

Cadre européen pour les politiques de jeunesse



Cadre européen pour les politiques de jeunesse

Cadre européen pour les politiques de jeunesse

Lasse Siurala

**Direction de la jeunesse et du sport
Publications du Conseil de l'Europe**

Sommaire

1. Introduction	5
2. Qu'est-ce qu'une politique de jeunesse ?	7
2.1 Les transitions des jeunes : d'itinéraires fixes vers des trajectoires ouvertes	8
2.2 Les conditions de vie des jeunes : des risques et des opportunités en hausse	12
2.3 La participation des jeunes : des formes de mobilisation et d'expression en évolution	15
3. Pourquoi avons-nous besoin de politiques de jeunesse ?	19
4. Comment mettre en œuvre les politiques de jeunesse ?	23
4.1 Des objectifs internationaux et nationaux à l'action locale	22
4.2 Apprentissage de la citoyenneté	31
4.3 Politique de jeunesse intégrée	37
5. Les instruments du Conseil de l'Europe pour le développement des politiques de jeunesse	43
5.1 Les analyses internationales des politiques nationales de jeunesse	43
5.2 Stages de formation pour les ONG de jeunesse et les fonctionnaires	44
5.3 Missions de conseil sur les politiques de jeunesse	45
5.4 Le Centre européen de connaissance pour la politique de jeunesse	46
5.5 Par ailleurs.....	48
Annexe I Glossaire	51
Annexe II Références	59

1. Introduction

Le développement des politiques de jeunesse fait partie intégrante de la mission du Conseil de l'Europe depuis sa création. Cela étant, la stratégie adoptée en la matière a considérablement évolué, surtout depuis la création du comité d'experts ad hoc sur les questions de jeunesse (CAHJE, 1982) et la première Conférence des Ministres européens responsables de la Jeunesse (1985). Durant ces quinze dernières années notamment, le secteur de la jeunesse du Conseil de l'Europe a mis au point des méthodes et des outils pour d'une part faciliter la compréhension des enjeux et de l'importance des politiques de jeunesse et, d'autre part, aider les gouvernements à élaborer, formuler et mettre en œuvre leurs politiques dans ce secteur.

Aujourd'hui, l'ambition du Conseil de l'Europe est de promouvoir et de soutenir, aux niveaux local, national et européen, le développement de politiques de jeunesse efficaces et qualitatives, basées sur un ensemble commun de principes, de valeurs et d'approches et, en même temps, respectueuses de la diversité des situations (politiques, économiques et sociales), des contextes historiques et des traditions culturelles des Etats membres.

Les tentatives du Conseil de l'Europe de définir une approche commune des politiques de jeunesse trouvent principalement leur expression dans les déclarations finales des six conférences des Ministres européens responsables de la Jeunesse organisées depuis 1985. Dans une large mesure, ces textes ont servi de base aux programmes et aux instruments élaborés par le secteur de la jeunesse pour promouvoir et soutenir le développement des politiques de jeunesse dans les Etats membres et au sein du Conseil de l'Europe.

La 1^{re} conférence ministérielle (Strasbourg, 1985) était axée sur l'importance, pour les politiques de jeunesse, de créer les conditions nécessaires à une réelle participation des jeunes à la société et de veiller à leur bien-être (par exemple, en matière de protection sociale et d'accès au logement). Les politiques de jeunesse doivent promouvoir l'autonomie des jeunes – condition préalable à leur participation effective – et faciliter leur participation aux processus de décisions. Elles doivent aussi favoriser le développement d'associations et du bénévolat des jeunes, de services de conseil et d'information destinés à la jeunesse et, enfin, promouvoir les initiatives en faveur de l'emploi local.

La 2^e conférence ministérielle (Oslo, 1988) était centrée sur les trois grandes questions suivantes :

- modèles de participation et d'initiatives de la jeunesse, une attention particulière étant accordée au développement de politiques de jeunesse au niveau local et à l'implication des jeunes dans leur élaboration et leur application. Dans ce contexte, les politiques de jeunesse devraient notamment encourager de nouvelles initiatives de la jeunesse en matière sociale et culturelle et dans le domaine de l'emploi ;
- situation sociale, économique et culturelle des jeunes marginalisés, immigrés et appartenant à des minorités. A cet égard, les politiques de jeunesse doivent encourager les mesures et les programmes spécifiques de nature à améliorer les

perspectives d'emploi, à combattre les préjugés raciaux et la xénophobie, ainsi qu'à prévenir des phénomènes touchant particulièrement les jeunes ;

- situation des jeunes filles et des jeunes femmes et importance pour les politiques de jeunesse de militer en faveur de l'égalité des chances entre filles et garçons dans tous les domaines de la vie sociale, culturelle, éducative et économique.

La 3^e conférence ministérielle (Lisbonne, 1990) avait pour thème principal la mobilité des jeunes. Elle a recommandé aux gouvernements de rendre la mobilité possible et accessible à tous les jeunes, indépendamment de leur situation économique, sociale ou géographique et de leur niveau d'instruction ou de formation, et de reconnaître le rôle spécifique joué par les organisations de jeunesse à cet égard. D'autres recommandations portaient sur la création d'un programme européen destiné à stimuler l'engagement à long terme de jeunes bénévoles à l'étranger et la promotion de projets de mobilité de grande qualité.

Lors de la 4^e conférence ministérielle (Vienne, 1993), les ministres ont convenu de mettre en œuvre une politique de jeunesse axée sur :

- la promotion d'une citoyenneté européenne des jeunes fondée sur les valeurs du Conseil de l'Europe ;
- la promotion des conditions nécessaires à l'intégration et à la participation des jeunes dans la société ;
- l'encouragement de la solidarité entre jeunes, notamment par des échanges interculturels ;
- le développement plus poussé des politiques de participation de la jeunesse aux niveaux local, régional, national et européen ;
- l'adoption de mesures appropriées pour lutter contre le racisme, la xénophobie, l'anti-sémitisme et toute forme d'exclusion, et la promotion du sens de la tolérance parmi les jeunes Européens.

Les ministres européens responsables de la Jeunesse, qui se sont rencontrés de manière informelle à Luxembourg en 1995, ont décidé d'intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre une politique intégrée de la jeunesse qui comporte des mesures dans les secteurs de l'éducation, de la formation, du logement, de l'emploi et de l'intégration sociale. Ils ont notamment pris la décision d'unir leurs forces pour prévenir l'exclusion d'un nombre croissant de jeunes et concevoir de nouvelles formes de solidarité.

A l'issue de la 5^e conférence (Bucarest, 1998), les ministres ont adopté une déclaration finale énonçant les objectifs de la politique de jeunesse pour les années à venir, à savoir :

- encourager la vie associative et toute autre forme de travail et de pratique démocratique des jeunes pour faciliter leur participation à tous les niveaux de la société ;
- développer l'éducation à la citoyenneté démocratique ;
- élaborer une politique de jeunesse intersectorielle aux niveaux européen, national et local ;
- faciliter l'accès des jeunes au marché du travail et augmenter leurs chances d'intégrer le marché de l'emploi ;
- promouvoir de nouvelles formes de solidarité, notamment en encourageant le dialogue intergénérationnel ;

- concevoir des mesures et des programmes spécifiques destinés aux jeunes défavorisés /exclus.

La 6^e conférence ministérielle (Thessalonique, 2002), a débouché sur l'adoption de trois documents directifs : une déclaration sur la politique de jeunesse et deux résolutions, respectivement sur les priorités du secteur de la jeunesse pour les années à venir et sur la situation des jeunes dans les zones de conflit.

La déclaration finale soulignait en particulier que les politiques de jeunesse devaient :

- avoir une dimension intersectorielle de même qu'une dimension locale, régionale et nationale ;
- intégrer la dimension éducative dans une perspective à long terme, en prenant en considération les aspirations des jeunes ; promouvoir leur accès à l'autonomie ainsi que le sens de la responsabilité et de l'engagement, par exemple à travers le bénévolat ;
- faciliter la participation active des jeunes aux décisions les concernant et les encourager à s'impliquer dans la vie de leur communauté ;
- favoriser l'accès des jeunes au monde du travail, au moyen notamment de projets et de plans de formation adaptés, susceptibles d'accroître leurs chances d'exercer une activité professionnelle ;
- promouvoir l'accès des jeunes, issus notamment de groupes défavorisés, à l'information qui les concerne et notamment aux nouvelles technologies de communication ;
- promouvoir la mobilité des jeunes en réduisant les obstacles administratifs et financiers et en encourageant le développement de projets de qualité ;
- promouvoir l'éducation non formelle des jeunes ainsi que le développement de formes appropriées de reconnaissance des expériences et compétences acquises notamment dans le cadre des associations et d'autres formes d'engagement volontaire, aux niveaux local, national et européen ;
- promouvoir la coopération entre les politiques de l'enfance, de la famille et de la jeunesse.

2. Qu'est-ce qu'une politique de jeunesse ?

Toute politique publique doit impérativement partir de la situation et des aspirations du groupe cible ainsi que des objectifs politiques fixés par les pouvoirs publics. Une politique de jeunesse publique devrait par conséquent refléter les enjeux et les obstacles auxquels sont confrontés les jeunes durant leur passage de l'enfance à l'âge adulte. Elle devrait reposer sur les objectifs politiques et les lignes directrices adoptés par le conseil municipal, les autorités centrales ou une organisation intergouvernementale. Le présent document commence par définir le cadre de la politique de jeunesse par rapport aux caractéristiques actuelles de cette période de transition et conclut que les réponses politiques doivent se différencier en fonction des trajectoires toujours plus complexes, imprévisibles et fragiles des jeunes d'aujourd'hui. Ensuite, il montre que les risques et les opportunités qu'ils rencontrent dans beaucoup de sphères de la vie soulignent la nécessité d'une coordination intersectorielle des questions de jeunesse, autrement dit d'une politique de jeunesse intégrée. Enfin, l'examen de la participation des jeunes dans les pays membres du Conseil de l'Europe met en évidence que l'apprentissage de la citoyenneté – et sa mise en pratique – doivent être au cœur des politiques européennes de jeunesse. En même temps, il sera montré que l'élaboration d'une politique européenne de jeunesse fondée sur des

données concrètes est largement soutenue dans les déclarations et les orientations politiques adoptées par les organes du Conseil de l'Europe.

2.1 Les transitions des jeunes : d'itinéraires fixes vers des trajectoires ouvertes

Dans ses objectifs en matière de politique de jeunesse, le Conseil de l'Europe rappelle que la finalité sociale de cette phase de transition qu'est la jeunesse est « de permettre aux jeunes d'être des citoyens actifs tant sur le plan social que professionnel ». ¹ Dans leur évolution vers une citoyenneté active, les jeunes ont besoin d'autonomie pour développer et exprimer leurs idées et leur identité. C'est pourquoi la politique de jeunesse devrait « promouvoir l'accès des jeunes à l'autonomie », et « aider les jeunes à devenir autonomes, responsables, créatifs, engagés et soucieux d'autrui ». ² Les jeunes ont besoin de cette autonomie pour analyser et adopter des valeurs comme la démocratie pluraliste, les droits de l'homme, la justice sociale, l'égalité des chances, la cohésion sociale, la solidarité et la paix. Cette phase d'autonomie est aussi nécessaire pour acquérir les savoirs, savoir-faire et savoir-être nécessaires à leur intégration dans la société. Par « intégration dans la société », on entend insertion professionnelle, contribution au développement de la société civile, et participation active à la vie de la communauté et à la démocratie institutionnelle.

D'après les résultats de nombreuses recherches, ³ la phase de transition de l'enfance à la vie adulte s'est fragmentée et allongée, et elle comporte de nouveaux risques. La trajectoire classique qui menait de l'école à un métier, puis à la fondation d'une famille, est de plus en plus complexe, sinueuse, imprévisible et périlleuse.

La nature complexe et fragmentée de cette transition s'explique par de nombreux changements survenus récemment. Aujourd'hui, les jeunes bénéficient d'un plus grand choix de carrières et d'une offre plus diversifiée en matière d'éducation (y compris à l'étranger), ils ont la possibilité d'acquérir des compétences par le biais de l'éducation non formelle, de combiner travail, études et même activités de loisirs. Les chercheurs parlent d'une « individualisation », du besoin des jeunes de tester les parcours professionnels et même éducatifs, dans l'idée de trouver la carrière la mieux adaptée à leurs exigences personnelles. Mais peut-être est-ce la précarité des marchés du travail qui les amènent à naviguer d'un emploi à l'autre. En effet, étant donné la vulnérabilité des trajectoires professionnelles des jeunes, la « progression » ne va pas de soi, et des « tendances à la régression » sont même possibles. ⁴

En même temps, les jeunes sont en quête de leur identité et ils cherchent à expérimenter des modes de vie adultes – abus de substances toxiques, activité professionnelle et comportements de consommateurs – à un âge plus précoce que dans le passé. Les premières expériences de consommation d'alcool et de drogues se font plus tôt ; dans beaucoup de pays, travailler parallèlement à ses études est une pratique courante, et les jeunes de moins de 18 ans sont devenus un segment de marché très lucratif dans les domaines de la musique, du sport, de l'habillement, des équipements électroniques, des téléphones portables, etc. Par ailleurs, il faut de plus

¹ CDEJ 2003 (16), p. 13.

² CDEJ (2003) 16 et Déclaration finale de la 6e conférence des Ministres européens de la Jeunesse, Thessalonique, 2002.

³ Voir par exemple Chisholm, L., et Kovacheva, S., *Explorer la mosaïque européenne de la jeunesse*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002.

⁴ Williamson, H., *Soutenir les jeunes : principes, politique et pratique*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002, p. 38.

en plus de temps aux jeunes pour s'installer seuls, fonder une famille, avoir des enfants et trouver un emploi sûr. En Suède, par exemple, l'âge auquel les jeunes font leur entrée sur le marché du travail (moment où 75% de ce groupe d'âge est dans la vie active) est passé de 21 ans en 1991 à 28 ans en 2003.⁵ Cela dit, on note des disparités flagrantes en Europe concernant l'âge d'accès à l'indépendance. Dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale (PECO)/de la Communauté d'Etats indépendants (CEI) et d'Europe méridionale, les jeunes ne quittent pas la maison avant leur mariage tandis qu'en Europe du nord, la coutume est de quitter le foyer parental tôt pour vivre seul ou en cohabitation. Malgré ces variations, globalement, la période de la jeunesse tend à s'allonger aux deux extrémités.

Les modes de transition à la vie adulte présentent aussi des variations en fonction du lieu de vie (urbain ou rural), de l'origine sociale, de l'appartenance ethnique, de la culture, de la religion, du sexe et de la situation économique et sociale. Une étude du Conseil de l'Europe sur la situation sociale des jeunes en Europe, qui fait apparaître clairement cette hétérogénéité, a été intitulée à juste titre « Explorer la mosaïque de la jeunesse européenne » (2002). L'hétérogénéité est souvent synonyme d'inégalités, de risques et de vulnérabilité : ainsi, dans beaucoup de pays, cette transition emprunte des chemins très divers selon que les jeunes sont issus de milieux favorisés ou de groupes ethniques minoritaires.

Impact sur la politique de jeunesse : élargir les catégories d'âge et différencier les réponses des politiques

Face à des transitions d'une grande complexité, dont la durée ne cesse de s'allonger, de nombreuses politiques nationales de jeunesse s'appuient sur une définition très large du concept de « jeunesse ». Les Pays-Bas, la Norvège, et dans une certaine mesure la Suède, l'Estonie et le Royaume-Uni, ne souhaitent pas distinguer trop précisément les enfants des jeunes sur le plan des politiques de jeunesse. A l'inverse, pour des pays comme l'Espagne et la Bulgarie où les jeunes accèdent à l'indépendance autour de la trentaine, on peut être encore « jeune » à 30 ou 35 ans. Ainsi, les frontières qui délimitaient traditionnellement la jeunesse (15-24 ans) sont devenues floues tandis que la tranche d'âge concernée s'élargit. Une approche consiste à considérer cette période de transition comme un vaste processus qui, en douceur, amène la personne de l'enfance à la post-adolescence. Le problème des politiques est alors de différencier les mesures pour les « enfants » de celles destinées aux « préadolescents », aux « adolescents » ou aux « post-adolescents », et d'assurer des transitions transparentes entre ces phases (Williamson, 2002, p. 36). Cette approche permet de créer des synergies entre les divers secteurs administratifs, par exemple le social, l'enfance, la jeunesse, l'éducation et l'emploi. Mais un risque pèse sur le secteur de la jeunesse : celui de se faire « évincer » ou « manger » par les secteurs plus importants du social, de l'éducation ou de l'emploi. Le groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur l'analyse de la politique de jeunesse en Norvège a eu « l'impression que la "jeunesse" en tant que notion et catégorie distincte était souvent subordonnée à d'autres questions, à moins qu'elle ne soit liée à des problèmes spécifiques comme l'abandon de la scolarité, le chômage, la toxicomanie ou la criminalité ». ⁶ Pour se défendre, le secteur de la jeunesse doit développer une forte identité professionnelle et des compétences fondamentales propres. Le défi, dans ce contexte, est de garantir que le travailleur de jeunesse dispose de toute une panoplie

⁵ <http://www.ungdomsstyrelsen.se/art/> (Sven-Åke Antonsson).

⁶ Politique de la jeunesse en Norvège, Rapport du groupe international d'experts, Conseil de l'Europe, DJS/CMJ (2004) 1, p. 74.

de méthodes possibles et de l'expertise professionnelle requise pour travailler auprès des préadolescents, des adolescents et des post-adolescents. Car, pour reprendre les termes du groupe d'experts sur les politiques de jeunesse de la Suède, il s'agit de « phases de la vie nettement différenciées et chacune recèle ses propres désirs et besoins ».

On pourrait envisager de distinguer les phases de la vie à la manière du tableau 1 ci-après. Ces phases ne se différencient pas de façon stricte ; elles se chevauchent, évoluent avec le temps et présentent des différences selon les cultures. Bien que la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant définisse l'« enfance » par la tranche d'âge des 0-18 ans, il pourrait être utile de distinguer les enfants de moins de 12 ans et les préadolescents de 12 à 17 ans.

Car, pour croître et se développer, les enfants ont besoin d'un environnement protégé et d'un soutien adapté. La psychologie du développement et la recherche sociologique sur les loisirs et les modes de vie des jeunes montrent que la tranche d'âge des 11-13 ans marque un passage. Les jeunes deviennent socialement et psychologiquement matures pour travailler au sein d'un groupe social, ils ressentent de l'empathie, argumentent, développent des attitudes critiques et s'intéressent aux questions sociales ; c'est l'âge idéal pour commencer l'éducation à la citoyenneté et à la participation. C'est aussi l'âge où s'amorcent la plupart des parcours déviants, et c'est en cela un moment opportun pour intervenir. C'est d'ailleurs souvent là qu'intervient le travail de jeunesse tel qu'il est conçu dans beaucoup d'organisations de jeunesse ou mené par les services municipaux pour la jeunesse.

La principale préoccupation des adolescents (18-24 ans) est de trouver un parcours éducatif qui les mène au marché du travail, de parvenir à vivre de façon indépendante et de devenir des acteurs à part entière de la société. Mais cette période de vulnérabilité se caractérise aussi par des risques : consommation de substances toxiques, comportements dangereux, relations sociales problématiques, erreurs d'orientation professionnelle, chômage, pauvreté, etc. Le succès de l'intégration des adolescents dans la société dépend en très grande partie de la satisfaction de leurs besoins et de leurs attentes par d'autres secteurs, comme ceux de l'emploi, de l'éducation, des affaires sanitaires et sociales, du logement, etc. Et la mission d'une politique de jeunesse intégrée est précisément de veiller aux intérêts des jeunes.

Par ailleurs, il importe d'engager des actions politiques plus ambitieuses en faveur de la jeunesse pour répondre aux préoccupations des post-adolescents qui désirent quitter le domicile de leurs parents, se stabiliser professionnellement et fonder une famille.

Tableau 1. phases de transition de la jeunesse et réponses des politiques

PHASE DE CROISSANCE	ENFANCE	PRE-ADOLESCENCE	ADOLESCENCE	POST-ADOLESCENCE
	- 11 ans	12 – 17 ans	18 – 24 ans	25 ans
QUESTIONS LIEES A LA TRANSITION	<ul style="list-style-type: none"> - sécurité - soutien au développement 	<ul style="list-style-type: none"> - éducation & formation à la citoyenneté - prévention précoce des risques sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> - participation institutionnelle, action citoyenne - gestion de la vie - intégration dans le marché du travail - prévention des risques, réduction des méfaits 	<ul style="list-style-type: none"> - indépendance - moyens matériels - stabilisation sur le marché du travail
REPONSE DES POLITIQUES	PROTECTION DE L'ENFANCE		TRAVAIL DE JEUNESSE POLITIQUE DE JEUNESSE INTEGREE	

La complexité de ces transitions signifie aussi qu'il ne suffit pas de différencier les phases qui les composent, mais qu'il faut en plus reconnaître que chacune de ces phases possède ses sous-groupes : groupes ethniques ; urbains, suburbains et ruraux ; regroupements culturels et sous-culturels ; et jeunes handicapés. De plus, comme le souligne Williamson dans l'étude (2002) qu'il a menée sur les sept premières analyses du Conseil de l'Europe sur les politiques nationales de jeunesse, les conditions et les modes de vie des jeunes peuvent être caractérisées par la « pré-modernité », la « modernité » et la « post-modernité ». Les besoins associés à ces « modernités de jeunes » très différentes exigent que l'on y réponde par des politiques de jeunesse spécifiques. Ceci implique que les politiques nationales de jeunesse ont besoin d'analyses approfondies fondées sur des faits probants et de la description des différentes situations, ainsi que de la diversité des groupes et cultures de jeunes. Dans ce sens, la conceptualisation de la « jeunesse » peut varier d'un pays à l'autre. En plus, le défi qui consiste à diversifier la politique de jeunesse pour répondre aux besoins d'une scène de jeunesse toujours plus hétérogène se pose en termes à la fois de ressources et de compétences. La politique de jeunesse et le travail de jeunesse sont-ils en mesure de proposer des stratégies et des services à tous ces différents groupes ? De toute évidence, les politiques nationales de jeunesse doivent laisser une place au développement permanent de stratégies et de méthodologies : comment développer des actions spécifiques pour les zones rurales, urbaines et suburbaines ? Comment responsabiliser les jeunes des communautés ethniques ? Comment communiquer avec les sous-cultures jeunes ? Comment défier les cultures jeunes commerciales ? Comment mener le travail de jeunesse sur le Net (réseaux de communication et d'information) ? Pour répondre à ces demandes qui ne cessent de se multiplier, il faut probablement commencer par fixer des priorités.

2.2 Les conditions de vie des jeunes : des risques et des opportunités en hausse

Le rapport d'experts sur la politique de jeunesse du Luxembourg met en évidence l'importance de relier les politiques de jeunesse aux conditions sociales et aux aspirations changeantes des jeunes. Quelles sont les grandes caractéristiques des conditions de vie des jeunes en Europe ? En quoi pourraient-elles guider la formulation des politiques de jeunesse ?

Une tendance générale sur le long terme est la multiplication, pour les jeunes, des risques et des opportunités, et l'élargissement du fossé qui les sépare. « Une majorité de jeunes d'Europe parvient, avec plus ou moins de succès, à se frayer un chemin, mais une minorité importante se trouve aujourd'hui extrêmement défavorisée, avec peu de perspectives d'avenir » (Chisholm et Kovacheva, 2002, p. 23). Les risques, pour les jeunes, se traduisent par un fort taux de chômage. Ils sont aussi de plus en plus nombreux à occuper des emplois précaires et mal rémunérés, notamment dans les PECO, la CEI et en Europe méridionale. Les parcours professionnels ratés s'expliquent par des systèmes éducatifs sélectifs, des taux d'abandon scolaire élevés (dès le primaire dans certains pays), le manque de soutien pédagogique de la part des parents ou l'incapacité de ces derniers à financer la scolarité de leurs enfants. Le groupe le plus vulnérable est celui des jeunes issus de familles à problèmes multiples, des jeunes immigrants, des jeunes sans-abri, des jeunes ruraux sans instruction, des jeunes qui ont quitté l'école prématurément et de quelques jeunes issus des minorités ethniques. Des chercheurs sont allés jusqu'à parler de « continuité intergénérationnelle de pauvreté et de chômage ». Cette conclusion est étayée par le fait que, ces dernières décennies, l'inégalité de la répartition des richesses s'est intensifiée et confirmée en Europe occidentale et, plus nettement encore, dans les PECO et la CEI.

La liste des risques pour les jeunes peut être complétée par l'étude finlandaise, menée en 2003, sur les risques sanitaires liés aux troubles psychosomatiques, à la fatigue scolaire, au tabagisme, à la consommation d'alcool et de drogues, au diabète, à l'asthme, aux allergies et à l'obésité. De plus, un jeune sur dix souffre d'une maladie chronique ou d'une blessure qui handicape son quotidien. Parmi les jeunes de 14-15 ans, un sur dix dort sept heures ou moins, et un sur cinq manque de soutien et de protection de la part de ses parents.

Pour ce qui est des aspects positifs, les jeunes deviennent des vecteurs majeurs des changements démographiques et technologiques en cours. Tout d'abord, le vieillissement de la population fait peser sur eux des attentes considérables, car ils doivent soutenir les plus de 65 ans, toujours plus nombreux. Ensuite, les jeunes sont appréciés pour leur ouverture au changement, leur souplesse, leur meilleur niveau d'instruction et leur aptitude à un apprentissage transversal tout au long de la vie. Ils sont aussi les porteurs de l'utilisation et de la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Enfin, ils savent développer leurs compétences dans les domaines d'apprentissage non formels, par le sport, les activités culturelles, les loisirs, les réseaux d'information et de communication et la mobilité internationale. Ces caractéristiques en font une ressource inestimable pour nos sociétés de l'information et pour nos économies, qui reposent sur la connaissance. Des économies qui, en même temps, manquent de main-d'œuvre qualifiée et offrent donc de meilleures perspectives aux jeunes. Cette pénurie est à l'origine d'un accroissement de l'immigration ; à ce rythme, les futures générations de main d'œuvre européenne présenteront une plus grande diversité culturelle et ethnique.

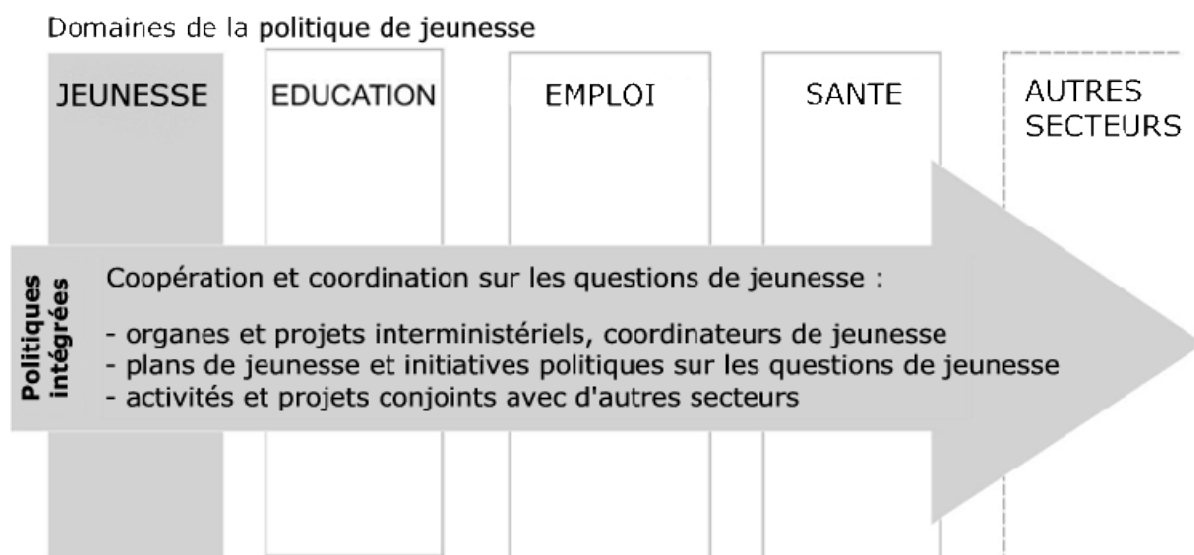
Impact sur la politique de jeunesse : la nécessité d'une politique de jeunesse intégrée

L'augmentation des risques et des opportunités, brièvement évoquée ci-dessus, n'est pas sans conséquence sur la formulation des politiques de jeunesse. Tout d'abord, il est évident qu'une conception étroite du travail de jeunesse se résumant à des activités de loisirs et à une éducation non formelle, n'est plus valable. Les jeunes étant confrontés à de nombreux risques, il convient d'adopter une stratégie plus ambitieuse englobant l'emploi, l'éducation formelle, la santé, le logement, la culture et les questions sociales. Cette stratégie, qui porte le nom de politique de jeunesse intégrée, a été fortement encouragée par les organisations internationales. La déclaration de la Conférence des ministres européens responsables de la Jeunesse, organisée par le Conseil de l'Europe à Thessalonique (2002), a notamment défendu l'idée que « les politiques de jeunesse devraient avoir une dimension intersectorielle ». Les textes du Conseil de l'Europe sur la politique de jeunesse ont toujours mis en relief la protection des jeunes à risque : « Bien que les politiques de jeunesse publiques doivent s'appliquer à tous les jeunes, elles doivent le cas échéant élaborer des stratégies et des programmes spécifiquement adaptés aux groupes de jeunes les plus défavorisés et vulnérables ».⁷ Le Livre blanc de la Commission européenne sur la politique de jeunesse, « Un nouvel élan pour la jeunesse européenne » (2001), affirme que « Les Ministres responsables de la jeunesse devraient également veiller de leur côté à ce que les préoccupations relevant du domaine jeunesse soient prises en compte dans ces autres politiques...tels que l'emploi, l'éducation, l'apprentissage formel et non formel, l'intégration sociale, le racisme et la xénophobie, l'immigration, la consommation, la santé et la prévention des risques, l'environnement, l'égalité entre hommes et femmes, etc ». La plupart des pays du monde envisagent officiellement de suivre cette approche.

Ces déclarations confirment que la politique de jeunesse ne se résume pas à la somme des actions prises par les différents secteurs en faveur de la jeunesse mais devrait être plutôt une politique intersectorielle, délibérée et structurée, consistant à coopérer avec d'autres secteurs et à coordonner les services au profit de la jeunesse, tout en impliquant les jeunes dans le processus.

⁷ CDEJ 2002 (16), p. 12 ; Résolution du Comité des Ministres (98) 6.

Schéma 1. Politique de jeunesse intégrée



Plusieurs formes de structures et de stratégies de coordination ont été testées et mises en place dans le secteur public et les ONG de jeunesse aux plans local et national. Nous reviendrons plus tard sur les expériences positives et négatives (voir « Comment mettre en œuvre les politiques de jeunesse »). L'important est de traduire dans la réalité l'engagement fort des gouvernements en faveur de politiques de jeunesse intégrées. Cette nécessité est apparue alors que les analyses du Conseil de l'Europe sur les politiques nationales de jeunesse mettaient en évidence que « cette approche holistique de la conception et l'élaboration d'une politique de jeunesse semble – bien que de façon différente – faire défaut à la plupart des politiques nationales de jeunesse, telles qu'elles apparaissent dans les rapports internationaux » (Williamson, 2002, p. 41).

De plus, la politique de jeunesse ne concerne pas uniquement les problèmes de jeunesse, la prévention des risques et la gestion de la jeunesse à problème ; son objectif est davantage d'améliorer les perspectives qui s'offrent aux jeunes. Pour cela, il faut les considérer comme une ressource plutôt que comme un problème. La politique de jeunesse pourrait ainsi, à l'image de l'exemple suédois, aider les jeunes à « être jeunes » plutôt que se concentrer sur la résolution des problèmes qu'ils rencontrent sur le chemin vers l'âge adulte. Par ailleurs, il est dangereux d'assimiler le secteur de la jeunesse à un service uniquement dédié à la jeunesse à problème. En effet, il perd ainsi sa capacité à attirer les « jeunes ordinaires » et risque de réduire son "image"; en outre, il pourrait perdre son identité et son autonomie : si le travail de jeunesse consiste principalement à s'occuper des jeunes à risque, il se transforme en travail social ou un service de l'emploi pour les jeunes et pourrait, dans ces conditions, être supprimé ou intégré dans le secteur administratif concerné. Pour contrer ces risques, la politique de jeunesse et le travail de jeunesse doivent adopter un profil multiple, c'est-à-dire à la fois prévenir la marginalisation et responsabiliser les jeunes à risque, et améliorer les perspectives des jeunes « ordinaires ». De même, la politique de jeunesse devrait se recentrer autour de ses compétences clés et de ses principales activités, à savoir éduquer les jeunes et les aider à devenir des citoyens actifs.

2.3 La participation des jeunes : des formes de mobilisation et d'expression en évolution

Le Conseil de l'Europe et les ministres responsables de la jeunesse ont souligné le rôle fondamental de la participation des jeunes, en affirmant que les objectifs d'une politique de jeunesse devaient être :

- de renforcer la société civile en Europe en développant l'apprentissage de la citoyenneté démocratique, y compris dans le cadre de l'éducation non formelle ;
- d'encourager les jeunes à participer à la vie associative ;
- (d'encourager) de nouvelles formes de participation et d'organisation des jeunes ;
- (de stimuler) la créativité et l'esprit critique des jeunes (Résolution (98) 6 du Comité des Ministres) ;
- de créer les conditions pour permettre la participation active des jeunes aux décisions qui les concernent et les encourager à s'impliquer dans la vie de leur communauté (6^e Conférence des ministres européens responsables de la jeunesse, déclaration finale, 2002) ;
- [que] la participation active des jeunes aux décisions et actions aux niveaux local et régional est essentielle si nous voulons bâtir des sociétés plus démocratiques, plus solidaires et plus prospères (Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale, 21 mai 2003, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe).

Ces forts engagements à promouvoir la participation des jeunes en Europe viennent à temps pour contrer quelques développements inquiétants concernant la participation des jeunes dans les pays membres du Conseil de l'Europe. Ces dernières décennies, deux tendances opposées se sont exprimées en la matière. D'une part, on a assisté à plusieurs phénomènes parallèles : déclin rapide de la participation électorale, déclin de la confiance dans les hommes politiques ; faible participation aux partis politiques et aux organisations de jeunesse politiques ; attitude critique des jeunes sur le fonctionnement des institutions politiques représentatives. D'un autre côté, des enquêtes menées dans toute l'Europe indiquent un accroissement de l'« intérêt général » pour la politique, associé à une mobilisation parallèle des jeunes dans les mouvements locaux et mondiaux, des actions, des protestations et des campagnes sur Internet, mais aussi des choix de vie en faveur du développement durable, de l'altermondialisation, de l'anti-consumérisme, etc.⁸ A l'intérieur de ces tendances générales, les caractéristiques de la participation des jeunes et leurs intérêts politiques diffèrent selon les pays européens. Le militantisme local est plus présent en Europe occidentale que dans les PECO et la CEI, alors que les jeunes des PECO sont plus favorables à l'intégration européenne que ceux de l'UE.

Ces tendances concernant la participation des jeunes et les objectifs des politiques nationales de jeunesse en la matière invitent les politiques européennes de jeunesse à promouvoir la participation par le biais des structures de la démocratie représentative et à développer d'autres formes de participation pour encourager les jeunes à devenir des citoyens actifs. Une attention particulière devrait être portée à l'éducation à la citoyenneté, à l'ouverture des politiques sectorielles sur la participation des jeunes et à l'inclusion des « jeunes venant des milieux les plus défavorisés de la société ou

⁸ (pour plus de détails, voir Hoskins « Qu'en est-il de la participation politique des jeunes ? » Conseil de l'Europe, 2003.

appartenant à des minorités - ethniques, nationales, sociales, sexuelles, culturelles, religieuses ou linguistiques ».⁹

Impact sur la politique de jeunesse : l'apprentissage de la citoyenneté au cœur de la politique de jeunesse

L'objectif fondamental de la politique de jeunesse est d'augmenter les chances d'une intégration réussie des jeunes dans la société. Il faut pour cela faire des efforts en matière d'éducation, mais aussi prendre des mesures politiques intégrées en faveur des jeunes, pour leur permettre de devenir des citoyens actifs, en d'autres termes pour les aider à être acteurs des changements dans les secteurs social, culturel, politique et économique.

Le « cœur de la politique de jeunesse » (voir schéma 2) renvoie à l'apprentissage des compétences nécessaires à l'exercice d'une citoyenneté active. Ces compétences incluent :¹⁰

- prendre des responsabilités, comprendre la solidarité et s'engager à respecter les valeurs sociales et éthiques (compétences éthiques) ;
- exprimer et développer des identités et des idées (compétences d'expression) ;
- acquérir des compétences communicationnelles, travailler avec les autres/en équipe (compétences relationnelles) ;
- développer la confiance en soi, l'empathie et une attitude critique (compétences cognitives).

Pour réaliser cette mission clé et doter les jeunes des compétences nécessaires à l'exercice de la citoyenneté, le secteur de la jeunesse a recours à des approches qui lui sont propres :

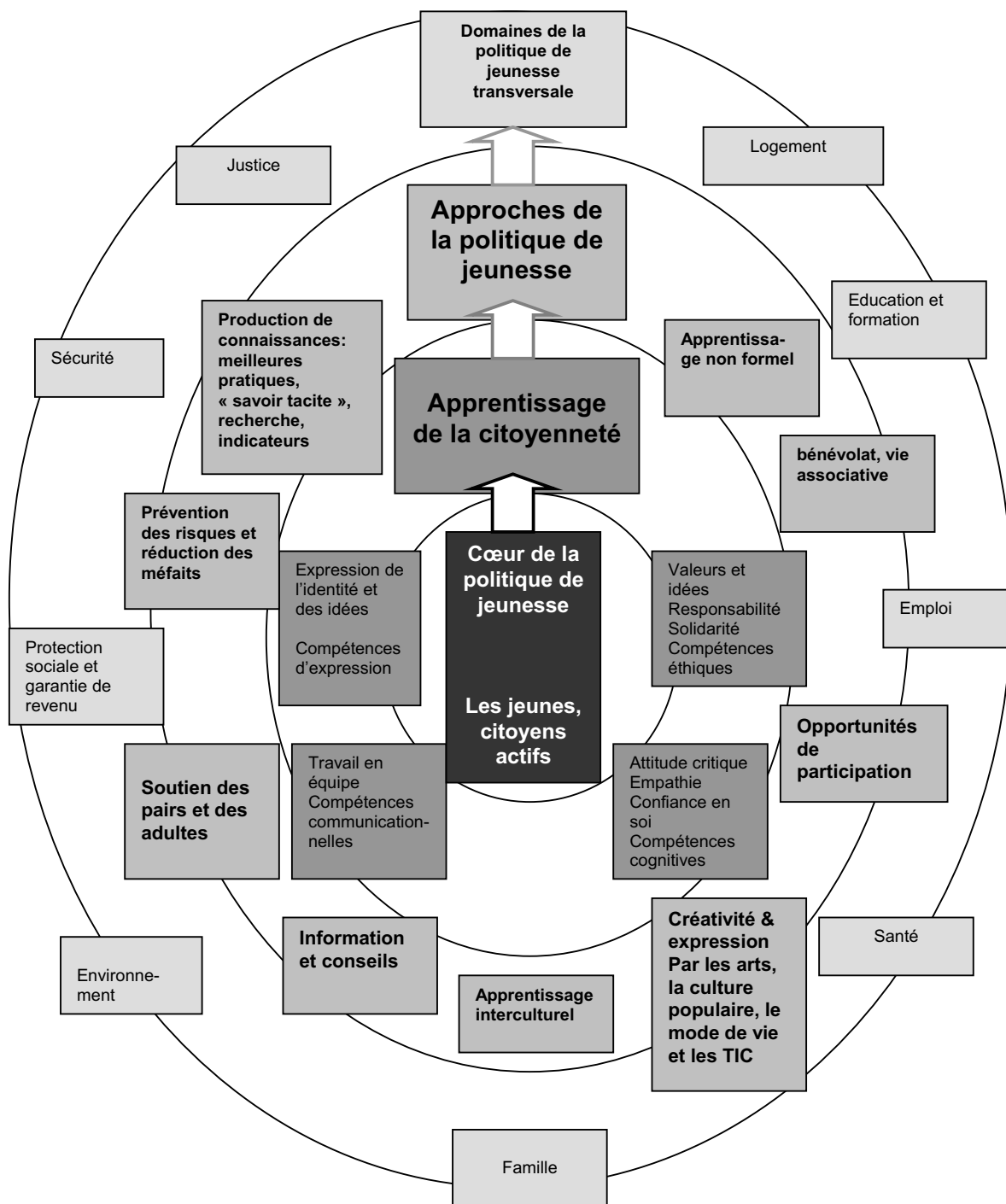
- apprentissage non formel ;
- bénévolat ;
- vie associative (ONGJ et autres formes d'engagement collectif) ;
- opportunités de participation ;
- créativité et expression ;
- apprentissage interculturel ;
- information et conseil ;
- soutien des pairs et des adultes ;
- prévention des risques et réduction des méfaits occasionnés par les comportements à risque.

Enfin, le secteur de la jeunesse est, par définition, multidisciplinaire et transversal. Visant à faire en sorte que les jeunes deviennent des citoyens actifs, il touche à tous les aspects de la vie des jeunes, comme l'éducation, l'emploi, la famille, la santé, le logement, l'environnement, la protection sociale, la justice, etc. Il va sans dire que, pour augmenter les chances des jeunes de devenir des citoyens actifs, la société dans son ensemble, et les politiques publiques en particulier, doivent veiller à satisfaire leurs besoins fondamentaux dans les domaines social, politique, culturel et économique. En d'autres termes, avoir accès à un logement adéquat, être en bonne santé, vivre dans un environnement sain, avoir accès à une éducation et à une formation adaptées, sont des conditions essentielles à la réalisation de la citoyenneté active des jeunes.

⁹ Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale, CPLRE, 2003.

¹⁰ Pour plus de détails, voir Hansotte 2002, p. 119.

Schéma 2. Le cœur de la politique de jeunesse : le défi éducatif et politique de la citoyenneté active (voir ci-après)



Les politiques de jeunesse doivent aborder ces questions selon certaines approches de base (telles que décrites ci-dessus), et en coordination avec les autres politiques.

Pour résumer, l'objectif d'une politique de jeunesse est de créer les conditions propices à l'apprentissage, à la création d'opportunités et à l'acquisition d'expériences qui permettent aux jeunes de développer les connaissances, talents et compétences nécessaires pour devenir des acteurs de la démocratie et s'intégrer dans la société, en particulier en jouant un rôle actif dans la société civile et sur le marché du travail.

Approches et acteurs

Les politiques de jeunesse peuvent adopter des approches sensiblement différentes. Les exemples qui suivent ne reflètent certes pas toute la richesse des orientations nationales ou locales, mais ils donnent une idée de la diversité de la situation.

Politique de jeunesse « orientée sur les problèmes » et « axée sur les opportunités »

Les médias en particulier ont tendance à conceptualiser les phénomènes de la jeunesse, à les grossir jusqu'à en faire des problèmes. On attend donc des acteurs de la politique de jeunesse qu'ils gèrent ces « problèmes » : les gangs, les jeunes qui traînent dans les centres-villes, les graffiti, la consommation d'alcool et de drogues, la violence et la délinquance des jeunes, l'abandon scolaire, le chômage des jeunes, etc. Ainsi, on associe généralement la politique de jeunesse aux problèmes des jeunes et aux jeunes à problème. Les politiques de jeunesse du Conseil de l'Europe tentent de contrer cette perception en encourageant des politiques de jeunesse « axées sur les opportunités », qui voient dans la jeunesse une ressource et non un problème. Considérer la jeunesse – et même celle à problème – comme une ressource, experte sur les questions qui la concerne, ouvre la voie à une stratégie positive et orientée sur la notion d'acteurs ; en d'autres termes, elle exploite l'esprit d'initiative, l'énergie et l'expertise des jeunes pour avancer. Cette approche constructive peut aussi aider le secteur à donner une image de lui qui attire tous les jeunes, et pas seulement ceux à risque.

Politique de jeunesse « réactive » et « proactive »

Parfois, les travailleurs de jeunesse sont confrontés à des problèmes ou à des phénomènes qui auraient pu être évités. En effet, ils sont souvent sollicités lorsque les jeunes et les adultes/les autorités se retrouvent dans une situation de conflit ou de crise, ou lorsque les processus de marginalisation sont déjà à un stade trop avancé. Dans la plupart des cas, des structures ou des services adaptés, ou d'autres mesures d'intervention, auraient pu éviter ces situations malheureuses. Mais, même s'il est prouvé que, dans bien des cas, une politique de jeunesse proactive aurait pu non seulement sortir les jeunes des mauvaises trajectoires mais aussi être budgétairement « rentables », il est difficile de convaincre les décideurs politiques de l'intérêt qu'elle présente par rapport à une simple politique réactive.

« Politique de jeunesse » ou « politique pour les enfants et les jeunes » ?

La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont des politiques et des structures administratives séparées pour les enfants et les jeunes. Même dans ce cas, les groupes cibles se chevauchent dans la mesure où les politiques en faveur de l'enfance s'appliquent jusqu'à 18 ans (selon la définition de la jeunesse des Nations Unies) et où les jeunes de 12 à 18 ans sont généralement pris en compte dans le travail de jeunesse. Les pays qui, à l'inverse, favorisent une politique et des structures administratives communes pour les enfants et les jeunes (jusqu'à 24-30 ans), soulignent l'importance d'une transition opérée « en douceur » de l'enfance à la jeunesse, voire à l'âge adulte. Ceux qui sont favorables à une politique et une

administration de la jeunesse séparées mettent en relief la nécessité d'assurer et de consolider l'identité et la spécificité du travail auprès des jeunes.

En matière de politique de jeunesse, les principaux acteurs sont : (1) l'administration publique de la jeunesse et (2) les organisations de jeunesse, les groupes de jeunes et les autres jeunes. L'administration publique comprend des décideurs et des fonctionnaires. L'instance politique peut être le gouvernement ou le ministre responsable de la jeunesse au niveau national, ou, au niveau local, le conseil municipal ou un conseil de jeunesse. Les ministères et les collectivités locales disposent, ou devraient disposer, de fonctionnaires responsables des questions de jeunesse. Dans les pays nordiques, les collectivités locales jouent un rôle important dans l'organisation des services et des activités, et elles emploient des agents municipaux qui travaillent avec et pour les jeunes. Ailleurs en Europe, le travail de jeunesse est mené en coopération avec d'autres secteurs (souvent social et culturel), mais aussi avec l'Eglise, les ONG et les bénévoles. Dans la plupart des pays, la stratégie de base consiste à soutenir et à encourager les organisations de jeunesse à mettre en œuvre des activités pour les jeunes.

La recherche remplit une fonction importante en aidant les responsables des politiques de jeunesse et les travailleurs de jeunesse à comprendre les phénomènes de leur public, ses tendances et ses conditions de vie. Elle contribue aussi à la définition d'indicateurs, produit des statistiques et effectue des études d'évaluation, encourageant ainsi des politiques fondées sur des faits. Par ailleurs, l'esprit critique (qui est le propre de la recherche universitaire) aide les responsables des politiques de jeunesse à réfléchir et à développer des stratégies appropriées.

Alors que le secteur public subit de plus en plus de coupes budgétaires, le secteur privé se dessine comme un partenaire possible. Dans le secteur de la jeunesse, certains services pour les jeunes sont aujourd'hui fournis par le biais de partenariats entre les secteurs public, privé et associatif.

3. Pourquoi avons-nous besoin de politiques de jeunesse ?

Les éléments fondamentaux d'une politique de jeunesse sont d'abord l'apprentissage de la citoyenneté et la participation des jeunes, et, ensuite, l'utilisation de l'apprentissage non formel et les orientations propres à une politique de jeunesse intégrée. Les arguments se proposent d'explicitier ces approches et de répondre à la question « Pourquoi une politique de jeunesse ? » :

(1) Il faut promouvoir la participation des jeunes et l'apprentissage de la citoyenneté, car :

- **Ce sont des droits humains fondamentaux**

Ces concepts sont codifiés non seulement dans les résolutions et les conventions du Conseil de l'Europe, mais aussi dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, qui stipule que les enfants et les jeunes ont le droit de s'exprimer et de participer à toutes les décisions qui les concernent. La Résolution de l'Assemblée Générale des Nations unies consacrée aux enfants, « Un monde digne des enfants »

(2002),¹¹ souligne aussi que « les enfants, notamment les filles... doivent être habilités à participer pleinement, dans des conditions d'égalité, à tous les aspects de la vie de la société », et que « les enfants, y compris les adolescents, défavorisés et marginalisés, ont besoin d'une attention et d'une aide particulières pour accéder aux services de base, pour avoir une image positive d'eux-mêmes et pour réussir à se prendre en charge ».

- **Ils protègent les enfants et les jeunes contre les abus**

L'expérience mondiale montre que la non-prise en compte des visions des enfants et des jeunes dans l'élaboration des politiques a conduit à une violation généralisée de leurs droits. D'après Gerison Lansdown,¹² les hypothèses culturelles selon lesquelles les jeunes ne peuvent ou ne doivent pas s'opposer à leurs aînés et n'ont pas le droit de donner leur avis, même lorsque leurs droits sont violés, a accru leur vulnérabilité – exploitation économique, recrutement d'enfants soldats, enrôlement forcé dans le commerce du sexe ; il suggère que les jeunes ne doivent pas être « de simples récepteurs de la protection des adultes » mais des « acteurs de leur propre vie ».

- **Ils favorisent le bien-être et le développement des jeunes**

Il a été largement montré qu'en apprenant à s'interroger, à discuter et à respecter les opinions des autres – et en étant pris au sérieux –, les jeunes acquièrent des capacités utiles à la gestion de leur vie, développent des compétences sociales et personnelles, renforcent leur confiance en eux et se forment des valeurs, des normes et des aspirations. Tout cela contribue à un développement sain des jeunes. Par exemple, la participation des élèves dans les écoles accroît leur responsabilité à l'égard de leur environnement scolaire, améliore les conditions de travail et les relations entre le personnel scolaire et les élèves, et améliore même leurs résultats. Et les effets positifs vont au-delà de l'école, comme l'a montré une étude finlandaise : une expérience positive en tant qu'acteur de la communauté scolaire et participant à la prise des décisions de l'école forme une base solide pour développer les capacités et compétences qu'exigera la vie professionnelle, par exemple les capacités à coopérer et à maîtriser l'environnement de travail.

- **Ils conduisent à des services de meilleure qualité**

Des exemples convaincants prouvent que l'inclusion des jeunes dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des équipements, des locaux et des activités pour les jeunes, de l'environnement scolaire, des parcs, des dispositions en matière de circulation, des espaces et des activités de loisirs, débouche effectivement sur une amélioration des services proposés aux jeunes. La pleine participation des jeunes et la mise à profit de leurs « connaissances tacites », mais aussi de leurs perceptions, de leurs idées et de leur créativité sont essentielles pour donner aux jeunes des expériences positives et pour garantir la qualité des services publics.

¹¹ www.unicef.org/specialsession

¹² Lansdown, G., Youth participation in decision-making, UN Conference "Global priorities for youth" 2002.

- **La citoyenneté active passe obligatoirement par la formation**

Les capacités nécessaires à l'exercice de la citoyenneté n'étant pas innées, elles doivent être apprises. Négliger la formation à la citoyenneté a de graves conséquences sur l'avenir de la démocratie. Les résultats de diverses recherches montrent que le fait de ne pas enseigner aux jeunes la démocratie – dans la famille, à l'école, par les pairs, durant les loisirs ou dans le cadre des activités de jeunesse organisées (organisations de jeunesse et travail de jeunesse municipal) – favorise une attitude cynique à l'égard de la politique, un faible taux de participation électorale, une méfiance vis-à-vis des hommes politiques, des partis politiques et des organisations de jeunesse politiques. De plus, il apparaît que ces jeunes (sans expérience de l'éducation à la citoyenneté) sont influençables par leurs pairs engagés dans des mouvements politiques extrémistes et violents.¹³

(2) L'apprentissage non formel est important car :

- **Il favorise l'apprentissage de capacités et de compétences essentielles**

Une étude sur l'apprentissage non formel, dirigée par Pasi Sahlberg (1999) énumère les manières d'améliorer le développement et l'apprentissage des jeunes : Premièrement, l'apprentissage non formel peut développer les capacités d'apprentissage et les compétences nécessaires au travail, aux études, aux loisirs et à la vie en général. Deuxièmement, il favorise la socialisation et l'acquisition de compétences sociales utiles. Troisièmement, il augmente le niveau de participation active à la vie de la collectivité.¹⁴

- **Il enrichit les environnements d'apprentissage des jeunes**

L'éducation formelle repose encore largement sur la cognition individuelle, l'apprentissage théorique et l'apport, par l'enseignant, de faits et de généralisations. L'apprentissage non formel enrichit cette approche en mettant l'accent sur l'apprentissage social, sur les liens avec la vie réelle et sur des processus qui favorisent chez l'apprenant une réflexion critique sur les connaissances et les valeurs. L'éducation non formelle apparaît donc comme un environnement d'apprentissage venant compléter l'éducation formelle et l'éducation tout au long de la vie.¹⁵

- **Il intègre dans l'éducation à la citoyenneté des valeurs, des expériences personnelles et une réflexion critique**

Une étude menée dans vingt-quatre pays sur l'éducation à la citoyenneté met en évidence l'importance excessive accordée aux « connaissances », alors qu'il faudrait privilégier la « réflexion personnelle critique », la « participation » et les « valeurs ». A cette éducation formelle, fondée sur les faits et axée sur l'enseignant, il faudrait ajouter des éléments caractéristiques de l'éducation non formelle : des liens plus évidents avec les perceptions et les expériences de l'apprenant, une relation plus directe avec les

¹³ Direction de la Jeunesse et du Sport, CdE, projet de rapport du séminaire de recherche « Qu'en est-il de la participation politique des jeunes ? »,

¹⁴ Sahlberg, P., *Building Bridges for Learning. The recognition and value of non-formal education in youth activity*, Forum européen de la Jeunesse, Bruxelles, 1999.

¹⁵ Voir aussi Recommandation 1437 (2000) 1 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

situations de la vie réelle, une présentation plus transparente des valeurs et des intérêts politiques et une grande importance accordée à la réflexion critique.¹⁶ Cette approche va dans le sens de l'objectif qui vise à développer la participation des jeunes par le biais d'expériences dans l'environnement immédiat : famille, école, loisirs et milieu de travail.¹⁷ Les capacités nécessaires à la citoyenneté active doivent s'apprendre dans des contextes de vie réelle et toucher des questions qui concernent les jeunes.

- **Il élargit le spectre de l'engagement des jeunes et a des répercussions sur les politiques institutionnelles**

De plus en plus, les jeunes expriment leurs aspirations dans le cadre d'actions et de mouvements locaux et mondiaux, de campagnes, manifestations, choix de vie, événements culturels, associations de jeunes et autres activités de la société civile. Les questions politiques et sociales font l'objet d'analyses, de débats, de négociations et de critiques qui donnent lieu à des actions et à des expériences et peuvent aussi contribuer au renforcement des politiques institutionnelles. D'abord, les idées et les questions soulevées et développées dans ces contextes d'apprentissage non formel enrichissent les débats sur les politiques institutionnelles. Ensuite, dans les secteurs non formels, les jeunes acquièrent des compétences et des capacités dont ils ont aussi besoin pour devenir des citoyens actifs dans les politiques traditionnelles. Par ailleurs, l'hypothèse a été émise que les jeunes impliqués dans des mouvements de protestation avaient plus de chances de s'engager par la suite dans la politique traditionnelle et que ces différentes phases s'inscrivent dans une sorte de cycle de vie normal de l'engagement politique (Hoskins, 2003).

- **Il est un instrument puissant d'intégration sociale**

L'apprentissage non formel a été mis en œuvre, avec succès, par les ONG et le secteur public pour améliorer l'employabilité des jeunes, aider les laissés-pour-compte à terminer leurs études, encourager les élèves en difficulté à améliorer leurs résultats, et soutenir les jeunes à risque ou ayant des problèmes comportementaux. A titre d'exemple, on peut citer ce projet en faveur de l'emploi qui fait appel à des activités artistiques, à l'artisanat ou aux nouveaux médias pour encourager les jeunes chômeurs à se fixer des objectifs professionnels, à acquérir les compétences et les capacités nécessaires pour obtenir un emploi ou une formation, à se familiariser avec les codes et pratiques de la vie professionnelle, et à consolider leur confiance en eux.

- **Il constitue une méthode efficace de communication et d'intervention**

« Faire la leçon » aux jeunes, n'est pas toujours une méthode efficace. Concernant l'éducation à la santé, par exemple, les campagnes à l'école contre l'alcool, le tabac et la drogue ont été inefficaces. Par contre, de nouvelles approches, comme l'éducation par les pairs, largement employée dans la lutte contre le sida, le tabac, l'alcool et la drogue et d'autres modes de vie néfastes pour la santé, ont donné des résultats prometteurs. Les jeunes semblent prendre les messages plus au sérieux quand on leur laisse la possibilité de discuter avec leurs pairs et de tirer leurs propres conclusions.

(3) Il faut une politique de jeunesse intégrée, car :

¹⁶ Parker, W., (dir) *Education for democracy*, Greenwich, 2002.

¹⁷ CPLRE, Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale, 2003.

- **les questions de jeunesse risquent de passer entre les mailles des divers secteurs de l'administration publique.**

Dans la mesure où les questions de jeunesse ne sont qu'un aspect, souvent mineur, des affaires sociales, de la santé, de l'emploi, du logement, de l'aménagement urbain, etc, personne n'est là pour protéger spécifiquement les intérêts des jeunes, et les jeunes eux-mêmes ne sont souvent pas en position de défendre leurs intérêts, il convient donc d'engager une action spécifique pour veiller à ce que leurs besoins soient pris en compte. Les décideurs, qu'il s'agisse des fonctionnaires ou des élus politiques, sont en grande majorité des adultes. Par exemple, au niveau municipal, le groupe d'âge des 18-29 ans est largement sous-représenté dans les instances décisionnelles. Or la prise de décision publique exige une politique qui coordonne les questions de jeunesse à partir d'une vision globale des besoins et des préoccupations des jeunes.

- **La participation des jeunes ne devrait pas se limiter aux activités récréatives.**

Les jeunes devraient avoir leur mot à dire sur toutes les questions qui les concernent. La plupart des décisions sont prises en dehors des services de jeunesse, souvent réduits à gérer les activités de loisirs. Le secteur de la jeunesse devrait jouer un rôle de coordination pour veiller à ce que les jeunes puissent devenir acteurs de leur vie dans d'autres domaines, comme l'éducation, l'emploi, le logement, la santé et l'environnement.

4. Comment mettre en œuvre les politiques de jeunesse ?

Cette section examine le processus de fixation d'objectifs pour les politiques de jeunesse, d'abord au plan national, puis au niveau local (« Des objectifs nationaux et internationaux à l'action locale »). Ensuite, elle détaille les deux principaux objectifs de la politique de jeunesse, à savoir : la promotion de la participation des jeunes (apprentissage de la citoyenneté) et l'amélioration de leurs conditions de vie par une coopération intersectorielle (politique de jeunesse intégrée).

4.1 Des objectifs nationaux et internationaux à l'action locale

Le rôle de l'Etat en relation avec les échelons régionaux et municipaux est triple : il devrait (1) formuler des orientations politiques ; (2) mettre en place, au moyen de législations, des dispositions budgétaires et d'autres moyens, les conditions et les cadres de l'action locale et régionale ; et (3) assurer le suivi de la mise en œuvre des objectifs.

Ces rôles ont également été mis en relief par certains développements récents concernant les politiques nationales de jeunesse. Une synthèse des analyses des politiques nationales de jeunesse menées par le Conseil de l'Europe (Williamson, 2002) conclut que, ces dernières années, la plupart des pays ont étendu de façon significative leur politique de jeunesse au niveau de leur conception et de leur mise en œuvre : la tranche d'âge concernée s'est élargie et les champs d'action se sont multipliés. Par ailleurs, se dessine une tendance à établir (ou à maintenir), dans la politique de jeunesse, une gestion centralisée. Face à des obligations plus nombreuses

et à cet intérêt pour une gestion centrale, diverses questions se posent, dont : la fixation de priorités, la réalisation des objectifs, l'affectation et la gestion des ressources, l'évaluation des résultats et l'affirmation de la politique de jeunesse en tant que processus en développement continu : comment établir un programme guidé par des priorités et des objectifs ? Comment *soutenir les régions et les collectivités locales* dans la mise en œuvre des objectifs de la politique de jeunesse ? Comment *garantir la qualité de la mise en œuvre* ? Comment faire du processus dans sa globalité une *expérience d'apprentissage* ? Comment *impliquer les bons partenaires*, les régions, les collectivités locales, les différents secteurs – et les jeunes – dans les processus de planification, de mise en œuvre et d'évaluation ? Comment garantir un niveau minimal de services pour les jeunes ?

Gérer les objectifs de la politique de jeunesse

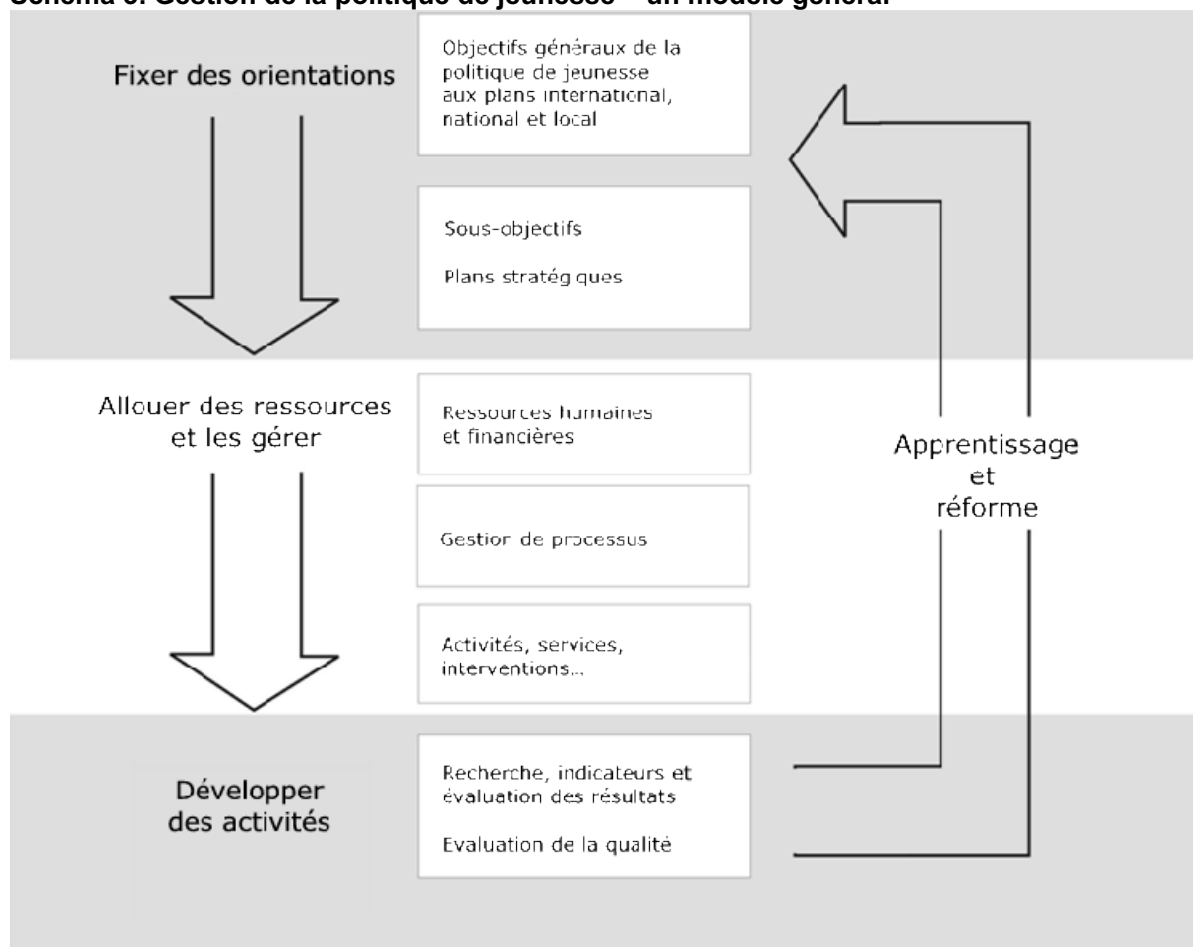
La gestion des objectifs se fait selon le processus suivant (voir aussi schéma 3) :

1. Etablissement des objectifs. Fondamentalement, il existe deux types d'approches : définir des orientations peu directives ou établir des objectifs concrets. A titre d'exemple, l'objectif de la politique de jeunesse finlandaise est très général : améliorer les conditions de vie des jeunes et leur permettre de s'investir dans des activités civiques. L'Etat préfère laisser aux niveaux local et régional la liberté de préciser cet objectif, espérant des réponses plus adaptées aux conditions et besoins d'une municipalité donnée. Il en résulte une plus grande flexibilité locale et une moins grande gestion centrale. L'inconvénient est qu'il est difficile de connaître l'efficacité de cette politique et de savoir comment l'améliorer ; par ailleurs, il n'est pas facile de rendre des comptes de manière transparente au gouvernement et aux contribuables de l'utilisation des ressources publiques. L'autre approche d'une politique publique de la jeunesse serait d'élaborer des sous-objectifs concrets, de les répercuter en cascade au niveau local, de mesurer leur pertinence et leur efficacité et de modifier les objectifs et sous-objectifs initiaux si nécessaire. Citons en exemple les politiques de jeunesse suédoise ou britannique. Cette approche offre la possibilité d'un processus d'apprentissage permettant de développer davantage les politiques publiques et de rendre l'utilisation des fonds publics transparente. Le principal inconvénient est qu'une telle gestion par le haut peut aller à l'encontre de l'autonomie au niveau local (et entraver sa mise en œuvre) et réduire la flexibilité et l'innovation du véritable travail sur le terrain mené auprès des jeunes.

2. Fourniture de structures et de ressources. Certains pays disposent de législations spécifiques concernant les jeunes, qui définissent les objectifs, les structures et les dispositions financières du soutien de l'Etat au travail de jeunesse. Le problème avec les décrets et les lois, selon Williamson, est qu'ils ne débouchent pas forcément sur une pratique efficace, à moins que ne soient mises à disposition des ressources et des structures adaptées pour la fourniture des services (Williamson, 2002). Pour illustrer cette approche, le présent rapport propose un ensemble minimum d'opportunités et d'expériences pour l'apprentissage de la citoyenneté et pour une politique de jeunesse intégrée (voir chapitres correspondants). A l'Etat incombe aussi la responsabilité de développer des méthodes pour le travail de jeunesse, en relation avec ses principaux objectifs (apprentissage de la citoyenneté et politique de jeunesse intégrée). Un des aspects de ce travail est l'affectation de fonds sur le long terme (5-10 ans) pour des projets de développement. Par ailleurs, les ressources et les activités doivent être bien gérées (pour plus de détails, voir le chapitre sur « Les réformes de la gestion publique et le secteur de la jeunesse »).

3. Evaluation des résultats. Si le service public en faveur de la jeunesse était une institution d'enseignement, il devrait en permanence tirer les leçons des politiques et des activités qu'il met en œuvre aux niveaux régional et local. Cela est impensable sans l'établissement d'objectifs cohérents et concrets, et sans des moyens fiables permettant de rendre compte des résultats obtenus. L'action de la politique de jeunesse doit aller de pair avec la collecte de données empiriques et l'évaluation objective : comment les objectifs sont-ils réalisés? Cette analyse apporte les informations nécessaires pour développer les activités et les programmes de politique nationale de jeunesse qui les sous-tendent. Parallèlement, les données empiriques sur les résultats du processus de mise en œuvre permettent également au secteur de la jeunesse de rendre des comptes aux bailleurs de fonds : conseil municipal ou régional, Etat. De nombreuses collectivités locales aimeraient que l'Etat encourage le développement méthodologique au niveau local en suggérant concrètement des méthodes de participation des jeunes, des mesures pour coopérer sur les questions de jeunesse au niveau local, des programmes de politique de jeunesse, des façons de mener des politiques de jeunesse fondées sur la connaissance, etc.

Schéma 3. Gestion de la politique de jeunesse – un modèle général



Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont, en matière de politiques de jeunesse, des objectifs relativement similaires : en effet, ils sont d'accord pour promouvoir la participation des jeunes, considérer la jeunesse comme une ressource, améliorer l'autonomisation des conditions de vie par le biais d'une politique de jeunesse intégrée,

favoriser l'intégration sociale de tous les jeunes (des minorités ethniques en particulier) et soutenir la diversité culturelle (Williamson, 2002, p. 44). Certains ont accordé une importance particulière à tel ou tel objectif une place spécifique mais, comme il est dit dans le rapport du Conseil de l'Europe sur les politiques nationales de jeunesse, il n'y a pas de conflit ou de divergence d'opinion sur les objectifs fondamentaux de la politique de jeunesse (Williamson, 2002).

Certaines politiques nationales de jeunesse donnent une forme précise à ces objectifs généraux. Par exemple, le gouvernement suédois a, dans un projet de loi (1999:115), défini trois objectifs : (1) la création de conditions favorables à une vie indépendante (objectif d'indépendance), (2) des possibilités réelles de participation (objectif de pouvoir), et (3) la reconnaissance des jeunes en tant que ressource (objectif de ressource). Ces trois objectifs sont à leur tour subdivisés en quarante et un sous-objectifs plus concrets et mesurables. L'objectif de cette stratégie est, premièrement, de *guider* les collectivités locales dans le sens des priorités de la politique gouvernementale de jeunesse ; deuxièmement, de garantir une certaine égalité des services destinés aux jeunes sur tout le territoire et ; troisièmement, de pouvoir évaluer la mise en œuvre de ces objectifs (en menant des recherches indépendantes et en réunissant des statistiques) et d'engager une réflexion ouverte sur les modifications envisageables.¹⁸

Un des défis majeurs que doit relever l'objectif d'une gestion centrale dans des pays comme la Suède (et d'autres pays nordiques) est la forte autonomie des collectivités locales. Lors de l'adoption du projet de loi sur la politique de jeunesse, celles-ci ont exprimé leurs préoccupations face à cette nouvelle législation. Elles ont (1) manifesté leur inquiétude au sujet de leur autonomie dans ce contexte, (2) déploré le manque de fonds affectés aux objectifs du gouvernement, et (3) exprimé leur scepticisme quant à la façon dont ces objectifs avaient été formulés. Le groupe d'experts du Conseil de l'Europe chargé d'évaluer la politique de jeunesse suédoise a exprimé les mêmes inquiétudes, notamment au sujet des responsabilités, généralement trop lourdes, confiées aux collectivités locales. Le même problème se pose avec des pays (comme l'Espagne) dotés de pouvoirs régionaux forts. L'équipe internationale d'experts chargée de l'enquête sur la politique de jeunesse espagnole a noté que, au niveau des régions autonomes, les politiques de jeunesse étaient relativement indépendantes de celles promues à l'échelon central. Et, dans ce contexte, elle ne pensait pas qu'elles étaient fortement influencées par la politique centrale.¹⁹

Ces problématiques appellent une clarification et un accord quant aux rôles et aux mandats respectifs des échelons central et régional/local. Un groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur les politiques de jeunesse a proposé que le gouvernement central assume le rôle prépondérant en donnant des orientations. En même temps, il faudrait accorder aux autorités locales une plus grande liberté pour la mise en œuvre des politiques de jeunesse. Par conséquent, les mécanismes choisis pour appliquer cette politique devraient faire preuve d'une certaine souplesse dans le cadre de certains paramètres fixés par l'Etat. Si celui-ci souhaite aller plus loin et proposer des priorités concrètes ou fixer des sous-objectifs explicites, il conviendrait d'impliquer les collectivités locales dans le processus global de définition des objectifs nationaux.²⁰

¹⁸ voir www.ungdomsstyrelsen.se.

¹⁹ Rapport international de la politique de jeunesse de l'Espagne, p.51-52.

²⁰ CDEJ (2003) 16, Comité restreint d'experts sur l'établissement de lignes directrices sur la formulation et la mise en œuvre des politiques de jeunesse; note du secrétariat préparé par la Direction de la Jeunesse et du Sport/Conseil de l'Europe, 24 juin 2003.

Instaurer un dialogue entre l'Etat et les collectivités locales devrait par ailleurs accroître la motivation et l'engagement de ces dernières.

Il a souvent été dit que les politiques nationales de jeunesse souffraient d'un « déficit de mise en œuvre » (Williamson, 2002, pp. 45). en effet, ses objectifs ne sont généralement pas mis en œuvre de façon satisfaisante au niveau local. De nombreux pays de l'Union européenne, qui prévoient de développer leurs politiques de jeunesse, se trouvent confrontés à un « fossé » entre leur conception et la réalité : les idées fortes qui viennent du centre (gouvernement et Conseil national de la jeunesse) sont d'ordinaire affaiblies par le manque de ressources, la pénurie de personnel, l'absence de compétences ou de structures appropriées. Ces facteurs se combinent de diverses manières pour que la prestation efficace de services et les possibilités offertes aux jeunes soient imprévisibles ».²¹

Le déficit de mise en œuvre est également visible dans de nombreux pays d'Europe occidentale (la plupart sans doute). Le groupe d'experts sur les politiques nationales de jeunesse en Norvège a fait part de sa préoccupation et « exprimé sa curiosité et une certaine inquiétude sur la manière dont les aspirations mises en avant dans le travail de l'administration centrale étaient garanties, plutôt que simplement *rendues possibles* en termes de prestations locales ».²²

Suivent quelques idées d'amélioration :

- définir, pour la politique de jeunesse, des objectifs sans équivoque, clairs en termes idéologiques, mesurables et en rapport avec les ressources disponibles ;
- fournir les structures et les ressources nécessaires à la mise en œuvre des objectifs ;
- rendre transparente la « voie hiérarchique » entre les structures de jeunesse publiques, les régions et le niveau municipal ;
- établir un système d'évaluation continu, factuel et transparent des politiques de jeunesse.²³

Les réformes de la gestion publique et le secteur de la jeunesse

Les 20 à 25 dernières années ont connu une vague de réformes de la gestion publique. Les changements les plus récents sont le modèle de réforme connu sous le nom de « Nouvelle gestion publique », originaire de Nouvelle-Zélande, d'Australie, du Royaume-Uni et des Etats-Unis. Ce modèle s'est étendu sous une forme modifiée dans de nombreux autres pays occidentaux.²⁴ Les principaux éléments de la réforme sont les suivants :

²¹ Analyse de la politique de jeunesse lituanienne, Vilnius 2002, p. 130.

²² Politique de la jeunesse en Norvège, Rapport du groupe international d'experts, Conseil de l'Europe, DJS/CMJ (2004) 1, p. 15.

²³ Voir par exemple « Quality Assurance Framework » of the Kent County Council Youth Service, Royaume-Uni.

²⁴ Pollit et Bouckaert (2004) distinguent, après avoir étudié quinze pays occidentaux, deux grands modèles de réforme. L'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les Etats-Unis forment le noyau dur de « la nouvelle gestion publique ». Par contre, la Belgique, la Finlande, la France, les Pays-Bas, l'Italie, l'Allemagne et la Suède forment ce que l'on pourrait appeler les « Etats néo-wéberiens », qui accordent une grande importance à l'Etat et à une large couverture des services publics, mais adoptent néanmoins des « néo-éléments » comme la participation des citoyens, la gestion basée sur les résultats et la transformation

- réduire les dépenses publiques ou limiter leur croissance,
- améliorer la performance (efficacité et efficacie) et la transparence (utilisation transparente des ressources),
- créer des réseaux (coopération avec d'autres secteurs et avec la société civile) et des partenariats (avec le secteur privé),
- accroître la réactivité aux citoyens et la participation des usagers.

Même si le secteur de la jeunesse ne représente qu'une petite partie de l'ensemble du secteur public, il est néanmoins touché par la façon dont ce dernier est géré. Ainsi, dans la plupart des pays, le secteur de la jeunesse a également subi des réductions budgétaires, ou pour le moins un ralentissement de la croissance. Cette tendance s'accompagne de l'introduction de techniques de gestion des ressources humaines et financières (généralement directement inspirées du secteur privé) comme le Management par objectifs, le Management par résultats, le Management de la qualité, l'EFQM, le CAF, le Benchmarking, les techniques d'évaluation de la qualité, le BSC (tableau de bord prospectif), les indicateurs de performance, la budgétisation fondée sur les résultats, etc. Dans certains pays, le secteur de la jeunesse a rapidement réussi à appliquer ces techniques, tandis que d'autres pays ont recours à des méthodes plus traditionnelles de gestion – qui n'en restent pas moins efficaces (voir Pollit et Bouckaert, pp. 61-63). En outre, afin d'accroître ses ressources, le secteur de la jeunesse a lui aussi recherché des partenariats avec des entreprises privées (souvent appelés PPP – Partenariats Public-Privé). Des événements très importants pour la jeunesse ont été sponsorisés par telle ou telle entreprise qui souhaitait se faire davantage connaître auprès des jeunes et /ou améliorer son image en tant qu'« entrepreneur citoyen » socialement responsable.

A bien des égards, le secteur de la jeunesse peut aussi être considéré comme un élève modèle pour ce qui est des attentes en matière de réformes de la gestion publique. Par ses activités visant à promouvoir la participation des jeunes dans les prestations de services destinés à la jeunesse, ce secteur est un exemple de bonne pratique ou de norme de référence pour « accroître la réactivité aux citoyens et la participation des usagers ». La co-gestion du secteur de la jeunesse du Conseil de l'Europe est un excellent exemple de la manière dont les citoyens ou « usagers » sont associés aux décisions concernant les services et activités qui les concernent. Il en va de même pour les nombreux jeunes participant au niveau local à la planification et à la mise en œuvre des services qui leur sont destinés. On peut également citer la demande actuelle de création de réseaux entre le secteur public et la société civile. L'un des principaux objectifs du secteur de la jeunesse est la coopération intersectorielle, domaine dans lequel il peut se prévaloir de multiples exemples de bonne pratique. Dans nombre de pays, la majeure partie des services pour la jeunesse sont possibles grâce à la coopération avec des organisations de jeunesse, les jeunes eux-mêmes et d'autres représentants de la société civile. En ce sens aussi, le secteur de la jeunesse sert de référence.

Toutefois, malgré ces succès, il reste encore beaucoup à faire dans le secteur public de la jeunesse pour répondre aux attentes de réformes en matière de gestion. L'une des idées principales de ces réformes est l'hypothèse²⁵ selon laquelle tout est en perpétuel mouvement, ce qui demande des méthodes de gestion garantissant un

du rôle du fonctionnaire qui, de spécialiste bureaucratique des règlements et des procédures qu'il était, devient un manager professionnel à l'écoute des besoins des usagers.

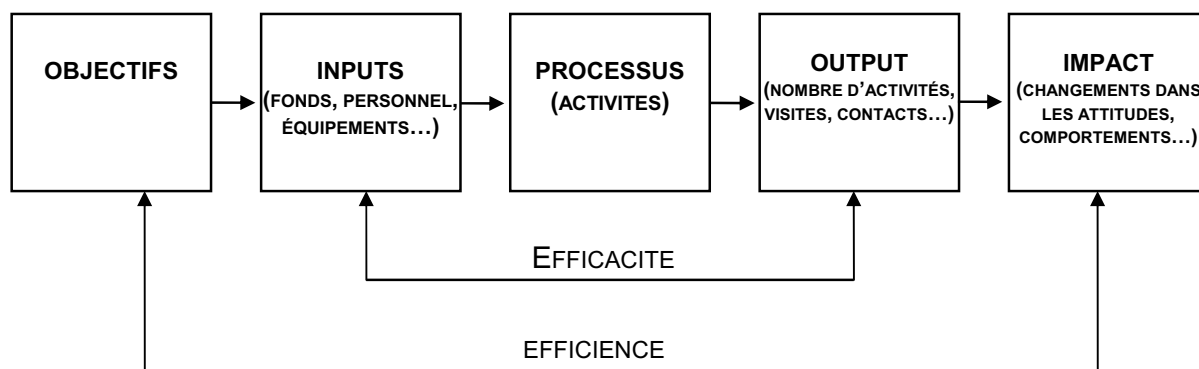
²⁵ Pour une discussion critique de cette hypothèse, voir Pollitt 2000.

processus continu d'innovation et de changement. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, les conditions et les modes de vie des jeunes se modifient rapidement. Afin de pouvoir réagir, il faut des méthodes de gestion qui privilégient le suivi empirique intensif des milieux de jeunesse et, à partir de là, accorder de l'importance à l'évaluation, aux réformes et à l'innovation permanente des méthodes de travail et des plans d'action pour la jeunesse. Nombre des nouvelles méthodes de gestion mentionnées ci-dessus vont dans ce sens. La mise en œuvre des politiques nationales suédoises de la jeunesse est un bon exemple du recours au management par objectifs à un niveau national, et le « Cadre d'assurance qualité » du Service de la jeunesse du Conseil de comté du Kent (Royaume-Uni) est un exemple de développement et d'évaluation du travail de la jeunesse au niveau local. Ces techniques ont leurs défauts, mais elles ont également de vastes potentiels si on les applique correctement au secteur de la jeunesse.

Il existe une demande accrue d'efficience et d'efficacité du secteur public (voir Schéma 4). Pour aller dans ce sens et garantir la transparence de ressources investies aux yeux des contribuables, il convient de prendre des mesures objectives. L'« efficience » renvoie aux liens entre « intrants » et les « extrants ».²⁶ Prenons un exemple : l'administration de la jeunesse veut encourager les jeunes à devenir des citoyens actifs (objectif) et fournit le soutien financier, les installations, le personnel, etc aux organisations de jeunesse (intrant), qui mènent leurs activités (moyens), activités qui seront évaluées à travers le nombre de membres ou d'activités (résultats). La relation entre l'investissement de l'administration (intrants) et ses résultats (membres, activités) est la mesure de son efficience. C'est une première mesure ou évaluation de l'utilisation efficace des deniers publics. Cela vaut mieux que de se contenter de donner de l'argent ou d'autres ressources et de *partir du principe* que la contribution des contribuables est utilisée à bon escient. Toutefois, même la mesure de l'efficience peut se révéler insuffisante. Ainsi, pour réduire l'usage des stupéfiants parmi les jeunes (objectif), des fonds sont alloués aux autorités sanitaires, à la police et aux ONG (apports) pour organiser des campagnes d'information à l'école (moyens). La relation entre les intrants et les résultats (nombre d'écoliers assistant aux campagnes, nombre de campagnes) peut être très bonne et toucher un large public (un grand nombre de jeunes peuvent être touchés pour un coût très faible). Les mesures objectives permettraient d'y voir une activité très efficace. Cependant, comme l'a récemment prouvé une étude de suivi plus détaillée (Babor et autres, 2003), ces campagnes n'ont pas eu d'effet sur la consommation réelle de stupéfiants chez les jeunes. Dans certains cas, elles ont même accru l'intérêt des jeunes envers ces substances. Cet exemple montre qu'il est très important de connaître (et mesurer) également les *effets* (ou *résultats*) d'une activité : les investissements (apports) et activités ont-ils eu des effets sur le comportement réel des jeunes ? La relation entre l'objectif d'une politique et ses effets est appelée *efficacité*. Malheureusement, il n'est pas facile de mesurer les effets des programmes et activités du secteur public. Il faudrait se placer dans une perspective à long terme (et mener un suivi de la vie des jeunes après une activité donnée) et investir dans des recherches intensives (en utilisant un vaste éventail de méthodes de recherche pour évaluer les effets). Le secteur de la jeunesse pose notamment problème dès lors qu'il s'agit de montrer que les ressources investies dans les activités pour la jeunesse sont un bon investissement. Il serait donc important de coopérer avec le domaine de la recherche et d'investir dans des mesures visant à apprécier l'efficacité (les effets) des programmes de politiques de jeunesse et des activités et interventions en faveur de la jeunesse.

²⁶ Pour plus de détails, voir Boyne et autres, 2003.

Figure 4: Efficacité et Efficience



En résumé, les effets des récentes réformes du secteur public dans le domaine de la jeunesse ont été de trois sortes. Premièrement, il y a eu des effets indéniablement négatifs (budgets réduits, davantage de travail administratif). Deuxièmement, de nouvelles méthodes visant à développer le travail et les politiques de jeunesse ont vu le jour (méthodes de gestion fondées sur les résultats, assurance qualité, etc) et troisièmement, dans certains domaines, le secteur de la jeunesse peut être considéré comme un précurseur en matière de réformes de la gestion publique (participation des usagers, mise en place de réseaux entre les secteurs et avec la société civile).

L'une des limites de la réforme actuelle de la gestion publique est l'importance très nette et non justifiée qu'elle met sur la gestion stratégique (ou gestion du changement), comme si tout ce qui comptait en matière de prestations de service public était la poursuite incessante de nouvelles stratégies, services ou activités. Cependant, il y a aussi ce que l'on appelle la gestion opérationnelle : gérer les activités quotidiennes ; faire fonctionner les centres de jeunesse et garder opérationnels les éducateurs sur le terrain, organiser des événements culturels ou des camps de jeunes et veiller à ce que les organisations de jeunesse fonctionnent correctement. Tout en étant ouverts aux changements, il faut affecter des ressources à la gestion opérationnelle et garantir un niveau élémentaire de services – quelque chose que nous avons appelé « un ensemble minimum d'opportunités et d'expériences ». Peut-être la conclusion la plus importante de cette discussion est-elle de comprendre que la politique de jeunesse et le travail de jeunesse doivent œuvrer simultanément sur deux fronts : créer une culture de la gestion, qui garantisse son évolution permanente, et garantir parallèlement « un ensemble minimum d'opportunités et d'expériences » pour les jeunes.

4.2 Apprentissage de la citoyenneté

Comme souligné précédemment (chapitre 1), l'enjeu majeur de la politique de jeunesse consiste à promouvoir la participation des jeunes par le biais des structures de la démocratie représentative, et à développer d'autres formes de participation en accordant une attention particulière aux jeunes défavorisés. Sa mission centrale est d'amener les jeunes à devenir des citoyens actifs grâce à l'acquisition des compétences requises (voir schéma 2). Pour ce faire, le secteur de la jeunesse devrait offrir aux jeunes un ensemble d'opportunités et d'expériences d'apprentissage. En gros, cet ensemble comprend des opportunités et des expériences en matière de

participation, d'expression, d'apprentissage interculturel, d'information, de vie associative et de soutien pour faire face aux risques.

L'apprentissage de la citoyenneté : un ensemble minimum d'opportunités et d'expériences

Les politiques de jeunesse devraient offrir *un ensemble minimum d'opportunités et d'expériences* auquel les jeunes devraient avoir accès pour augmenter leurs chances d'être des acteurs de premier plan de la démocratie et de réussir leur intégration sociale. Ces opportunités et ces expériences constituent le champ d'action de la politique de jeunesse dans sa démarche de promotion de l'apprentissage de la citoyenneté. Elles devraient être mises en œuvre différemment selon les pays compte tenu de la diversité des systèmes administratifs, des dispositions départementales, des orientations politiques et de la situation des jeunes au plan local.²⁷ Cet ensemble minimum d'opportunités et d'expériences se présente sous la forme d'une liste de services en faveur de l'apprentissage de la citoyenneté et de la participation des jeunes :

1. reconnaissance et mise en œuvre des talents et des compétences acquis dans des secteurs non formels ;
2. système de soutien aux organisations de jeunesse et autres groupes de jeunes ;
3. services de conseil et d'information destinés à la jeunesse ;
4. opportunités d'apprentissage interculturel (soutien à la mobilité, échanges de jeunes, travail bénévole à l'étranger) ;
5. opportunités pour le travail de jeunesse culturelle (soutien aux productions culturelles des jeunes, etc.) ;
6. accès aux nouvelles technologies et aux services en ligne pour la jeunesse ;
7. mesures pour garantir l'accès des jeunes défavorisés à l'apprentissage de la citoyenneté et à la participation ;
8. opportunités de participation à l'élaboration des politiques aux plans international, national et local, concernant le service de jeunesse et les autres secteurs touchant aux questions de jeunesse : éducation, sport, services sanitaires et sociaux, logement, emploi, planification urbaine.

Cette liste place en première position la promotion de l'apprentissage non formel – qui est l'approche pédagogique de base du travail de jeunesse (1) -, puis répertorie les

²⁷ *Exemple d'un ensemble d'opportunités proposé au niveau national pour le plan local (Finlande) :*

Les gouvernements peuvent souhaiter mettre sur pied leur propre ensemble d'opportunités et d'expériences à destination du niveau régional et/ou municipal. A titre d'exemple, suit la liste de services pour la jeunesse qu'un groupe d'experts (2003) du ministère finlandais de l'Éducation recommandait à chaque municipalité d'offrir à sa jeunesse locale :

- un soutien financier aux organisations de jeunesse et aux groupes de jeunes non organisés ;
- des locaux pour les jeunes ;
- un travailleur de jeunesse municipal (pris en charge par la municipalité) ;
- des ateliers « emploi » pour les jeunes ;
- un point d'information et de conseil pour les jeunes ;
- des activités après l'école dans l'enseignement obligatoire ;
- un travail de jeunesse d'ouverture ;
- un accès libre à Internet ;
- des loisirs instructifs ;
- des camps d'été.

services et les mesures clés du secteur de la jeunesse (2-7) et, enfin, propose la participation en tant que méthodologie fondamentale (8).

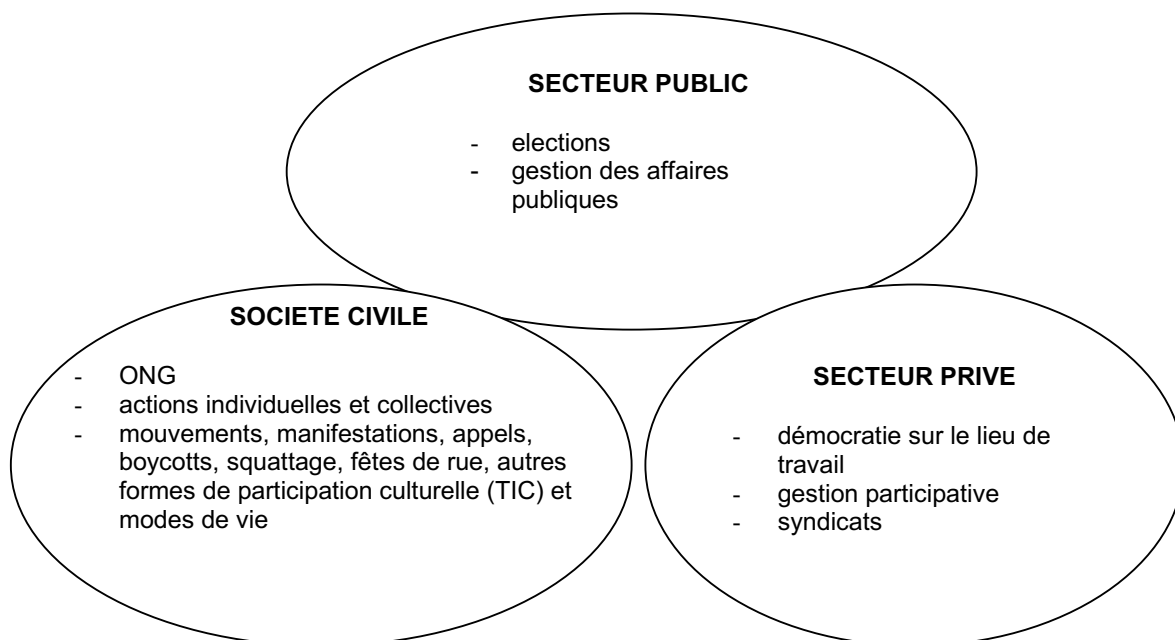
L'apprentissage non formel renvoie à la fois au développement personnel, à la citoyenneté active, aux talents de vie, et aux capacités qui sont facteurs d'intégration sociale, comme l'employabilité. Les adeptes de l'apprentissage non formel tendent à mettre l'accent sur l'un ou l'autre de ces éléments. D'un côté, apprendre à développer et à exprimer son identité, mais aussi à devenir un citoyen actif, est perçu comme le noyau de l'apprentissage non formel. D'un autre côté, on reconnaît de plus en plus la valeur des interventions potentielles d'apprentissage non formel dans le domaine de l'intégration sur le marché de l'emploi, le travail avec les laissés-pour-compte ou les jeunes dépourvus de motivation pour l'apprentissage, le renforcement des talents de vie des jeunes et le développement de nouvelles méthodes pour l'information des jeunes (comme l'éducation par les pairs). Même si l'apprentissage non formel a des effets divers, il n'est peut-être pas nécessaire de l'isoler ou de créer des clivages ; il serait préférable de promouvoir sa reconnaissance et de construire des ponts en direction d'autres modes d'apprentissage.²⁸

En principe, la participation des jeunes devrait concerner toutes les sphères de la vie. Les jeunes devraient pouvoir prendre part à la prise de décision dans la vie professionnelle, dans la gestion des affaires publiques et dans la société civile (voir schéma 5 ci-dessous). Le débat sur la participation des jeunes tourne en grande partie autour de leur faible participation électorale et de leur méfiance vis-à-vis des structures politiques. Pour remédier à ce négativisme, une stratégie consiste à permettre aux jeunes de participer en tant que citoyens à la gouvernance publique, notamment dans le secteur de la jeunesse. Comme ce document entend le montrer, il reste beaucoup à faire pour accroître la participation des jeunes dans l'administration publique. Ceci dit, le secteur associatif est peut-être celui où les jeunes peuvent le mieux développer leurs idées politiques et s'exprimer. Les organisations et les mouvements de jeunesse, les manifestations, les appels, les actions culturelles, Internet, les choix de vie, sont autant d'exemples de multiples formes d'expression des jeunes dans la société civile. Ainsi, les possibilités de participation à la société civile par rapport à celles du secteur public offrent un vaste choix de moyens et de formes. Par ailleurs, la participation à la société civile couvre une grande variété de thèmes et sujets allant du quotidien, comme les styles de vie exotiques, aux grandes questions sur la mondialisation. Malgré les différences, il est réaliste de partir de l'hypothèse qu'un large éventail d'activités liées à la citoyenneté renforce la démocratie pluraliste. Il est dans l'intérêt de la société et du secteur public de créer les conditions nécessaires à la participation civile et au fonctionnement d'une société civile autonome et dynamique.

²⁸ Comme le souligne Pasi Sahlberg (1999), les organisations de jeunesse et les autres formes d'éducation non formelle doivent se développer pour optimiser le potentiel de l'apprentissage non formel. Premièrement, le secteur de l'éducation doit convenir d'une nouvelle conception de l'apprentissage basée sur le principe « d'environnements d'apprentissage complémentaires ». L'apprentissage non formel possède ses caractéristiques propres (l'apprentissage en tant que processus, orienté sur l'apprenant, une conception des connaissances pragmatique et émancipatrice, des liens avec les préoccupations de la vie réelle, etc), mais doit être appréhendé comme un environnement d'apprentissage parmi d'autres, comme l'éducation formelle et les programmes d'apprentissage tout au long de la vie. La seconde étape est d'aider l'apprenant à instituer une coopération entre les différents environnements d'apprentissage. Ensuite, les expériences d'apprentissage doivent être coordonnées en « synchronisant les phases consécutives de l'apprentissage et les formes parallèles d'éducation, de façon à produire un effet utile et cohérent à partir de ces sous-ensembles ». Enfin, la qualité de l'apprentissage non formel doit être évaluée et reconnue.

La participation des jeunes au secteur privé se faisait à l'origine par les syndicats. Selon diverses études, les jeunes ne sont pas très actifs dans les syndicats à l'heure actuelle. En raison des changements dans les philosophies de gestion, qui soutiennent les activités de loisirs des travailleurs et les réseaux informels et qui encouragent la démocratie sur le lieu de travail, notamment grâce à l'amélioration des canaux d'information comme les réseaux Intranet (banques de données internes, bulletins d'informations, forums interactifs, etc), tout contribue à accroître les connaissances, l'intérêt et l'engagement des jeunes concernant les affaires de l'entreprise. En raison de l'évolution démographique, les entreprises privées ne peuvent pas négliger la menace potentielle que représente une main-d'œuvre mal informée : motiver des jeunes dans l'entreprise doit être une stratégie importante.

Schéma 5. Domaines de l'apprentissage et de la pratique de la citoyenneté



La participation des jeunes dans la société civile reflète la façon dont le travail de jeunesse entend s'organiser. Son principe directeur est d'aider les jeunes à mettre en place leurs propres activités et à trouver leurs propres vecteurs d'expression. Fondamentalement, il s'agit donc de soutenir les organisations de jeunesse dans la mise en oeuvre d'activités ciblant leur public ; telle est l'approche adoptée aux niveaux international, national et local. Pour y parvenir, il existe divers services de base que le secteur public peut offrir : système de soutien en faveur des organisations et des groupes de jeunes, structures de conseils et l'information des jeunes, opportunités d'activités d'apprentissage et culturelles, et accès aux nouvelles technologies, etc.

Mais, malgré ses mérites, la vie associative ne touche qu'un nombre limité de jeunes et, dans de nombreux pays, on observe même une baisse de l'intérêt des jeunes vis-à-vis des organisations de jeunesse. Dans certains pays, 5% des jeunes seulement sont affiliés à des organisations de jeunesse. En conséquence de quoi, le secteur public –

dans les pays nordiques en particulier – a renforcé au niveau local son rôle de fournisseur de services pour la jeunesse. De la même façon, le secteur privé et les cultures jeunes commerciales rivalisent sur le créneau des centres d'intérêt, des activités, des modes de vie et même de l'éducation des jeunes.²⁹

On a reproché à certains pays nordiques, où se côtoient une offre importante de services locaux pour la jeunesse et des ONG actives, de créer des loisirs de type éducatif, parce qu'ils étaient conçus et guidés par des adultes et basés sur une approche opérant du sommet vers la base. Les experts internationaux invités à se prononcer sur la politique de jeunesse suédoise ont appelé à des transitions plus fluides entre activités organisées et non organisées. Le travail de jeunesse doit trouver les moyens d'impliquer les jeunes en dehors des organisations et de développer des activités qui ne soient pas des services délivrés par les adultes *pour* les jeunes, mais des activités conçues, mises en œuvre et évaluées *par* les jeunes.

Le dernier point sur la liste des opportunités et des expériences est la « participation des jeunes ». Le rapport du Conseil de l'Europe sur les politiques nationales de jeunesse (Williamson 2002, pp. 89-97) identifie plusieurs obstacles à l'apprentissage effectif des capacités à la citoyenneté et à des opportunités d'apprentissage par la participation :

- dans la plupart des pays, l'éducation à la citoyenneté est absente des programmes scolaires ou y occupe une place marginale ;
- la plupart des structures de participation des jeunes (auditions de jeunes, conseils scolaires et de jeunes, parlements de jeunes) sont symboliques et ne servent qu'à approuver des décisions déjà prises ; elles n'impliquent bien souvent qu'un petit nombre de jeunes.
- dans certains pays, les politiques de jeunesse sont paternalistes, conçues et appliquées par des adultes qui répugnent à « accorder trop de pouvoir aux jeunes » ;
- l'offre d'opportunités de participation est trop restreinte. Certes, les organisations de jeunesse, les ONG politiques en particulier, ont traditionnellement montré le chemin et parfois revendiqué la légitimité de la « voix des jeunes » ; il reste qu'aujourd'hui il faudrait développer des outils de participation, de représentation et d'expression complémentaires.

Face à ces obstacles, la liste de mesures suivantes pourrait être utile :

1. **Soutenir les organisations de jeunesse et les écouter.** La colonne vertébrale d'une démocratie pluraliste est une société civile florissante. Il faut aider les ONG et autres groupes et associations de jeunes afin qu'ils puissent se concentrer sur la mise en œuvre d'activités et non sur la recherche de fonds. Les décideurs du secteur public devraient développer des pratiques de communication avec le secteur civil – et accepter les critiques.
2. **Créer les conditions pour mettre en place des organes autonomes et représentatifs de la jeunesse.** Le Groupe d'experts sur la politique de jeunesse de Malte affirme que « la culture d'un Conseil national de la jeunesse autonome et critique est une priorité pour la santé démocratique d'une grande société civile ».³⁰

²⁹ voir par exemple Naomi Klein, *No Logo*, 2002.

³⁰ La politique de la jeunesse de Malte, Rapport du groupe international d'experts, Conseil de l'Europe, DJS/CMJ (2003) 16, p 70.

Ce type de conseil ainsi que des organes similaires aux niveaux régional et local peuvent fonctionner aussi en tant qu'organisation de lobbying pour la jeunesse et partenaire de l'administration publique chargée des questions de jeunesse.

3. **Changer les comportements des adultes à l'égard de la participation.** La plupart des adultes n'ont pas d'expérience de la participation et tendent à reproduire cette situation avec leurs enfants dans la crainte de perdre leur « autorité parentale ». De plus, les adultes et les parents doutent que les jeunes et les enfants possèdent l'expérience nécessaire, la compréhension et autres compétences requises pour prendre des décisions qui sont traditionnellement de leur ressort. Or, comme évoqué précédemment, les enfants ne doivent pas être « simplement les destinataires de la protection des adultes, mais des acteurs de leur vie ».
4. **Passer des « auditions de jeunes » à une « véritable participation » des jeunes.** Une étude suédoise conduite auprès de dix municipalités engagées en faveur de la participation des jeunes a montré que les décideurs municipaux ne définissaient pas clairement ce qu'ils entendaient par « participation ». Dans la pratique, il semble s'agir pour eux d'écouter les jeunes, mais pas vraiment de les laisser exercer une quelconque influence. Or, ne pas être pris au sérieux peut aussi décourager les jeunes de participer. Même si le pouvoir est un jeu à somme nulle - ce qui signifie que déléguer du pouvoir aux jeunes revient à en priver d'autres personnes -, il est essentiel que les structures de participation des jeunes soient dotées de pouvoirs.³¹
5. **Développer des structures de participation qui impliquent tous les jeunes.** Bien souvent, force est de constater que les structures de participation ne concernent qu'une minorité de jeunes. Certes, ces structures ont le mérite d'être de véritables « écoles de la démocratie » et de favoriser la prise en compte des affaires de jeunesse par les décideurs. Mais il faudrait faire en sorte d'impliquer davantage de jeunes dans les questions qui les concernent. L'école, éventuellement en coopération avec les acteurs du travail de jeunesse, pourrait jouer à ce titre un rôle de premier plan.
6. **Transformer les « services pour les jeunes » en « expériences de participation ».** Il arrive que les organisations et les collectivités locales fournissent aux jeunes des services divers, souvent en fonction des souhaits et des idées des jeunes eux-mêmes. Mais certains jeunes peuvent souhaiter être davantage associés dans la planification et la mise en œuvre de ces services, autrement dit, ne pas en être seulement les destinataires passifs. Le défi, pour ces organisations et le travail municipal de jeunesse, est de changer le rôle des jeunes de « consommateurs passifs » en « partenaires actifs ».
7. **Elargir la participation des jeunes à tous les secteurs concernant la jeunesse.** Dans de nombreux pays, on observe de bonnes pratiques concernant l'engagement des jeunes dans les processus de prise de décisions relatives aux activités de loisirs. La prochaine étape devrait être l'exportation de ces pratiques dans d'autres secteurs où se prennent des décisions qui concernent les jeunes, comme l'éducation, les sports, la santé, les affaires sociales, le logement, l'aménagement urbain, etc.

³¹ Par exemple, les conseils scolaires de la ville d'Helsinki ont affecté un demi-million d'euros par an à une réflexion sur la façon d'améliorer l'environnement scolaire.

8. **La participation des jeunes n'est pas qu'une question de « démocratie d'utilisateurs ».** La tendance courante consiste à offrir aux jeunes des opportunités de participation dans des domaines dont ils sont les premiers utilisateurs, comme les centres de jeunesse, les bibliothèques, les loisirs de plein air et les écoles. Mais il faudrait aller plus loin : les jeunes ne sont pas seulement les utilisateurs de ces services ; ils sont aussi ces citoyens qui ont leur mot à dire sur toutes les questions qui les intéressent.³²
9. **Impliquer les jeunes passifs et défavorisés.** Les résultats de maintes études sur les politiques de jeunesse montrent que les jeunes défavorisés ont tendance à être tenus à l'écart des structures de participation de la jeunesse ; des mesures spéciales pour les inclure sont donc nécessaires. Par ailleurs, des études sur la participation politique tendent à montrer que les jeunes se répartissent généralement en deux catégories : ceux qui s'intéressent à la politique, votent, discutent de politique avec leurs amis, participent à une organisation ou une activité politique ; et ceux qui se désintéressent de la politique et pour lesquels il faudrait des actions spécifiques de responsabilisation.
10. **Transformer la sensibilité en de nouvelles formes d'engagement.** De plus en plus, les jeunes s'expriment à travers des mouvements, des actions, des campagnes, des manifestations culturelles, les médias, Internet, mais aussi par le biais de leurs choix de vie. De même, leur mobilisation politique a pris la forme d'actions plus individuelles, thématiques, voire uniques, qui sont venues remplacer l'engagement traditionnel collectif dans le cadre de programmes à long terme. Ce nouveau rapport à la politique a par ailleurs pour nouveau mot d'ordre « élasticité, jeu et humour », à la place de « dogmatisme, sérieux et honnêteté ». Ces nouvelles formes d'engagement introduisent de nouvelles thématiques dans les vieux programmes politiques, sensibilisent les jeunes aux questions politiques et sociales, les motivent à être des citoyens actifs. Finalement, certains des militants - de « Reclaim the streets », réseau d'action directe dans la rue - pourraient même contribuer activement aux structures de la démocratie représentative.
11. **Favoriser le dialogue sur les questions idéologiques et éthiques avec les jeunes.** Des structures de participation ne suffisent pas. Selon les chercheurs, les jeunes n'ont pas suffisamment l'occasion de réfléchir à des questions comme : « Qui suis-je ? », « Qu'est-ce que je veux faire de la vie ? », et « Où est ma place ? ». Il a été démontré qu'une atmosphère familiale de prise de décision démocratique, de communication et de réflexion avait des effets positifs sur l'engagement politique des enfants. Que peut faire le secteur de la jeunesse pour promouvoir une vie de famille basée sur la communication et pour offrir aux jeunes des opportunités de débat sur les questions éthiques et politiques ?
12. **Recherche et diffusion de bonnes pratiques.** La mobilisation multidirectionnelle du secteur européen de la jeunesse pour promouvoir la participation des jeunes, mais aussi le développement et l'expérimentation de modèles et de pratiques, notamment au niveau local, crée des conditions propices à l'apprentissage mutuel,

³² Selon Lidén et Ødegård (2002) et Sörbom (2003), les décideurs et les fonctionnaires municipaux tendent à concevoir la participation des jeunes comme un processus de consultation sur les services destinés aux jeunes. Les jeunes ont alors un rôle « de simples utilisateurs de services » et non de « citoyens » en droit de se prononcer sur toutes les questions.

à l'évaluation des expériences et à la mise en place de vecteurs pour la diffusion des bonnes pratiques. En effet, initier une activité ne suffit pas ; il faut ensuite procéder à son analyse et à son évaluation.

4.3 Politique de jeunesse intégrée

La « politique de jeunesse intégrée » a été définie comme une politique intersectorielle structurée et délibérée, conçue pour coordonner les services en faveur de la jeunesse en impliquant les jeunes dans le processus. Pour ce faire, il faut dans un premier temps identifier les secteurs politiques concernés. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont répertorié une grande diversité de secteurs dans lesquels, selon eux, il faudrait coordonner les questions de jeunesse (Williamson, 2002, p.31-32, 56-57) ; mais il est possible de limiter leur nombre, comme le prouve la liste ci-dessous. Pour que soient satisfaites les attentes des jeunes dans ces domaines, il faut une structure chargée de la coordination, par exemple une instance pluridisciplinaire ou, dans le cas d'une collectivité locale, une personne. Dans ce contexte, assurer aux jeunes un minimum d'opportunités et d'expériences signifie mettre en place une structure de coordination capable de comprendre leurs besoins et leurs intérêts dans divers secteurs politiques.

La politique de jeunesse intégrée : un ensemble minimum d'opportunités et d'expériences

1. Pour garantir une intégration réussie des jeunes dans la société, il faut coordonner les questions de jeunesse dans des secteurs politiques clés, aux plans national, régional et local :

- éducation et formation ;
- emploi et marché du travail ;
- santé ;
- logement ;
- loisirs.

Parmi les autres champs d'action politique qui concernent les jeunes, on peut citer la protection sociale, le bien-être et la famille, la justice pénale.

2. Pour gérer une politique de jeunesse intégrée dans les secteurs politiques clés, il faut mettre en place des mécanismes de coordination et d'intervention aux plans national et local :

- un plan de politique de jeunesse ;
- une coordination intersectorielle : un organe ou une personne responsable des affaires de jeunesse, ayant la capacité administrative de gérer un projet coordonné ;
- une stratégie de représentation des jeunes : parlements/conseils de jeunes, auditions/tables rondes de jeunes ;
- d'autres moyens d'écouter la voix des jeunes : études/enquêtes auprès des jeunes.

Que peut apporter le domaine de la jeunesse aux autres secteurs ?

Certains pays, se sentant obligés de donner des conseils sur la façon de gérer leurs services en faveur des jeunes, ont tenté d'appliquer une politique de jeunesse intégrée

« agressive ». L'expérience a montré que cette approche ne donnait pas les résultats escomptés. En fait, il serait plus judicieux de mettre à la disposition des autres secteurs, dans un esprit de coopération, les compétences clés du secteur de la jeunesse (connaissances sur les jeunes, accès aux jeunes, réseaux d'ONG à exploiter, méthodes à activer, etc). Cette coopération dépendrait d'ailleurs de la volonté des autres secteurs et de l'intérêt qu'ils y trouvent. Dans cette perspective, il existe au moins trois types de contributions que le secteur de la jeunesse peut offrir aux secteurs concernés par les questions de jeunesse (voir schéma 6, pour les exemples).

Premièrement, le secteur de la jeunesse pourrait organiser des activités pour les jeunes en coopération avec d'autres secteurs ; on trouve des exemples positifs d'animateurs de jeunesse qui travaillent avec les enseignants, les travailleurs sanitaires et sociaux, les services de placement et la police, dans le but de responsabiliser les jeunes à risque, d'améliorer les capacités de gestion personnelle des jeunes, d'organiser des campagnes d'information et de développer diverses activités de loisirs - qu'il s'agisse de projets ponctuels ou de services permanents. Dans l'idéal, un projet joint qui donne de bons résultats peut être transformé en une activité ou un service permanent.

Deuxièmement, la politique de jeunesse vise à garantir que les besoins et les attentes des jeunes sont satisfaits dans toutes les sphères de la vie. Le secteur de la jeunesse ne travaille pas avec les jeunes uniquement durant leur temps de loisirs ; il œuvre aussi en faveur de leur intégration dans la société, sur une large échelle. Cela peut prendre la forme de débats politiques, d'actions de sensibilisation ou de prise d'initiatives dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé et de la sécurité sociale, pour ne citer que quelques exemples. Dans le meilleur des cas, les jeunes se révèlent être des experts utiles sur les questions de jeunesse, et aident les autres secteurs à élaborer leurs politiques.

Troisièmement, le secteur de la jeunesse pourrait coordonner les activités destinées aux jeunes. Nombreux sont les secteurs publics et les acteurs qui offrent aux jeunes des services et des activités ; de meilleurs résultats pourraient être obtenus par un effort conjoint basé sur les intérêts et les idées des jeunes eux-mêmes.

Schéma 6. Politique de jeunesse intégrée – Que peut apporter le domaine de la jeunesse aux autres secteurs ? (quelques exemples)

Domaines d'intervention

	JEUNESSE	EDUCATION	EMPLOI	SANTE
Contribution de la politique de	Mener des activités de coopération :	<ul style="list-style-type: none"> - travailler avec les laissés-pour-compte, les élèves qui obtiennent de mauvais résultats et ceux qui ont des problèmes de motivation et de comportement - introduire l'apprentissage de la citoyenneté dans les écoles, via les ONG et les travailleurs de jeunesse 	<ul style="list-style-type: none"> - mettre à disposition des services d'information et de conseil pour faciliter les orientations professionnelles - organiser des ateliers pour les jeunes, aussi que d'autres mesures visant à améliorer leur « employabilité » 	<ul style="list-style-type: none"> - promouvoir des modes de vie sains, en utilisant l'apprentissage non formel pour l'éducation à la santé (par ex. l'éducation par les pairs) - mener des activités conjointes avec le secteur sanitaire et social

S'impliquer dans le débat politique : soulever les questions qui préoccupent les jeunes :	<ul style="list-style-type: none"> - attirer l'attention sur l'importance de la participation et l'apprentissage non formel dans l'éducation formelle, en ouvrant le débat sur des mesures globales en direction des élèves vulnérables, de ceux qui quittent l'école sans diplôme, sur la violence à l'école, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - promouvoir la participation des jeunes sur le lieu de travail - participer au débat sur les politiques en faveur de l'emploi des jeunes 	<ul style="list-style-type: none"> - promouvoir la participation des jeunes aux politiques et aux mesures sanitaires - participer au débat politique sur la prévention des toxicomanies, en reliant les problèmes de santé aux questions qui préoccupent les jeunes aujourd'hui, etc.
Coordonner les activités et les politiques :	<ul style="list-style-type: none"> - coordonner l'action de ceux qui proposent des activités après l'école - coordonner les stratégies avec l'école, le travail social, la police et d'autres acteurs dans le but de lutter contre la marginalisation 	<ul style="list-style-type: none"> - coordonner les actions avec les décideurs politiques en matière d'emploi, de logement, d'action sociale et familiale, afin de garantir que les jeunes accèdent à une vie indépendante 	<ul style="list-style-type: none"> - coordonner les mesures d'intervention précoce avec les secteurs sanitaire et social et d'autres partenaires

Développer des mécanismes pour des politiques de jeunesse intégrées³³

Plans pour des politiques de jeunesse. Les études du Conseil de l'Europe sur les politiques nationales de jeunesse illustrent bien comment il est possible, au niveau national, d'étudier et de planifier les questions de jeunesse dans un cadre global, en coopération avec des experts internationaux. Les plans nationaux n'ont pas été suivis à la lettre par tous les pays mais, dans certains, on a constaté leur influence sur les politiques locales de jeunesse et sur l'émergence d'un processus d'apprentissage systématique de la planification de la politique nationale. Le rapport du Conseil de l'Europe sur les études des politiques nationales de jeunesse (Williamson 2002) concluait qu'une politique de jeunesse intégrée devait être guidée par une stratégie basée sur un dialogue entre les hommes politiques, les professionnels et les jeunes. Ainsi, au-delà de la définition d'un plan, il importe d'exploiter ce plan et de créer un processus par lequel les professionnels et les jeunes proposent, conçoivent, mettent en œuvre et évaluent des changements. Des plans peuvent être élaborés aux niveaux régional et local. L'expérience de certains pays³⁴ semble indiquer que ces plans ont

³³ Pour des expériences et des exemples de mise en œuvre d'une politique de jeunesse dans les pays nordiques, voir l'annexe « Comment les gouvernements guident-ils l'action en faveur de la jeunesse – observations sur les politiques nordiques de jeunesse ».

³⁴ Au début des années 1970, le gouvernement finlandais a lancé plusieurs plans d'action municipaux concernant la jeunesse. En règle générale, ces plans comportaient deux parties : une partie consacrée à la recherche, décrivant les conditions de vie et les attentes des jeunes, et une autre présentant le plan et les diverses actions que devaient entreprendre les secteurs municipaux pour résoudre les problèmes et répondre aux attentes des jeunes. Un grand nombre de municipalités finlandaises ont rédigé de tels plans. Vers la fin des années 70, une étude d'évaluation est parvenue à la conclusion que, dans la plupart des municipalités, le secteur de la jeunesse était en mesure de promouvoir sa visibilité, mais que peu de secteurs avaient réellement mis en œuvre les actions proposées - dans le cas contraire, leur décision avait été davantage motivée par des raisons internes. Très vite, les plans ont tout simplement disparu. A l'occasion d'une étude (Sörbom, 2003) menée auprès dix municipalités suédoises volontaires pour participer au suivi de la mise en œuvre des objectifs nationaux de la politique de jeunesse, il s'est avéré que la plupart avaient mis ces plans en action ou envisageaient de le faire. Ainsi, la politique de jeunesse a fait son entrée dans les programmes de politique générale et, autre résultat positif, les activités municipales

renforcé la visibilité du secteur de la jeunesse et des questions de jeunesse auprès des autres secteurs. Par ailleurs, les tâches d'élaboration et d'application de plans municipaux se sont avérées difficiles dans les grandes villes. Cela est-il le signe de problèmes similaires au niveau national? De fait, les études du Conseil de l'Europe sur les politiques nationales de jeunesse ont généralement été conduites dans de petits pays (Estonie, Malte, Liechtenstein, Chypre), ou relativement petits (Finlande, Suède, Norvège, Lituanie).

Coordination intersectorielle et représentation des jeunes. En principe, la coordination et les initiatives interministérielles devraient relever de la responsabilité du ministère de la Jeunesse. Dans de nombreux cas, on ne peut plus guère compter que sur la bonne volonté du secteur de la jeunesse pour assumer cette responsabilité : les autres secteurs, le plus souvent, ignorent totalement cette volonté politique. Comme le fait remarquer l'un des groupes d'experts sur l'analyse de la politique de jeunesse d'un Etat membre : « Cependant, les responsables [d'autres secteurs] auxquels nous avons parlé n'avaient bien souvent aucune idée de ce vaste réseau et s'attachaient exclusivement à leurs propres responsabilités. ».

En principe, deux types d'instances peuvent se prononcer sur les questions de jeunesse : les instances de coordination administratives interministérielles, qui peuvent également inclure la représentation des jeunes, et les organes qui représentent les jeunes eux-mêmes. Ces deux types d'instances existent à la fois au niveau national et au niveau local. Les ministères responsables de la Jeunesse ont mis en place des comités de jeunesse interministériels, généralement sous l'autorité du ministère de la Jeunesse, qui ont pour mission de coordonner les questions de jeunesse entre les différents secteurs concernés. Nous manquons de données de recherche objectives et systématiques sur le fonctionnement de ces organes. Apparemment, les organes interministériels ont sensibilisé les autres secteurs aux questions de jeunesse et créé des réseaux interministériels qui facilitent la coopération. Parallèlement, on reproche à ces organes d'être purement consultatifs et de n'avoir aucun pouvoir ni influence. Selon le groupe d'experts sur la politique de la jeunesse au Luxembourg, le Conseil supérieur de la jeunesse – l'organe interministériel présidé par le ministère de la Jeunesse – « semble être une ressource sous-développée, peut-être marginalisée et parfois mise à l'écart ».³⁵

Dans les pays dépourvus de ministère ou de département ministériel chargé de la jeunesse, il faudrait nommer un représentant des questions de jeunesse chargé de la coordination.

destinées aux jeunes ont commencé à attester d'une prise de conscience de l'importance d'écouter les jeunes. Mais l'étude concluait aussi que, même si les décideurs et les fonctionnaires d'autres secteurs exprimaient leur bonne volonté à travers leurs plans, cette bonne volonté pouvait ne pas aller jusqu'à une mise en œuvre. Mettre un programme en application exige des mécanismes de suivi (comme intégrer le plan dans la budgétisation municipale). Sur la base d'un décret de 1993 sur la politique de jeunesse locale, le gouvernement flamand, en Belgique, invitait les municipalités à élaborer leurs propres plans. L'expérience a montré (Schillemans et al, 2003) qu'il était difficile d'impliquer les jeunes dans le processus de planification dans sa globalité, que les questions de loisirs étaient pour eux les plus importantes et que les autorités municipales estimaient qu'une perspective plus large (et intégrée) était une idée certes excellente, mais trop ambitieuse.

³⁵ La politique de la jeunesse du Luxembourg, rapport du groupe international d'experts nommés par le Conseil de l'Europe, Strasbourg 2002.

Une autre instance, au niveau national, pourrait être le conseil national de la jeunesse, qui fédère les ONG nationales de jeunesse et les autres acteurs du travail de jeunesse. Un tel conseil peut être un organe de lobbying très efficace sur les questions de législation concernant la jeunesse, mais aussi de budgets et de jeunesse en général. Ceci dit, dans certains pays, les conseils nationaux de jeunesse préfèrent rester discrets en matière de lobbying. Par ailleurs, plusieurs pays organisent régulièrement des auditions de jeunes (France) ou des enquêtes basées sur des échantillons représentatifs de la jeunesse (Pays-Bas). Par ailleurs, différents types de recherches, de statistiques et d'enquêtes sont lancées pour étudier les attentes des jeunes et leurs conditions de vie. L'Allemagne est un précurseur avec ses rapports sur la jeunesse (*Jugendberichten*), la Norvège est connue pour son institut national de recherche, l'Espagne pour ses instituts régionaux de recherche sur la jeunesse et la Finlande pour son réseau de chercheurs sur la jeunesse et son baromètre annuel de la jeunesse - pour ne citer que quelques exemples.

Au niveau local, un service de jeunesse municipal et/ou un « coordinateur de jeunesse » pourrait se charger de la coordination intersectorielle. Récemment, dans plusieurs pays nordiques, les ministères responsables de la Jeunesse ont encouragé les municipalités à créer un poste de « coordinateur des affaires de jeunesse », parfois soutenu par un groupe de pilotage intersectoriel. Il a également été proposé que, dans les municipalités plus petites, moins riches, le maire assume la responsabilité de la coordination.

De nombreuses collectivités locales disposent de comités de jeunesse ou de parlements de jeunes composés de représentants élus ou nommés par les jeunes. Dans le meilleur des cas, ces instances ont un budget propre qui ne se limite pas aux questions de loisirs ; certaines ont développé des méthodes pour influencer sur la prise de décision du conseil municipal (par le biais des médias, des réseaux ou de leur statut au sein de l'administration). Dans certains cas (Helsinki, par exemple), des organisations locales de jeunesse ont uni leurs forces pour constituer leur propre plate-forme, afin de se prononcer sur les questions locales de jeunesse et de faire pression sur la ville ou son service de jeunesse, et par leur intermédiaire sur les programmes d'activités et les budgets.

Certains pays ne disposent pas d'organes de coopération intersectorielle, mais ont développé une capacité administrative à gérer de manière coordonnée les questions de jeunesse. Par exemple, en France, les divers ministères ont mené des activités visant à encourager cette coordination.

L'examen de certains exemples de mise en œuvre de politiques nationales de jeunesse au niveau local soulève les questions suivantes :

- dans de nombreux pays, les acteurs locaux de la politique de jeunesse et les animateurs ignorent les plans nationaux des politiques de jeunesse et/ou les objectifs de ces politiques ;
- dans certains pays, l'échelon local a été écarté du processus de planification de la politique nationale de jeunesse ;
- dans de nombreux pays, les acteurs locaux estiment que l'Etat ne leur accorde pas suffisamment de ressources pour leur permettre de conduire leurs activités de politique de jeunesse intégrée qu'ils développent ;
- les grandes villes, notamment, trouvent très difficile de mettre en œuvre les objectifs ambitieux de la politique de jeunesse intégrée ;

- les municipalités qui ont mis en œuvre des plans et des stratégies de politique de jeunesse estiment que leur mission est de promouvoir la participation des jeunes et non, comme le souhaite l'Etat, d'appliquer des politiques de jeunesse globales et intersectorielles. Le travail local de jeunesse a pour objectif de favoriser la participation des jeunes et non de garantir le bien-être de tous.
- Une autre divergence existe entre les attentes gouvernementales et les pratiques locales. Les approches ambitieuses des politiques de jeunesse de l'Etat cèdent la place, dans les pratiques municipales du travail de jeunesse, à des modèles bien plus modestes de coopération au cas par cas. Il existe néanmoins d'excellents exemples d'activités intersectorielles génératrices d'une valeur ajoutée, conduites conjointement par le secteur de la jeunesse et l'école (promotion de modèles d'écoles de la démocratie, activités périscolaires, travail auprès des jeunes à risque), les services de l'emploi (ateliers pour les jeunes visant à accroître leur gestion personnelle, leur motivation et leurs compétences professionnelles), et les services sociaux et de santé (prévention de la toxicomanie, information et conseil aux jeunes, intégration des jeunes à risque) - pour ne citer que quelques exemples.

Les mécanismes brièvement évoqués ci-dessus donnent lieu de toute évidence à des expériences diverses et contradictoires. Malheureusement, très peu d'études systématiques et objectives ont été conduites ; les bases manquent donc pour évaluer leur efficacité. Une fois de plus, il faut souligner qu'avec plus de connaissances, il serait plus facile de défendre une politique de la jeunesse, et de développer et mettre en œuvre ses mécanismes.

5. Les instruments utilisés par le Conseil de l'Europe pour le développement des politiques de jeunesse

5.1 Les analyses internationales des politiques nationales de jeunesse

Conformément aux recommandations formulées par les ministres lors de leur réunion informelle à Luxembourg en 1995, le secteur de la jeunesse du Conseil de l'Europe a élaboré une nouvelle stratégie pour le développement de la politique de jeunesse avec, en 1997, la mise en œuvre d'un programme d'analyses internationales sur les politiques nationales de jeunesse. Ce programme vise à :

- améliorer la gouvernance dans le secteur de la jeunesse d'un pays, en développant le dialogue et en renforçant la coopération entre le gouvernement, les organisations de la société civile et la jeunesse ;
- recenser les composantes qui pourraient inspirer une stratégie relative à la politique de jeunesse dans toute l'Europe ;
- contribuer à un processus d'apprentissage sur le développement et la mise en œuvre de la politique de jeunesse ;
- contribuer à la constitution d'un ensemble de connaissances sur la politique de jeunesse et au développement du Conseil de l'Europe ;
- contribuer à l'unité de l'Europe dans le secteur de la jeunesse et fixer des normes applicables aux politiques de jeunesse.

Le premier pays étudié a été la Finlande, en 1997. Il a été suivi par les Pays-Bas (1998), l'Espagne (1999), la Suède (1999), la Roumanie (2000), l'Estonie (2000), le Luxembourg (2001), la Lituanie (2002), Malte (2003), la Norvège (2004) et Chypre (2004-2005). Des études des politiques nationales de jeunesse sont actuellement en cours en Slovaquie et en Arménie.

Le rapport « Soutenir les jeunes en Europe : principes, politique et pratique » (Williamson, 2002) se proposait de faire progresser l'idée d'une politique de jeunesse. La synthèse des sept premières analyses du Conseil de l'Europe relatives aux politiques nationales de jeunesse – effectuées entre 1997 et 2001 – a permis de déterminer les questions stratégiques et les enjeux opérationnels d'une politique de jeunesse efficace, et de mettre en lumière à la fois des thèmes communs et des différences significatives entre les conceptions et les approches.

En se basant sur ce rapport et sur l'expérience tirée des sept premières analyses, le secteur de la jeunesse du Conseil de l'Europe a élaboré des *lignes directrices* destinées à guider la mise en œuvre des analyses des politiques nationales de jeunesse, notamment en recensant certains domaines et questions clés nécessitant d'être analysés et évalués.

Processus de mise en œuvre des analyses internationales des politiques nationales de jeunesse

- présentation des demandes (en gros un an avant le début du travail sur le rapport national) ;
- inclusion dans le programme intergouvernemental d'activités (décision du CDEJ) ;
- constitution de l'équipe internationale d'experts (un membre du CDEJ, un membre du Conseil consultatif et jusqu'à trois experts, dont au moins un spécialiste des politiques de jeunesse et un chercheur). L'un de ces trois experts est nommé Rapporteur ;
- discussion entre le pays concerné et le Rapporteur et/ou d'autres membres de l'équipe internationale sur le calendrier détaillé du rapport national et les méthodes d'analyse ;
- élaboration du rapport national ;
- visites de l'équipe internationale (2 visites par pays) ;
- préparation de l'analyse internationale, sur la base d'un sommaire identique à celui du rapport national (d'autres thèmes peuvent être ajoutés si nécessaire) ;
- présentation de l'analyse internationale dans le pays concerné et débat public ;
- présentation d'un rapport de synthèse de l'analyse et débat au sein du Conseil mixte, avec la participation des autorités du pays concerné ; examen des recommandations de l'équipe internationale et évaluation du processus (y compris décision sur les possibilités d'amélioration) ;
- suivi du processus, qui comprend :
 - la préparation par le pays concerné, deux ans après, d'un bref rapport sur les développements intervenus depuis l'analyse et sur la mise en œuvre des recommandations issues du rapport national ;
 - si nécessaire, l'examen des demandes supplémentaires formulées par le pays (visites d'experts, assistance, etc) ;
 - l'élaboration, sur une base régulière, d'un rapport de synthèse sur le processus global (tous les quatre ans).

Contact : andre-jacques.dodin@coe.int

5.2 Stages de formation pour les ONG de jeunesse et les fonctionnaires

Depuis 1998, le secteur de la jeunesse du Conseil de l'Europe organise, dans le cadre de son programme d'activités sur le terrain, des stages de formation à l'intention des fonctionnaires responsables des questions de jeunesse (aux niveaux local, régional et national) et des responsables des organisations de jeunesse. Ces stages sur la coopération et le partenariat sont aussi connus sous le nom de stages « 50/50 », parce qu'ils doivent accueillir un nombre égal de participants des deux groupes cibles.

Il est question dans ces stages des valeurs et des principes qui fondent la politique de jeunesse telle qu'elle est développée dans le cadre du Conseil de l'Europe, ainsi que des moyens de promouvoir la coopération et le partenariat entre les ONGJ et les pouvoirs publics. Mais, surtout, ils sont l'occasion de dispenser une formation. A l'origine, ils étaient organisés à un niveau multilatéral et fréquentés essentiellement par des participants d'Europe centrale et orientale, mais, depuis 2001, ils ciblent les pays spécifiques dans lesquels ils se déroulent. Citons, récemment, l'Albanie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine et la Turquie, et diverses régions de la Fédération de Russie.

Processus de mise en œuvre des stages de formation 50/50

- discussions préliminaires avec les autorités nationales, un an avant la tenue du stage ;
- inclusion du stage dans le programme annuel du secteur de la jeunesse, dans la rubrique des activités de politique de jeunesse sur le terrain ;
- constitution d'une équipe internationale d'experts composée de formateurs internationaux, d'un représentant du CDEJ et de deux représentants du pays hôte (une ONG de jeunesse – généralement membre du comité national de jeunesse – et un représentant des pouvoirs publics – généralement du ministère responsable de la Jeunesse) ;
- mission préparatoire visant à adapter le programme standard à la réalité et aux préoccupations spécifiques du pays hôte ;
- sélection des participants par le comité national de la jeunesse et les pouvoirs publics, en vue de former un groupe constitué de fonctionnaires (de l'échelon local à l'échelon national) et d'ONG de jeunesse (50/50) ;
- un séminaire de cinq jours basé sur les méthodes d'éducation non formelle, et comprenant une évaluation à transmettre aux pouvoirs publics ;
- évaluation par l'équipe d'experts et rédaction d'un rapport à transmettre aux participants et aux autorités publiques.

Contact : jean-philippe.restoueix@coe.int

5.3 Missions de conseil sur les politiques de jeunesse

En 2002, le secteur de la jeunesse du Conseil de l'Europe a mis en place un programme de missions de conseil, dont les objectifs sont les suivants :

- fournir aux autorités nationales d'un pays des conseils éclairés sur un volet de leur politique de jeunesse ou en vue d'une révision globale de leur politique ;
- identifier des activités de suivi pour la mise en œuvre des recommandations, en prenant notamment en compte les possibilités de contribution du Conseil de l'Europe.

A ce jour, des missions de conseil sur les politiques de jeunesse ont porté sur les pays suivants : Slovénie, Hongrie et Croatie. D'autres missions sont prévues ou en cours dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, au Kosovo (Serbie-Monténégro) et en Bosnie-Herzégovine.

Processus de mise en œuvre des missions de conseil sur les politiques de jeunesse

- présentation des demandes (vers la fin de l'année précédant la mission) ;
- inclusion dans le programme intergouvernemental d'activités ;
- formation d'une équipe internationale d'experts (1 CDEJ, 1 Conseil consultatif, 1 expert des politiques de jeunesse assumant la fonction de Rapporteur) ;
- discussion entre le pays concerné et le Secrétariat du Conseil de l'Europe sur les intérêts spécifiques du pays, les résultats escomptés et le programme de la mission ;
- élaboration d'un rapport national ou d'un document d'information si nécessaire ;
- mission de l'équipe internationale d'experts dans le pays ;
- rédaction du rapport (et des recommandations) par le Rapporteur, en consultation avec le pays hôte ;
- envoi confidentiel du rapport aux autorités du pays concerné, (les autorités peuvent décider de communiquer le rapport aux organes statutaires du secteur de la jeunesse et de le rendre public) ;
- compte rendu de la mission, par le Secrétariat, aux organes statutaires.

Contact : andre-jacques.dodin@coe.int

5.4 Centre européen de la connaissance sur les politiques de jeunesse

(Initiative jointe du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne)

A l'origine, ce Centre est essentiellement destiné aux personnes chargées d'élaborer les politiques de jeunesse et aux différents acteurs du secteur de la jeunesse. Ce Centre assume une mission de mise en commun des connaissances et des exemples de bonnes pratiques en matière de participation des jeunes, de service volontaire et d'informations en Europe. Il bénéficiera de mises à jour systématiques pour être en mesure d'informer de façon fiable et conviviale.

Portée du projet

- Faire office de « guichet unique » pour les responsables des politiques de jeunesse qui veulent obtenir des informations issues de la recherche, aux plans européen, national et local ;
- « Un décideur devrait pouvoir rechercher et trouver des informations appropriées sur les objectifs européens communs en matière de jeunesse » ;
- Il ne s'agit pas d'un outil généraliste ; il s'adresse à une communauté de spécialistes.

Buts et objectifs

- Promouvoir l'élaboration d'une politique de jeunesse basée sur des faits ;
- Faciliter, pour les décideurs, l'accès à des informations actualisées sur les priorités en matière de jeunesse en Europe ;
- Suivre la mise en œuvre des objectifs communs du Livre blanc sur la jeunesse ;
- Recueillir des informations sur les activités de partenariat CdE/UE, et les communiquer aux acteurs du secteur de la jeunesse.

Utilisateurs

- Décideurs aux niveaux européen, national et local ;
- Les différents acteurs contribuant à la définition des politiques de jeunesse : ONG (par ex. Forum européen de la Jeunesse) ;
- Chercheurs.

Domaines prioritaires

- Participation ;
- Activités bénévoles ;
- Meilleure compréhension de la jeunesse ;
- Information ;
- Tous les objectifs européens communs de la « méthode ouverte de coordination ».

Partenariat en matière de recherche

- Conseil de l'Europe/Commission européenne ;
- Partenariat CdE/CE sur la formation des animateurs ;
- Charte européenne révisée du Conseil de l'Europe/CPLRE sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale ;
- CEDEFOP.

Principales fonctions du Centre européen de la connaissance sur les politiques de jeunesse

Recherche

- Collecte systématique d'informations sur les thèmes prioritaires et l'ABC de la politique de jeunesse (ces informations s'appuient sur les réponses à des questionnaires) ;
- Thématiquement :
 - classification des questions ;
 - contenu des questions ou des réponses ;
 - comparaisons dans le temps ;
 - information sur les réponses des utilisateurs ;
- Recherche par mots clés et fonctions de recherche avancée ;
- Personnalisation (sauvegarde de la dernière session).

Caractéristiques

- ABC de la politique de jeunesse ;
- Informations (personnalisées) ;
- Glossaire ;
- Exemples de bonnes pratiques sur la participation ;
- Base de données experte ;
- Communauté virtuelle ;
- Application en ligne pour les séminaires ;
- Fonctions classiques d'un portail : forum de discussion, FAQ et retour d'informations.

Quelles données ?

- Données existantes : rapports de séminaires de recherche, analyses nationales, documents politiques ;
- Nouvelles données : réponses aux questionnaires des correspondants du Centre ;
- Interpolarité avec d'autres bases de données/portails.

Correspondants du centre : 46 pays du Conseil de l'Europe :

- Gestion du contenu de la base de données ;
- Système de validation des données ;
- Rémunérés et formés.

Assurance qualité : un petit groupe d'experts du Réseau de chercheurs du CdE se charge de la validation des données.

5.3 Par ailleurs ...

Le travail systématique du Conseil de l'Europe sur les politiques de jeunesse a permis de mettre sur pied une série de Plans d'action nationaux applicables dans le contexte de l'action menée au titre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (Roumanie, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Bosnie-Herzégovine). Le plan d'action roumain, notamment, sert encore de modèle en Europe du Sud-Est et au-delà.

Un nouvel élan a été impulsé en la matière par le Livre blanc sur la jeunesse de la Commission européenne, qui, certes, concerne les vingt-cinq pays membres de l'Union mais qui a une portée bien plus grande. C'est ainsi que de nombreux pays du Conseil de l'Europe (non encore membres de l'Union) s'y intéressent de près. Cet intérêt s'explique apparemment par la « méthode de coordination ouverte » mise en œuvre par la Commission, ainsi que par sa manière de traiter les connaissances sur la jeunesse émanant des Etats membres pour, ensuite, formuler des objectifs communs.

Les trois accords de partenariat entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne (sur la formation des animateurs, la recherche et la coopération EURO-MED) qui, depuis 2005, sont regroupés en une unique convention, ont joué un rôle. D'ores et déjà, ils ont instauré un climat propice à la coopération entre les chercheurs, les formateurs et les autres acteurs du secteur de la jeunesse. Plus spécifiquement, la convention sur la formation s'oriente vers l'élaboration d'instruments pour la validation et l'évaluation de la qualité dans le domaine de l'éducation non formelle. A ce propos, la Direction de la Jeunesse et du Sport a entrepris de développer un portfolio européen pour les animateurs et les travailleurs de jeunesse, qui servira à présenter, évaluer et mettre en valeur les expériences et compétences qu'ils auront acquises dans le cadre de l'éducation non formelle.

Il convient également de citer d'autres contributions, plus directes, à la mission politique du secteur de la jeunesse : les séminaires sur la recherche – « Resituer la culture », « Participation » (2003), « Education non formelle », « Service volontaire » (2004) –, et la revitalisation du Réseau des chercheurs sur la jeunesse.

Indubitablement, l'ensemble des actions citées plus haut (les analyses internationales des politiques nationales de jeunesse, les missions de conseil sur les politiques de jeunesse, le Réseau européen de chercheurs sur la jeunesse, le Centre virtuel de la connaissance récemment créé – voir description jointe –, et le Livre blanc) ont donné une nouvelle impulsion au travail sur les politiques de jeunesse dans les organes statutaires, les milieux de chercheurs et beaucoup d'organisations partenaires qui se sont attelés à la tâche avec enthousiasme.

Par ailleurs, d'autres programmes du secteur de la jeunesse du Conseil de l'Europe comportent un volet intégralement consacré à la politique de jeunesse ; c'est le cas du programme d'éducation aux droits de l'homme, mais aussi du programme sur la citoyenneté européenne et du programme EURO-MED. Dans cette même logique, on peut citer le programme pour jeunes responsables démocratiques (DLP) - programme de formation destiné aux jeunes responsables engagés dans la vie politique et publique -, et les activités quotidiennes des Centres européens de la Jeunesse menées avec le soutien du Fonds européen pour la Jeunesse. Toutes ces actions permettent de tester ce que le secteur de la jeunesse met en place au niveau européen. Elles sont l'occasion de suivre de près les réalités nationales et leur évolution compte tenu de l'europeanisation et de la mondialisation. Ces expériences ont également favorisé la constitution d'équipes durables réunissant des représentants des gouvernements, d'ONG et de la recherche.

Annexe 1

Glossaire

Altermondialisation : activités et mouvements qui, comme ATTAC (Association pour la taxation des transactions pour l'aide aux citoyens), les Forums sociaux, WIDE (réseau européen d'ONG de développement, de spécialistes des questions hommes-femmes et de militants des droits de l'homme), s'opposent à la tendance actuelle de la mondialisation (« mondialisation néolibérale »). Les mouvements altermondialistes défendent « une nouvelle forme de mondialisation fondée sur la coopération internationale, le développement humain et la justice sociale ». Pour citer un exemple, le G8 est souvent accusé de ne pas respecter ces principes : « Un petit groupe de chefs d'Etat représentant les privilégiés de la Planète ne saurait avoir le monopole de décider pour tout le monde. » (www.globalpolicy.org/). Le mouvement féministe altermondialiste met l'accent sur « la justice économique centrée sur l'être humain, la démocratie interne, la recherche de consensus et la reconnaissance de la diversité » (voir www.eurosur.org/wide/home.htm). De nombreux jeunes favorables à l'altermondialisation se montrent critiques vis-à-vis des mouvements officiels dirigés par des adultes et préfèrent agir à travers des « projets concrets, des groupes d'affinité, des réseaux de la société civile et un activisme festif et créatif ». (Voir Geoffrey Pleyers : *From political disillusionment to a new culture of participation : young alter-globalisation activists' involvement and commitment*, Strasbourg 2003).

Apprentissage interculturel : processus consistant à prendre davantage conscience de sa propre culture et des autres cultures du monde et à mieux les comprendre. Le but de l'apprentissage interculturel est d'accroître la tolérance et la compréhension internationale et interculturelle. Le processus d'apprentissage lui-même est une dynamique incessante de prise de conscience culturelle – qui va de la liberté et du confort que l'on éprouve lorsque l'on s'attend à ce que les autres soient comme nous, au choc ressenti et aux efforts que l'on doit faire pour gérer ses propres émotions et projections lorsqu'on s'aperçoit qu'ils ne le sont pas. Le secteur de la jeunesse du Conseil de l'Europe est un pionnier dans la mise en place de l'apprentissage interculturel comme outil pédagogique (voir « Apprentissage interculturel », T-kits, www.coe.int/T/E/CulturalCo-operation/Youth ; voir également Fédération européenne pour l'apprentissage interculturel : <http://efil.afs.org/>).

Apprentissage non formel (également appelé **éducation non formelle**) : approche éducative axée sur l'apprenant, orientée sur la pratique et fondée sur la participation volontaire. L'apprentissage non formel part de l'analyse et de la compréhension de la réalité dans laquelle chacun se situe pour acquérir des compétences en vue de participer à la prise de décision dans la société. L'apprentissage non formel est utilisé pour responsabiliser les jeunes à risque, pour faciliter l'intégration au marché du travail et, avant tout, comme moyen pour devenir un citoyen actif dans la société civile.

Elle peut être considérée comme une approche d'apprentissage complémentaire à l'**éducation formelle**, qui se caractérise par sa nature structurée, hiérarchique, organisée dans le temps de manière chronologique et mettant l'accent sur l'enseignant, la mémorisation et le savoir objectif. L'**éducation informelle** (ou **apprentissage non conventionnel**, comme l'appelle le pédagogue allemand Thomas Ziehe) est un apprentissage qui se fait au quotidien, hors des cursus scolaires (famille, groupes de pairs, médias, cultures de jeunes) mais qui n'est pas aussi organisé et délibérément ciblé que l'éducation formelle. Une autre expression étroitement associée à ces notions

est celle d'**éducation post-formelle**, qui fait référence à ces pédagogues alternatifs (comme Slattery et Steinberg) qui proposent une approche axée sur l'apprenant comme *alternative* à l'éducation formelle.

Autonomie : possibilité pour les jeunes de mener une vie indépendante : accès à des possibilités de formation, intégration sur le marché du travail, conditions pour fonder une famille, accès à l'aide sociale et à un logement indépendant sont les principales composantes de cette autonomie. L'autonomie désigne également la liberté par rapport aux autres restrictions et pressions de la vie sociale, aux stéréotypes sexuelles, à l'exploitation sexuelle, à la contrainte, à la discrimination, etc.

Autonomisation / Responsabilisation : aider les gens à s'aider eux-mêmes. Notion utilisée dans de nombreux contextes : gestion (« processus consistant à partager des informations, à dispenser une formation et à autoriser les employés à gérer leur travail afin d'obtenir des résultats optimum »), développement communautaire (« formation à la gestion axée sur l'action destinée aux membres et dirigeants d'une communauté, réduction de la pauvreté, stratégie en matière d'égalité entre les sexes, facilitation, création de revenus, développement des compétences, participation de la communauté, animation sociale »), mobilisation (« amener les individus à apprendre à se gérer eux-mêmes »), défense virtuelle (*Citizens Internet Empowerment Coalition*, www.ciec.org). L'autonomisation ou la responsabilisation consiste aussi à aider les femmes, les personnes malades, les minorités ou les jeunes à mieux gérer leur vie.

L'autonomisation implique une transformation des relations de pouvoir. « D'une part, elle vise à permettre aux exclus de prendre des initiatives, de prendre des décisions et d'acquérir davantage de pouvoir sur leur vie. D'autre part, elle oblige les systèmes sociaux, économiques et politiques à déléguer un peu de pouvoir et à permettre aux individus et aux groupes exclus d'entamer des négociations sur les processus de prise de décision, et de jouer ainsi un véritable rôle dans la société » (Paul Soto Hardiman et coll., *Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés*, Conseil de l'Europe, 2004).

CEI/ PECO : Communauté d'Etats indépendants (CEI), qui a succédé à l'URSS. Pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

Citoyenneté, citoyenneté active : participation active des citoyens à la vie économique, sociale, culturelle et politique. Dans le secteur de la jeunesse, l'accent est mis sur l'acquisition des compétences requises par le biais d'activités bénévoles. L'objectif est non seulement d'améliorer ses connaissances, mais aussi sa motivation, ses compétences et son expérience pour être un citoyen actif (voir page 30 du présent rapport et Siurala 2002).

Cogestion : modèle de participation de la jeunesse utilisé notamment dans le secteur de la jeunesse du Conseil de l'Europe. Des représentants des gouvernements et des jeunes décident sur un pied d'égalité des priorités, des grandes enveloppes budgétaires, de la mise en œuvre des priorités et de l'affectation des ressources pour les activités de jeunesse de la Direction de la jeunesse et du sport (voir: www.coe.int).

Connaissance tacite : la notion de connaissance tacite (ou « connaissance silencieuse » ou « apprentissage implicite ») vient du scientifique et philosophe Michael Polanyi, qui affirme que « nous en savons plus que nous ne sommes capables de le dire ». Elles recouvre les savoirs, les habitudes et la culture que nous ne reconnaissons pas en nous-mêmes. La connaissance tacite fait partie intégrante des

relations collectives, des valeurs, postulats et croyances. Elle est difficile à définir, localiser, quantifier, représenter ou évaluer. La difficulté inhérente au transfert de connaissances tacites est que les spécialistes d'un sujet et les principaux détenteurs d'un savoir ne sont pas toujours conscients de l'être et sont donc incapables d'exprimer, de communiquer ou de décrire ce qu'ils savent. Par conséquent, la connaissance tacite présente un grand intérêt du point de vue de la « gestion des savoirs ».

Conseil national de la jeunesse : instance faîtière d'ONG de jeunesse et parfois d'autres acteurs du travail de jeunesse. Les conseils nationaux de la jeunesse fonctionnent essentiellement comme une organisation proposant des services à leurs membres, mais ils peuvent aussi être des organes de lobbying ou de défense de la jeunesse. Au niveau international, un rôle semblable est joué par le Forum européen de la jeunesse, au sein duquel les conseils nationaux de la jeunesse occupent une place importante (voir www.youthforum.org).

Dialogue intergénérationnel : partant de l'hypothèse que les jeunes sont différents des autres groupes d'âge en termes de culture, d'attitudes politiques et sociales, de valeurs, de styles de vie, de capital social, de conditions sociales, ainsi que de pouvoir et d'influence, il est logique de promouvoir le dialogue intergénérationnel afin d'améliorer la compréhension mutuelle et la cohésion sociale. Par ailleurs, si la jeunesse est un « facteur de changement », il est dans l'intérêt de la société toute entière de donner aux jeunes une meilleure chance de participer aux discussions concernant l'avenir de la société. La mondialisation et le développement durable sont des questions typiquement sociales qui touchent essentiellement les générations futures : par conséquent, les jeunes d'aujourd'hui devraient être associés aux décisions et plans d'action adoptés dans ces domaines.

Education par les pairs (également connue sous le sigle **P2P**) : ce sont des jeunes qui éduquent d'autres jeunes. Cette approche se fonde sur l'idée que, bien souvent, les jeunes peuvent mieux discuter et analyser les problèmes avec d'autres jeunes de leur propre milieu qu'avec des adultes tels que les éducateurs, les enseignants, les spécialistes ou les parents. Elle est largement utilisée dans le tutorat par des pairs à l'école, la prévention de la toxicomanie, la promotion de modes de vie sains et la prévention contre le VIH/SIDA (<http://www.europeer.lu.se/>). De manière générale, l'éducation par les pairs présente un fort potentiel, mais en tant que méthode, elle doit répondre aux conditions et besoins locaux, et s'adapter aux caractéristiques spécifiques des jeunes de chaque pays (www.europa.eu.int/comm/youth/doc/studies/youthforeurope/peer_education.pdf).

Identité : sentiment d'identité d'un groupe ou d'une culture, ou d'un individu dans la mesure où il est influencé par son appartenance à ce groupe ou à cette culture. Des habitudes, des caractéristiques ou des idées communes peuvent être des facteurs essentiels dans la constitution d'une identité culturelle partagée, mais celle-ci est essentiellement déterminée par la différence : nous avons le sentiment d'appartenir à un groupe, et un groupe se définit lui-même en tant que groupe par les différences que nous remarquons ou mettons en valeur vis-à-vis d'autres groupes et cultures. L'identité (ou le « soi ») est une construction totalement sociale : par exemple, des études féministes montrent que les identités sexuées doivent être comprises en fonction de ce que l'on (souvent, les hommes) attend des femmes, filles, mères et épouses. Par ailleurs, les identités d'aujourd'hui (modernes) sont souvent fragmentées, imbriquées et perpétuellement en construction. La tâche des intervenants éducatifs – tels les

éducateurs pour la jeunesse, dont l'objectif est de soutenir le développement de l'identité des jeunes – est donc de plus en plus ardue.

Jeunesse à problème : voir **Problèmes des jeunes**

Jeunesse : face à des périodes de transition d'une grande complexité, qui ne cessent de s'allonger, il est très difficile de s'entendre sur une définition commune précise de la « jeunesse ». En revanche, il est conseillé de prévoir une certaine souplesse dans les définitions nationales et locales de la jeunesse. La tendance, observée dans de nombreux pays du Conseil de l'Europe, à lier l'enfance et les politiques de jeunesse et, en conséquence, à utiliser l'expression « les enfants et les jeunes » au lieu du simple terme « la jeunesse », ajoute une nuance supplémentaire. Pour plus de détails sur **l'enfance, la préadolescence, l'adolescence, la post-adolescence** voir le chapitre « Impact sur la politique de jeunesse : élargir les catégories d'âge et différencier les réponses politiques » du présent rapport (page 8).

Marginalisation : les termes de **marginalisation** et d'**exclusion (sociale)** désignent l'exclusion par rapport à un groupe social ou à la société et le processus de paupérisation sociale. L'exclusion sociale ou la marginalisation peuvent exister au niveau de la société (structures et politiques entraînant l'exclusion), de groupes sociaux (chômeurs de longue durée, sans-abri, personnes de milieux défavorisés, alcooliques) ou de l'individu (accumulation individuelle de problèmes sociaux, caractéristiques d'individus présentant le plus grand risque d'exclusion).

Ces termes sont souvent utilisés comme synonymes. Toutefois, ils se distinguent dans le sens où l'exclusion renvoie à un processus par lequel un individu se retrouve défavorisé et exclus, tandis qu'être marginalisé ne signifie pas forcément être défavorisé : certains artistes, par exemple, peuvent vivre en marge de la société mais se considérer eux-mêmes comme des privilégiés. C'est ainsi que l'entendait Robert E. Park, qui est à l'origine de ce terme (1928). De même, les jeunes se trouvent souvent dans une position marginale par rapport au « centre » de la société dominé par les adultes – ce qui leur permet aussi de porter un regard différent et novateur sur les choses. Des études récentes montrent en outre que la marginalisation n'est pas une situation permanente – les individus ont plutôt tendance à être dans un mouvement de va-et-vient entre chômage et vie active, pauvreté et possibilité de joindre les deux bouts, participation ou non à des réseaux sociaux, etc. Contrairement au discours politique à la mode, qui utilise souvent marginalisation et exclusion sociale pour étiqueter de manière négative et unidimensionnelle de vastes groupes sociaux, ces termes renvoient en réalité à des phénomènes beaucoup plus dynamiques et diversifiés.

Mobilité des jeunes : dans le cadre des politiques de jeunesse, la mobilité des jeunes désigne leur mobilité géographique. Rencontrer des jeunes d'autres pays et se familiariser avec d'autres cultures favorisent la compréhension interculturelle, la tolérance, le respect de la diversité et la perception de l'identité européenne.

ONG de jeunes : organisation non gouvernementale de jeunesse. Les ONG de jeunesse offrent la possibilité aux jeunes de développer et d'exprimer leurs identités et d'acquérir des compétences en matière de citoyenneté (entre autres) par le biais d'une grande diversité d'activités d'apprentissage non formel.

Organisation apprenante : « Une organisation apprenante est une organisation visant à créer, acquérir et transférer des connaissances et à modifier son attitude afin de

refléter les nouveaux savoirs et connaissances... organisations en tant que systèmes d'apprentissage intelligents qui apprennent en permanence à travers leurs propres activités » (David A Garvin : *Building a Learning Organization*, Harvard Business Review, 1993). Pour produire de nouvelles connaissances, une organisation doit investir dans la créativité, les expériences, l'apprentissage à partir des autres, la communication interne, la recherche et l'évaluation.

Passage à la vie adulte : comme illustré plus en détail dans le tableau 1 (p. 10) du présent rapport, les enfants et les jeunes passent par différentes phases de développement, qui vont de l'enfant dépendant au citoyen autonome adulte. Ces phases sont parfois appelées « transitions », chacune comprenant ses propres étapes de transition. L'objectif du travail des jeunes et des politiques de jeunesse est de faciliter ces transitions. Par exemple, la participation à des activités d'organisations de jeunesse améliore les talents de vie des jeunes et renforce leur confiance en eux.

PECO : voir **CEI/PECO**.

Politique de jeunesse intégrée (également appelée **politique de jeunesse intersectorielle, politique de jeunesse transversale, politique de jeunesse globale** ou **coordination horizontale des questions de jeunesse**) : c'est la politique délibérée et structurée du secteur de la jeunesse consistant à coopérer avec d'autres secteurs sur les questions concernant les jeunes et à coordonner les services destinées à la jeunesse. L'un des principes directeurs est d'impliquer les jeunes eux-mêmes dans ces processus (pour plus de détails, voir chapitre « Politique de jeunesse intégrée » du présent rapport, p. 36).

Politique de jeunesse intersectorielle : voir **Politique de jeunesse intégrée**.

Politique de jeunesse transversale : voir **Politique de jeunesse intégrée**.

Politique de jeunesse : l'objectif d'une politique de jeunesse est de créer les conditions propices à l'apprentissage et à l'acquisition d'expériences qui permettent aux jeunes de développer leurs connaissances, talents et compétences pour devenir des acteurs de la démocratie et s'intégrer dans la société, en jouant un rôle actif au sein de la société civile et sur le marché du travail. Les principales mesures des politiques de jeunesse sont de promouvoir l'apprentissage de la citoyenneté et l'approche intégrée. Pour de plus amples discussions sur les **politiques de jeunesse proactives et réactives, axées sur les problèmes et les ressources**, voir page 17 du présent rapport.

Politiques de jeunesse fondées sur des faits : Les politiques de jeunesse ne sont pas seulement fondées sur des objectifs politiques et moraux, mais également sur des informations précises concernant la situation sociale des jeunes dans l'ensemble de la société et leurs attentes, leurs comportements et leurs styles de vie sans cesse changeants. Les travaux de recherche et les statistiques indépendantes et objectives sont des sources d'informations importantes. En outre, des informations empiriques fiables sur la mise en œuvre des politiques sont nécessaires pour tirer parti des expériences, poursuivre la fixation d'objectifs et développer des approches politiques ou des méthodes pour le travail et les activités de jeunesse.

Prévention des risques : le domaine de la prévention des risques est souvent divisé en trois volets : **la prévention primaire**, qui comprend des mesures comme les campagnes anti-drogue ciblant un vaste public et destinées à prévenir les

comportements indésirables, **la prévention secondaire**, qui met en place des mesures ciblant un groupe à risque bien précis, et **la prévention tertiaire**, qui porte sur les traitements et autres mesures intensives destinés à ceux qui sont déjà touchés par ce risque (par exemple les institutions, programmes et services de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie). Le travail de jeunesse est plus actif au premier stade de la prévention mais peut aussi intervenir au niveau de la prévention secondaire.

Problèmes des jeunes : les jeunes doivent faire face à de nombreux problèmes : chômage, insécurité du marché du travail, dépendance économique croissante, polarisation, affaiblissement de la sécurité sociale, consommation d'alcool et de drogues, symptômes psychiques et psychophysiques, etc. Ces **problèmes des jeunes** sont parfois montés en épingle par les médias, causant ainsi d'autres **problèmes de jeunesse**, ou ce que les chercheurs appellent des « paniques morales créées par les médias ». Historiquement, on peut citer la panique des dessins animés, du cinéma, du rock ou des bandes de jeunes, les formes plus récentes étant la panique du chômage des jeunes, de la drogue, des vidéos ou du monde numérique. Les **problèmes des jeunes** renvoient aux jeunes ayant de graves difficultés objectivement identifiées, comme les jeunes au chômage, les jeunes alcooliques, les toxicomanes, les sans-abri, les enfants des rues, les jeunes qui commettent des tentatives de suicide ou se suicident, les réfugiés et les jeunes atteints de graves troubles psychiques.

Réduction des préjudices occasionnés par les comportements à risque : la réduction des préjudices est une philosophie pragmatique qui vise à réduire les risques, pour l'individu et la société, associés à certains comportements souvent réprouvés, antisociaux ou contraires à la loi. Elle reconnaît que la toxicomanie légale ou illégale fait partie de notre monde et choisit d'œuvrer en vue d'en minimiser les effets nuisibles plutôt que de simplement les ignorer ou les condamner. Elle considère que les toxicomanes sont les premiers à pouvoir limiter les dégâts provoqués par leur toxicomanie, et cherche donc à les responsabiliser afin qu'ils partagent des informations et se soutiennent les uns les autres dans la recherche de stratégies répondant aux conditions réelles de leur consommation. Elle reconnaît que des réalités comme la pauvreté, le milieu social, le racisme, l'isolement social, les traumatismes vécus, la discrimination fondée sur le sexe et autres inégalités sociales affectent la vulnérabilité des gens et leur capacité à lutter efficacement contre les effets nuisibles liés à la drogue. L'accent porte essentiellement sur les programmes d'échange de seringues et les traitement médicamenteux, notamment les programmes de substitution à la méthadone. Voir www.harmreduction.org, www.harmreductionjournal.com, www.ihra.net

Responsabilisation : voir **Autonomisation**.

Services de conseil et d'information destinés à la jeunesse : leur principale mission est de répondre aux besoins ou aux questions des jeunes. Dans la mesure où ceux-ci couvrent un large éventail d'interrogations et de problèmes, les services sont organisés soit pour y répondre directement dans un grand nombre de domaines, soit pour orienter l'utilisateur vers une organisation ou un service compétent dans le domaine requis. Ces services peuvent proposer des prestations en plus de leur rôle principal d'information et de conseils, par exemple des cartes de réduction jeunes, des billets de concert ou des tickets de transport, des logements bon marché, des salles ou du matériel pour des activités de jeunesse, des aides pour monter des projets. Ils peuvent aussi mettre à leur disposition des informations et de la documentation provenant d'un grand nombre d'autres sources (administrations, associations, services commerciaux) qui font la promotion d'activités et d'offres concernant les jeunes. Les services de

conseil et d'information destinés à la jeunesse peuvent aussi fournir des informations sur l'orientation professionnelle, les études et les bourses, les emplois et la formation, les questions de santé, la vie amoureuse et la sexualité, les prestations de sécurité sociale, les droits des jeunes, les droits des consommateurs, les conseils juridiques, les possibilités qui s'offrent aux jeunes en Europe, les activités de jeunesse et les échanges de jeunes. Les principes de ces services sont énoncés dans la **Charte européenne d'information des jeunes** (voir www.eryica.org/webportal/).

Société civile : la société civile désigne les milieux qui agissent collectivement et bénévolement autour d'intérêts, d'objectifs et de valeurs communes. En principe, ses formes institutionnelles sont différentes de celles de l'Etat, de la famille et du marché. Souvent, la société civile est perçue comme un « tiers secteur », l'Etat constituant le « deuxième secteur » et le milieu des affaires le « premier secteur ». Dans la pratique, les limites entre l'Etat, la société civile, la famille et le marché sont souvent complexes, floues et négociées, ce qui rend difficile toute définition exacte de la société civile. L'intégrité de la société civile est-elle menacée par les subventions publiques ou privées aux organisations non gouvernementales ? Toutes les organisations peuvent-elles être « qualifiées » d'organisations de la société civile ? Quel est le statut des organisations de skinheads, de néo-nazis, d'extrémistes politiques ou de type Front de libération des animaux ? Une organisation doit-elle défendre des valeurs comme la démocratie pluraliste, les droits de l'homme et l'Etat de droit pour être qualifiée d'organisation de la société civile ? Dans quelle mesure une presse libre et en bonne santé est-elle un élément essentiel de la société civile ? Le monopole de l'Etat ou l'appartenance des médias à une entreprise privée sont-ils bons pour une société civile libre ? Le débat sur la société civile est en fin de compte un débat sur la façon dont s'équilibrent les relations entre la culture, les entreprises privées et les pouvoirs publics.

Les acteurs de la société civile englobent les organisations non gouvernementales, les organisations de défense des citoyens, les associations professionnelles, les organisations religieuses et les syndicats, qui donnent la parole à divers milieux de notre société et enrichissent la participation publique dans les démocraties. Parfois, des actions et mouvements moins organisés – groupes communautaires, mouvements de protestation, manifestations – peuvent être considérés comme des acteurs de la société civile. Cette dernière comprend généralement une grande diversité d'espaces, d'acteurs et de formes institutionnelles, qui varient par leur degré de formalisme, leur autonomie et le pouvoir qu'elles exercent (Voir M.Glasius, D.Lewis and H.Seckinelgin (dir.), *Exploring Civil Society : Political and Cultural Contexts*, Routledge 2004, et www.lse.ac.uk/collections/CCS/).

Travail de jeunesse dans le domaine culturel : activités culturelles où les jeunes sont des producteurs artistiques et culturels à part entière. A l'heure actuelle, la musique, le cinéma, la danse et les médias numériques sont des domaines où la culture indépendante dominée par les jeunes est la plus dynamique. Le lien avec les cultures et sous-cultures jeunes comme le hip hop est très étroit. Le travail de jeunesse a entrepris de soutenir et d'interpréter ces cultures populaires et ces formes artistiques et d'en faire un usage pédagogique. **Le travail de jeunesse fondé sur les arts** se réfère au travail auprès des jeunes qui se sert des beaux-arts comme moyen permettant d'atteindre des objectifs éducatifs, tandis que **l'éducation artistique** désigne les activités par lesquelles des institutions artistiques (musées, opéras, théâtres, orchestres philharmoniques, etc) cherchent à éduquer les jeunes pour qu'ils deviennent leur public.

Travail de jeunesse : travail éducatif mené consciemment auprès des jeunes et caractérisé par sa nature bénévole ; il vise à faire des jeunes des citoyens actifs et encourage l'inclusion des jeunes dans la société. Le travail de jeunesse peut être mené par des organisations de jeunesse, des associations de jeunes ou des services de jeunesse gérés et/ou financés par la commune ou la région. La qualité du travail de jeunesse peut être améliorée par la formation et l'éducation adéquates des animateurs de jeunesse.

Vie associative : participation de citoyens à des activités qui encouragent les objectifs sociaux, généralement sous forme collective et organisée. Les organisations de la société civile en sont le noyau, mais cette expression est souvent utilisée dans un sens plus large pour englober des actions collectives non organisées ainsi que l'apprentissage non formel. Ainsi, **la vie associative** est fortement associée à l'éducation « populaire » ou éducation des adultes. Elle a récemment pris une certaine importance dans le débat sur le **capital social**. Selon Robert Putnam, on observe aux Etats-Unis une baisse de l'activité associative et une distanciation croissante vis-à-vis des voisins, des amis et de la famille. En conséquence, il rappelle la nécessité du capital social, c'est-à-dire les réseaux, les valeurs et la confiance qui permettent d'agir ensemble de manière plus efficace dans la poursuite d'objectifs communs (Putnam, R, *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*, 1999, New York ; Simon and Schuster et *Bowling together*, The American Prospect, 11, février 2002).

Annexe II

Bibliographie

- Antonsson, Sven-Åke, *Se de unga och stötta dem!*, 2004, <http://www.ungdomsstyrelsen.se/art/>.
- Babor, T., et al, *Alcohol: no ordinary commodity*, Research and Public Policy, Oxford University Press, 2004.
- Boyne, G., Farrell, C., Law, J., Powell, M., and Walker, R., *Evaluating public management reforms*, Open University Press, 2003.
- CDEJ 2003 (16): *Comité restreint d'experts sur l'établissement de lignes directrices pour la formulation et la mise en œuvre des politiques de jeunesse*, note du Secrétariat préparée par la Direction de la Jeunesse et du Sport, Strasbourg, 24 juin 2003.
- Chisholm, L. et Kovacheva, S., *Explorer la mosaïque de la jeunesse européenne*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002.
- Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, *Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale*, 21 mai 2003.
- Résolution du Comité des Ministres (98) 6).
- Recommandation de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe 1437 (2000) 1.
- The European Commission White Paper on Youth Policy A new impetus for European Youth (2001).
- European Youth Information Charter*, Adopted in Bratislava (Slovak Republic) on 19 November 2004 by the 15th General Assembly of the European Youth Information and Counselling Agency (ERYICA)
- Garvin, D. A., *Building a learning organization*, Harvard Business Review, 1993.
- Glasius, M., Lewis, D., and Seckinelgin, H. (eds.), *Exploring civil society: political and cultural contexts*, Routledge, 2004.
- Hansotte, M., *Les intelligences citoyennes, comment se prend et s'invente la parole collective*, Bruxelles, 2002.
- Hardiman, P., Soto and Jones, McAdam, S., Hallsworth, S., Simon and Allain, Alex. *Youth and exclusion in disadvantaged urban areas: addressing the causes of violence. Trends in social cohesion, No. 8*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004.
- Hoskins, B., *Draft report on research seminar "What About Youth Political Participation?"*, 24-26 November 2003, European Youth Centre, Strasbourg, 2004.
- T-kit 'Apprentissage interculturel*, Training resource files, Direction de la Jeunesse et du Sport, Conseil de l'Europe.
- Lansdown, Gerison: *Youth participation in decision-making*, UN Conference "Global priorities for youth" 2002.
- Lidén, H and Ødegård, G: *Ungt engasjement*, ISF Rapport 6/02, Oslo, 2002.

- Keys to participation, a practitioners' guide*, Council of Europe, Strasbourg, 1998.
- Klein, N., *No Logo*, 2002.
- Park, Robert, E: *Human migration and the marginal man*. American Journal of Sociology 33(6), 881-893, 1928.
- Parker, W., (ed.), *Education for democracy*, Greenwich, 2002.
- Pleyers, G., *From political disillusionment to a new culture of participation: young alter-globalisation activists' involvement and commitment*, in a research seminar on What about youth political participation?, Strasbourg, 2003, DJS/ResSem (24.11.03) eng 1.
- Pollitt, C., *Institutional amnesia: a paradox of the information age?*, Prometheus 18:1, 2000.
- Pollitt, C., and Bouckaert, G., *Public management reform, a comparative analysis*. Oxford University Press, 2004.
- Putnam, R., *Bowling Alone. the collapse and revival of American community*, New York: Simon and Schuster, 1999.
- Putnam, R., *Bowling together*, The American Prospect, 11 February 2002.
- Sahlberg, P., *Building bridges for learning. the recognition and value of non-formal education in youth activity*, European Youth Forum, Brussels, 1999.
- Schillemans, L., Clayes, A. and Bouverne-De Bie, M., *What about local youth participation?* in a research seminar on "What about youth political participation?", Strasbourg 2003, DJS/ResSem (24.11.03) eng 1.
- Sörbom, A., Den Goda Viljan, *Ungdomsstyrelsen*, www.ungdomsstyrelsen.se, (2003).
- 6e Conférence ministérielle Thessalonique 2002, Déclaration finale.
- La politique de jeunesse du Luxembourg*, Rapport du groupe international d'experts du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002.
- La politique de jeunesse à Malte*, Rapport de l'équipe internationale d'experts, Conseil de l'Europe, DJS/CMJ (2003) 16.
- La politique de jeunesse en Norvège*, Rapport de l'équipe internationale d'experts, Conseil de l'Europe, DJS/CMJ (2004) 1.
- La politique de jeunesse en Espagne*, Rapport de l'équipe internationale d'experts, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2000.
- Youth Policy in Transformation. Lithuanian Youth Policy Review, Vilnius, 2002.
- The UN General Assembly Resolution "A world fit for children"* (2002).
- Williamson, H., *Soutenir les jeunes en Europe: principes, politique et pratique. Les analyses internationales des politiques nationales de jeunesse par le Conseil de l'Europe 1997-2001 – un rapport de synthèse*, Strasbourg, 2002.
- Rapport final sur les indicateurs de jeunesse*, Conseil de l'Europe, 2003.

Un cadre européen pour les politiques de jeunesse

Le cadre européen pour les politiques de jeunesse est le résultat d'une initiative prise par le Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ), qui est l'organe intergouvernemental du Conseil de l'Europe chargé des questions de jeunesse. Ce cadre entend donner aux responsables de ce secteur dans les 48 Etats signataires de la Convention culturelle européenne du Conseil de l'Europe, des lignes directrices pour la formulation et la mise en œuvre de leurs politiques de jeunesse. Il a été élaboré par M. Lasse SIURALA, Directeur de la jeunesse de la ville d'Helsinki (Finlande) et ancien Directeur de la Jeunesse et du Sport au Conseil de l'Europe, à partir des travaux menés par un groupe d'experts désignés par le CDEJ.



Le cadre européen pour les politiques de jeunesse est le résultat d'une initiative prise par le Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ), qui est l'organe intergouvernemental du Conseil de l'Europe chargé des questions de jeunesse. Ce cadre entend donner aux responsables de ce secteur dans les 48 Etats signataires de la Convention culturelle européenne du Conseil de l'Europe, des lignes directrices pour la formulation et la mise en œuvre de leurs politiques de jeunesse. Il a été élaboré par M. Lasse SiURALA, Directeur de la jeunesse de la ville d'Helsinki (Finlande) et ancien Directeur de la Jeunesse et du Sport au Conseil de l'Europe, à partir des travaux menés par un groupe d'experts désignés par le CDEJ.

Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui quarante-six 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.

<http://book.coe.int>