

La politique de jeunesse en Belgique



Analyse des politiques de jeunesse

La politique de jeunesse en Belgique

« C'est plus compliqué que ça ! »

Gazela Pudar
Leena Suurpää
Howard Williamson
Manfred Zentner

Membres du groupe international d'évaluation :

Georges Metz (CDEJ) (président)
Bjorn Jaaberg Hansen (CDEJ)
Jorge Orlando de Queirós (CDEJ)
Kyrylo Ivliev (conseil consultatif)
Camelia Nistor (conseil consultatif)
André-Jacques Dodin (secrétariat)
Gazela Pudar (chercheur)
Leena Suurpää (chercheur)
Manfred Zentner (chercheur)
Howard Williamson (coordinateur)

Analyse des politiques de jeunesse
du Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

Youth Policy in Belgium. It's more complex than you think

ISBN 978-92-871-7377-5

Les opinions exprimées dans cet ouvrage relèvent de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.) ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement ou tout système de stockage ou de récupération d'informations – sans l'autorisation préalable écrite de la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Couverture : Service de production des documents et des publications (SPDP)
du Conseil de l'Europe

Mise en pages : SPDP, Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-7632-2

© Conseil de l'Europe, décembre 2013

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe



→ Table des matières

Remerciements	5
Chapitre 1 – introduction	7
Chapitre 2 – Politique de jeunesse dans la Communauté flamande	21
Chapitre 3 – Politique de jeunesse dans la Communauté française	55
Chapitre 4 – Politique de jeunesse dans la Communauté germanophone	87
Chapitre 5 – Etude de cas : Le chômage des jeunes	117
Chapitre 6 – Conclusions et recommandations	127
Bibliographie	137





Remerciements

Le secrétariat de la Direction de la jeunesse (sous le nom, désormais, de Direction de la citoyenneté démocratique et de la participation) ainsi que les membres du groupe international d'évaluation adressent tous leurs remerciements à toutes les personnes en Belgique pour leur accueil chaleureux et leur hospitalité, sans oublier leur soutien professionnel et la coopération qu'ils ont su apporter au processus d'analyse. Nous voudrions notamment remercier les hauts fonctionnaires des trois communautés – Jan Vanhee (Communauté flamande), Françoise Crémer (Communauté française) et Armand Meys (Communauté germanophone) – pour avoir contribué au bon déroulement de la planification et de l'organisation des visites du groupe d'évaluation, ainsi que de l'ensemble du processus d'analyse. A l'image de bien des choses en Belgique, ce travail n'était pas sans difficultés, mais une collaboration efficace au sein du pays et entre les protagonistes belges et le coordinateur de l'analyse a permis de le mener à bien. Jan Vanhee a notamment veillé à la mise en place d'une bonne communication et, lorsque cela s'est avéré nécessaire, n'a pas hésité à prendre des initiatives pour s'assurer que les dispositions sont mises en œuvre dans les temps et selon les objectifs fixés. Nous savons tous que ces qualités font partie du caractère de Jan, mais nous tenons tout de même à le remercier.

Nous adressons également tous nos remerciements aux représentants des agences nationales de l'Union européenne en Communauté flamande (Koen Lambert) et en Communauté française (Laurence Hermand et Thierry Dufour) pour avoir accueilli plusieurs de nos réunions et pour avoir mis les locaux de l'organe de coordination pour le travail en faveur des jeunes à l'échelle internationale (le JINT) et du Bureau international jeunesse (le BIJ) à la disposition du groupe d'évaluation afin que ses membres bénéficient de temps de détente et de réflexion.

Outre toutes ces personnes, qui se sont révélées être de précieux collaborateurs sur la scène européenne des politiques de la jeunesse ainsi que des acteurs clés dans l'analyse de ces politiques en Belgique, nous tenons à remercier tous ceux qui ont pris le temps de nous rencontrer et de nous fournir des informations supplémentaires. Nous saluons l'engagement des trois ministres chargés des questions liées à la jeunesse, qui mènent des actions concrètes et maîtrisent les défis auxquels une réponse évolutive doit être apportée. Nous



nous félicitons d'avoir pu nous entretenir avec les conseils de la jeunesse des trois communautés, à la fois de façon indépendante, mais aussi sous les auspices du «J-Club», plate-forme non officielle qui regroupe les conseils de la jeunesse belges afin de parvenir, le cas échéant, à une position commune sur des questions fédérales, européennes et internationales. Enfin, nous voulons exprimer toute notre gratitude à tous les responsables politiques, dirigeants, administrateurs, professionnels et chercheurs, impliqués à la fois dans le secteur de la jeunesse mais aussi dans tous les domaines qui touchent les jeunes, pour leur contribution à cette analyse et pour leur participation, chacun à leur manière, aux questions ayant trait à la vie des jeunes en Belgique.





Chapitre 1 – introduction

Historique des analyses internationales du Conseil de l'Europe sur les politiques nationales de jeunesse

« C'est plus compliqué que ça. » Telle est la réponse à laquelle s'est régulièrement confronté le groupe international d'évaluation du Conseil de l'Europe alors qu'il tentait de clarifier et de comprendre les enjeux fondamentaux de la politique de jeunesse en Belgique. La constitution même du groupe était complexe, du fait de la volonté de respecter et de répondre aux caractéristiques politiques, géographiques, linguistiques et culturelles spécifiques de la Belgique. Les groupes internationaux d'évaluation sont généralement composés de six ou sept membres, désignés par les organes statutaires du service Jeunesse du Conseil de l'Europe (relevant de la Direction de la citoyenneté démocratique et de la participation) : des représentants du comité gouvernemental et d'organisations pour les jeunes, un membre du Secrétariat, deux ou trois chercheurs ou spécialistes dans le domaine de la jeunesse et, depuis quelques années, un coordinateur du processus d'analyse, lui-même actif dans la recherche sur la jeunesse. Enfin, pour chaque analyse, un membre du Comité directeur européen pour la coopération intergouvernementale dans le domaine de la jeunesse (le CDEJ) est nommé président. Mais, dans le cas de la Belgique, les choses étaient différentes. Le groupe international d'évaluation de la politique de jeunesse en Belgique ne comptait pas moins de 11 membres : trois personnes issues de chacun des organes statutaires (bien que, parmi les représentants des organisations pour les jeunes, une personne n'ait malheureusement pas pu participer), trois chercheurs sur les questions de jeunesse, un représentant du Secrétariat et un coordinateur.

Cette constellation devait permettre au groupe international d'évaluation d'équilibrer son intérêt, son engagement et, surtout, sa compréhension, entre les trois communautés linguistiques belges (qui constituent également des communautés administratives officielles). Dans un sens, cette situation revenait à réaliser trois « mini-analyses » distinctes, bien que la flexibilité des équipes plus réduites ait permis à leurs membres d'avoir l'occasion de témoigner de l'activité de la politique de jeunesse dans d'autres régions de la Belgique. En effet, les dispositions visaient explicitement à ce que le groupe



international d'évaluation soit composé d'un maximum de personnes afin que les membres puissent au moins «toucher du doigt» la politique de jeunesse dans des contextes autres que celui qui éveillait principalement leur intérêt. Après tout, l'un des principes fondamentaux des analyses internationales du Conseil de l'Europe est qu'un groupe d'experts se penche sur la vie de tous les jeunes du pays d'examen, au-delà de toute frontière administrative, culturelle ou politique. Etant donné l'expérience dans la plupart des pays ayant déjà fait l'objet d'une analyse (à l'instar de l'Estonie, la Roumanie, la Slovaquie, Chypre et la Moldova), il s'agit là d'une importante position de principe.

Analyse internationale de la politique de jeunesse en Belgique

Evidemment, et comme on pourrait s'en douter, la situation de la Belgique est à la fois différente de celle des autres pays, mais aussi plus compliquée. Bien que les communautés politiques et linguistiques de la Belgique adoptent la «politique de jeunesse» dans son essence – au moins dans les pratiques culturelles et éducatives – le groupe international d'évaluation devait également tenir compte des responsabilités et des activités régionales ayant un impact sur la vie des jeunes, et des politiques et pratiques mises en œuvre au sein des communes belges. Dans notre chapitre d'ouverture, nous essayons, non sans une certaine appréhension et une certaine prudence, de schématiser ce cadre, en cherchant à saisir les questions relatives à la «politique de jeunesse» qui s'inscrivent au niveau fédéral, tout en abordant la façon dont les autres responsabilités sont réparties entre les différents niveaux du gouvernement. Ces responsabilités sont évoquées au cours des chapitres qui suivent. Quels que soient nos efforts, nous avons l'humilité de reconnaître que la situation est probablement «plus compliquée que ça».

L'analyse internationale de la politique nationale de la jeunesse en Belgique est la dix-huitième analyse de la sorte menée par le Conseil de l'Europe. Chacune de ces analyses a contribué à la réalisation des objectifs généraux du processus d'analyse et a fourni des enseignements qui ont permis de façonner l'évolution du processus d'analyse proprement dit. Ces objectifs sont au nombre de trois :

- fournir un point de vue critique et constructif sur le pays faisant l'objet de l'analyse ;
- tirer des leçons de ce pays, à travers des exemples de bonnes pratiques ou des enjeux précis en matière de politique de jeunesse ; et
- mettre au point un cadre européen – et non un projet – afin de réfléchir aux questions liées à la politique de jeunesse.

Les analyses internationales des politiques de la jeunesse conduites par le Conseil de l'Europe s'étendent désormais sur près de dix-huit mois, sans compter la possibilité d'établir un suivi, deux ans plus tard. La première analyse, effectuée en Finlande en 1997, avait duré six mois. Il s'agissait alors d'une aventure hasardeuse, menée à tâtons, car aucun modèle n'existait pour servir de guide. Peu à peu, un modèle de processus s'est créé, sans pour autant s'inscrire



dans le marbre ; il est, presque systématiquement, soumis à des révisions pour toutes sortes de raisons professionnelles et pragmatiques. A l'origine, les premières analyses ont permis de développer une base de connaissance et de compréhension de la « politique de jeunesse », mais les informations étaient collectées de façon plutôt ponctuelle et n'étaient transmises que par l'intermédiaire de rapports écrits (nationaux et internationaux) et lors de présentations au Conseil mixte du service Jeunesse du Conseil de l'Europe (qui réunit les membres du CDEJ et ceux du Conseil consultatif pour la jeunesse, représentant les organisations pour les jeunes). Aucune visite préliminaire n'était mise en place afin de préparer le terrain. Les questions prioritaires n'étaient pas identifiées. L'analyse ne donnait lieu à aucun écho à l'échelle nationale. Aucun suivi n'était établi. C'est pourquoi, au bout de sept analyses, un cadre clair visant à comprendre et à examiner les politiques de la jeunesse a vu le jour (Williamson, 2002). Ce cadre a permis de définir :

- les concepts de « jeunesse » et de « politique de jeunesse » ;
- les questions relatives à la législation et au financement ;
- les dispositifs de mise en œuvre ;
- les domaines d'action ;
- les questions transversales ;
- la recherche, la formation et la diffusion.

Il s'agissait, pour l'essentiel, du cadre qui permettait d'éclairer les mesures des sept analyses internationales suivantes, lesquelles, à leur tour, permettaient d'enrichir ce cadre. Par exemple, l'influence des questions religieuses ou militaires sur la politique de jeunesse avait suscité peu d'attention et manquait peut-être de pertinence dans les premières analyses (pour des pays tels que les Pays-Bas, la Suède ou l'Espagne), alors que ces questions revêtaient un caractère capital dans les analyses de pays tels que Malte, Chypre, l'Arménie ou la Moldova. Il devenait néanmoins de plus en plus évident que, en essayant de tout traiter, les analyses internationales courraient le risque de ne rien questionner. Bien que plus vaste, le terrain d'analyse manquait désormais de profondeur. Afin de remédier à cela, les récentes analyses ont cherché à se concentrer sur un nombre restreint de problématiques prioritaires, identifiées par les autorités du pays hôte, et à souligner un nombre limité de questions additionnelles, quand le groupe d'évaluation jugeait que des réflexions et des commentaires approfondis devaient être apportés.

Concernant la Belgique, le groupe d'évaluation a identifié les priorités décrites ci-dessous :

Dans la Communauté flamande

- Les disparités en termes de niveau d'études sont-elles à l'origine d'une dichotomie politique et socio-économique ?



- La fracture idéologique et culturelle a pour effet que certains groupes cibles ne sont (toujours) pas touchés: le multiculturalisme fonctionne-t-il?
- Le rôle du gouvernement/des pouvoirs publics: jusqu'à quel point ces autorités devraient-elles diriger? Quelles peuvent ou devraient être les attentes des citoyens? Quelle place occupe l'animation socio-éducative dans la société?

Dans la Communauté française

- Un «Plan jeunesse» est en cours d'élaboration dans la Communauté française. Le cabinet du ministre de la Jeunesse souhaiterait obtenir des observations, des commentaires et des suggestions sur la méthodologie, le contenu et le processus en cours.

Dans la Communauté germanophone

- L'étude de la mise en place de méthodes et d'instruments flexibles, permettant l'élaboration d'une politique de jeunesse exhaustive et de qualité, basée sur des connaissances et des informations, à savoir deux principaux projets dans le cadre de l'actuelle politique de jeunesse:
 - réforme de la formation (dans le cadre du travail en faveur de la jeunesse) des jeunes, des travailleurs socio-éducatifs et des animateurs de jeunesse; et
 - création d'un nouveau cadre de la politique de jeunesse.
- Ces deux projets devraient se concrétiser à travers le nouveau décret de financement du travail en faveur de la jeunesse. Instauré en 2012, ce décret permettra d'adopter une meilleure approche transversale afin d'appréhender la vie des jeunes de façon plus globale, d'accroître la participation des jeunes et du secteur de la jeunesse dans l'élaboration et la mise en œuvre d'animations socio-éducatives, d'évaluer qualitativement, et non uniquement quantitativement, le travail en faveur de la jeunesse, et de renforcer la participation des communes dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de jeunesse.

Particularités de la Belgique

La Belgique est le premier Etat fédéral à faire l'objet d'une analyse internationale. Ainsi, alors que les « dispositifs de mise en œuvre » ont toujours figuré au centre des préoccupations des groupes internationaux d'évaluation, le contexte belge a donné lieu à de nouveaux défis. Auparavant, les mécanismes centraux de prise de décision sur les questions liées à la jeunesse avaient parfois du mal à se répercuter sur les communes rurales isolées en l'absence de structures régionales efficaces (par exemple la Suède), manquaient de capacités municipales pour faire avancer les choses (par exemple la Lituanie), ou se retrouvaient partiellement



bloqués par les structures régionales autonomes (par exemple l'Espagne). En Belgique, le groupe international d'évaluation s'est trouvé confronté à des autorités relativement autonomes, assumant différentes responsabilités vis-à-vis de questions diverses relatives à la jeunesse, lesquelles étaient, à leur tour, assez indépendantes, similaires ou complémentaires par rapport aux activités menées à d'autres niveaux autonomes. Quelquefois, même les collaborateurs belges, assis aux côtés des membres du groupe international d'évaluation lors des présentations, semblaient déroutés par cette complexité. Peut-être que cette situation leur avait toujours paru normale, mais qu'ils venaient de réaliser comment elle pouvait être perçue par des étrangers. Paradoxalement, il est possible que notre présence ait poussé les autorités belges à entrevoir un caractère étrange à une situation qui leur semblait familière, leur permettant ainsi d'expliquer une chose qui, jusqu'ici, semblait aller de soi.

Le groupe international d'évaluation apporte ce « regard étranger » sur la Belgique dans son ensemble, mais aussi au niveau de tous ses éléments constitutifs : communautés, régions, provinces, gouvernement fédéral et communes. L'analyse internationale a été effectuée au moment même où la Belgique « célèbre » plus d'une année sans gouvernement fédéral¹, tout en réussissant à se maintenir sur le plan économique, politique, culturel et social, dans des temps pourtant difficiles. La patrie de Magritte n'est pas dénuée de stoïcisme et d'humour, comme le soulignait Pascal Delwit, professeur de science politique à l'Université libre de Bruxelles, alors que le pays accueillait enfin un gouvernement de coalition :

« La Belgique est la capitale du surréalisme, et cette longue crise politique était typiquement surréaliste puisqu'elle s'est accompagnée d'une sorte de sérénité générale parmi les citoyens. Après l'élection d'un parlement suspendu en 2010 au Royaume-Uni, au bout de six jours, les gens s'écriaient : « Que se passe-t-il ? » En Belgique, la crise a duré plus de 530 jours, sans provoquer aucun mouvement de masse dans les rues ; la population, pragmatique et calme, acceptait cette situation surréaliste. »

Il ne nous appartient pas de nous prononcer sur la politique de la Belgique, mais nous aimerions souligner un certain nombre d'aspects en lien avec les idées et les pratiques de la politique de jeunesse. Tout d'abord, à travers les limites et frontières qui divisent la Belgique de bien des manières, un engagement visible et louable envers les jeunes transparaît clairement – dans les domaines de l'emploi, de la santé, de l'enseignement et des loisirs. De nombreux jeunes d'autres pays envieraient certainement les opportunités dont bénéficient la plupart des jeunes belges. D'autre part, même sans gouvernement, la Belgique a assuré la présidence de l'Union européenne (peu de temps avant l'analyse, au cours du deuxième semestre de l'année 2010), organisant toute une série d'événements formidables en faveur des jeunes dans les domaines de l'animation socio-éducative, des droits de l'enfant,

1. Au terme d'une crise politique de 535 jours, un gouvernement est finalement formé, à la fin du mois de novembre 2011.



de l'emploi et de la mobilité des jeunes. Ces événements s'adressaient non seulement aux 27 Etats membres de l'Union européenne (UE), mais aussi à d'autres Etats, membres du Conseil de l'Europe. Peu d'étrangers auraient pu se douter que la Belgique était le théâtre de divisions persistantes, voire accrues. Et c'est le troisième point: la Belgique se trouve au cœur de l'Europe, et Bruxelles est le siège social de l'UE. Quiconque connaît un tant soit peu la Belgique peut échapper au paradoxe selon lequel les aspirations d'unification et d'intégration de l'Europe, à travers l'UE, naissent dans un pays lui-même « divisé » de bien des manières. Bien que cette idée soit controversée, un « regard étranger » peut s'avérer nécessaire pour mettre en évidence certaines des incohérences, voire, peut-être, des inégalités, auxquelles les jeunes sont confrontés lorsqu'ils vivent dans telle ou telle partie de la Belgique. Dans le cadre d'une analyse internationale de la politique nationale de la jeunesse, il s'agit d'une préoccupation légitime. Nous avons toujours demandé aux pays hôtes de nous pardonner nos erreurs, tout en tenant compte des problèmes que nous soulevons. Ici, peut-être devrions-nous demander à la Belgique d'abaisser provisoirement certains de ses boucliers politiques traditionnels et établis, afin de pouvoir contempler plusieurs questions professionnelles et pratiques à l'égard des jeunes « à travers les yeux » du groupe international d'évaluation, même si, pour des besoins politiques ou une certaine rationalité professionnelle, ces boucliers devront ensuite être à nouveau levés.

Trois approches différentes à l'égard de la politique de jeunesse

Dans une conceptualisation quelque peu réduite de la « politique de jeunesse », il existe trois approches distinctes en Belgique, développées sous les auspices des Communautés flamande, française et germanophone. Par conséquent, en tant qu'étrangers, nous nous sommes demandé, à plusieurs reprises, s'il y avait un sens quelconque, pour les jeunes mais aussi pour la population belge en général, à définir leur identité par le fait d'« être belge » :

« La Belgique est plus que jamais devenue le point de rencontre entre des personnes venues des quatre coins du monde, aux origines culturelles et ethniques les plus variées (...) [mais] Dans notre pays, peu de gens sont réellement confrontés à la diversité. Nous menons des vies parallèles » (Meys et Loopmans, sans date).

Ces mots reflètent, à certains égards, la réalité et le paradoxe de la Belgique, bien qu'ils ne soient évidemment pas spécifiques à ce pays puisqu'ils pourraient s'appliquer de la même façon à de nombreux autres pays d'Europe. Comme nous l'avons souligné précédemment, parce qu'elle est située au cœur de l'Europe avec, au centre de son territoire, la capitale européenne de Bruxelles, la Belgique attire évidemment tout un éventail de peuples et encourage – dans un sens très particulier – la diversité à travers des accords politiques et gouvernementaux complexes, qui respectent la langue et la culture de ses « communautés » constituantes, tout en scellant pourtant tout un ensemble de divisions :



« La culture nationale de la Belgique est une synthèse [...] où s'entremêle le génie de deux races – romane et germanique – influencées par une empreinte typiquement belge. C'est dans cette forte réceptivité – le fait qu'elle ait absorbé et unifié les meilleurs éléments de la civilisation latine et teutonne – que réside l'originalité de la culture nationale belge.

Ces marques distinctives de culture nationale, dénotant l'unité d'un peuple et servant, tant au Moyen Age qu'aujourd'hui, à distinguer la nation belge des autres nations d'Europe, peuvent être interprétées comme une envie commune d'indépendance et de liberté, une considération envieuse envers les droits populaires qui permettent de garantir la continuité de l'indépendance et de la liberté, et un esprit profondément religieux» (Van der Essen, 1916, p. 4).

Il est parfois utile de se détacher du contexte spécifique dont il est question afin d'illustrer un point en se référant à d'autres circonstances. Dans son majestueux ouvrage *Being Danish* (2011), Richard Jenkins, sociologue et anthropologue, aborde les paradoxes liés à l'identité danoise. S'il avait écrit sur la Belgique, il aurait dû traiter et tenir compte d'un éventail d'identités plus formalisées, mais moins officielles: être belge, être flamand ou wallon, être originaire de Bruxelles ou de la Belgique germanophone, être marocain, venir de Gand, de Liège ou de Saint-Vith, être autre chose. Comme Jenkins le constate dans le cas du Danemark, où le centre géographique et culturel de son étude était la commune danoise de Skive, dans le Jutland, il existe de multiples degrés d'identité «danoise». Il en va de même pour la Belgique.

Si l'on est jeune et que l'on vit dans la Belgique contemporaine, certains de ces degrés d'identité revêtiront, inévitablement, plus d'importance que d'autres. Mais surtout, et que nous en ayons conscience ou non, un ensemble complexe de sources et de niveaux – européen, fédéral, régional, communautaire et autres – orientera leurs politiques et leurs services par rapport aux questions qui nous concernent et nous affectent. En tant que jeune individu, on accepte probablement ce dont on dispose, volontiers ou à contrecœur, et on n'a pas forcément conscience du fait que, quelque part en Belgique, d'autres jeunes puissent se voir proposer des «offres» différentes. Toutefois, en tant que groupe international d'observateurs étrangers, nous examinons non seulement les offres proposées aux jeunes belges, mais nous évaluons aussi si les jeunes bénéficient, ou non, des mêmes aides et possibilités à travers toute la Belgique. Nous avons rapidement constaté qu'en Belgique les structures, les cadres et les relations institutionnelles sont certes complexes, mais qu'en dépit de (et certainement pas à cause de) cette complexité ils semblent généralement fonctionner. Il s'agit en tout cas d'une affirmation que nous avons entendue à maintes reprises: la politique de jeunesse, sous ses différentes formes à travers les communautés, est considérée comme sensée, rationnelle et simple. Néanmoins, le rôle d'une analyse internationale est de soulever des questions, de proposer des idées et de s'attaquer à des problématiques où la politique de jeunesse n'est peut-être pas si robuste et équitable qu'on le dit – entre et au sein de différents contextes gouvernementaux et accords politiques. Au cours de cette analyse internationale, il est devenu évident qu'une grande partie de



la politique belge, en faveur des jeunes mais aussi au-delà de ce thème, est actuellement soumise à des réflexions, des révisions et des réformes. Nous espérons que nos observations, lorsqu'elles sont pertinentes, contribueront à alimenter ces débats.

Enfin, nous souhaiterions aborder ici le processus d'analyse internationale lui-même. La plupart des membres d'un groupe international d'évaluation interviennent « à froid », connaissant peu, voire pas du tout, le pays étudié. Certains effectuent quelques recherches sur internet ou, peut-être, via d'autres médias, et, bien que cela n'ait pas été le cas pour la Belgique, les membres du groupe ont généralement eu la possibilité de lire un rapport national élaboré au niveau interne (la Belgique a, quant à elle, fourni une quantité impressionnante de documents de travail tout au long du processus d'analyse). Les membres du groupe international sont constamment en lien avec les pays qu'ils analysent; cet engagement et cet attachement, combinés aux activités d'analyse elles-mêmes, leur permettent d'accumuler une base de connaissances colossale, en un temps record. Par la suite, des conflits, voire de véritables « guerres », peuvent éclater entre l'équipe d'analyse « fraîchement informée » et les acteurs du pays hôte; ces derniers défendent leur point de vue en prétextant que le groupe international d'évaluation n'est pas vraiment à même de comprendre la situation. Les questions liées aux erreurs factuelles devraient (et sont) clairement résolues dans le cadre du processus d'analyse, mais les différentes perceptions et perspectives exigent véritablement un débat, même si les critiques sont finalement abandonnées, ignorées ou mises de côté. Pour conclure sur un point important, il convient de rappeler que les analyses internationales ne sont jamais destinées à ébranler la politique nationale de la jeunesse dans le pays concerné. Aussi bien les représentants du pays que les membres de l'équipe internationale partagent un programme et un engagement communs. Ainsi, tandis qu'ils peuvent être en désaccord au cours du processus d'analyse, lorsqu'arrive le moment de présenter leurs conclusions à un auditoire international, leur position doit refléter celle d'un effort collectif et commun. Feu Peter Lauritzen, coordinateur des analyses réalisées au début des années 2000, a résumé cette relation en parlant de « complicité critique », dont les fondements reposent sur la volonté mutuelle d'améliorer le cadre des possibilités et des expériences offertes aux jeunes, à la fois dans le pays hôte, mais aussi dans toute l'Europe.

Structure fédérale de la Belgique

« Rares sont les personnes qui saisissent véritablement le fonctionnement de ce système », disait-on au sein du groupe international d'évaluation, alors que ce dernier n'en était qu'aux prémices de ses réflexions. Nous allons ici tâcher de comprendre la complexité de l'architecture constitutionnelle de la Belgique et, non sans une certaine prudence, de fournir une image « simple » susceptible d'aider les étrangers à cerner un système que tout le monde s'accorde à qualifier de complexe. Néanmoins, comme l'observait l'un des participants, « c'est peut-être un système complexe, mais il n'empêche qu'il continue à fonctionner »



– même sans gouvernement ! Il s’agit effectivement d’un système qui fonctionne, comme en atteste le récent « indicateur du vivre mieux » (*Better Life Index*) mis au point par l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), pour lequel la Belgique obtient d’excellents résultats (voir l’encadré ci-dessous).

Résultats de la Belgique (« indicateur du vivre mieux »)

La Belgique obtient d’excellents résultats sur les indicateurs du bien-être et figure d’ailleurs parmi les 10 pays les plus performants sur de nombreux critères de l’indicateur du vivre mieux.

S’il ne fait pas le bonheur, l’argent est tout de même important pour obtenir un meilleur niveau de vie. En Belgique, le revenu moyen était de 26 008 dollars des Etats-Unis par an en 2008, soit plus que la moyenne des pays de l’OCDE.

En matière d’emploi, environ 62 % des 15-64 ans ont un travail rémunéré. En Belgique, les actifs travaillent 1 550 heures par an, soit l’un des taux les plus bas des pays de l’OCDE. 63 % des mères occupent un emploi dès que leurs enfants entrent à l’école, ce qui laisse penser que les femmes parviennent à équilibrer leur vie familiale et leur carrière professionnelle.

Pour trouver un emploi, il est essentiel d’avoir fait de bonnes études. En Belgique, 70 % des 25-64 ans sont diplômés du deuxième cycle du secondaire ou équivalent, se situant ainsi autour de la moyenne de l’OCDE. La Belgique est l’un des pays les plus performants en ce qui concerne la qualité du système éducatif. En effet, selon le dernier Programme international pour le suivi des acquis des élèves (Pisa), le score moyen en Belgique pour ce qui est de la compréhension écrite est de 506 sur 600, soit un score supérieur à la moyenne de la zone OCDE.

En termes de santé, l’espérance de vie à la naissance en Belgique est de 79,8 ans, soit une demi-année de plus que la moyenne de l’OCDE. La concentration de PM₁₀ (fines particules atmosphériques polluantes qui peuvent pénétrer et endommager les poumons) est de 21 microgrammes par mètre cube, niveau légèrement inférieur à ceux enregistrés dans la plupart des pays de l’OCDE.

En ce qui concerne la sphère publique, le sentiment d’appartenance et le degré de participation des citoyens sont élevés en Belgique. 93 % pensent connaître quelqu’un sur qui compter en cas de besoin, soit plus que la moyenne de l’OCDE qui est de 91 %. Le taux de participation électorale, qui traduit la confiance des citoyens à l’égard des autorités ainsi que la participation des citoyens au processus politique, s’est élevé à 91 % lors des dernières élections, soit l’un des taux les plus élevés de l’OCDE. En matière de criminalité, 7 % des personnes interrogées déclarent avoir été victimes d’agression au cours des douze derniers mois.

En Belgique, 76 % des personnes interrogées ont déclaré être satisfaites de leur vie, soit beaucoup plus que la moyenne de l’OCDE qui se situe à 59 %.



La Belgique suppose malgré tout de nombreuses complexités qui doivent être démêlées et comprises. Compte tenu de l'existence probable d'une multitude d'identités en Belgique et des déclarations récurrentes de division et de séparation autour des langues, des « communautés » administratives, des régions et, inévitablement, des opinions politiques, le groupe international d'évaluation – conscient des récents événements, très médiatisés, au sujet du séparatisme flamand et des manifestations étudiantes pour dénoncer l'inertie politique – a soulevé la question de l'identité et de la citoyenneté belges. La réponse apportée s'est révélée pleine d'enseignements :

« Pour ce qui est de la citoyenneté, les jeunes sont à l'origine de manifestations au cours desquelles ils martelaient vouloir vivre dans ce pays et accusaient les politiciens de placer trop de barrières entre les communautés. Les personnalités politiques sont sanctionnées par les jeunes. La jeunesse a développé une sensibilité européenne supérieure à celle des générations plus anciennes : ils franchissent les frontières beaucoup plus facilement qu'avant. Les structures de la Belgique peuvent leur sembler légèrement féodales. Il faut reconnaître qu'il s'agit d'une catégorie particulière de jeunes : étudiants à l'université, non dans des écoles professionnelles, ou jeunes issus de l'immigration. Il peut donc s'agir d'un seul point de vue. D'ailleurs, nous n'avons aucune vision globale de ce que pensent toutes les catégories de jeunes en Belgique. »

Sur la question de la mobilité des jeunes, qui « franchissent les frontières plus facilement qu'avant », les avis étaient plus que partagés, notamment pour ce qui est de la mobilité des jeunes au sein même du pays. Les observations citées ci-dessus soulignent toutefois l'importance de ne pas homogénéiser le groupe des jeunes : une part croissante d'entre eux, issue de l'immigration, peut n'avoir aucune affiliation naturelle à l'une ou l'autre des communautés linguistiques dominantes dans la Communauté française et la région flamande. Comme – si tel est le cas – ces jeunes issus de l'immigration ne sont désormais plus uniquement concentrés à Bruxelles, les divisions existantes peuvent s'atténuer, à l'instar de ce qui s'est produit – bien que pour des raisons historiques assez différentes – en Nouvelle-Zélande, où les traditionnelles tensions entre les Maori et les Pakeha² intéressent peu les immigrés venus de Grèce, du Viêt Nam ou d'Indonésie.

Le rôle du groupe international d'évaluation n'est certainement pas de juger de la qualité des accords politiques, gouvernementaux et constitutionnels de la Belgique, accords que nous décrivons soigneusement ci-après, excepté dans la mesure où ils améliorent ou limitent les conditions sociales de la vie des jeunes. Ces conditions varient à travers la Belgique, en fonction des différentes priorités et politiques définies par les divers niveaux de pouvoir décisionnel qui prédominent.

2. Conformément aux termes du Traité de Waitangi (1840) qui cédait le territoire maori au Royaume-Uni – les Maori pensaient céder la « gouvernance » de leur territoire, tandis que la traduction anglaise proclamait la « souveraineté » de la Couronne d'Angleterre sur la Nouvelle-Zélande ! Ce traité fait encore l'objet de vives disputes.



L'Etat belge a connu plusieurs «vagues» de réformes. Marquée par une longue histoire d'occupation étrangère, la Belgique est souvent décrite comme la frontière, ou la passerelle, entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud, comme en atteste la dichotomie entre le néerlandais et le français. En effet, différentes langues, religions, orientations politiques et conceptions de la citoyenneté convergent géographiquement vers la Belgique, situation à laquelle s'ajoute, paradoxalement, la désignation actuelle de Bruxelles (*de jure* uniquement la ville de Bruxelles, mais *de facto* la région bruxelloise), non seulement comme capitale de l'Etat fédéral belge (et capitale de la région flamande et de la Communauté française), mais aussi comme centre de l'actuelle Union européenne.

La Belgique est un Etat fédéral composé de trois communautés, trois régions et quatre zones linguistiques. Des compétences clairement définies sont réparties entre les trois niveaux de gouvernance, même si cette image est à la fois simplifiée et complexifiée à travers des adaptations de cette règle générale. Par exemple, puisque les limites géographiques de la Communauté flamande et de la région flamande coïncident, les responsabilités ont été conjuguées et unifiées. *A contrario*, il existe des «facilités» francophones au sein des neuf communes de la Communauté germanophone et dans certaines communes limitrophes de la région flamande et de la région wallonne (la Wallonie). Il existe également des «facilités» germanophones dans deux communes francophones limitrophes de la Communauté germanophone et entre les Communautés française et germanophone de la Wallonie. Le schéma 1 illustre la structure fédérale de la Belgique.

Schéma 1 – Structure fédérale de la Belgique



La Communauté flamande (en blanc), comprenant cinq provinces et 308 communes, avec une population de près de 6 millions d'habitants, occupe la partie nord du pays. Au sud, se trouve la Communauté française (en gris), avec cinq provinces, 262 communes et une population d'environ 3,5 millions d'habitants), et à l'est, la Communauté germanophone (avec quelque 74 000 habitants, répartis dans 9 communes). Au centre du pays, la région de Bruxelles-Capitale (région bilingue néerlandais-français, comptant un peu plus



d'un million d'habitants) est enclavée dans la province du Brabant flamand, dans la région flamande. Elle comprend 19 communes et ne constitue pas une province. Avec la région wallonne (regroupant les Communautés française et germanophone) et la région flamande (dont les limites coïncident avec celles de la Communauté flamande), Bruxelles-Capitale est l'une des trois régions de la Belgique. Au sein de la région de Bruxelles-Capitale, les Communautés française et flamande disposent de leurs propres institutions « intermédiaires ». Ces dernières sont inférieures aux institutions de la région, mais supérieures aux institutions communales. Bruxelles relève de quatre autorités (bruxelloise, française et flamande, française uniquement et flamande uniquement) : la région de Bruxelles-Capitale, dont le parlement et le gouvernement se chargent des questions de compétence régionale, et trois institutions communautaires, à savoir, la Commission communautaire française (la COCOF), la Commission communautaire flamande (la VGC, Vlaamse Gemeenschapscommissie) et la Commission communautaire commune (COCOM).

A propos de Bruxelles, l'une des personnes interrogées a déclaré :

« C'est très difficile (...) La structure administrative de Bruxelles est très complexe, même pour nous ! En ce moment, les choses pourraient en fait être légèrement plus simples, car le ministre de la Jeunesse de la Communauté française est également membre du gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale. Mais les problématiques sont différentes entre la région wallonne et Bruxelles, en particulier si l'on tient compte de la population jeune à Bruxelles [où les moins de 30 ans représentent entre un tiers et deux cinquièmes de la population]. »

L'Etat fédéral est compétent pour tout ce qui a trait aux affaires étrangères, aux finances, à la justice, à la défense et à la sécurité sociale. Il dispose également de « compétences résiduelles » (compétences qui ne sont pas attribuées explicitement aux communautés ou aux régions) pour tout ce qui pourrait constituer de nouveaux défis pour le pays (par exemple immigration, réfugiés, demandeurs d'asile). Au-delà de ces responsabilités intérieures et extérieures, les politiques relèvent des régions et des communautés, tandis que leur mise en œuvre incombe parfois aux provinces et communes.

L'une des façons les plus pertinentes de définir les responsabilités et les compétences des trois régions et des trois communautés qui composent la Belgique (en dépit du fait que, en Flandre, région et communauté ne font qu'un) est la suivante. Les régions flamande, wallonne et bruxelloise sont compétentes pour tout ce qui touche au territoire : par exemple le logement et l'environnement. Les Communautés flamande, française et germanophone sont compétentes pour tout ce qui a trait aux personnes : par exemple la culture, l'enseignement, l'utilisation d'une langue, la protection et la politique de jeunesse, et certains aspects d'aide sociale et de santé publique. Dans la région bilingue (néerlandophone et francophone) de Bruxelles-Capitale, ces questions sont confiées à la fois aux Communautés flamande et française.

Il n'y a aucune hiérarchie entre les régions ou les communautés. Le pouvoir législatif, aux termes de la Constitution belge, est réparti à travers les différents



niveaux de compétence. Mis à part quelques exceptions, la « politique de jeunesse » ainsi que toutes les politiques liées aux jeunes relèvent largement des trois communautés. Nous commencerons donc par analyser en détail les Communautés flamande, française et germanophone, en intégrant, lorsque cela est nécessaire ou pertinent, des commentaires comparatifs sur la région de Bruxelles-Capitale (qui possède ses propres complexités, mais au sein de laquelle les Communautés française et flamande assument toutes deux des compétences spécifiques, en particulier dans le domaine de la jeunesse).

Les lecteurs pourront noter des différences en termes de style, de structure et d'approche entre ces trois chapitres substantiels. Cela est en partie lié au fait que ces chapitres ont été rédigés par différents auteurs, mais également parce que la politique belge en faveur de la jeunesse est le résultat, comme partout ailleurs, de différentes traditions idéologiques, politiques, philosophiques et culturelles, et notamment, comme l'a expliqué un collègue de manière assez brutale mais pour le moins illustrative, du « contraste entre le pragmatisme anglo-nordique et l'abstraction franco-latine ». Il s'agit là d'un constat – en particulier dans le cadre de la Belgique – auquel on ne peut absolument pas échapper. Néanmoins, l'objet et le contenu de ces trois chapitres découlent également des questions auxquelles chaque communauté souhaitait que le groupe international d'évaluation prête particulièrement attention. Le processus d'analyse internationale consiste habituellement à identifier trois priorités en matière de politique, mais, dans le cadre de la Communauté française, nous n'en avons retenu qu'une seule – malgré un examen approfondi du domaine de la politique de jeunesse et de son avenir, comme présenté dans le Plan jeunesse. Les questions proposées par la Communauté flamande et la Communauté germanophone étaient plus détaillées et s'apparentaient à des sujets, contextes et niveaux plus précis. C'est la troisième raison pour laquelle les rapporteurs ont adopté des approches et des raisonnements différents au cours de leurs contributions respectives.

Enfin, il convient d'évoquer ce que le groupe international d'évaluation n'a pas réussi à faire, observer ou entendre. En seulement deux visites, et compte tenu de la structure politique particulièrement complexe de la Belgique, il est évidemment quasiment impossible de traiter le thème de la politique de jeunesse de façon exhaustive, en prenant en compte les différences de niveaux, de compétences et de pratiques. Lors de la toute première planification de l'analyse, plusieurs modèles d'approche avaient été abordés. Il avait notamment été question de conduire trois analyses différentes pour chacune des trois communautés et de procéder à un grand nombre de visites. Pour plusieurs raisons, d'autres options ont été rejetées, soit parce qu'elles ne correspondaient pas aux principes des analyses nationales, soit parce qu'elles étaient irréalisables compte tenu des ressources financières et humaines qu'elles exigeaient. Finalement, le groupe international d'évaluation s'est engagé à respecter un programme complet de visites et de débats avec les autorités et les professionnels concernés (ainsi qu'avec quelques jeunes). Malgré cela, cette entreprise s'est inévitablement heurtée à des obstacles. Sur le plan structurel, les contacts avec les provinces



et (mis à part quelques exceptions) les communes se sont révélés insuffisants. Sur le plan substantiel, le groupe international d'évaluation a parfois eu le sentiment que les questions d'immigration et de diversité ethnique étaient facilement ignorées ou jugées trop délicates pour être abordées. D'autres sous-catégories de questions dans le domaine de la jeunesse, présentant de possibles problèmes et défis distincts, sont passées plutôt inaperçues ou ont été pratiquement « éludées » ; c'est le cas, par exemple, de la question de l'égalité des sexes. Evidemment, aucune information complète n'a pu être fournie sur ces questions. D'autres problématiques, sans doute importantes, concernant la politique de jeunesse ont été vaguement présentées à l'équipe internationale, parmi lesquelles les questions de santé, de logement, de dépendance aux drogues, de sport, d'arts et de médias (y compris les médias sociaux), de développement durable et d'environnement. Bien entendu, il convient de noter que plus le champ d'investigation est vaste, par rapport aux paramètres disponibles, moins les questions peuvent être approfondies. Alors que les premières analyses internationales des politiques nationales en faveur de la jeunesse conduites par le Conseil de l'Europe cherchaient à couvrir le maximum de problématiques, les analyses plus récentes conviennent d'un axe d'étude avec les autorités du pays hôte, laissant forcément des questions de côté.

L'une des omissions faites dans cette analyse nous semble toutefois trop importante pour ne pas être mentionnée. En effet, aucune information exhaustive n'a été fournie sur les problèmes liés à la mobilisation des jeunes sur le plan culturel, en dehors d'organisations pour les jeunes reconnues et des propres espaces et activités des jeunes. Cet oubli s'est révélé particulièrement vrai pour la Communauté française. Cette dernière s'inscrit toutefois dans une longue tradition qui consiste à établir des connexions entre les jeunes et les approches et domaines des politiques culturelles, offrant ainsi une formidable plate-forme d'innovations politiques et culturelles en matière de mobilisation des jeunes. La Communauté française pourrait effectivement figurer en première ligne du débat européen lorsqu'il est question de repenser la conception de (et les philosophies se rattachant à) la participation des jeunes dans le domaine de la culture.

Ces mises en garde et explications énoncées, le groupe international d'évaluation espère que ses observations fourniront les bases d'un débat productif sur les moyens requis pour renforcer une politique de jeunesse à la fois constructive et axée sur les possibilités offertes aux jeunes, à travers toute la Belgique.





Chapitre 2 – Politique de jeunesse dans la Communauté flamande

S'étendant sur 13 522 kilomètres carrés, dans le nord de la Belgique, la région flamande (la Flandre) représente 41,5 % du territoire national. Ses cinq provinces – à savoir Anvers, Limbourg, Flandre orientale, Brabant flamand et Flandre occidentale – comptent 308 communes. Plus de 6 millions d'habitants vivent dans la région flamande, soit environ 58 % de la population belge totale. Parmi les personnes qui vivent dans cette région, 6 % ne possèdent pas la nationalité belge. La capitale de la région flamande, Bruxelles, est également la capitale de la Belgique. Avec plus de 480 000 habitants, Anvers est la plus grande ville de la région flamande, suivie par Gand, Bruges et Louvain. La langue officielle est le néerlandais.

Selon la Communauté flamande, la catégorie des «jeunes» correspond à la population âgée de 30 ans ou moins, bien que différentes définitions soient utilisées dans des contextes précis. La région flamande compte environ 2,1 millions de jeunes, soit 34 % de la population flamande de Belgique.

Contrairement à la Communauté française et à la région wallonne (qui constituent deux niveaux administratifs différents), en Flandre les institutions communautaires et régionales sont fusionnées depuis 1980; il n'y a donc qu'un seul parlement et un seul gouvernement, exerçant des compétences à la fois régionales et communautaires. Par conséquent, dans la région de langue néerlandaise, une seule institution, regroupant le parlement et le gouvernement flamands, est habilitée à exercer le pouvoir, sauf s'il s'agit de questions d'ordre fédéral ou communal. La Communauté flamande exerce ses compétences en Flandre et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (parfois appelée région bruxelloise).

Le parlement flamand est composé de 124 parlementaires issus de neuf partis différents et représente le plus haut organe législatif chargé de voter des lois. Depuis 2009, une coalition de trois partis politiques (le Christen-Democratisch en Vlaams, le Socialistische Partij Anders et le Nieuw-Vlaamse Alliantie), sous l'autorité de Kris Peeters, ministre-président flamand, gouverne la Communauté flamande. Le gouvernement flamand compte 13 ministères couvrant 13 domaines politiques, bien qu'il ne dispose actuellement que de 9 ministres. Parmi ces



domaines politiques figure celui de la culture, de la jeunesse, du sport et des médias; il existe donc un ministère chargé de la politique de jeunesse dans la Communauté flamande. L'actuel ministre flamand de l'Enseignement, de la Jeunesse, de l'Égalité des chances et des Affaires bruxelloises³ est également chargé, pour le compte de la Communauté flamande, de la coordination de la politique dans la région de Bruxelles-Capitale.

Chaque domaine politique est encadré par un département de la fonction publique et par des agences autonomes. Les départements de la fonction publique apportent aide et conseils aux ministères sur l'établissement des politiques, tandis que les agences fournissent des services aux citoyens, entreprises et associations dans le cadre de la mise en œuvre de ces politiques. L'Agence flamande d'activités socioculturelles pour la jeunesse et les adultes est directement chargée du développement et de la mise en œuvre de la politique de jeunesse. Cette agence est composée d'une section Jeunesse et d'une section Développement de la communauté et Politique culturelle locale. Les autres domaines majeurs en matière de politique de jeunesse, tels que l'enseignement, la santé et l'emploi, relèvent des compétences d'autres ministères flamands: le ministère de l'Enseignement et de la Formation, le ministère du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille, et le ministère de l'Emploi et de l'Économie sociale.

Pour ce qui est de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la partie flamande est gouvernée par la Commission communautaire flamande, qui se compose d'un organe législatif, l'Assemblée, et d'un organe exécutif, le Collège. L'Assemblée est constituée de 17 membres du groupe linguistique néerlandophone de la région de Bruxelles-Capitale, tandis que le Collège regroupe des ministres néerlandophones et des secrétaires d'État néerlandophones de la région bruxelloise. L'organe chargé de la jeunesse est la Direction générale de la culture, de la jeunesse et des sports. Pratiquement toutes les communes de la région bruxelloise disposent d'un conseiller municipal délégué à la jeunesse.

Politique de jeunesse et législation

Le gouvernement flamand s'acquitte d'un certain nombre de tâches importantes en matière d'animation socio-éducative et de politique de jeunesse, notamment la préparation, l'exécution et l'évaluation de la politique, puis, à la suite de la législation, la réglementation et le financement du travail en faveur de la jeunesse.

Le gouvernement flamand met au point des documents relatifs à la politique de jeunesse afin de présenter la vision globale de la politique des droits de l'enfant

3. Le chevauchement des responsabilités, parfois assumées par un seul ministre, peut contribuer à une « perméabilité » des compétences rattachées à différents niveaux et lieux de gouvernance, et réparties entre les différentes communautés et régions; le ministre de la Communauté française en charge de la jeunesse assume également cette fonction dans la région de Bruxelles-Capitale, pour le compte de la Communauté francophone.



et de la jeunesse. L'une des principales caractéristiques de la politique flamande en faveur de la jeunesse est qu'elle est mise en place au moyen de mesures concrètes, telles que des lois ou des décrets. En effet, le gouvernement flamand tend à réguler chaque aspect de la politique de jeunesse, conformément à son Plan de politique de jeunesse, par l'intermédiaire de décrets, générant ainsi un dispositif réglementaire complexe et fermé, laissant de côté toute forme d'animation socio-éducative ou de travail en faveur de la jeunesse qui ne serait pas reconnue. Les décrets définissent les outils employés dans le cadre de la politique des droits de l'enfant et de la jeunesse ainsi que les financements accordés aux autorités locales et provinciales, et aux organisations pour les jeunes.

Le décret sur la politique flamande des droits de l'enfant et de la jeunesse fournit des exemples de travail en faveur de la jeunesse et identifie les institutions et les organisations qui s'impliquent dans le domaine de la jeunesse et de la politique des droits de l'enfant, définissant dans le même temps l'attribution de subventions dans le cadre du système. Adopté en 2008, ce décret décrit la politique des droits de l'enfant et de la jeunesse comme suit :

« Vision globale et intégrée des enfants et des jeunes, et mesures systématiques et planifiées sur une base gouvernementale, visant à produire un effet explicite sur la jeunesse, avec une attention particulière à la Convention internationale des droits de l'enfant. »

Le texte prévoit également les instruments fondamentaux nécessaires à l'application de ladite politique, parmi lesquels le Plan de politique de jeunesse du gouvernement flamand constitue l'outil le plus important.

Ce décret définit, en effet, le processus d'adoption du Plan de politique de jeunesse du gouvernement flamand, qui obéit à un cycle quadriennal. Le gouvernement flamand doit présenter le plan au parlement flamand dans les dix-huit mois suivant le début de chaque cycle. L'actuel Plan de politique de jeunesse est valable pour la période 2011-2014 et comprend 24 objectifs stratégiques et 76 objectifs opérationnels, ainsi que des propositions de mesures d'accompagnement. Lors de son adoption, plusieurs parties prenantes ont été consultées et impliquées, telles que le Conseil flamand de la jeunesse, des spécialistes des questions sur la jeunesse, les associations mentionnées dans le décret, ainsi que les autorités locales et provinciales et la Commission communautaire flamande à Bruxelles. Huit groupes de travail ont été formés pour travailler sur les différents thèmes, sous la direction de l'équipe de planification (constituée de représentants gouvernementaux et non gouvernementaux) chargée de veiller à la qualité du plan.

Les thèmes inclus sont les suivants :

- la participation et l'information ;
- l'éducation (formelle, informelle et non formelle) ;
- la santé et le sport ;
- l'inclusion sociale ;



- l'emploi ;
- la créativité et l'esprit d'entreprise ;
- les jeunes dans le monde ; et
- les activités de volontariat.

Avant que le plan ne soit adopté, sa version préliminaire a été soumise à une consultation publique et à l'avis de conseils consultatifs. La Stratégie de l'UE en faveur de la jeunesse (2010-2018)⁴ a fourni un cadre et a guidé la définition des objectifs stratégiques.

Une fois les consultations terminées, le Plan de politique de jeunesse constitue un document exhaustif, comprenant une vision globale des droits de l'enfant et de la jeunesse, définis comme suit :

- « Parce qu'elles partent du principe que chaque enfant a du talent, les autorités flamandes mettent en place des politiques complètes et holistiques visant à :
- donner la parole aux enfants et aux jeunes ;
 - favoriser un contexte physique, matériel, social et culturel dans lequel des talents similaires se voient offrir des chances similaires ;
 - promouvoir la durabilité et la solidarité. »

Le Plan de politique de jeunesse expose également quatre impacts sociaux souhaités pour les enfants et les jeunes au cours de la durée de la politique :

- offrir les mêmes chances de réussite à tous les enfants et les jeunes possédant les mêmes talents ;
- accroître les possibilités d'épanouissement des enfants et des jeunes ;
- laisser les enfants et les jeunes s'épanouir (davantage) sans les considérer comme des adultes ;
- faire en sorte que les enfants et les jeunes participent pleinement à la société.

Le document interprète la politique de jeunesse comme une politique transversale⁵ qui comprend non seulement le domaine « de la culture, de la jeunesse, du sport et des médias » (qui figure parmi les 13 domaines politiques du gouvernement flamand), mais aussi d'autres domaines politiques tels que

4. La Stratégie de l'Union européenne en faveur de la jeunesse comporte huit « champs d'action » à travers une vision stratégique destinée à promouvoir les perspectives, l'ouverture et la solidarité chez les jeunes. Cette stratégie a été approuvée par la Résolution du Conseil européen relative à un cadre renouvelé pour la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse (2010-2018).

5. Le caractère transversal de cette politique est particulièrement important pour les jeunes en marge, lesquels bénéficieraient le plus d'une telle approche. Cette approche a été validée au niveau de l'Union européenne, en novembre 2007, par le Conseil des ministres de la Jeunesse, qui a adopté les conclusions relatives à une approche transversale de la politique de jeunesse, dans le but de permettre aux jeunes de développer leurs compétences et de participer activement à la société.



l'inclusion sociale, l'emploi, la santé et le logement. Il est prévu que chaque ministère assume ses propres responsabilités et définisse les tâches liées à la mise en œuvre d'objectifs spécifiques dans le cadre du Plan de politique de jeunesse, pendant que le ministre de la Jeunesse supervise le processus et présente des comptes rendus au gouvernement sur la mise en œuvre du plan. La politique de jeunesse repose sur une approche politique collective, laquelle influence pratiquement tous les autres domaines politiques, en partant du fait que la jeunesse constitue un domaine politique à part entière.

Outre le Plan de politique de jeunesse du gouvernement flamand, le décret relatif à la politique des droits de l'enfant et de la jeunesse prévoit trois autres instruments :

- une analyse des incidences des nouveaux décrets sur les enfants et les jeunes (JoKER) : tout projet de loi ayant des conséquences sur les intérêts des moins de 25 ans et soumis au parlement flamand doit être accompagné d'un rapport relatif aux incidences de la décision envisagée sur les enfants et les jeunes ;
- la désignation de « points de contact » en matière de politique des droits de l'enfant et de la jeunesse, et d'une administration chargée de coordonner le processus : tous les organes du gouvernement flamand doivent désigner un représentant qui agira comme « point de contact » en matière de politique de jeunesse. Ces personnes prendront part au suivi et à la création de comptes rendus sur la mise en œuvre du Plan de politique de jeunesse et seront chargées d'évaluer l'impact de la politique menée par leur institution sur les jeunes ;
- la publication d'un rapport sur l'état de la jeunesse : rapport scientifique, publié tous les cinq ans, décrivant la situation des jeunes dans la Communauté flamande.

Le décret sur la politique flamande des droits de l'enfant et de la jeunesse détermine également les conditions relatives à l'identification et au subventionnement des organisations pour les jeunes au niveau de la Communauté flamande. Les conditions de subventionnement aux niveaux local (communal) et provincial, ainsi que dans la région bruxelloise, sont définies dans le décret relatif à la conduite de la politique communale, intercommunale et provinciale en matière de jeunesse et de travail en faveur de la jeunesse, décret adopté en 2003 et dont la dernière révision date de 2006. Ce décret vise avant tout à stimuler la politique de jeunesse au niveau local en obligeant les autorités locales et provinciales à mettre au point des plans locaux et provinciaux de politique de jeunesse. Contrairement au décret sur la politique flamande des droits de l'enfant et de la jeunesse, ce décret entend par « jeunesse » tous les enfants et jeunes âgés de 3 à 25 ans. Les plans locaux de politique de jeunesse sont établis pour une période de trois ans (cinq ans pour la région bruxelloise) et les plans provinciaux pour une durée de six ans. Au cours du processus d'élaboration des plans de politique de jeunesse, les autorités locales et



provinciales doivent tenir compte des initiatives entreprises au niveau local en matière d'activités pour les jeunes ainsi que de l'avis d'enfants et de jeunes, des conseils de la jeunesse et des spécialistes des questions de politique de jeunesse.

Le décret relatif à la conduite de la politique communale, intercommunale et provinciale en matière de jeunesse et de travail en faveur de la jeunesse distingue la notion de « politique relative au travail en faveur de la jeunesse », laquelle est définie comme l'ensemble des mesures politiques prises par les autorités locales et provinciales vis-à-vis des activités locales, intercommunales et provinciales en faveur des jeunes, de celle de « politique de jeunesse », qui correspond à l'ensemble des mesures politiques prises par les autorités locales et provinciales vis-à-vis de toutes les conditions de vie des enfants et des jeunes. Il est évident que la politique relative au travail en faveur de la jeunesse est perçue ici comme l'une des composantes de la politique de jeunesse.

Le gouvernement flamand définit les priorités relatives à la politique (du travail en faveur) de la jeunesse pour une certaine durée, généralement deux ans. Pour la période 2008-2010, le gouvernement flamand avait donné la priorité aux « infrastructures destinées aux jeunes et à l'information de la jeunesse », tandis que pour la période 2011-2013 l'accent a été mis sur « le renforcement des infrastructures destinées aux jeunes et à la culture de la jeunesse ». Les autorités locales et provinciales doivent tenir compte de ces priorités lors de l'élaboration de leurs plans de politique de jeunesse. L'aide financière accordée aux autorités locales et provinciales est calculée en fonction du nombre d'enfants et de jeunes résidant dans la commune ou la province concernée. Le gouvernement octroie également des ressources supplémentaires si les actions mises en œuvre répondent aux priorités fixées et si une commune présente des indicateurs sociogéographiques particulièrement élevés.

Le décret sur les centres d'hébergement pour les jeunes constitue le deuxième décret instauré dans le cadre de la politique de jeunesse du gouvernement flamand. Il définit les conditions de subventionnement dont bénéficient les structures d'accueil pour le travail en faveur de la jeunesse, telles que les auberges de jeunesse et les centres d'hébergement pour les jeunes. Il existe également un décret sur les services de location de matériel de camping, qui régule le prêt de matériel à des organisations pour les jeunes. Enfin, le décret sur la participation est un décret pluridisciplinaire axé sur la participation de groupes cibles spécifiques dans la culture, le sport et les activités destinées aux jeunes. Parmi les initiatives liées à la politique de jeunesse, on peut citer les « laboratoires de la jeunesse », dont l'objectif est d'aider et de guider les groupes défavorisés (en particulier les immigrés) pour favoriser leur insertion dans les organisations pour les jeunes.

Ces cinq décrets constituent la base du budget alloué au secteur de la jeunesse, qui s'élevait à 61,5 millions d'euros en 2011. La majeure partie des fonds (63 %) a été attribuée à la mise en place du décret sur la politique flamande des droits



de l'enfant et de la jeunesse, tandis que 35% de ces mêmes fonds ont été investis dans la mise en œuvre du décret relatif à la conduite de la politique communale, intercommunale et provinciale en matière de jeunesse et de travail en faveur de la jeunesse.

Travail en faveur de la jeunesse dans la région flamande – Développement

La participation au travail en faveur de la jeunesse ne se limite pas à une simple contribution ou prise de parole. Cet engagement, quelle que soit sa forme, implique la mise en place d'un processus d'introspection critique et réfléchi qui ne peut s'effectuer que de façon volontaire. Le travail en faveur de la jeunesse constitue aussi un engagement auprès de jeunes qui commencent à explorer les limites auxquelles ils sont confrontés et à étudier la perception qu'ils ont d'eux-mêmes et des autres. Il s'agit donc d'un travail qui s'adresse à une population qui est en train de se construire et de développer les connaissances, les compétences et les dispositions dont elle aura besoin tout au long de sa vie dans sa réflexion, son apprentissage et son évolution. Cela est particulièrement vrai dans la région flamande, où le travail traditionnel en faveur de la jeunesse, qui désigne avant tout les activités des mouvements de jeunesse⁶, représente le « troisième pilier de la socialisation ».

L'animation socio-éducative et les mouvements de jeunesse font pleinement partie de l'histoire et de la culture de la région flamande, depuis de nombreuses années. Le Conseil national de la jeunesse, organe institué au milieu des années 1950 et impliquant des spécialistes des questions de jeunesse et des représentants des principales associations pour les jeunes, a même déclaré que les mouvements de jeunesse constituaient la forme la plus aboutie des organisations de jeunesse. À l'origine, la politique de jeunesse du gouvernement flamand reposait sur l'idée que les organisations pour les jeunes formaient les piliers du travail en faveur de la jeunesse. Comme l'a signalé Van Gaens, en 2010, lors d'un atelier sur l'histoire du travail en faveur de la jeunesse à travers l'Europe, les politiques de participation se limitaient alors à la « participation aux activités proposées par les organisations pour les jeunes », sans tenir compte de la participation des jeunes eux-mêmes dans la Communauté flamande.

Néanmoins, à travers l'augmentation de son taux d'immigration, la Flandre est devenue la terre d'accueil de nombreux jeunes aux origines, valeurs et coutumes diverses. Conjugée à une augmentation du nombre de groupes populaires de jeunesse et à l'émergence de nouveaux mouvements sociaux, cette situation a nécessité la création de nouvelles formes d'activités et d'organisations pour les jeunes, venant s'ajouter aux traditionnels mouvements de jeunesse. Alors que, dans les années 1950, des clubs et des maisons de jeunes voyaient le jour, les

6. Par exemple, les scouts ou le mouvement Chiro (le Chirojeugd Vlaanderen).



années 1970 ont été marquées par l'arrivée d'une nouvelle catégorie de travail en faveur de la jeunesse (centres de formation, d'information, de conseil) qui, avec le soutien du gouvernement, ciblait souvent des groupes de jeunes précis, considérés comme défavorisés. Ces changements ont progressivement conduit à la professionnalisation du secteur du travail en faveur de la jeunesse, laquelle constitue aujourd'hui une caractéristique clé de ce secteur en Flandre.

La notion de «travail en faveur de la jeunesse» a toutefois dû attendre les années 1990 pour être clairement définie; il ne s'agissait guère plus que d'une expression générique, utilisée pour désigner les différentes façons de travailler auprès des jeunes et de mettre en place des activités en faveur de cette population, et qui s'appliquait avant tout aux organisations (par exemple les mouvements de jeunesse, les sections jeunesse d'organisations pour adultes, les mouvements étudiants ou mouvements spécifiques, rassemblant les jeunes à des fins précises telles que la musique ou l'art), aux services de jeunesse et aux fédérations d'organisations de jeunesse.

Dans les années 1990, les autorités locales ont commencé à s'intéresser de plus en plus au travail en faveur de la jeunesse. En effet, la Communauté flamande déléguait davantage de responsabilités aux autorités locales, lesquelles pouvaient alors apporter un soutien financier aux organisations locales pour les jeunes. Pour la première fois, en 1993, selon Van Gaens (2009), une définition du travail en faveur de la jeunesse fait son apparition dans la législation flamande :

«Initiatives socioculturelles à l'égard d'un groupe cible, sur la base d'objectifs non commerciaux, mises en place en faveur de ou par des jeunes, lesquels participent de leur plein gré à ces initiatives lors de leur temps libre et sous une supervision éducative; travail mené par des associations privées en faveur des jeunes ou par les pouvoirs publics communaux.»

Au cours des années 1990, la politique de jeunesse a favorisé la mise en place d'activités en faveur de groupes précis de jeunes et a donné un nouveau souffle aux formes traditionnelles d'organisations pour les jeunes, lesquelles avaient connu un certain déclin dans les années 1980. Cependant, afin d'obtenir des financements, les organisations menant un travail en faveur de la jeunesse ont dû abandonner certaines de leurs activités qui ne relevaient pas du domaine de la jeunesse (enseignement, aide sociale, santé), ce qui a causé le mécontentement des travailleurs socio-éducatifs.

Malgré les efforts déployés pour que la portée et l'orientation de la politique de jeunesse ne se limitent pas simplement aux organisations pour les jeunes, mais s'étendent à toutes les activités en faveur de la jeunesse, le groupe international d'évaluation a clairement remarqué que le travail en faveur de la jeunesse reste interprété sous l'angle des mouvements de jeunesse traditionnels (tels que les scouts ou le Chirojeugd Vlaanderen, mouvement Chiro). Coussée dresse le même constat lorsqu'il aborde la médiatisation du travail en faveur de la jeunesse, soulignant le fait suivant: «Il est surprenant d'observer que ces

messages donnent l'impression, encore et encore, que "le travail en faveur de la jeunesse" est synonyme de "mouvement de jeunesse" (en particulier, dans la région flamande), ou de programme de loisir structuré.» Il fait donc la distinction entre ce qu'il appelle le «travail général en faveur de la jeunesse», englobant les formes plus traditionnelles d'activités en faveur des jeunes, et le «travail spécifique en faveur de la jeunesse», relevant plutôt d'un travail social mené auprès de certains groupes de jeunes. A terme, l'objectif serait de tirer profit du travail spécifique en faveur de la jeunesse pour intégrer les dispositifs du travail général en faveur de la jeunesse, dans le sens de «véritable travail en faveur de la jeunesse». Certaines de ces distinctions sont présentées dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 – Caractéristiques du travail général et du travail spécifique en faveur de la jeunesse

	Travail général	Travail spécifique
Participants	Classe moyenne	Groupes vulnérables
Travailleurs socio-éducatifs	Jeunes, bénévoles	Jeunes adultes, professionnels
Fréquence	Une fois par semaine, le week-end	Tous les jours, pas forcément le week-end
Champ d'action	Temps libre, loisir	Pallier certains manques dans la famille ou à l'école
Activités	Programme structuré	Programme non structuré, ouvert
Philosophie éducative	Holistique	Spécifique
Position dans la communauté	Splendide isolement	Intégration laborieuse

Source: Coussée (sans date).

Ces distinctions montrent également du doigt le fossé qui divise les jeunes issus de la classe moyenne (d'origine flamande, blancs, chrétiens) des jeunes issus de la classe ouvrière (classe populaire, en majorité des jeunes issus de l'immigration). Selon un rapport⁷, le caractère «héréditaire» des membres des organisations pour les jeunes se renforce: au moins un des deux parents de près de 80% des animateurs de jeunesse était membre d'un mouvement

7. Mouvements de jeunesse en Flandre: étude des groupes, animateurs et membres, par les autorités flamandes. Une synthèse de cette étude a été fournie au groupe international d'évaluation.



de jeunesse. Les mouvements de jeunesse constituent, en quelque sorte, le « troisième pilier de la socialisation » des jeunes, parce qu'ils contribuent à leur éducation en dehors du cercle familial ou de l'école. Bien que cet aspect des mouvements de jeunesse semble moins évident que par le passé, il demeure toutefois relativement présent dans la Communauté flamande, où les jeunes ont tendance à suivre le modèle parental en s'engageant dans des mouvements de jeunesse. Nous avons également pu constater que les mouvements de jeunesse, exception faite de leurs fédérations, ne font pas partie des réseaux des organisations pour les jeunes ; ils participent toutefois aux conseils de jeunesse, souvent perçus comme des conseils de mouvements de jeunesse.

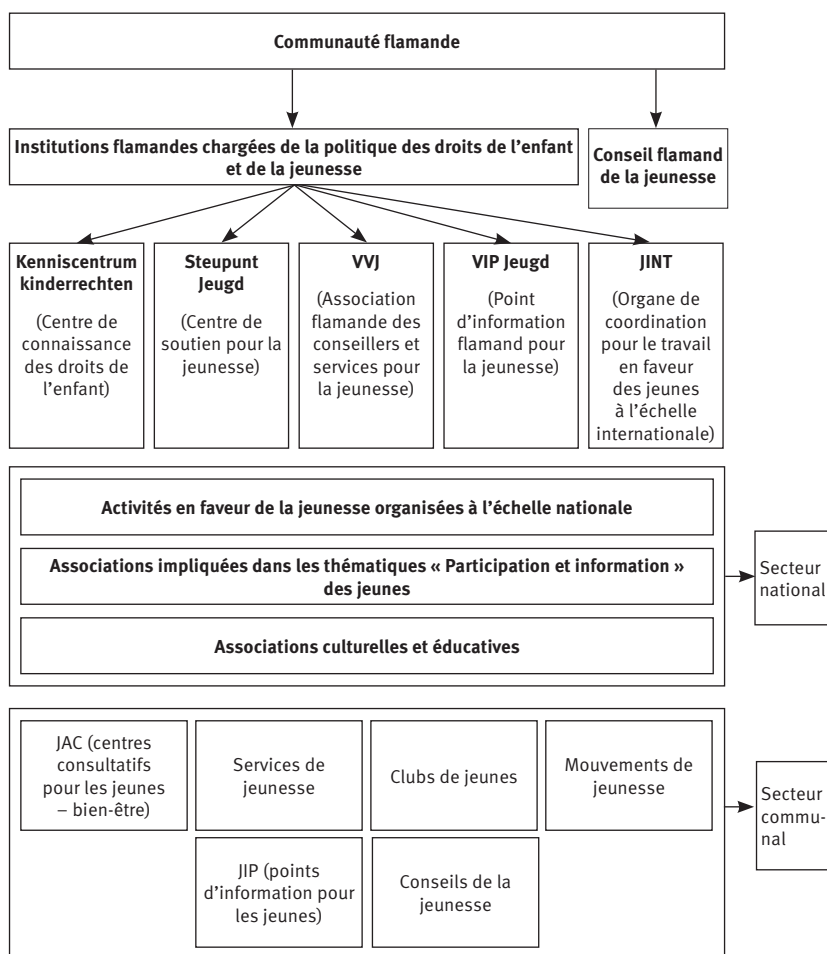
Les organisations de plus petite taille, menant généralement un travail spécifique en faveur des jeunes, sont en mesure de toucher un public plus diversifié. Cela vaut tout particulièrement pour les associations qui travaillent auprès de jeunes défavorisés. Mais ces organisations sont aussi confrontées à une certaine insécurité en ce qui concerne leur personnel (animateurs) et leurs ressources financières.

Le concept de « quartier » représente également une notion clé en matière de travail en faveur de la jeunesse, comme l'a observé le groupe international d'évaluation lors de ses deux visites. Le quartier constitue en effet l'environnement le plus proche des jeunes et il conditionne considérablement leur intégration dans la société flamande. L'expérience montre que ce type d'approche présente des avantages puisqu'il permet aux travailleurs socio-éducatifs de se familiariser avec un environnement particulier et d'aborder plus facilement les jeunes, mais aussi leur famille et leurs amis. En se rapprochant des jeunes, les travailleurs socio-éducatifs peuvent ainsi gagner leur confiance, ce qui est essentiel pour mener à bien leur travail. D'un autre côté, le groupe international d'évaluation a constaté que cette approche comportait certaines faiblesses, en particulier si l'on considère que les quartiers constituent des environnements (en)fermés. Parce qu'il est axé sur la participation des jeunes à la vie du quartier et sur la création de connexions au sein même du quartier, le travail en faveur de la jeunesse mené dans les quartiers risque d'empêcher les jeunes de « sortir » de cet environnement, produisant sans doute certains types de communautés parallèles au sein de la société flamande. Bien que les sociologues reconnaissent la valeur potentielle du capital social – ensemble des réseaux capables d'unir les individus à l'ère de l'individualisation – ils admettent l'existence de deux types de capital social : un capital social « qui relie », multipliant les connexions et élargissant les possibilités et les perspectives, et un capital social qui « unit », piégeant presque les individus dans le confort de ce qui leur est familier, limitant ainsi leurs aspirations et leur potentielle ouverture vers de nouveaux horizons. Le travail en faveur de la jeunesse peut donc, dans certains contextes, venir renforcer cette « captivité », dans des quartiers où les jeunes bénéficient, certes, de soutien, mais qui restent des quartiers défavorisés et fermés.



La structure actuelle du travail en faveur de la jeunesse dans la région flamande est illustrée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 – Structure organisationnelle du travail en faveur de la jeunesse/ politique de jeunesse dans la Communauté flamande



Source : autorités de la Communauté flamande⁸.

8. A la suite de la publication du rapport international préliminaire, les autorités flamandes ont souligné «qu'un grand nombre de dispositifs en faveur de la jeunesse» n'étaient pas mentionnés dans le tableau. Ce tableau a toutefois été fourni par la Communauté flamande. Le groupe international d'évaluation ne dispose d'aucune autre source puisqu'il n'a visité que les clubs du secteur local.



Les conseils de la jeunesse, au niveau de la communauté, des provinces et des communes, stimulent la participation directe des jeunes dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de jeunesse. Le Conseil flamand de la jeunesse représente les jeunes et le travail en faveur de la jeunesse au niveau de la Communauté flamande. Il est composé de 16 à 24 membres, dont au moins un tiers a moins de 25 ans, qui sont élus tous les trois ans, lors d'un congrès public, à l'issue d'un appel public à candidatures. Le Conseil flamand de la jeunesse regroupe des membres d'organisations pour les jeunes (50%) ainsi que des jeunes souhaitant s'impliquer dans le travail du conseil. La mission du Conseil flamand de la jeunesse est de fournir des recommandations politiques sur les questions en lien avec la jeunesse, de son propre chef ou sur demande du gouvernement flamand ou du parlement flamand.

Jusqu'à présent, plus de la moitié des recommandations fournies par le Conseil flamand de la jeunesse résultent de sa propre initiative. Le Conseil n'effectue toutefois aucun suivi de l'impact de ses recommandations puisqu'il ne dispose pas d'informations relatives à l'acceptation de celles-ci. Ayant suscité des débats lors de l'audition nationale, cette situation a ensuite été clarifiée dans une note écrite, établissant que «l'impact des recommandations du conseil fait l'objet d'un compte rendu annuel. En règle générale, ces recommandations ont un impact sur la politique menée par le ministre de la Jeunesse. L'impact des recommandations sur l'ensemble de la politique de jeunesse (50% des recommandations) n'est pas toujours satisfaisant». Le groupe international d'évaluation n'a cependant reçu aucune information de la sorte au cours de ses visites.

Le montant de l'aide financière accordée au Conseil flamand de la jeunesse est défini en vertu du décret sur la politique flamande des droits de l'enfant et de la jeunesse, lequel établit que le conseil doit percevoir entre 1% et 2,5% du budget total alloué au travail en faveur de la jeunesse (soit 632 000 euros en 2011, ou 2,22% du budget total).

Les conseils communaux de la jeunesse sont définis en vertu du décret relatif à la conduite de la politique communale, intercommunale et provinciale en matière de jeunesse et de travail en faveur de la jeunesse. Les autorités locales et provinciales doivent disposer d'un conseil de la jeunesse si elles veulent que leur politique de jeunesse soit financée par le gouvernement flamand. Dans la pratique, toutefois, le groupe international d'évaluation n'a pas réussi à évaluer le rôle joué par les conseils locaux de la jeunesse ou leur impact, ce dernier semblant nettement en dessous des attentes. Le groupe d'évaluation a constaté qu'il n'existe aucun mécanisme de communication (du moins direct ou formel) entre le Conseil flamand de la jeunesse et les conseils locaux et provinciaux, et il n'a eu vent d'aucun type d'initiative visant à autonomiser davantage ces organes par rapport au Conseil flamand de la jeunesse. A l'issue de l'audition nationale, nous avons reçu les informations suivantes :

«Ces tâches sont confiées à une organisation particulière, nommée «Karuur». Cette organisation bénéficie du soutien financier du gouvernement flamand en vue



d'aider les conseils locaux de la jeunesse. Karuur participe à l'assemblée générale du Conseil flamand de la jeunesse, avec lequel l'organisation entretient une communication étroite.»

Quand le groupe international d'évaluation a soulevé le problème de la représentation pour le moins «éparse» des jeunes au niveau communal, la réponse du Conseil flamand de la jeunesse a été assez brutale: «il existe un conseil officiel de la jeunesse dans toutes les communes flamandes», bien que nos interlocuteurs aient ensuite admis que «certains ne sont [probablement] pas très actifs».

Les institutions flamandes impliquées dans la politique des droits de l'enfant et de la jeunesse constituent une forme particulière de travail en faveur de la jeunesse. Elles ne peuvent pas être considérées comme des organisations pour les jeunes au sens propre du terme, c'est-à-dire comme des associations basées sur le volontariat ou des organisations non gouvernementales (ONG) puisque leurs conseils d'administration incluent parfois, entre autres, des représentants du gouvernement, même s'ils n'agissent qu'en tant qu'observateurs (à l'exception de la Vereniging Vlaamse Jeugdinsten [VVJ] et du Kenniscentrum Kinderrechten [KeKi]). La question de l'indépendance de leur travail était l'une des principales interrogations du groupe d'évaluation lors de sa première visite dans la région flamande, visite à l'occasion de laquelle le groupe a pu rencontrer les représentants de toutes ces institutions. Celles-ci représentent, dans leur pratique, les services gouvernementaux destinés aux travailleurs socio-éducatifs et aux organisations pour les jeunes, et elles sont reconnues en tant que telles en vertu du décret sur la politique flamande des droits de l'enfant et de la jeunesse.

Le Centre flamand de soutien pour la jeunesse (Steunpunt Jeugd – SPJ) est un centre de connaissances et de compétences pour les jeunes, le travail en faveur de la jeunesse et la politique de jeunesse en Flandre, dont la mission est de contribuer à la bonne marche du travail en faveur de la jeunesse à tous les niveaux, à travers la mise au point de méthodologies, de formations, de recherches et de services de soutien en faveur de ses membres. L'assemblée générale compte 50 membres issus du «travail national organisé en faveur de la jeunesse» (qui rassemble 120 organisations pour les jeunes). Le conseil d'administration est composé de membres de l'assemblée générale, de spécialistes de la politique de jeunesse et d'observateurs de l'administration publique. En 2011, le SPJ a reçu 993 000 euros du budget alloué à la jeunesse afin de soutenir ses activités, conformément à la note de politique triennale approuvée par le ministre de la Jeunesse.

L'Association flamande des conseillers et services pour la jeunesse (VVJ) compte, parmi ses membres, les administrations communales flamandes, via leur service ou leur représentant du gouvernement spécialisé dans la jeunesse. Elle contribue à l'élaboration et à l'exécution de la politique locale en faveur de la jeunesse, et lutte pour une meilleure politique locale de la jeunesse, plus vaste et plus impliquée en Flandre. Cette association est financée par les villes, les communes



et les provinces, qui versent une cotisation annuelle, et par le gouvernement flamand, dont l'aide financière s'est élevée à 352 000 euros en 2011.

Créé par le gouvernement flamand en 2006, le point d'information flamand pour la jeunesse (Vlaams Informatiepunt Jeugd – VIP Jeugd) est un réseau de centres d'information jeunesse, qui vise à offrir des informations complètes et cohérentes aux jeunes sur toute question, ainsi qu'à améliorer les compétences des professionnels qui fournissent ces informations. Ce réseau comprend 60 points d'information, lesquels sont souvent rattachés au service jeunesse ou au centre consultatif local. Le public, âgé de 12 à 25 ans, est réparti en trois classes d'âges : les enfants de 8 à 11 ans, les adolescents de 12 à 15 ans et les jeunes adultes de plus de 15 ans. En 2011, le gouvernement flamand a octroyé une subvention de 598 000 euros au VIP Jeugd.

Enfin, le JINT (organe de coordination pour le travail en faveur des jeunes à l'échelle internationale) est axé sur la coopération et la mobilité internationales des jeunes. Il constitue un centre de compétences et de connaissances dans ce domaine et sur la politique internationale en faveur de la jeunesse. Le JINT est également l'agence nationale représentant le gouvernement flamand dans le cadre du programme européen «Jeunesse en action» ainsi que le partenaire national d'Eurodesk. Le JINT met au point un plan d'action tous les trois ans, conformément à l'accord passé avec le gouvernement pour l'octroi de subventions (872 000 euros en 2011).

Outre ces organisations, deux plates-formes ont été créées par le gouvernement dans le but de fournir des indications sur la politique de jeunesse et de coordonner les efforts de recherche dans le domaine de la jeunesse en Flandre pour soutenir cette politique. Il s'agit du Kenniscentrum Kinderrechten et de la Jeugdonderzoeksplatform.

Le centre de connaissance des droits de l'enfant (KeKi) est un centre interdisciplinaire, soutenu par une plate-forme interuniversitaire de chercheurs rattachés à cinq institutions de recherche en Flandre. Il a pour mission de recueillir et de diffuser des connaissances sur les droits de l'enfant, d'après des recherches scientifiques nationales et internationales. Cette plate-forme a été créée en vertu du décret sur la politique flamande des droits de l'enfant et de la jeunesse, et est opérationnelle depuis 2010.

La plate-forme de recherche sur la jeunesse (Jeugdonderzoeksplatform – JOP) est le fruit d'une coopération interdisciplinaire entre trois groupes de recherche, lancée par le gouvernement flamand en 2003, afin de promouvoir un intérêt systématique et interdisciplinaire à l'égard de la recherche dans le domaine de la jeunesse. La JOP veille à systématiser et à analyser les actuels travaux de recherche sur la jeunesse ainsi qu'à conduire de nouvelles recherches, en créant une plate-forme d'informations sur les enfants et les jeunes qui soit accessible à toutes les parties concernées et intéressées (la JOP ne figurait pas dans la structure organisationnelle du travail en faveur de la jeunesse, présentée dans le tableau 2).



Le décret sur la politique flamande des droits de l'enfant et de la jeunesse définit les critères relatifs au fonctionnement des associations pour la jeunesse organisées au niveau «national» et les subventions accordées à ces associations, lesquelles sont définies dans les termes suivants :

« Association sans but lucratif qui, conformément à ses objectifs – tels qu'énoncés dans ses statuts – et à ses activités, effectue un travail en faveur des jeunes dans au moins quatre provinces de la région linguistique néerlandophone ou de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. »

En vertu de ce décret, en 2011, 66 associations «nationales» pour les jeunes ont reçu des subventions. Ces organisations perçoivent des subventions structurelles de base (55 000 euros par an) sous forme de subventions gouvernementales. De plus, selon un programme prédéfini, elles peuvent également bénéficier de subventions variables pour des activités spécifiques.

Outre les associations dites «nationales», le décret identifie 11 associations spécialisées dans l'éducation culturelle, qui visent à améliorer les compétences culturelles des jeunes et à stimuler leur créativité. Ces organisations ne reçoivent que des subventions variables, de même que les 25 associations spécialisées dans la participation et l'information, dont l'objectif est d'encourager la participation des jeunes et de répondre à leurs besoins en matière d'information. Afin de remplir les conditions requises pour l'octroi des subventions, les associations doivent élaborer des notes d'orientation définissant leurs activités pour les trois années à venir, et signer une convention avec le gouvernement flamand garantissant la mise en œuvre de ces activités.

Le décret prévoit également l'octroi de subventions (pouvant s'élever jusqu'à 50 000 euros) à des associations qui n'appartiennent à aucune des trois catégories précédentes, afin de soutenir les projets artistiques, les initiatives de travail expérimental en faveur de la jeunesse, les projets stimulant la participation et l'information des jeunes, ainsi que les initiatives internationales.

A l'échelle locale, il existe plus de 5 000 organisations et initiatives en faveur des jeunes. Celles-ci sont financées avant tout par les autorités locales et provinciales. Comme on peut s'y attendre, il s'agit surtout de mouvements de jeunesse, qui représentent près de 40% de toutes les organisations pour les jeunes. Les organisations politiques de jeunesse, les associations de jeunes et les maisons et clubs de jeunes représentent, chacun, un peu moins de 10% du nombre total d'organisations.

De toute évidence, le système du travail en faveur de la jeunesse a été soigneusement mis au point. Comme le soulignent les décrets précités, le gouvernement flamand tend à définir et à intégrer différentes formes de travail en faveur de la jeunesse. Le groupe international d'évaluation a découvert un système extrêmement structuré, dans lequel chaque unité exécute des tâches et des responsabilités prédéfinies. Cette situation a donné l'impression que les mouvements populaires et les initiatives inductives sont rares et difficiles à atteindre, malgré les efforts déployés pour qu'il en soit autrement. Dans un



tel système structuré et prédéfini, il s'est avéré difficile de percevoir les jeunes en tant qu'individus, avec leurs envies et leurs attentes. Les jeunes en viennent presque à se perdre dans cette imbrication de réglementations et de structures, bien que celles-ci s'attachent clairement à fournir des services destinés aux jeunes et au travail en faveur de la jeunesse. Néanmoins, les moyens offerts aux jeunes de s'engager et de devenir actifs sont fournis et imposés par le système lui-même ; il devient donc difficile d'envisager la place et la position d'une initiative qui ne serait pas reconnue dans les dispositions des décrets et dans les limites des structures. Le groupe d'évaluation a toutefois constaté des différences entre les communes en termes d'approche. A Anvers, par exemple, capitale européenne de la jeunesse en 2011, la commune a joué un rôle en organisant et en finançant des activités en faveur des jeunes, reconnaissant la nécessité de soutenir des organisations plus petites. L'inconvénient, ou du moins le sujet de préoccupation, réside dans la difficulté à mettre au point des services de qualité dans le domaine de la jeunesse, quand ceux-ci sont si étroitement liés à la réglementation officielle.

Autres domaines politiques ayant un impact sur les jeunes

Education

L'éducation permet aux jeunes d'assimiler des connaissances et d'acquérir des compétences techniques, tout en les aidant à se forger leur propre personnalité. Elle devrait leur permettre de développer des valeurs, de décider de ce qu'ils veulent faire dans leur vie personnelle et professionnelle, et de s'épanouir dans leurs centres d'intérêt. L'éducation joue également un rôle crucial dans la socialisation des jeunes, contribuant à faire d'eux des individus mûrs, des citoyens responsables de la société.

Comme l'observe Coussée (2010), « en tant que pratique sociale, le travail en faveur de la jeunesse facilite la négociation entre les aspirations individuelles et les attentes de la société ». Le temps libre des jeunes peut donc être employé pour leur donner l'occasion de développer leur créativité et d'exercer de nouvelles responsabilités. Lors de notre visite dans le cadre de cette analyse internationale, nous avons souvent entendu dire que le travail en faveur de la jeunesse devrait compléter l'éducation formelle et servir de méthode d'éducation ou d'apprentissage non formel.

En Belgique, l'école est gratuite et obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans. Le décret sur l'égalité des chances dans l'enseignement, adopté en 2002, instaure le droit d'inscription selon lequel chaque élève est libre de choisir une école. Ce décret prévoit également la création de plates-formes locales de consultation, invitant les acteurs de l'éducation à s'assurer de la mise en œuvre du droit d'inscription et à coopérer dans la mise en place d'une politique locale en matière d'égalité des chances dans l'enseignement. Le décret stipule l'établissement d'une aide complémentaire pour répondre aux besoins spécifiques des écoles (périodes d'enseignement supplémentaires ou augmentation du nombre d'heures de cours par enseignant).



L'enseignement joue un rôle capital dans la Communauté flamande et représente 40 % du budget total. Le système de financement des écoles officielles repose sur le profil social des élèves inscrits. Ce profil est déterminé en fonction de quatre indicateurs sociaux: le niveau d'éducation des parents, la langue parlée à la maison, les revenus du foyer et le cadre de vie. Les écoles obtiennent davantage de ressources si, parmi leurs élèves, plusieurs se trouvent en situation défavorable vis-à-vis d'un ou de plusieurs de ces indicateurs.

La Communauté flamande compte trois réseaux d'enseignement:

- l'enseignement GO! est l'enseignement officiel, tenu au respect de la neutralité, organisé par l'organisme public « het GO! Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap », pour le compte de la Communauté flamande;
- l'enseignement officiel subventionné (OGO) comprend l'enseignement communal mis en place par les autorités communales et l'enseignement provincial organisé par les administrations provinciales. Ce réseau est chapeauté par deux organisations: le secrétariat d'enseignement des villes et communes de la Communauté flamande (OVSG) et l'enseignement provincial de Flandre (POV);
- l'enseignement libre subventionné (VGO) est géré par des personnes ou des organisations privées. Il se compose principalement d'écoles catholiques. Ces écoles relèvent du secrétariat flamand de l'enseignement catholique (VSKO). Il y a aussi des écoles protestantes, juives, orthodoxes et islamiques, ainsi que des écoles qui appliquent des méthodes pédagogiques spécifiques, connues sous le nom d'« écoles méthodistes ».

Le néerlandais est la langue d'enseignement officielle de la Communauté flamande. Des ressources supplémentaires sont toutefois allouées pour l'enseignement auprès de populations immigrées dont la langue maternelle n'est pas le néerlandais, conformément à la politique d'égalité des chances du ministère flamand de l'Enseignement et de la Formation (Eurybase 2009-2010). Malgré cela, il n'existe officiellement aucune langue minoritaire légalement reconnue en Flandre. Depuis 2004, l'enseignement du français en tant que deuxième langue est devenu obligatoire dès la cinquième année de l'école primaire en Flandre.

Le groupe international d'évaluation a eu l'occasion de rencontrer les représentants du système éducatif d'Anvers. Au cours de cet entretien, nous avons abordé le thème de l'intégration des immigrés dans le système scolaire. Malgré l'implication personnelle des personnes responsables, nous sommes restés sur l'impression que les efforts déployés dans ce domaine restent limités à certaines écoles.

Le système éducatif flamand est organisé en plusieurs niveaux, comme le montre le schéma suivant.



que tous les élèves, alors qu'ils n'étaient jusqu'à présent que 76 %, occupent les établissements scolaires à plein-temps, afin de prévenir et de réduire la déscolarisation précoce.

Qui plus est, il existe des programmes qui visent à combler le fossé entre la déscolarisation précoce et le marché du travail. L'enseignement secondaire classique propose des programmes à temps plein et à mi-temps, tandis que le programme d'enseignement et de formation professionnels (EFP) est conçu pour offrir une deuxième chance via des centres d'enseignement pour adultes, tels que les centres de formation de l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding – VDAB) et de l'Agence flamande pour la formation d'entrepreneurs (Syntra Vlaanderen). Le groupe international d'évaluation est entré en contact avec un réseau de six associations proposant des « solutions d'épanouissement personnel » dans un centre d'intégration, « Foyer », lequel fait partie de ce réseau. Ce système d'apprentissage alternatif a été créé en vertu d'un décret datant de 2008. Les associations du réseau travaillent principalement avec des adolescents vulnérables sur le plan social, qui ne sont pas encore prêts à travailler dans une économie de marché. Ces associations sont financées par le gouvernement, en fonction du nombre d'heures allouées à chaque jeune. Ce financement est alloué à la Flandre, puis réparti entre les différentes villes. Nous n'avons toutefois pas pu déterminer clairement la façon dont les critères d'allocation de ressources sont définis et comment ils évoluent. Le groupe d'évaluation a eu le sentiment que le rôle joué par les activités en faveur des jeunes dans le système éducatif formel n'était pas reconnu. On peut donc s'interroger sur la valeur et la visibilité accordées à l'éducation non formelle et informelle destinée aux jeunes. Par conséquent, il conviendrait de mettre en avant les résultats positifs obtenus par les jeunes et par les personnes qui interviennent dans des activités et des associations en faveur de la jeunesse.

Emploi

L'emploi est l'un des piliers de l'inclusion sociale des jeunes. Il s'agit par conséquent d'un aspect essentiel de la politique de jeunesse. A l'occasion de la Conférence européenne de la jeunesse sur le thème de l'emploi des jeunes, sous la présidence belge, plusieurs recommandations ont vu le jour, parmi lesquelles celle-ci :

« Les travailleurs socio-éducatifs et les conseillers d'orientation professionnelle devraient jouer un rôle plus actif dans l'information et l'accompagnement des jeunes sur les questions du marché du travail, à travers une éducation non formelle et à l'aide de nouvelles informations, structures de soutien et nouveaux outils passionnants. »

En Belgique, le marché du travail est confronté à de nouveaux défis en raison de la crise économique européenne et mondiale, dont les premières répercussions se sont nettement plus ressenties sur le marché de l'emploi flamand que dans la région de Bruxelles-Capitale ou en Wallonie. Depuis le premier trimestre de



l'année 2011, le taux d'emploi du marché du travail flamand a toutefois retrouvé ses niveaux d'avant-crise. Aujourd'hui, comparés à ceux de la région bruxelloise et de la Wallonie, les taux de chômage des provinces flamandes ont reculé de manière significative, variant de 5 % dans la province du Brabant flamand à 7,8 % dans les provinces d'Anvers et de Limbourg. Les services d'emploi publics, à savoir le VDAB, en Flandre, et ACTIRIS, dans la région de Bruxelles-Capitale, ont pour mission de mettre en œuvre des mesures actives dans le domaine de l'emploi, à l'échelle régionale. Leur fonctionnement est complexe puisque les allocations de chômage sont gérées par l'Office national de l'emploi, générant ainsi des disparités dans la politique d'emploi et de chômage (voir chapitre 5).

D'après des indicateurs du marché du travail, en Flandre, le taux de chômage des jeunes a connu une hausse spectaculaire entre 2008 et 2009, passant de 10,5 % à 15,7 %. Toutefois, pour la même période, le taux de chômage des jeunes s'élevait à 30,5 % en Wallonie, et à 31,7 % dans la région bruxelloise ; il existe donc un avantage comparatif à vivre en Flandre. Comme on pourrait s'en douter, selon des statistiques de la population active en 2010, le taux de chômage des jeunes peu qualifiés (39,6 %) était supérieur à celui des jeunes hautement qualifiés (11,6 %).

Dans la région bruxelloise, le taux de chômage des jeunes est nettement plus élevé (31,7 %) que dans les autres régions, tandis que le taux de chômage général s'établit à 20 %. Cette situation est en partie liée au fait que les offres d'emploi à Bruxelles concernent principalement des emplois hautement qualifiés, alors que la plupart des demandeurs d'emploi, notamment les jeunes, sont sous-qualifiés. Les caractéristiques du taux de chômage élevé de la région bruxelloise sont davantage structurelles qu'elles ne le sont en Flandre, en raison de cette forte proportion d'individus peu qualifiés. De plus, cette région se caractérise par une demande élevée en travailleurs bilingues (français et néerlandais), alors que 90 % des jeunes peu qualifiés de la région bruxelloise ne parlent qu'une seule de ces langues. La région de Bruxelles-Capitale a créé une base de données regroupant les informations de toutes les institutions liées à l'emploi, dans le but de parvenir à un meilleur équilibre entre la demande du marché du travail et les demandeurs d'emploi.

Bien que Bruxelles attire un nombre considérable de travailleurs venus des deux autres régions belges, on note relativement peu de mouvement entre la Flandre et la Wallonie, et de Bruxelles vers la Flandre. En Belgique, le taux de chômage des jeunes issus de l'immigration est préoccupant ; il s'élève à 28,1 %, soit trois fois plus que celui des jeunes d'origine belge (et la situation est encore pire à Bruxelles).

La législation belge prévoit d'accorder une aide spéciale aux jeunes qui se retrouvent sans emploi après leurs études. Ils bénéficient d'une « allocation d'attente » (aujourd'hui appelée « allocation d'insertion professionnelle ») qui leur permet de vivre jusqu'à ce qu'ils trouvent un emploi. L'Etat a également mis en place des mesures visant à inciter les employeurs à recruter des jeunes peu qualifiés, à travers les programmes Activa et Win-Win. L'objectif du programme



Activa était de réduire le coût d'embauche des jeunes de moins de 26 ans. Les employeurs recrutant un jeune de moins de 26 ans peu qualifié (diplômé, au maximum, de l'enseignement secondaire) peuvent bénéficier d'une allocation mensuelle de 1 000 à 1 100 euros pendant douze mois. Les demandeurs d'emploi décrochant un travail conservent une partie de leur allocation de chômage, que les employeurs peuvent déduire du salaire net payé aux jeunes. Au début de l'année 2010, un nouveau plan d'embauche Win-Win a été créé pour renforcer le plan Activa. Le tableau 3 présente les différents plans d'embauche proposés aux jeunes chômeurs.

Tableau 3 – Plans d'embauche proposés aux jeunes sans emploi dans la Communauté flamande

Programme	Activa – moins de 25 ans	Activa Start – moins de 26 ans	Win-Win – moins de 26 ans (ne disposant d'aucun diplôme ou certificat de l'enseignement secondaire supérieur)	Win-Win – moins de 26 ans (disposant, tout au plus, d'un diplôme ou certificat de l'enseignement secondaire supérieur)
Inscrit comme demandeur d'emploi depuis au moins	1 an	Dans les 21 mois suivant la fin des études	3 mois	6 mois
Allocation de travail (euros)	500	350	1 100	1 000
Durée de versement de l'allocation de travail	Mois d'entrée en service + 15 mois	Mois d'entrée en service + 5 mois	24 mois (en 2010) 12 mois (en 2011)	24 mois (en 2010) 12 mois (en 2011)

Source: Bilan de l'Observatoire européen de l'emploi (2010).

Les villes flamandes développent et financent divers programmes afin de lutter contre le chômage des jeunes et de faciliter le passage du système éducatif au marché du travail. La ville d'Anvers finance des centres de compétences jeunesse (JCC) dans lesquels les jeunes travaillent avec des conseillers pour définir les compétences acquises lors de leur temps libre et de leurs activités de loisir, en vue d'améliorer leur situation éducative et professionnelle. Des initiatives similaires existent également à Bruxelles. Des questions demeurent, toutefois, quant à la portée de ces programmes et au nombre de jeunes qu'ils touchent par rapport à la population totale de jeunes en difficulté. Les communes flamandes fournissent également aux jeunes de plus de 18 ans les plus défavorisés des allocations sociales, à travers les centres publics d'action sociale (Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn – OCMW).



Inclusion sociale

L'Union européenne⁹ définit l'inclusion sociale de la façon suivante :

« Processus garantissant que les personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale bénéficient des possibilités et des ressources nécessaires pour participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle, et jouissent d'un niveau de vie et d'un bien-être considérés comme normaux dans la société dans laquelle elles vivent. L'inclusion sociale veille à ce que ces individus participent davantage aux prises de décisions qui affectent leur vie et à ce qu'ils puissent exercer leurs droits fondamentaux. »

Le processus d'inclusion sociale devrait permettre aux citoyens d'adopter une approche active dans tous les aspects de la vie sociale, y compris l'accès à l'éducation pour les enfants comme pour les adultes, l'accès au marché du travail (même sans diplôme de l'enseignement supérieur ou malgré toute forme de handicap ou appartenance à une minorité), et l'accès à des services sociaux et de soins de santé.

Des obstacles à l'inclusion sociale peuvent se manifester au niveau institutionnel (discrimination, manque d'infrastructures, absence de services, etc.), au niveau communautaire (préjugés, marginalisation) ou au niveau individuel (manque d'éducation, mise en retrait, rejet, peur). Il est donc primordial d'identifier les groupes menacés d'exclusion sociale, ainsi que les processus sociaux, politiques, culturels et économiques pouvant conduire à (re)produire cette exclusion. La lutte contre la discrimination et la pauvreté, généralement causées par l'absence d'emploi, constitue l'un des fondements du processus d'inclusion sociale. Selon la « Fiche d'information sur l'inclusion sociale et l'égalité des chances en Belgique »¹⁰, 80 % des étudiants belges de plus de 20 ans pensent que la discrimination fondée sur l'origine ethnique est répandue dans leur pays, soit 11 points de plus que la moyenne de l'Union européenne. La même impression se dégage de la population belge concernant la discrimination fondée sur la religion. Parce que la Flandre compte plusieurs grandes villes où les populations d'immigrés sont élevées, la lutte contre l'exclusion sociale revêt une importance particulière dans cette région.

En 2006, le ministre flamand de la Culture a annoncé un nouveau Plan d'action pour l'interculturalisation, couvrant les domaines de la culture, des activités en faveur des jeunes et du sport, de 2006 à 2009. Ce plan exige la mise en place d'actions positives pour lutter contre la sous-représentation de personnes aux origines ethniques et culturelles diverses, dans des activités subventionnées et s'inscrivant dans les trois domaines susmentionnés. Le but premier est de favoriser la participation des personnes issues de l'immigration aux conseils

9. Définition de la Commission européenne et du Conseil européen, tirée du Rapport conjoint sur l'inclusion sociale, 2004.

10. Partenariat pour la recherche en matière de jeunesse, Conseil de l'Europe, <http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/Questionnaires/Inclusion/Belgique.pdf>.



d'administration d'associations et d'institutions culturelles, sportives et de jeunesse, de sorte qu'elles occupent au moins 10 % des postes. Ces mesures visent à instaurer une interculturelisation permanente et croissante dans tous les secteurs. Dans ses nouvelles notes d'orientation politique pour la période 2009-2014, le gouvernement flamand préconise «une société innovante, durable et chaleureuse». L'intégration des minorités ethniques et culturelles est perçue comme une chance de réaliser une société plus respectueuse et plus cohésive.

Au niveau de la communauté, l'institution chargée des services sociaux en faveur des jeunes est l'Agentschap Jongerenwelzijn (Agence pour le bien-être des jeunes), qui fait partie du ministère du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille, et dont la mission est définie comme suit :

« Avec nos partenaires, nous organisons des activités de prévention et d'assistance pour les enfants et les jeunes se trouvant dans des conditions de vie problématiques, afin d'optimiser leurs chances d'épanouissement personnel. »

L'agence pour le bien-être des jeunes coordonne la politique en matière de prévention et fournit de l'aide aux mineurs par l'intermédiaire de comités de prise en charge spéciale des jeunes, de services sociaux et d'assistance juridique, et de comités d'arbitrage. De plus, cette agence soutient des partenaires du secteur privé afin d'aider les jeunes à résoudre certains problèmes. Ces services sont reconnus et financés par l'agence, laquelle encourage particulièrement les projets innovants en matière de prise en charge des jeunes. A l'instar de cette agence, il existe d'autres institutions soutenues par le ministère flamand du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille auxquelles les jeunes peuvent s'adresser en cas de besoin (par exemple l'agence flamande pour les personnes handicapées et les centres publics de soins psychiatriques).

Au cours de ses visites dans la région flamande, le groupe international d'évaluation a été informé de l'existence de politiques régionales d'intégration, mais celles-ci ne présentent aucune mesure spécifique à l'égard des jeunes. Le groupe international d'évaluation a eu l'occasion de rencontrer les représentants du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Il s'agit d'un service public qui a pour mission légale la promotion de l'égalité des chances et la lutte contre tout type d'exclusion, de restriction ou de traitement de faveur. Le centre veille aux droits fondamentaux des étrangers, observe les flux migratoires et stimule la lutte contre la traite des êtres humains. Sa coopération avec la Communauté flamande est qualifiée de fructueuse puisque le centre est membre de la Commission diversité et égalité des chances dans l'enseignement, dont le but est de résoudre les conflits liés aux inégalités, au racisme ou à la discrimination, et de la Commission droits des élèves, qui vise à résoudre les conflits liés à l'inscription scolaire. Enfin, en partenariat avec le gouvernement flamand, le centre s'efforce de promouvoir la diversité chez les enseignants, intégrant l'aspect éducatif de la diversité interculturelle dans les cours de formation des enseignants et militant pour un enseignement ouvert.



Dans la Communauté flamande, on accorde une place considérable à l'enseignement interculturel, en mettant l'accent sur les capacités des étudiants à se confronter à d'autres cultures tout en faisant preuve de respect, et à savoir reconnaître et apprécier la diversité. Pour soutenir davantage l'inclusion sociale et l'éducation, le ministère flamand de l'Enseignement et de la Formation octroie des fonds supplémentaires aux écoles accueillant un nombre plus élevé de jeunes défavorisés, pendant trois années consécutives. En vertu du décret sur l'égalité des chances dans l'enseignement, les écoles peuvent percevoir des subventions leur permettant de prévenir et de lutter contre les retards d'apprentissage et de développement, et de renforcer les compétences linguistiques, l'enseignement interculturel, le développement social et émotionnel des jeunes, et la participation des parents et des élèves. Pour être subventionnées, les écoles doivent compter au moins 10 % de jeunes défavorisés parmi leurs élèves dans l'enseignement élémentaire et aux premiers niveaux de l'enseignement secondaire, ou au moins 25 % dans les niveaux supérieurs de l'enseignement secondaire. Les écoles peuvent également utiliser ces fonds pour recruter un « coordinateur des besoins spéciaux », chargé d'harmoniser la politique, de guider les élèves et les enseignants, et de communiquer et coopérer avec les différents organes du système éducatif.

Comme le groupe international d'évaluation l'a découvert lors de sa visite à Anvers, où nous avons eu l'occasion de rencontrer les représentants du système scolaire, l'un des principaux indicateurs d'handicap socioculturel est lié au fait d'être issu de l'immigration. En effet, les services d'intégration, qui constituent la première étape pour les immigrés arrivant en Belgique, dirigent les parents et les élèves vers des écoles spécifiques, où des programmes sociaux pour les jeunes défavorisés existent. Cependant, le groupe international d'évaluation a été informé du manque de moyens des écoles proposant ce type de programmes. Le fossé séparant les écoles accueillant des enfants d'origine flamande et celles inscrivant des élèves issus de l'immigration ou de la classe populaire est avéré et facilement observable. Puisque les parents sont libres de choisir l'école où ils désirent inscrire leurs enfants, ils privilégient généralement des écoles où les élèves ont un statut similaire, générant ainsi des « écoles flamandes » d'un côté, et des « écoles d'immigrés » composées de divers groupes ethniques de l'autre. Pour cette raison, Anvers a mis au point un programme baptisé « Ecole-pont » dont l'objectif est de bâtir des ponts entre les écoles et les jeunes socialement vulnérables et leurs parents.

Environ 10 % de la population flamande est de nationalité étrangère à la naissance ou possède au moins un parent issu de l'immigration, et 5,8 % des Flamands sont de nationalité étrangère. La question de l'immigration est particulièrement présente dans les plus grandes villes de Flandre (Bruxelles, Anvers et Gand). Près d'un tiers de la population bruxelloise vient de pays étrangers. Ces villes comptent également de plus en plus de jeunes. Les deux questions – l'immigration et la jeunesse – sont clairement liées; une part considérable des jeunes vivant en milieu urbain est issue de groupes minoritaires. En 2008, 28 % des habitants de Bruxelles n'étaient pas d'origine



belge, pourcentage qui s'établissait à 15 % à Anvers et à 9 % dans la troisième plus grande ville flamande, Gand. Les immigrés nés hors de l'UE viennent principalement du Maroc et de la Turquie, mais on constate également une immigration croissante de jeunes venus d'Europe de l'Est et des nouveaux pays membres de l'UE (Bulgarie et Roumanie). Ils font souvent partie de la catégorie des personnes à risque et peuvent être considérés comme vulnérables. Par conséquent, les plans de politique de jeunesse de Bruxelles et d'Anvers ont défini des « questions brûlantes » pour la population jeune, en particulier dans les grandes villes, en s'axant sur la diversité et l'accessibilité à Bruxelles, et sur l'amélioration et l'accès aux activités de loisirs à Anvers.

De nombreux réseaux et associations travaillent pour les jeunes défavorisés. Le groupe international d'évaluation a rendu visite à certaines de ces associations à Anvers et Bruxelles.

La JES stadslabo est une association à vocation sociale, opérant à Bruxelles, Anvers et Gand, dont le but est d'accroître les possibilités offertes aux jeunes en matière d'activités de loisirs et créatives, d'emploi et de formation, de participation dans la société et de prise de décision. La JES est reconnue par la Communauté flamande en tant qu'association nationale en faveur des jeunes. Parmi ses principales activités figurent la formation, les conseils sur le marché du travail, le travail de proximité et les projets culturels. Elle touche environ 70 000 jeunes chaque année. Cette association collabore avec d'autres ONG, y compris les réseaux des centres de jeunes, les services communaux pour l'enseignement et la culture, et le service flamand pour l'emploi. Parmi les associations que nous avons pu rencontrer, la JES est l'une des rares à avoir diversifié ses ressources; elle perçoit aujourd'hui des fonds de 90 sources différentes.

Outre la JES, le groupe international d'évaluation a rendu visite à plusieurs clubs et centres qui mettent au point diverses activités et programmes pour favoriser l'épanouissement personnel des jeunes, en particulier les immigrés des quartiers voisins (par exemple Habbekrats, Zappa, Kras Noord à Anvers, et Chicago à Bruxelles). Ces centres interviennent principalement dans les zones les plus pauvres des villes, dans les quartiers à forte densité de population, comptant de nombreuses personnes défavorisées, les taux de chômage les plus élevés et de mauvaises conditions de logement. Ils travaillent sur l'intégration des jeunes défavorisés, en les invitant à participer à des activités dans le quartier. Ces activités jouent un rôle important pour les jeunes issus de l'immigration puisqu'elles constituent un premier pas vers leur intégration dans la société belge, où ils peuvent alors se sentir accueillis et appréciés. Les centres conjuguent généralement des activités organisées dans leurs locaux, situés dans le quartier, avec un travail de proximité, où des travailleurs de terrain établissent un contact avec des jeunes défavorisés, en situation difficile, suivant leur évolution et bâtissant des relations plus étroites avec eux. Leur travail a toutefois une portée limitée en termes d'inclusion sociale dans la société belge. Le groupe international d'évaluation est parvenu à la conclusion que les connexions entre les jeunes d'origine flamande et ceux d'origine étrangère



restent très limitées. Comme nous l'avons déjà souligné, les jeunes d'origine flamande sont orientés vers des formes traditionnelles d'associations en faveur des jeunes (mouvements de jeunesse), tandis que les groupes défavorisés sont dirigés vers des activités catégorielles et professionnelles en faveur des jeunes, lesquelles devraient leur permettre, du moins en théorie, de rejoindre des dispositifs de travail bénévole auprès des jeunes.

Les responsables d'activités bénévoles en faveur des jeunes au sein des mouvements de jeunesse ne sont pas réfractaires à l'idée de travailler avec des jeunes en situation de vulnérabilité (y compris les jeunes issus de l'immigration), affirmant d'ailleurs que leurs mouvements sont ouverts aux groupes défavorisés (par exemple le mouvement Chiro à Anvers). Toutefois, ils ne se tournent pas activement vers ces groupes de jeunes, corroborant ainsi l'idée que l'attitude à l'égard de la diversité est plutôt passive (« Nous n'y sommes pas réfractaires, mais ce n'est pas le public vers lequel nous nous tournons activement »). Ce constat était particulièrement clair lors de notre visite à Courtrai, en Flandre occidentale. Les animateurs sont convaincus que les groupes défavorisés sont plus difficiles à atteindre en raison du manque de diversité dans la région, des restrictions financières et des appartenances religieuses de différents groupes de jeunes.

Défis observés

Dans le cadre du processus d'analyse, comme nous l'avons souligné en introduction, le pays hôte a l'occasion d'identifier plusieurs problématiques qui présentent un intérêt particulier pour sa politique nationale de la jeunesse. La Communauté flamande en a profité pour chercher des réponses à trois questions :

- Les disparités en termes de niveau d'études sont-elles à l'origine d'une dichotomie politique et socio-économique ?
- Etant donné la fracture idéologique et culturelle, qui a pour conséquence que certains groupes cibles ne sont (toujours) pas atteints, peut-on dire que le multiculturalisme fonctionne ?
- Jusqu'à quel point les autorités gouvernementales/pouvoirs publics devraient-ils diriger ? Quelles peuvent ou devraient être les attentes des citoyens ? Quelle place occupe l'animation socio-éducative dans la société ?

Au cours de ses deux visites en Belgique, le groupe international d'évaluation a pu observer que de nombreuses activités étaient mises en œuvre dans le domaine de la politique de jeunesse dans la région flamande et que cette région se caractérisait par une solide culture de l'animation socio-éducative. Nous avons appris que la Communauté flamande est guidée par des principes de bonne gouvernance et de société civile durable, de valorisation de la participation, de citoyenneté active et d'inclusion, et que ces principes figurent parmi ses plus grandes valeurs et ses principaux objectifs politiques. Le fort engagement de la région flamande en matière de prise en charge des jeunes



a pu être observé et reconnu. Le groupe international d'évaluation souhaiterait toutefois faire part de certaines observations concernant la politique de jeunesse, en particulier les activités en faveur des jeunes dans la Communauté flamande, car nous pensons qu'elles mériteraient d'être approfondies :

- le groupe international d'évaluation a rencontré des difficultés avec l'interprétation des termes « organisation pour les jeunes » (ou « organisation de jeunesse »). En effet, en Flandre, ce terme peut revêtir deux sens différents : les « mouvements de jeunesse » et les « organismes de services aux jeunes ». Il existe une distinction claire entre le travail bénévole et traditionnel conduit par les mouvements de jeunesse, dont l'objectif est d'occuper le temps libre des jeunes, et le travail spécifique, catégoriel et professionnel, mis en place par les organismes de services aux jeunes. Ces derniers visent avant tout à offrir des services associatifs en faveur des jeunes, notamment au niveau de la Communauté flamande (par exemple la VVJ, le VIP Jeugd, le SPJ), et à travailler auprès de jeunes défavorisés (par exemple services, clubs, centres de jeunes) à l'échelle locale. Ce système très reconnu et bien établi laisse très peu de place à de nouvelles associations, lesquelles doivent d'abord faire leurs preuves avant de bénéficier d'une quelconque reconnaissance et, par la suite, d'un quelconque financement, et ce bien qu'il existe des possibilités au niveau local, à travers la mise en œuvre des programmes communaux et provinciaux pour les jeunes, principalement axés sur les activités de loisirs. Il est attendu et, dans une certaine mesure, évident que les jeunes issus de la classe moyenne participeront volontiers aux activités organisées par les mouvements de jeunesse traditionnels, suivant ainsi l'exemple de leurs parents. Néanmoins, leurs actions, de même que celles des jeunes issus de la classe populaire ou de l'immigration, approchés par des initiatives à petite échelle, dépassent rarement le cadre de leur propre quartier. De plus, ces deux secteurs ne partagent pratiquement aucun point de référence, ce qui pourrait pourtant contribuer à une véritable inclusion sociale ;
- les subventions accordées par le gouvernement flamand offrent une situation stable et sécurisée aux différentes associations reconnues par les autorités. Il s'agit là d'une caractéristique importante des activités flamandes en faveur des jeunes, qui donne au travail pour les jeunes une vision durable en tant qu'agent de socialisation supplémentaire – voire essentiel – pour les jeunes et (contrairement à de nombreux pays, il convient de le souligner) qui lui confère une place prépondérante dans la société. Toutefois, ce système, à la fois très formalisé et visible, connaît également des faiblesses puisqu'il met en doute l'indépendance et l'autonomie du travail accompli pour les jeunes. Le groupe international d'évaluation a trouvé peu d'associations possédant plusieurs sources de financement puisqu'elles comptent principalement sur le gouvernement. Les associations approuvent généralement le système tel qu'il est, même



si elles ne sont pas toujours satisfaites de son fonctionnement. Il s'agit d'une question très délicate de la politique de jeunesse, qui doit toujours s'efforcer de trouver un compromis entre diriger et ménager les activités en faveur des jeunes ;

- il existe des différences entre la politique de jeunesse au niveau communautaire et les politiques de la jeunesse au niveau local, de même qu'on note des écarts prévisibles entre les différentes politiques locales de la jeunesse et leur mise en œuvre. Comme le remarque habilement Karen Evans (1998), on peut remarquer des divergences importantes dans la façon dont la politique de jeunesse est « adoptée, promulguée et vécue ». Alors que le Plan d'action pour les jeunes du gouvernement flamand donne un caractère transversal à la politique de jeunesse, envisageant les responsabilités et les missions de chaque ministère et adoptant une approche politique collective, cette transversalité n'a pas souvent été observée au niveau local. En effet, parmi les objectifs des plans de politique de jeunesse mis en place au niveau local, figure généralement l'idée que les activités en faveur des jeunes doivent permettre d'occuper le temps libre des jeunes, excluant ainsi d'autres questions importantes (par exemple emploi, bien-être, éducation) du domaine de la « politique de jeunesse ». Il semblerait qu'en dépit de la valorisation de la participation, de la citoyenneté active et de l'inclusion sociale en tant que valeurs essentielles, on s'attend tout de même à ce que les jeunes soient dotés « d'assurance de soi », « de connaissance de soi » et de « dynamisme » pour déterminer leurs besoins, participant ainsi à l'idée d'une prétendue « politique émancipatrice (du travail en faveur) de la jeunesse ». Cependant, le groupe international d'évaluation a noté une certaine liberté d'interprétation de la notion d'« émancipation » et de la façon dont elle se traduit dans les plans d'action pour les jeunes. Lors de nos visites à Courtrai et Anvers, nous avons particulièrement pu constater qu'il existe des approches différentes en matière de politique de jeunesse au niveau local. En effet, tandis qu'Anvers privilégie une coopération dynamique entre les différents domaines politiques qui concernent les jeunes, Courtrai opère un fort cloisonnement des fonctions et des compétences entre les différents secteurs politiques. A Anvers, la coopération entre les secteurs demeure toutefois rarement formalisée ; elle dépend plutôt d'initiatives individuelles prises par le personnel. Ces deux villes ont également deux approches différentes à l'égard de la jeunesse. Courtrai a développé des services et des activités de loisirs pour les jeunes qui « veulent participer », alors qu'Anvers encourage une approche plus active, qui découle probablement de la diversité traditionnellement élevée de cette ville. Les activités en faveur des jeunes ne sont pas suffisamment reconnues par les travailleurs des secteurs de l'emploi et de la santé. Il est évident que des activités telles que les formations d'épanouissement personnel effectuées



auprès des jeunes, visant à créer des voies vers le monde du travail ou l'enseignement supérieur, ne sont pas considérées comme relevant de l'animation socio-éducative. Le travail « social » (tel que le travail de proximité auprès des usagers de drogues) relève de la politique de l'emploi ou de l'aide sociale et non des « activités en faveur des jeunes » puisqu'il couvre toutes les classes d'âge. Le groupe d'évaluation a constaté que les domaines politiques étaient davantage divisés au niveau local qu'au niveau de la communauté, cette dernière revendiquant la coopération et la coordination ;

- la forte diversité ethnique de la société belge, notamment dans les grandes villes, représente un défi constant pour la politique publique et, en particulier, pour la politique de jeunesse. La Belgique a soigneusement élaboré des politiques en faveur des immigrés, facilitant leur prise en charge dès leur arrivée sur le territoire belge puis à travers divers services. La Communauté flamande soutient plusieurs programmes d'inclusion et d'insertion des jeunes dans le système éducatif et le marché du travail. On note toutefois un écart en termes de niveau et de qualité de la scolarisation, ce qui crée des inégalités de perspectives de vie entre les jeunes ainsi que des ségrégations dans la réalité quotidienne. Parce que les enfants d'immigrés ne possèdent souvent pas les compétences linguistiques suffisantes pour leur permettre de suivre les cours sans une aide supplémentaire, ils s'inscrivent dans les écoles qui ont mis au point des programmes spéciaux de soutien pour les élèves en difficulté. Etant donné que les parents sont libres d'inscrire leurs enfants dans l'école qu'ils veulent, les parents des enfants d'origine flamande ont naturellement tendance (on le comprend aisément) à inscrire leurs enfants dans des écoles où les élèves proviennent du même milieu qu'eux, générant une sorte de cycle fermé de division. De façon plus globale, les minorités sont rarement représentées dans les nombreux processus décisionnels que la Flandre cherche à cultiver. Le groupe international d'évaluation n'a trouvé qu'une seule association pour jeunes issus de l'immigration, la PAJ – plate-forme d'actions ethniques pour les jeunes –, pour finalement découvrir qu'elle n'est pas reconnue dans la Communauté flamande mais seulement dans la ville et la province d'Anvers. En outre, cela signifie qu'aucune association d'immigrés n'était présente lors de l'audition nationale à Bruxelles. En réalité, le multiculturalisme se limite aux communautés qui vivent isolées. En ce sens, le concept d'interculturalisme apparaît comme une description plus juste de la société belge (ou au moins, flamande), si l'on reconnaît l'existence d'une culture d'accueil et l'influence qu'elle a sur les communautés d'immigrés, et vice versa ;
- la coopération entre les communautés en Belgique est très limitée. Ce problème a une résonance toute particulière pour la région de



Bruxelles-Capitale, puisqu'elle est soumise aux administrations de la Communauté flamande et de la Communauté française. En effet, parce que Bruxelles présente un taux de chômage des jeunes excessivement élevé et qu'une part significative des jeunes bruxellois peu qualifiés provient des communautés d'immigrés, une politique globale et conjointe est plus que nécessaire pour comprendre et combattre ces problèmes. En tant que ville bilingue, Bruxelles exige la mise en place de politiques équilibrées, qui permettront à tous les jeunes d'être sur un pied d'égalité pour accéder aux mêmes écoles, institutions et organisations. Actuellement, les jeunes inscrits dans des écoles flamandes ont la possibilité d'apprendre le néerlandais et le français, et de suivre des cours dans leur langue maternelle et en néerlandais, ce qui leur permet d'augmenter leurs chances de trouver un emploi approprié lors de leur future entrée sur le marché du travail comme demandeurs d'emploi.

Recommandations à la Communauté flamande

Recommandation 1

La question de la reconnaissance de la valeur et de la visibilité de l'éducation non formelle et informelle pour les jeunes mériterait d'être posée. Le groupe international d'évaluation a eu le sentiment que les activités en faveur des jeunes en Flandre sont avant tout entendues comme l'engagement des mouvements de jeunesse. Cependant, la reconnaissance au travail et des accomplissements des jeunes et des personnes qui participent à la mise en place d'activités en faveur des jeunes permettrait de mettre en évidence le fait que l'animation socio-éducative constitue un important outil de socialisation, qui fait partie de l'éducation non formelle. Les activités de l'animation socio-éducative devraient venir compléter l'éducation formelle et servir de méthode d'éducation non formelle puisque cette dernière peut, elle aussi, contribuer grandement à l'inclusion sociale des jeunes.

Recommandation 2

La reconnaissance de l'animation socio-éducative en tant que méthode d'éducation non formelle exige de pouvoir évaluer la qualité de la mise en place de ces activités. La région flamande jouit d'un vaste système de soutien aux associations en faveur des jeunes et d'un solide secteur associatif consacré aux jeunes défavorisés, ce qui lui permet de disposer des compétences nécessaires pour définir des outils de mesure de la qualité des activités en faveur des jeunes.



Recommandation 3

Des points de référence communs devraient être élaborés entre le travail traditionnel et le travail spécifique/professionnel en faveur des jeunes. Le groupe international d'évaluation a constaté que ces deux secteurs n'entretiennent pratiquement aucun lien, alors qu'une coopération pourrait leur permettre de contribuer à une véritable inclusion sociale des jeunes. Les activités spécifiques en faveur des jeunes devraient servir de tremplin vers le travail bénévole en faveur des jeunes, mais le groupe international d'évaluation a eu du mal à observer ce processus dans la pratique. L'inclusion de jeunes en difficulté, notamment les jeunes issus de l'immigration, dans les activités traditionnelles en faveur des jeunes constitue un défi intéressant en Flandre. Ce problème devrait être soigneusement détaillé puisque le groupe international d'évaluation a eu l'impression que les dirigeants de mouvements traditionnels ignorent comment aborder la question, malgré leur volonté de le faire.

Recommandation 4

Outre la création d'un cadre pour les activités de loisirs, la politique de jeunesse devrait tenir compte d'autres domaines importants pour la vie des jeunes, tels que l'emploi, le bien-être et l'éducation. Les associations pour les jeunes ont été contraintes de réduire la part de leurs activités « non spécifiques aux jeunes » (éducation, bien-être et santé) afin d'obtenir des financements, ce qui a généré le mécontentement des travailleurs socio-éducatifs qui ont eu l'occasion de s'exprimer oralement lors des visites du groupe international d'évaluation.

Bien qu'au niveau de la communauté la politique de jeunesse soit définie comme transversale, fondée sur la coopération et la coordination, le groupe international d'évaluation a constaté une séparation des domaines politiques au niveau local au cours de ses visites de terrain. Il conviendrait donc de promouvoir une approche transversale de la politique de jeunesse au niveau des communes et des provinces.

Recommandation 5

Les jeunes issus de l'immigration devraient participer davantage aux processus décisionnels en matière de politique de jeunesse. Bien que le groupe international d'évaluation ait observé un engagement fort dans l'amélioration de la place des jeunes issus de l'immigration dans le domaine des activités spécifiques en faveur des jeunes, les immigrés semblent toutefois rarement inclus dans le dialogue de la politique de jeunesse. Des actions concertées devraient donc être mises en place afin de promouvoir les activités en faveur des jeunes au sein de la population issue de l'immigration et de permettre à leurs associations de jouer un rôle plus actif dans le processus de la politique de jeunesse.



Recommandation 6

Il conviendrait d'accorder plus de place aux mouvements populaires et aux initiatives inductives car il s'agit d'actions qui encouragent la diversité et la créativité chez les jeunes. Le groupe international d'évaluation a estimé que ces mouvements étaient rares et difficiles à concrétiser, alors même qu'ils constituent des initiatives importantes en faveur des jeunes, notamment à l'échelle locale ; ils devraient donc être davantage encouragés et soutenus.

Recommandation 7

Les ONG, essentiellement les organisations résultant d'une adhésion volontaire, devraient chercher à maintenir une position plus indépendante vis-à-vis du gouvernement. En effet, le groupe international d'évaluation s'est interrogé sur l'indépendance du travail mené par ces organisations en Flandre. Une grande partie des ressources dont disposent la plupart des associations provient de fonds affectés à une fin spéciale, laquelle relève de la décision des autorités : les associations pourraient donc dépendre excessivement des pouvoirs publics. Bien que cette situation contribue grandement à leur stabilité, elle limite aussi les activités indépendantes et les défis possibles aux directives de la politique gouvernementale. Par ailleurs, les associations spécifiquement axées sur les services de jeunesse devraient être financées par l'argent public.

Recommandation 8

Les plans communaux et provinciaux de politique de jeunesse devraient être revus plus souvent. Actuellement, les plans locaux de politique de jeunesse s'étendent sur trois ans, contre cinq ans à Bruxelles et six ans dans les provinces. Puisque le gouvernement flamand définit les priorités de la politique de jeunesse pour une période plus courte, il semblerait préférable d'en faire de même au niveau local.

Recommandation 9

Le Conseil flamand de la jeunesse et les conseils locaux/provinciaux devraient établir des liens plus étroits et coopérer plus activement. Au cours de ses visites, le groupe international d'évaluation n'a identifié aucune forme de communication entre le Conseil flamand de la jeunesse et les conseils locaux/provinciaux, ni aucun type d'initiative de la part du Conseil flamand visant à responsabiliser ces organes (nous avons reçu des informations sur certaines initiatives après l'audition nationale). Le groupe international d'évaluation pense que le Conseil flamand de la jeunesse devrait revendiquer le fait qu'il joue un rôle plus actif et se positionner comme le point de contact et le centre de ressources des conseils locaux/provinciaux.



Recommandation 10

Les conseils de la jeunesse devraient créer un système de suivi de leur impact sur les processus décisionnels. Le Conseil flamand de la jeunesse est à l'origine de plus de la moitié des recommandations présentées au gouvernement, mais il semble qu'il n'y ait aucune information sur le niveau d'acceptation de ses recommandations. Un tel suivi permettrait au moins de savoir dans quelle mesure la parole des jeunes est véritablement respectée.

Recommandation 11

La région de Bruxelles-Capitale devrait faire l'objet d'une attention particulière. Le pourcentage élevé de jeunes, d'immigrés et d'individus peu qualifiés, conjugué à un taux de chômage important, exige la mise en œuvre d'efforts coordonnés avec la Communauté française. Le groupe international d'évaluation applaudit la création d'une base de données regroupant toutes les informations des institutions liées à l'emploi en Belgique. Néanmoins, les activités en faveur des jeunes ont un rôle important à jouer dans la lutte contre le chômage et contre le faible niveau d'études et de participation à l'éducation, afin de stimuler le réengagement à l'égard de la société d'un plus grand nombre de jeunes défavorisés.



Chapitre 3 – Politique de jeunesse dans la Communauté française

La Communauté française exerce des compétences spécifiques au sein de la région wallonne, région majoritairement francophone située dans le sud de la Belgique et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. La Communauté française s'étend sur un territoire de 17 000 kilomètres carrés et compte environ 4 000 000 de personnes. Alors que la région flamande et la Communauté flamande ont fusionné leurs institutions, la région wallonne et la Communauté française de Belgique présentent une dualité institutionnelle assez marquée. La Wallonie couvre plus de la moitié du territoire de la Belgique mais ne rassemble qu'un tiers de sa population totale. La Wallonie compte 262 communes (dont 9 communes germanophones), quand la région de Bruxelles-Capitale se compose de 19 communes. Le pouvoir législatif est exercé par un parlement et un gouvernement. Le parlement wallon est constitué de 94 membres, dont 75 membres du parlement wallon et 19 membres francophones du parlement de la région de Bruxelles-Capitale. Le parlement et le gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale ont été créés à l'occasion de la réforme de l'Etat de 1988-1989, tandis que ceux de la région wallonne et de la région flamande sont en place depuis 1980. La Communauté française est composée de six sous-entités régionales : cinq provinces (le Brabant wallon, Liège, Luxembourg, Hainaut et Namur) et la région de Bruxelles-Capitale. Chacune de ces sous-entités exerce des compétences dans le domaine de la jeunesse, mais il n'existe aucune structure de coordination systématique permettant de garantir une certaine cohérence entre ces différentes entités. Le gouvernement de la Communauté française est composé de huit membres au plus, dont le ministre-président. Le gouvernement compte actuellement sept ministres, dont la ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse. En 2008, 37% de la population totale de la Communauté française était âgée de moins de 30 ans.

Jusqu'au milieu du XX^e siècle, la Wallonie était la région la plus prospère de Belgique. Mais depuis la fin de la seconde guerre mondiale, avec l'effondrement de l'industrie lourde, la région flamande devance la Wallonie sur le plan socio-économique. La Wallonie connaît un déclin économique et souffre de problèmes structurels qui se traduisent par un chômage élevé et un haut pourcentage de



travailleurs peu qualifiés. De plus, le PIB par habitant de la Wallonie est inférieur à celui de la Flandre.

Après avoir traversé la Belgique, le groupe international d'évaluation a eu une impression similaire à celle de Marco Martiniello (2010), lorsqu'il affirme que nous sommes entrés dans « un processus de diversification de la diversité européenne », non seulement sur le plan ethnique ou national, mais aussi sur le plan régional. Le groupe international d'évaluation a constaté une très grande richesse culturelle, mais aussi de profondes inégalités régionales en matière de structures d'opportunités pour les jeunes des différentes régions de Belgique. Ces inégalités se reflètent dans les conditions de vie et le quotidien des jeunes, et dans les services qui leur sont proposés. Les différents degrés de possibilités et de ressources transparaissent particulièrement en matière d'accès des jeunes à l'éducation et au marché du travail, mais également au niveau de leur intégration dans la société et de leur engagement social. Selon des chiffres publiés dans le cadre du Pisa (Programme international pour le suivi des acquis des élèves), le système éducatif de la Communauté française obtient de moins bons résultats que celui de la Flandre. Le taux de chômage de la Wallonie est presque deux fois plus élevé que celui de la Flandre. L'actuelle situation de la Communauté française – conjuguée au ralentissement économique mondial, aux défis auxquels l'Europe doit faire face en matière de vieillissement des sociétés et aux changements fondamentaux auxquels les régimes de protection sociale sont soumis – génère des paramètres variés pour les jeunes résidant dans cette partie de la Belgique.

La nécessité d'une vision politique globale est évidente en Belgique. Nos interlocuteurs ont affirmé, à plusieurs reprises, qu'il existe des complexités verticales et horizontales à l'origine, par exemple, d'un écart problématique entre les systèmes de l'emploi et de l'éducation (voir le chapitre 5). Cette observation semble particulièrement pertinente dans la région de Bruxelles-Capitale où les jeunes sont les victimes d'un marché du travail et de l'enseignement de plus en plus concurrentiel et d'une ségrégation urbaine. Qui plus est, dans les anciens centres industriels tels que Charleroi, un gouffre sépare désormais les nouvelles structures du marché du travail et la main-d'œuvre. A ce sujet, on s'interroge notamment sur la façon dont les anciens sites industriels pourraient faire face aux conditions postindustrielles et sur les répercussions de ce problème sur le secteur de la jeunesse. A la suite des récents changements structurels, un tiers des jeunes de moins de 25 ans perçoivent des aides sociales (sous la forme des revenus d'intégration) dans la région de Charleroi. Dans la commune de Couvin, les travailleurs socio-éducatifs nous ont fait part de leur inquiétude quant à l'augmentation de la pauvreté et la réduction du nombre d'emplois disponibles pour les jeunes. Ils se disent aussi sérieusement inquiets de la réticence des jeunes à quitter Couvin pour leurs études ou pour trouver un emploi, alors même qu'ils sont de moins en moins motivés pour s'engager dans la communauté.

La précarité des jeunes n'est pas simplement liée à la vulnérabilité de leur statut sur le plan socio-économique. Elle peut également impliquer une



certaine fragilité des réseaux sociaux et la perte du sentiment d'appartenance morale à la communauté (le manque de citoyenneté légitime dans des termes plus symboliques). La dimension d'instabilité est particulièrement difficile pour le secteur de la jeunesse, notamment dans la Communauté française, où l'approche politique et culturelle est fermement ancrée dans la tradition de l'éducation citoyenne, comme le révèle le concept selon lequel on apprend aux jeunes à devenir des citoyens responsables, actifs, critiques et solidaires (Cracs).

Réforme de la politique de jeunesse : contexte institutionnel

De toute évidence, des mesures politiques innovantes s'imposent pour refléter l'actuelle « condition sociale »¹¹ de la vie des jeunes. La Communauté française, qui a toujours placé la politique de jeunesse dans le cadre des sphères politiques socioculturelles (tout comme la Communauté flamande d'ailleurs), a pris très au sérieux les difficultés auxquelles les jeunes sont actuellement confrontés. Le gouvernement de la Communauté française a élaboré un programme complet de réforme de la politique de jeunesse. Ainsi, le Plan jeunesse du gouvernement est une initiative qui vise à mieux identifier et résoudre les principaux problèmes de la politique de jeunesse. Parce que le cabinet du ministre de la Jeunesse souhaitait recevoir des commentaires et des suggestions sur le contenu et la mise en œuvre de la réforme, le groupe international d'évaluation s'est penché de près sur ce plan.

L'élaboration du Plan jeunesse répond à un double objectif : d'un côté, renforcer le profil de la politique de jeunesse pour en faire un domaine politique majeur et, d'un autre côté, intégrer plus efficacement la politique de jeunesse dans d'autres champs de la politique publique. Le Plan jeunesse vise également à conjuguer des approches générales et universelles (service de jeunesse) avec des dispositions plus spécialisées (bien-être des jeunes et protection/assistance des jeunes).

Actuellement, la politique générale de la jeunesse est gérée, au sein du gouvernement de la Communauté française, par la ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse (depuis 2009, la politique de jeunesse et la politique d'aide à la jeunesse relèvent des compétences du même ministre), assistée de plusieurs départements de la fonction publique. Le Service de la jeunesse est

11. Terme employé pour la première fois dans l'analyse de la politique de jeunesse conduite par le sociologue britannique Paul Willis, en 1984. L'analyse de la jeunesse qu'il a effectuée pour la ville de Wolverhampton, berceau de l'industrie britannique, soutenait qu'il était nécessaire de procéder à un changement de paradigme dans les approches de la politique de jeunesse, étant donné la fracture produite par l'effondrement industriel et la marginalisation résultante de nombreux jeunes qui, y compris sans les qualifications nécessaires, auraient jusqu'alors trouvé un emploi de travail manuel ou d'usine.



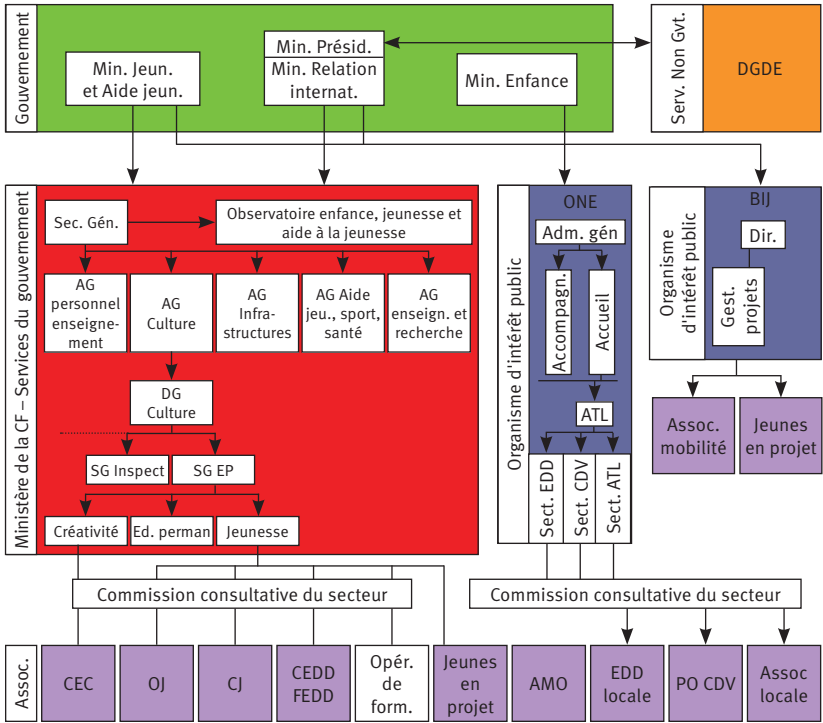
chargé de la mise en œuvre de la politique de jeunesse dans la Communauté française. Il s'intéresse à toutes sortes de questions liées aux jeunes, qu'elles soient institutionnalisées ou non. Cependant, le Service de la jeunesse entretient une relation privilégiée avec les associations, en particulier les associations reconnues: les associations pour les jeunes, principalement composées de mouvements de jeunes de moins de 30 ans et divers dispositifs de services aux jeunes (soit un total de 92 associations, financées par la Communauté française à concurrence de 13 700 000 euros en 2010), ainsi que des centres de jeunes, auberges de jeunesse et dispositifs d'information aux jeunes (soit un total de 193 organisations, financées par la Communauté française à concurrence de 12 032 000 euros en 2010).

Plusieurs décrets fixent la mise en œuvre de la politique de jeunesse au niveau local, tels que le décret sur les organisations pour les jeunes et le décret sur les centres de jeunes. De plus, certains services relèvent d'un décret qui leur est propre (telles les écoles de devoirs). Le Service de la jeunesse fournit un soutien financier, institutionnel et pédagogique à toutes les personnes qui mettent en œuvre les objectifs de la politique de jeunesse à l'échelle locale. En outre, le Service de la jeunesse entretient un dialogue régulier et une concertation avec de nombreuses instances représentatives officielles du secteur: la Commission consultative des organisations de jeunesse (CCOJ), la Commission consultative des maisons et centres de jeunes (CCMCJ) et le Conseil de la jeunesse de la Communauté française (CJCF).

Lorsqu'il est question de services plus spécialisés, l'assistance pour le bien-être des jeunes et la prise en charge et la protection des jeunes et de leur famille dans la Communauté française relèvent de plusieurs services publics et d'initiatives associatives subventionnées par l'Etat, qui obéissent à des décrets qui leur sont propres. Ces services sont actuellement intégrés dans une seule politique transversale, même s'ils sont en partie gérés par le ministère de l'Enfance. La Direction générale de l'aide à la jeunesse supervise les services liés au bien-être et à la protection des jeunes. Parmi les principales institutions rattachées à ce domaine, nous pouvons citer, entre autres, l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE) et le Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant. Le Bureau international jeunesse (BIJ) est chargé de la gestion et de la mise en œuvre des programmes d'échanges internationaux au sein de la Communauté française, offrant conseils, informations, formation et aide financière aux projets. Le BIJ est géré conjointement par la Direction générale de la culture et par la Fédération Wallonie-Bruxelles, afin de veiller à une certaine cohérence administrative. Le BIJ représente la Communauté française de Belgique dans différentes structures internationales de collaboration et constitue l'agence nationale de la Communauté française pour les programmes européens d'échange destinés aux jeunes (en ce moment, le programme « Jeunesse en action »). Le schéma 3 illustre les relations entre les organisations impliquées dans la politique de jeunesse et les activités pour les jeunes dans la Communauté française.



Schéma 3 – Structure organisationnelle de la politique de jeunesse/des activités pour les jeunes dans la Communauté française



Source: Autorités de la Communauté française.

Les rapides évolutions qui caractérisent le domaine de la politique de jeunesse – et de la société belge de façon plus générale – exigent de revoir la conception de la jeunesse. Il existe nombre de conceptions des jeunes, ce qui s’explique, en partie, par la diversité des secteurs et des décrets qui encadrent le domaine de la politique de jeunesse, mais aussi par la diversité des cultures professionnelles impliquées. La Communauté française semble assez libérale en termes de définition d’âge et, par conséquent, une conception univoque de la jeunesse n’a jamais existé, du moins pas de manière stricte. Le groupe international d’évaluation a remarqué des variations au sein de la Communauté française; par exemple, les centres de jeunes travaillent principalement avec des jeunes de 12 à 26 ans, les écoles de devoirs, auprès d’enfants de 6 à 12 ans. Quant aux associations de jeunesse, elles définissent toute personne de moins de 30 ans comme jeune. Le Plan jeunesse du gouvernement de la Communauté française s’intéresse principalement aux jeunes de 12 à 25 ans – intégrant ainsi les jeunes adultes dans le cadre de la politique de jeunesse. L’une des forces de la Communauté française réside dans sa capacité à conceptualiser les questions relatives à la politique de jeunesse en des termes générationnels,



encourageant ainsi des rencontres intergénérationnelles, non seulement entre des adultes (professionnels) et des jeunes, mais aussi entre des enfants et des jeunes, ou entre des jeunes et des personnes âgées.

Complexités verticales et horizontales : pratiques locales et communautaires

Pour mettre en œuvre une politique transversale de la jeunesse au niveau des communautés, la structure fédérale de la société belge offre des possibilités, mais pose aussi des défis. Le modèle fédéral contribue facilement à complexifier la bureaucratie. Le chevauchement des dispositifs, la contestation des décrets, la complexité des accords de financement, la multitude d'acteurs et la diversité des règles de formation sont autant de difficultés pour les professionnels du secteur. Les programmes essentiels qui fixent le travail effectué au titre de la « politique de jeunesse » varient également. Par exemple, au niveau local, les personnes interrogées ont signalé un décalage entre les besoins économiques à l'échelle fédérale et le maintien d'un certain esprit d'émancipation lors du travail avec les jeunes à l'échelle communautaire ou communale/locale. A cet égard, Bruxelles constitue un cas particulier, puisque les frontières administratives entre la région de Bruxelles-Capitale et les services de la Communauté française proposés dans cette région sont complexes du point de vue des utilisateurs des services de jeunesse.

Sur le plan stratégique, une évaluation précise de l'actuelle structure de la politique de jeunesse est utile puisque la Communauté française vise à améliorer la coordination et la cohérence des services fournis au titre du Plan jeunesse.

Principe de subsidiarité : liberté ou isolement des communes ?

Au cours de nos visites dans différentes communes, il nous a semblé évident que les complexités verticales (niveaux fédéral, régional, communal) donnent lieu à des défis particuliers lors de la mise en pratique de services de politique horizontale (partenariats entre plusieurs organismes).

Dans le domaine de la politique de jeunesse, l'une des particularités propres aux trois communautés est leur principe de subsidiarité bien ancré. Dans la Communauté française, ce cadre repose sur la coexistence de trois acteurs majeurs : le gouvernement de la Communauté française, ses pouvoirs publics (en particulier, le Service de la jeunesse) et un large éventail d'associations regroupant professionnels et bénévoles. Les associations sans but lucratif représentent les principaux prestataires de services au niveau local. La loi subdivise les organisations en cinq grandes catégories : les mouvements de jeunesse, les mouvements thématiques, les associations de services, les fédérations d'organisations de jeunesse et les fédérations de centres de jeunes. Le principe de subsidiarité signifie que les pouvoirs publics au niveau de la communauté délèguent la plupart des responsabilités clés aux associations. Outre les associations en faveur des jeunes, il existe des centres de jeunes



(souvent gérés par des associations), des écoles de devoirs, des cours de formation ainsi que des projets individuels.

Le statut autonome des associations est le signe de leur potentielle flexibilité. Le principe d'autonomie se reflète dans la capacité d'innovation des associations, lesquelles sont dotées d'un personnel engagé (salaire et bénévole). Mais cela peut aussi impliquer une certaine fragilité vis-à-vis du caractère potentiellement segmenté du secteur. Quatre défis particuliers relatifs à la subsidiarité observée par le groupe international d'évaluation au cours de ses deux visites dans la Communauté française sont examinés ci-après.

Liberté ou morcellement ?

Premièrement, l'autonomie (négociée) accordée aux associations en tant que premiers prestataires de services donne lieu à une diversité d'accords en matière de politique locale de jeunesse. Elle peut aussi avoir des conséquences imprévues lors de la mise en pratique des services. Il n'existe aucune structure officielle de la politique locale de la jeunesse dans la Communauté française, et les communes présentent des différences considérables en matière d'investissement dans l'animation socio-éducative. De plus, les communes peuvent mettre en œuvre les priorités de la politique de jeunesse de différentes manières.

Cette autonomie doit absolument être considérée comme une force puisqu'elle permet de répondre à des spécificités locales. Cependant, le groupe international d'évaluation a remarqué qu'il pouvait y avoir un paradoxe entre l'autonomie et l'homogénéité des services fournis. La Communauté française court le risque de renforcer une structure différenciée – et donc inégale – des services proposés aux jeunes, en fonction du contexte local.

Pour limiter ce risque, un processus d'harmonisation globale des politiques de la jeunesse est en cours. A titre d'exemple, une charte associative verra bientôt le jour, visant à un accord plus cohérent entre les pouvoirs publics et le secteur tertiaire. L'harmonisation est une affaire délicate, en particulier dans le secteur de la jeunesse, lequel a toujours reposé sur une philosophie volontaire. Dans la Communauté française, ces réformes se sont également confrontées à des inquiétudes prévisibles chez les professionnels du secteur au niveau local: comment encourager le professionnalisme sans tomber dans une professionnalisation inutile du secteur de la jeunesse ?¹²

12. Il ne s'agit évidemment pas d'une tension propre à la Communauté française de Belgique. Dans toute l'Europe, mais plus particulièrement au sein de l'UE puisque la politique de jeunesse et les activités en faveur des jeunes sont davantage au centre des attentions (suscitant des débats sur la reconnaissance et les normes de qualité), l'un des principaux motifs de conflit est le débat relatif au rapport entre professionnalisme et professionnalisation. Etant donné que la plupart des activités en faveur des jeunes, considérées dans leur globalité, sont fournies par des personnes qui travaillent bénévolement, la professionnalisation n'est pas un problème, mais le professionnalisme



Somme toute, la volonté d'améliorer la cohérence constitue certainement une étape décisive dans le développement d'une transversalité au niveau local. Cela est particulièrement important si l'on considère que l'ensemble du secteur est face à des défis de complexité institutionnelle ancrés dans les structures administratives de la Belgique. De nombreuses personnes interrogées étaient sérieusement préoccupées par le manque de sensibilisation des populations locales sur les types de services disponibles; les jeunes (et leurs parents) ignorent souvent vers qui se tourner lorsqu'ils ont besoin de conseils ou de services.

Mise en réseau ou isolement?

Deuxièmement, l'autonomie des communes, qui est ancrée dans le principe de subsidiarité, est une question critique si l'on considère le morcellement de la structure des services. La Communauté française tient activement compte de ce défi. Les conseillers au cabinet de la ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse ont informé le groupe international d'évaluation de la mise en place, par le ministre de l'Enfance, d'un système de coordination locale dans de nombreuses communes (219) de la Communauté française; un coordinateur à temps partiel crée, avec le soutien de la commune, un comité composé de différents représentants d'écoles, d'organismes d'activités de temps libre, de représentants d'associations et d'autres acteurs concernés. La commune finance le travail du coordinateur. Toutefois, le groupe international d'évaluation a également eu vent d'avis critiques émanant de personnes directement impliquées dans le secteur de la jeunesse, déclarant que «les communes vivent dans un vide politique». Par cette affirmation, ces personnes ont mis en évidence un décalage entre l'étendue des défis qui attendent le secteur de la jeunesse et la faiblesse des ressources dont il dispose et du travail en réseau. Le groupe international d'évaluation a constaté plusieurs exemples où des associations sans but lucratif dirigent un ensemble complexe de services, venant ainsi compenser (en partie) les carences des secteurs traditionnels de l'aide sociale (tels que les services sociaux, éducatifs et de l'emploi). Un meilleur dialogue s'impose, tant au sein des communes qu'à travers celles-ci. Il peut s'agir ici d'un défi spécifique aux divers comités consultatifs qui travaillent dans le secteur de la jeunesse (tels que la CCOJ et la CCMCJ).

La Communauté française met l'accent sur la promotion d'un travail en réseau et des partenariats, comme le montre le Plan opérationnel 2009-2013 pour le

l'est. Par ailleurs, pour la faible part de travailleurs socio-éducatifs occupant un emploi salarié à temps plein, tant le professionnalisme que la professionnalisation sont matière à débat, en vue d'améliorer les conditions de travail et de rémunération et le «statut professionnel». Pour plus d'informations, consulter la Résolution du Conseil de l'UE relative à l'animation socio-éducative, créée à la suite de la première Convention européenne sur l'animation socio-éducative, qui s'est tenue à Gand sous la présidence européenne de la Belgique, en juillet 2010.



secteur de l'aide à la jeunesse. La demande de partenariats semble toutefois majoritairement limitée à une approche essentiellement locale plutôt qu'à une approche intercommunale plus vaste. Comme le stipule le plan opérationnel, les réseaux peuvent acquérir une valeur intrinsèque. Il faudrait donc attacher une importance particulière à la méthodologie de collaboration qualitative : quels types de structures de réseaux sont-ils nécessaires en pratique (formel *versus* informel ; systématique *versus* ponctuel) ? Selon le plan opérationnel, une compréhension plus globale du professionnalisme est particulièrement nécessaire dans le domaine de l'aide à la jeunesse. Un débat continu s'articule également autour des risques liés à l'instrumentalisation du domaine de l'aide à la jeunesse, débat qui vise notamment à déterminer si le domaine peut devenir excessivement exploité par les grands programmes sociétaux au lieu de se concentrer sur les besoins des jeunes.

Gouvernance des projets : défis importants et initiatives à petite échelle

Cela nous amène à un troisième défi : la structure des services à la jeunesse axée sur les projets dans la Communauté française. Le groupe international d'évaluation a identifié des méthodes extrêmement créatives pour aborder les conditions de vie des jeunes au niveau local. En effet, les projets à petite échelle se chargent de questions complexes liées au décrochage scolaire, au chômage des jeunes et à d'autres défis actuels liés au bien-être des jeunes. Un professionnel a déclaré à ce sujet : « Un jour ou l'autre, les missions doivent être redéfinies afin d'être réalistes. » Evidemment, la gouvernance associée à des projets précis n'est pas une caractéristique que l'on retrouve uniquement dans le secteur de la jeunesse. Elle fait partie d'une tendance européenne à la déréglementation, la privatisation et la concurrence, et elle s'inscrit de plus en plus dans le développement de dispositifs d'aide sociale axés sur des projets, mis en œuvre à travers la délégation et la passation de marchés.

De plus, l'une des préoccupations majeures dans le domaine de l'aide à la jeunesse au niveau local dans la Communauté française, notamment chez les personnes travaillant pour le compte du Service de la jeunesse, a trait à la façon de définir, de promouvoir et d'évaluer la qualité des projets. Il existe un système d'évaluation à court terme (réunions annuelles avec des bénéficiaires) et un système d'évaluation à long terme (les bénéficiaires sont contactés un à deux ans après la mise en œuvre du projet afin d'évaluer les conséquences sur le long terme). Outre cette évaluation interne, un soutien extérieur et une évaluation externe fondée sur des recherches sont plus que nécessaires. Ce type de dialogue entre des chercheurs et des professionnels offrirait des informations intéressantes pour instaurer un débat sur l'amélioration de la coordination entre, par exemple, la politique en matière de chômage au niveau fédéral et les initiatives locales, qui risquent de s'inscrire dans deux mondes différents (voir le chapitre 5).



Qu'est-ce qu'une « question de jeunesse » à l'échelle locale ? Intersection entre les cadres sociaux, éducatifs et de jeunesse

Quatrièmement, le principe de subsidiarité dans la Communauté française suppose une autonomie qui se traduit par l'absence de cohérence entre les communes quant à la définition de ce qui relève (ou non) d'une question de jeunesse au niveau local. Les activités marginales du secteur de la jeunesse doivent donc faire l'objet d'une attention particulière. Ces activités marginales peuvent être conduites par des organisations qui ne sont pas nécessairement reconnues comme des associations en faveur des jeunes (par exemple les organisations d'immigrés) ou par des acteurs secondaires du secteur de la jeunesse. Ainsi, les personnes que nous avons interrogées ont déclaré que la participation des jeunes handicapés constituait, à leurs yeux, un problème mineur, du moins à l'échelle locale.

Après avoir fourni une évaluation quelque peu condensée des défis qui se posent à la politique de jeunesse au sein de la Communauté française, nous allons fournir une brève analyse de la façon dont ces défis caractérisent concrètement les services d'aide à la jeunesse au niveau local. A travers cette analyse, nous voulons souligner la diversité des initiatives multiprofessionnelles exemplaires à l'échelle locale et témoigner de l'engagement impressionnant de tous les acteurs du secteur pluridisciplinaire de la jeunesse.

Les services d'accrochage scolaire (SAS) constituent une combinaison efficace de services d'animation socio-éducative, de services d'aide à la jeunesse, de services éducatifs et de services sociaux. Il s'agit d'un dispositif local dont le but est de réintégrer des jeunes dans le système scolaire. Il caractérise l'une des forces du secteur de la jeunesse dans la Communauté française, à savoir un mélange innovant d'activités socioculturelles en faveur des jeunes (travail en groupe) et d'activités de lutte contre l'exclusion des jeunes (travail individuel). Ce dispositif ne résulte pas seulement d'un choix de la part des autorités locales, mais répond également à une nécessité économique: « Nous ne disposons pas, à nous seuls, des ressources nécessaires au maintien de la qualité des services. »

Les écoles de devoirs (à Liège) offrent un service qui conjugue des approches d'animation socio-éducative avec un enseignement en accord avec les principes de l'éducation permanente. Ce service se situe métaphoriquement « au cœur de la communauté », au carrefour entre l'école, la politique de l'enfance, l'éducation des enfants, l'animation socio-éducative et la famille. Ce secteur a longtemps travaillé sans cadre juridique, ce qui a posé nombre de difficultés. Le secteur implique néanmoins un grand nombre d'acteurs et il existe aujourd'hui 360 écoles de devoirs dans la Communauté française. Ce service relève traditionnellement de deux ministères – de l'Enfance et de la Jeunesse – bien que la reconnaissance des écoles de devoirs soit désormais du ressort de l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE). Malgré cette disposition, certains employés des écoles de devoirs se disent préoccupés par leur manque



de connaissances sur les questions liées aux jeunes. Comme l'a précisé l'un d'entre eux: « Nous ignorons tout des adolescents ».

Les Centres publics d'action sociale (CPAS, à Charleroi) sont des dispositifs particuliers de services sociaux, dotés de contacts bien établis avec d'autres services d'aide sociale, tels que le secteur du marché du travail, à la fois publics et privés. Les CPAS emploient principalement des travailleurs sociaux, des psychologues, des conseillers en matière de médiation de dettes et un personnel médical. Là encore, le groupe international d'évaluation a découvert une application innovante de l'approche socioculturelle visant à lutter contre la situation de vulnérabilité des jeunes qui vivent à Charleroi. La diversité des formes d'engagement communautaire figure parmi les principaux objectifs du travail mis en place dans le centre de Charleroi. L'un des travailleurs sociaux intervenant dans ce centre a affirmé ceci: « Les jeunes ne connaissent pas grand-chose des dispositifs locaux, et les dispositifs ne connaissent pas grand-chose des jeunes. » Les complexités institutionnelles peuvent freiner la création de procédures claires régissant les principes de confidentialité dans le cadre du travail en faveur de la jeunesse.

Les services d'Aide en milieu ouvert (AMO, à Couvin) constituent également des dispositifs importants, qui conjuguent des principes préventifs et correctifs. La priorité numéro un est d'aider les jeunes à s'épanouir dans leur milieu de vie et dans leurs rapports avec leur milieu social (entre autres l'école, la maison et leur quartier) en leur apportant une aide individuelle, en soutenant leurs projets, en les aidant à gérer les questions liées à leur famille et à l'école, et en leur permettant de surmonter des difficultés administratives et juridiques. En dépit de leur importance et de leur nombre en Wallonie et à Bruxelles (une soixantaine¹³ en 2010, selon la fiche d'information sur la Belgique en matière de politique de jeunesse, mise au point par le Centre européen de connaissance sur les politiques de jeunesse), les services d'AMO semblent reposer sur un certain esprit volontariste. Cette philosophie suppose une envie particulière, de la part des autorités, de garantir un engagement professionnel à plus long terme et une plus grande reconnaissance de ces services.

L'Institution publique de protection de la jeunesse (IPPJ) de Saint-Servais est un autre exemple de réussite en matière d'approche communautaire multiprofessionnelle dans le domaine du travail en faveur des jeunes difficiles et en difficulté.

Le Centre de développement et d'animation schaarbeekoïse (Cedas), à Molenbeek-Saint-Jean, dans le nord de la région de Bruxelles-Capitale, est un centre de jeunes situé dans un quartier pauvre, souffrant d'une mauvaise image en raison d'un fort taux de chômage chez les jeunes (environ 40 % en 2009) et caractérisé par une proportion élevée d'enfants et de jeunes (Rea *et al.*, 2009; Cardelli *et al.*, 2010). La volonté de transformer les jeunes en « Cracs », autrement dit en

13. En 2012, il y avait 81 services d'AMO selon les propres estimations de la Communauté française.



citoyens responsables, actifs, critiques et solidaires, est profondément ancrée dans les valeurs du Cedas. Cette approche donne de l'élan à diverses initiatives telles que l'engagement d'accueillir les habitants du quartier, un renforcement du travail identitaire entrepris par les participants du centre, un enseignement actif orienté sur la diversité (où l'éducation physique et l'éducation morale cohabitent) et une meilleure compréhension de la communauté.

Ce centre de jeunes adopte une approche intergénérationnelle dans son travail communautaire. L'accent est mis sur l'âge social plutôt que sur l'âge légal ou biologique, et le centre est ouvert aux personnes de 6 à 81 ans. Divers programmes et espaces sont disponibles pour différentes classes d'âge (les moins de 14 ans, les 14-18 ans et les plus de 18 ans). Une perspective fondée sur la vie entière à l'égard du travail communautaire est envisagée, et les habitants du quartier semblent continuer à rendre visite au centre tout au long de leur vie. Un système particulier de tutorat est en place, incitant les jeunes adultes à devenir les tuteurs des plus jeunes. Ce type d'approche intergénérationnelle exige un engagement particulier de la part des gens qui travaillent dans le centre. Le groupe international d'évaluation a été impressionné par l'engagement fort et durable des personnes qui travaillent dans le Cedas – la même attitude était tout aussi évidente dans d'autres contextes institutionnels de la Communauté française.

Ces types d'approches, qui font appel à plusieurs méthodes pour promouvoir des cadres transversaux, sont courageux. Ils peuvent aussi produire certaines ambiguïtés autour de l'identité professionnelle des travailleurs du secteur. Dans le cadre de la réforme de la politique de jeunesse, la Communauté française est face à un dilemme sur l'interprétation du concept de « jeunes » dans le domaine de la jeunesse : doivent-ils être considérés comme les bénéficiaires individuels des services, comme des groupes culturels de jeunes ou comme des acteurs de la communauté ? Ce dilemme est particulièrement présent dans le contexte de la Communauté française. Les professionnels locaux ont mentionné des tensions entre le monde politique, décrit comme bouleversé par les impératifs économiques individualisés, et les valeurs de l'intégration sociale et de la démocratie locale. De plus, l'actuel morcellement du parcours de vie des jeunes exige de disposer de ressources particulières lorsqu'il s'agit de travailler avec de jeunes adultes facilement exclus de nombre de services. L'idée de ne plus s'occuper des jeunes de plus de 18 ans, lorsque les services d'aide qui étaient disponibles pour eux en tant qu'« enfants » ne leur sont plus fournis, suscite des controverses.

Autres domaines politiques ayant un impact sur les jeunes

Education

Le taux de réussite scolaire et le passage, sans encombre, de l'école au marché du travail figurent aujourd'hui parmi les principaux objectifs des politiques de jeunesse. La Communauté française, où le secteur de la jeunesse s'est toujours



efforcé d'être au cœur des questions de politique culturelle et de politique de jeunesse, ne fait pas exception à la règle.

Selon la structure fédérale de la Belgique, les décisions relatives à l'éducation sont prises par les trois communautés. Dans la Communauté française, l'éducation scolaire est obligatoire de 6 à 18 ans. Le système éducatif se divise en quatre catégories: l'enseignement maternel (de 2 à 5 ans), l'enseignement primaire (de 6 à 12 ans), l'enseignement secondaire (de 13 à 18 ans) et l'enseignement supérieur. Les écoles publiques sont gratuites. L'enseignement privé est également possible, mais il est subventionné par les communautés, lesquelles en fixent les conditions et les normes.

Des chercheurs ont identifié trois grands défis auxquels les jeunes et les jeunes adultes de la Communauté française sont confrontés: le manque d'enseignement approprié, le chômage et les diverses formes de discrimination au quotidien (Martiniello, 2010; Rea *et al.*, 2009). A cet égard, le point de rencontre entre les domaines de l'enseignement et la politique de jeunesse offre un contexte pertinent. Dans leur note de synthèse « Les jeunesses bruxelloises: inégalité sociale et diversité culturelle » (2009), Andrea Rea *et al.* déclarent que « [l]a scolarisation des jeunes est un processus sélectif par lequel les inégalités sociales peuvent se traduire en inégalités scolaires qui reproduisent les premières »¹⁴. En matière d'enseignement se recourent de mauvaises performances scolaires, une polarisation des écoles en *bonnes* et *mauvaises* écoles, et une faible reconnaissance des diplômes obtenus hors de Belgique.

Un rapport publié en 2011 sur les différences entre la Communauté flamande et la Communauté française en matière d'enseignement révèle l'existence d'un écart significatif entre les taux de réussite scolaire des deux communautés. L'un des faits marquants de ce rapport est que la mauvaise conjoncture économique que connaissent plusieurs zones francophones favorise, en grande partie, la dégradation des performances scolaires. Néanmoins, les difficultés ne sont pas uniquement d'ordre économique, mais découlent aussi des quartiers dans lesquels les jeunes vivent, de la situation de leur famille, de l'équipe pédagogique chargée de leur donner des cours et du milieu de leurs pairs. L'une des conclusions de ce rapport est que l'adoption de réformes scolaires sans réformes sociales plus globales ne ferait que sanctionner les enseignants pour des aspects qui échappent à leur contrôle.

Les enquêtes de l'OCDE conduites dans le cadre du Pisa révèlent que les écoles francophones comptent largement plus d'élèves issus de l'immigration que les écoles flamandes. Les questions d'intégration devraient donc faire l'objet d'une attention particulière dans le domaine de la jeunesse et de l'enseignement, à travers un engagement visant à dépasser les clivages institutionnels. Nous

14. Lire aussi le rapport sur la pauvreté du délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant (2009), *Dans le vif du sujet. Rapport relatif aux incidences et aux conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles*, Communauté française de Belgique, Bruxelles.



avons déjà fourni des exemples fructueux de la collaboration pluridisciplinaire entre les services de jeunesse et les services sociaux et éducatifs à l'échelle locale dans le chapitre précédent. Par ailleurs, le cadre juridique est la preuve que l'objectif de la Communauté française est de renforcer non seulement les compétences des jeunes, mais aussi la dimension sociale de l'apprentissage à l'école. A titre d'exemple, le décret relatif à la discrimination positive à l'école est une mesure importante pour favoriser l'égalité dans le domaine de l'enseignement. Ce décret fournit les critères relatifs à l'allocation de ressources aux institutions éducatives (pourcentage de demandeurs d'emploi par rapport à la population totale ; pourcentage de ressortissants étrangers).

Les conditions d'une communication intersectorielle ont été largement abordées au cours des visites du groupe international d'évaluation. Parmi les personnes interrogées, certaines ont fait allusion au Plan jeunesse, qu'elles considèrent comme un document stratégique qui permet de renforcer la collaboration entre le secteur éducatif et le secteur de la jeunesse. Selon ces mêmes personnes, les relations entre l'éducation formelle et l'éducation non formelle ne sont pas toujours constructives. « Les écoles doivent s'ouvrir davantage à la citoyenneté », a déclaré l'une des personnes interrogées. On retrouve la même inquiétude chez les représentants du Creccide (Carrefour régional et communautaire de la citoyenneté et de la démocratie), une association sans but lucratif qui vise à promouvoir l'égalité et la démocratie dans l'enseignement en Wallonie. L'engagement de la Communauté française pour l'éducation civique se reflète dans une forte tradition pour une sorte d'apprentissage tout au long de la vie : l'éducation permanente.

Emploi

Tout comme l'enseignement, l'emploi des jeunes est devenu un enjeu clé de la politique de jeunesse dans la Communauté française, sans parler du fait que les questions liées à l'emploi relèvent, pour la plupart, des compétences régionales. Manifestement, ce vif intérêt pour l'emploi est le reflet d'une crise économique qui secoue toute l'Europe, y compris la Belgique, et d'un cadre de politique de jeunesse de plus en plus global, couvrant des domaines transversaux de la vie des jeunes.

Le groupe international d'évaluation a été pleinement informé des fractures qui séparent les services éducatifs des services de l'emploi. Bien que l'on redouble d'efforts pour réduire les écarts, le débat persiste dans toutes les couches de la société. Comme nous le soulignons dans cette analyse (voir le chapitre 5), le secteur de la jeunesse peut compenser les lacunes des services de l'emploi, tant dans la région de Bruxelles-Capitale que dans les zones rurales. Dans certaines zones de la Communauté française, des partenariats locaux avec des services de l'emploi et de la formation ainsi qu'avec des entreprises semblent bénéficier d'une structure et d'un fonctionnement solides. Dans d'autres zones, des interférences ou des écarts se dessinent au niveau de la répartition des services de l'emploi entre les différents partenaires. L'un des problèmes majeurs à cet



égard, soulevé au cours des visites du groupe international d'évaluation, reste la complexité des systèmes de chômage et d'aide sociale en Belgique. Cette complexité est attribuée au fait que différents acteurs se partagent les mêmes responsabilités. A l'échelle de la région wallonne et de Bruxelles-Capitale, les services d'emploi publics tels que le Forem en Wallonie (le service public wallon de l'emploi et de la formation) et Actiris à Bruxelles (l'office régional bruxellois de l'emploi) peuvent constituer des passerelles importantes entre les différents réseaux et partenariats.

De plus, le groupe international d'évaluation a noté un certain écart entre les structures du marché du travail (de plus en plus fragmentées) et les projets locaux en termes d'équilibre entre l'offre et la demande. Le risque de préparer des jeunes à des emplois qui n'existent pas n'est aucunement un problème spécifique à la Communauté française. Au cœur de cette problématique réside une question essentielle : les problèmes structurels liés à la place qu'occupent les jeunes sur le marché du travail peuvent-ils, ou non, être systématiquement résolus par l'amélioration des compétences des individus concernés ? Le groupe international d'évaluation a eu vent de plusieurs exemples où des jeunes qui possédaient de multiples diplômes ne parvenaient toujours pas à décrocher un emploi.

En Wallonie, le taux de chômage des jeunes est plus de deux fois supérieur à celui de la région flamande, passant de 27,5 % en 2008 à 30,5 % en 2009. La région de Bruxelles-Capitale connaît le plus fort taux de chômage des jeunes en Belgique, bien que la progression de ce taux soit légèrement plus lente qu'en Flandre et en Wallonie. On constate le même déséquilibre du côté du taux de décrochage scolaire par région : alors qu'il était de 8,5 % en Flandre en 2008, le taux de décrochage scolaire s'élevait à 19,9 % à Bruxelles et à 15,2 % en Wallonie en 2009. D'après un bilan de l'OEE publié en 2010, les forts taux de chômage des jeunes issus de l'immigration en Belgique restent inquiétants. De plus, en matière de sécurité de l'emploi, les jeunes travailleurs sont surreprésentés dans la catégorie du travail temporaire : près de 65 % des travailleurs temporaires ont moins de 30 ans. D'après les observations fournies par le bilan de l'OEE, pour les jeunes il peut s'avérer extrêmement difficile d'échapper à cette tendance.

Principaux enjeux de la politique de jeunesse

Dans cette partie, nous allons aborder quatre défis auxquels la politique de jeunesse de la Communauté française est aujourd'hui confrontée : la politique de proximité, le multiculturalisme, l'engagement des jeunes et l'élaboration de politiques d'après des connaissances factuelles. Le groupe international d'évaluation considère que ces quatre défis sont les fondements de la politique de jeunesse dans la Communauté française.



Politique de proximité : moteur (de) ou frein à la mobilité et à l'ouverture ?

Nous avons déjà parlé du fort engagement de la Communauté française au niveau local. Nous allons ici souligner quelques points importants, afin d'encourager cette communauté à tirer davantage profit de la richesse de cette tradition en matière de cadres politiques de mobilité et de proximité. Bien que la mobilité au sein de la Belgique ait augmenté chez les jeunes – en particulier, de plus en plus de Wallons partent travailler en Flandre – des « zones de confort » bien définies demeurent dans les régions rurales. Ces « zones de confort », au sein desquelles les gens se sentent en sécurité, peuvent être limitées sur le plan géographique, mais sont restrictives sur le plan du développement. Ce problème a été clairement identifié par le délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant (2009) dans un rapport relatif aux incidences et aux conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles.

Les personnes que le groupe international d'évaluation a rencontrées au niveau local semblaient extrêmement fières de leur philosophie communautaire. Dans certaines communautés rurales, l'idée de promouvoir les possibilités offertes aux jeunes de participer à des échanges internationaux semblait difficile à concevoir pour les personnes travaillant auprès de cette population, et rares étaient les exemples concrets de travail communautaire intercommunal.¹⁵ En milieu rural, les personnes interrogées affirmaient que de nouvelles mesures et méthodes étaient nécessaires pour développer un esprit de citoyenneté au sens large chez les jeunes. Cependant, les nouvelles méthodes, tels que les médias sociaux en tant que tremplin potentiel pour un « travail communautaire plus vaste » dans les sphères virtuelles, ne nous ont pas semblé être activement adoptées.

La question de la mobilité ne concerne pas seulement les jeunes. En effet, certains professionnels interrogés s'inquiétaient d'une territorialisation excessive de la structure des projets, conduisant à une conception localisée du professionnalisme dans le domaine de la jeunesse. L'un des débats en cours

15. Les « zones de confort » offrent une véritable sécurité dans des temps difficiles. Dans les premières études sur les « jeunes de statut zéro » (Istance *et al.*, 1994; Istance et Williamson, 1996), des différences qualitatives spectaculaires séparaient les jeunes en dehors du système éducatif, de l'emploi ou de la formation vivant en ville (étude datant de 1993), des jeunes se trouvant dans des circonstances similaires mais vivant dans les communautés « traditionnelles » des vallées galloises (étude datant de 1995). Les jeunes appartenant au premier groupe étaient isolés, non assistés et devaient souvent se livrer à une « bataille pour leur survie » ; malgré cela, ils avaient une vision optimiste de leur avenir puisqu'ils vivaient dans un milieu relativement dynamique sur le plan économique. Les jeunes appartenant au deuxième groupe bénéficiaient du soutien matériel et émotionnel des membres de leur famille (et de la communauté) et n'étaient pas exposés à de grandes difficultés ; toutefois, ils étaient profondément pessimistes quant à leur avenir, dans un milieu caractérisé par un déclin industriel et un fort taux de chômage. Ils savaient que, pour se bâtir un avenir, ils devaient partir ; pourtant, en quittant la communauté ou en tentant leur chance plus loin, ils risquaient aussi de perdre la zone de confort qui les aidait à ce moment.



porte d'ailleurs sur la définition d'un degré d'harmonisation des compétences du secteur de la jeunesse (la question de la formation et des diplômes) : dans quelle mesure la formation devrait-elle être harmonisée pour les personnes travaillant dans des services de jeunesse reconnus ? En l'état actuel des choses, un cadre commun n'existe que pour la formation des personnes occupant des postes à responsabilités dans les centres de jeunes (directeurs ou coordinateurs). Pour tous les autres postes, le niveau et la qualité de la formation requise est une question généralement décentralisée, qui résulte de décisions prises au sein de chaque association pour les jeunes.

Le groupe international d'évaluation a discerné des divergences quant à la façon qu'avaient les personnes interrogées d'aborder et de privilégier la mobilité nationale et internationale. La déclaration d'une jeune fille de 19 ans illustre l'une des extrémités du continuum : « Nous devons commencer par travailler dans notre propre communauté avant d'envisager un échange international. » A l'autre extrémité du continuum, un représentant du Conseil de la jeunesse affirme : « Il est plus simple de mettre en place une mobilité nationale une fois que les jeunes ont vécu une expérience de mobilité internationale. » Cette représentation incohérente est liée à la « solidité » des relations internationales de la société belge, mais aussi à une certaine « fragilité » de la citoyenneté belge. La mobilité internationale figure parmi les priorités de la politique de jeunesse. Pourtant, dans les zones rurales, le groupe international d'évaluation a constaté que l'animation socio-éducative à l'échelle locale n'entretient que des liens ténus avec les programmes internationaux. Dans ces circonstances, nous avons eu l'impression qu'il revient aux jeunes de décider s'ils veulent être mobiles (et plurilingues) ou non. Il s'agit d'un problème reconnu par les responsables des programmes de mobilité internationale dans la Communauté française. Chaque année, environ 3 000 jeunes participent à ces programmes, grâce à un travail de coordination engagé et bien pensé, effectué dans le cadre du BII dans la Communauté française. Près de la moitié des programmes et des projets de mobilité s'effectuent hors des dispositifs européens d'échange. Cela atteste de l'engagement de la Communauté française (et notamment du BII) d'inciter les jeunes à la mobilité internationale. D'un autre côté, cela pose la question de la capacité des dispositifs européens d'échange à s'adapter aux défis relatifs aux conditions de la Communauté française de Belgique à l'échelle locale, du moins dans les zones reculées.

Multiculturalisme : cadres politiques et zones d'ombre

La Belgique est un pays à part, non seulement pour les Belges mais aussi pour les immigrés. Ces derniers sont face à trois environnements socio-économiques, cadres institutionnels et structures de services différents, selon la Communauté dans laquelle ils s'installent. De plus – et surtout – ils sont confrontés à des visions culturelles différentes à l'égard des principes de vie en société (citoyenneté, égalité, diversité, discrimination). Martiniello (2010) affirme que, dans la Communauté française, le système officiel se rapproche de celui du modèle républicain de la France, où chacun est supposé



être avant tout un citoyen égal aux autres, et où les différences entre les individus en fonction de leur origine ethnique, de leur religion ou d'autres facteurs ne comptent pas, du moins dans le discours politique. Dans les faits, la Communauté française s'est progressivement orientée vers une ouverture sur une société interculturelle qui reconnaît la nécessité de tenir compte des différents droits, liens et responsabilités des individus, selon le groupe auquel ils appartiennent.

A l'heure actuelle, la Communauté française doit s'efforcer de trouver le juste milieu entre l'unité et la cohésion sociale, d'une part, et le respect de la diversité et la prise de conscience de la discrimination à tous les niveaux de la société, d'autre part. Nombre de chercheurs belges affirment qu'il n'existe aucune vision pluridisciplinaire des actions à mener auprès des populations d'immigrés. Les précédentes vagues d'immigration semblent s'être intégrées avec succès et, par conséquent, les questions que soulève l'actuelle immigration ne sont pas considérées comme un problème politique majeur dans la Communauté française. Par ailleurs, compte tenu de la structure fédérale du pays, la question de l'immigration est très délicate puisqu'elle révèle de nombreuses complexités, tels que le défi du plurilinguisme auquel les immigrés sont confrontés, ainsi que les nombreux défis institutionnels et culturels, tant verticalement qu'horizontalement.

Nous pouvons nous poser les mêmes questions par rapport au secteur de la jeunesse. L'immigration et le multiculturalisme illustrent parfaitement la façon dont la complexité des dispositions politiques prises au niveau fédéral peut conduire à des politiques morcelées et divisées aux niveaux des régions, des communautés et des communes. En guise d'exemple concret, un jeune d'âge scolaire né dans la région wallonne qui part s'installer à Bruxelles doit obligatoirement parler flamand – obligation officielle qui ne s'applique pas à la Communauté française hors de la région de Bruxelles-Capitale. Il peut dès lors s'avérer difficile pour ce jeune de « s'intégrer » dans la capitale multilingue. Le multilinguisme n'a pas toujours été présenté comme un atout auprès du groupe international d'évaluation. En dépit du multilinguisme de la société belge, la langue a plusieurs fois été désignée comme un obstacle à la mobilité à la fois nationale et internationale. En effet, malgré le caractère bilingue de la région de Bruxelles-Capitale sur le plan statistique, il manque des dispositions structurées permettant d'établir de véritables rencontres multilingues dans le secteur de la jeunesse.

Au niveau local, le groupe international d'évaluation a visité plusieurs structures adoptant le « principe de la porte ouverte ». Ce principe suppose que les services sont ouverts à tous les jeunes, quel que soit leur milieu d'origine. Il s'agit là d'un prérequis essentiel pour satisfaire la quête d'égalité sur le plan politique. Comme l'a déclaré un travailleur socio-éducatif: « Pour nous, un jeune est un jeune. Nous n'accordons de priorités qu'à ceux les plus à risque. » Ce genre de conception de l'égalité selon le « principe de la porte ouverte » a un



fort potentiel, mais il comporte aussi des inconvénients. Les cadres politiques qui mettent l'accent sur l'égalité des chances peuvent conduire à des résultats disparates et à des structures d'opportunités différentes s'ils ne tiennent pas suffisamment compte de la stratification globale de la société ainsi que de la volonté politique de mettre en place des pratiques ciblées et une action positive.

La politique d'intégration relève, en grande partie, de la responsabilité des communautés (l'immigration est, bien entendu, une responsabilité fédérale). Sur la base des informations fournies au groupe international d'évaluation, il est évident qu'il n'existe aucune coordination systématique entre les secteurs de la jeunesse et de l'intégration. Ce manque de coordination pose des difficultés particulières au domaine de la politique de jeunesse, au moment d'interpréter les questions liées à l'intégration qui ont des répercussions sur les jeunes.

Le groupe international d'évaluation a eu l'impression que les personnes interrogées intervenant dans le secteur de la jeunesse semblaient méconnaître la loi antidiscrimination adoptée en 2007, ou que cette loi n'engageait pas directement la communauté. Cependant, selon le rapport 2009 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (Ecri), organe de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la persistance de la discrimination raciale directe et indirecte dans l'accès au logement et aux services publics continue de constituer un problème qui touche principalement les non-ressortissants et les personnes d'origine immigrée. Ces questions relèvent également des compétences des communautés.

Indépendamment de ces difficultés politiques, le groupe international d'évaluation a rendu visite à de nombreuses maisons de jeunes et a découvert de multiples projets où l'intégration de jeunes de différentes origines était un véritable succès. La plupart du temps, cette réussite était due à l'implication du personnel et à l'investissement dans des partenariats locaux. Ces types de pratiques devraient constituer un dispositif institutionnalisé, et donc obligatoire.

Globalement, la mise en œuvre d'un cadre politique clair constitue un important prérequis pour le secteur de la jeunesse, afin de prévenir et de combattre la discrimination quotidienne par et contre les jeunes. Cela semble être le cas tant sur le plan de la formation des travailleurs socio-éducatifs et de la sensibilisation des employés et des jeunes que sur le plan de la mise au point de mesures concrètes et ciblées. La région bruxelloise, où 50 % de la population est née à l'étranger ou d'origine immigrée, est un cas à part. La région de Bruxelles-Capitale connaît également une situation particulière du point de vue institutionnel puisqu'elle se situe au carrefour entre la vision de la Communauté flamande et celle de la Communauté française en matière de gouvernance de l'intégration. De plus, les débats sur la coexistence des langues française et néerlandaise impliquent des difficultés particulières en termes d'intégration des habitants étrangers dans la capitale.



Engagement des jeunes

Une intégration réussie ne relève pas uniquement de questions politiques liées au bien-être, telle que l'intégration des jeunes à l'école et sur le marché du travail. Elle suppose aussi une définition inclusive de la démocratie et de l'engagement de jeunes issus de milieux différents, à tous les niveaux de la société. Cet aspect renvoie quant à lui à une question plus fondamentale : quel sens l'espace public revêt-il dans la Communauté française? Une attention particulière devrait être accordée à l'engagement des jeunes « ordinaires », des groupes de jeunes et des quartiers dans l'espace public, afin d'éveiller un sentiment d'appartenance morale à la communauté, quel que soit le statut officiel des individus qui la composent (immigrés, chômeurs, ou autre). Le groupe international d'évaluation n'a pas eu l'occasion de rencontrer des jeunes en dehors des dispositifs de services. Nous n'avons pas non plus rencontré, au sein de la Communauté française et lors de nos contacts avec la partie francophone de Bruxelles, des groupes informels de jeunes, intervenant hors du cadre des associations agréées (c'est-à-dire des groupes culturels de jeunes et des associations non agréées œuvrant, par exemple, contre la discrimination).

Les jeunes s'investissent dans leur environnement proche à de multiples niveaux : en tant qu'acteurs politiques dans diverses sphères de prise de décision, en tant que bénéficiaires de services et en tant que citoyens dans de nombreux milieux (culturels pour les jeunes) formels et informels, aussi bien publics que semi-publics. Les difficultés liées à la démocratie contemporaine, de l'échelle locale à l'échelle fédérale, ont été activement prises en compte dans le contexte belge de la politique de jeunesse, où les efforts se sont principalement concentrés sur la création de conseils et de comités consultatifs représentatifs au niveau communautaire. Sans vouloir sous-estimer le fort engagement des membres de ces comités et conseils ou l'importance du travail qu'ils effectuent, certaines difficultés relatives à la cohérence de ces organismes mériteraient d'être analysées plus en détail. La question est de savoir comment promouvoir des modes significatifs d'engagement auprès de personnes qui font déjà partie de structures consultatives organisées et auprès de celles qui n'en font pas partie. Les associations pour les jeunes issus de l'immigration semblent traditionnellement peu représentées dans le Conseil de la jeunesse de la Communauté française, et les questions d'immigration et d'intégration – à la surprise du groupe international d'évaluation – ne semblent apporter aucune information pertinente au programme du Conseil de la jeunesse.

La Communauté française adresse de nombreuses requêtes au Conseil de la jeunesse, qui est considéré comme un organisme représentatif clé en matière de jeunesse. Dans le Conseil de la jeunesse de la Communauté française, 60 % des membres sont issus de diverses associations pour les jeunes ou mouvements de jeunesse, 30 % proviennent de groupes d'étudiants et d'aide aux jeunes, et 10 % d'autres dispositifs. La proportion relativement importante de représentants d'associations a reculé depuis les réformes entreprises en 2009, mais elle



reste tout de même élevée. La question essentielle est de savoir comment l'actuelle structure du Conseil de la jeunesse (dans la Communauté française mais aussi dans les autres communautés), reposant sur une représentation associative et non associative, peut être en mesure d'identifier efficacement les difficultés et les possibilités qui s'offrent à tous les jeunes vivant en Belgique, au sein et au travers des communautés. De plus, il convient de tenir compte de la mesure dans laquelle le Conseil de la jeunesse – alors qu'il dépend financièrement des pouvoirs publics – est capable d'aborder des problèmes politiques jugés « trop sensibles » sur la scène publique. Le Conseil de la jeunesse bénéficie du soutien du gouvernement et, en tant que tel, il doit répondre à de nombreuses attentes. Néanmoins, il a un rôle potentiellement déterminant à jouer en amont, en faisant remonter des questions significatives jusqu'au programme de la politique de jeunesse au niveau de la communauté.

Les représentants du Conseil de la jeunesse se sont plaints des difficultés à entrer en contact avec les jeunes « ordinaires » de la Communauté française, et ce bien que le groupe international d'évaluation ait recueilli des témoignages de jeunes affirmant par exemple ceci : « les gens de mon âge [19 ans] n'ont pas de place dans la société » ou encore « on manque de confiance et de soutien ». Un écart classique entre la citoyenneté active et la citoyenneté vécue (Hall et Williamson, 1999) est révélateur dans ce contexte. Une jeune fille nous a décrit son attachement collectif de la façon suivante : « Nous sommes avant tout des Belges. Être wallon, c'est politique. » Ce type de déclaration reflète une volonté particulière de voir les conseils de la jeunesse des différentes communautés poursuivre, voire développer, leurs actions conjointes (par exemple la plateforme non officielle du J-Club qui traite de questions fédérales, européennes et internationales).

Outre le Conseil de la jeunesse, il existe des conseils locaux de la jeunesse et de l'enfance. Ceux-ci sont potentiellement ouverts aux jeunes d'origines diverses. Toutefois, la structure des conseils locaux de la jeunesse est informelle par nature. On retrouve le même problème au niveau des ressources et des possibilités de participation des jeunes à l'école. Concernant l'animation socio-éducative, le décret de la Communauté française sur les centres de jeunes présuppose l'engagement des jeunes dans la planification et la mise en œuvre des activités. En d'autres termes, l'une des conditions d'octroi de subventions aux centres de jeunes est que les jeunes doivent faire partie du groupe de travail officiel ou du comité administratif du centre, à hauteur d'un certain pourcentage par rapport au nombre total de membres. Le groupe international d'évaluation n'a pas eu l'occasion de s'entretenir avec les jeunes impliqués dans ce type d'administration.

Au niveau des régions, le rôle consultatif et participatif des jeunes dans les questions politiques reste limité. Il s'agit d'un défi majeur dans la région de Bruxelles-Capitale, en particulier si l'on tient compte des sérieux problèmes auxquels les jeunes sont confrontés en termes d'intégration dans cette région.



Connaissances factuelles sur la politique de jeunesse

La structure fédérale de la Belgique rend très difficile la collecte de données probantes sur la population belge. Les représentants de l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse (OEJA) affirment manquer cruellement de données exhaustives sur des questions d'ordre plus général¹⁶. Ce manque d'informations s'applique également à des thèmes particuliers tels que l'immigration et l'intégration. Selon le rapport 2009 de l'Ecri, le manque de données centralisées et exhaustives constitue un problème majeur tant au niveau communautaire que fédéral. Qui plus est, cette lacune est en contradiction avec l'objectif de promouvoir l'élaboration de politiques à partir de connaissances factuelles. Néanmoins, de nouveaux instruments vont être prochainement mis en œuvre afin d'obtenir une image plus précise des thèmes de l'intégration et de l'immigration (c'est-à-dire un baromètre de la diversité ainsi qu'un rapport sur les crimes racistes établi par la police fédérale). Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme joue un rôle essentiel en la matière. Les instruments de collecte de données restent, toutefois, insuffisants sans la volonté des politiciens, des autorités et des chercheurs de reconnaître et d'analyser des processus parallèles de stratification et de « multiculturalisation » de la société. Le groupe international d'évaluation a remarqué que les personnes interrogées avaient souvent peur de stigmatiser les jeunes. A la question « Les données disponibles sont-elles, ou non, suffisamment sensibles pour reconnaître une forme de discrimination fondée sur l'ethnicité et la nationalité? », l'une des personnes interrogées a répondu : « Nous ne devrions pas cataloguer les jeunes issus de l'immigration comme des jeunes à problèmes. »

La question du manque de données probantes ne se limite pas aux dispositions institutionnelles. La question d'ordre plus sémantique visant à définir ce qui compte comme « donnée probante » est tout autant importante ici. Au niveau du partenariat entre l'UE et le Conseil de l'Europe dans le domaine de la jeunesse, l'importance de l'animation socio-éducative est reconnue et était davantage soulignée dans les précédents discours de la politique européenne de la jeunesse. L'animation socio-éducative fait désormais partie de la Stratégie de l'UE en faveur de la jeunesse, bien qu'il y ait toujours des débats sur sa signification exacte et son objectif premier. Une résolution relative à l'animation socio-éducative a d'ailleurs été signée par les ministres européens de la Jeunesse en novembre 2010. Dans la Communauté française, comme partout en Europe, le secteur de la jeunesse se caractérise par un conflit particulier entre les informations « descendantes » et les expériences « ascendantes » (voir, par exemple, Williamson, 2006). Selon un rapport d'évaluation des pratiques en matière d'utilisation d'indicateurs dans les domaines liés à la jeunesse (Ecorys,

16. L'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse est un département du ministère de la Communauté française de Belgique. L'OEJA réalise et commandite des recherches sur toutes les questions liées à l'enfance et à la jeunesse afin d'aider la Communauté française à élaborer des politiques adéquates.



2011), le défi qui se pose à la Belgique (et à la Communauté française) concerne l'importance excessive accordée aux indicateurs administratifs, lesquels se concentrent sur les résultats des actions entreprises alors que d'autres indicateurs plus globaux permettraient de décrire la situation des jeunes en tant que cibles des politiques de la jeunesse. Les représentants de l'OEJA ont reconnu la nécessité de mettre au point des processus méthodologiques de collecte de données. Sans une compréhension étendue des connaissances, il est sûrement difficile de préserver la dynamique transversale du secteur de la jeunesse.

Le Plan jeunesse

Contexte

Le cabinet de la ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse a commencé à élaborer le Plan jeunesse à la fin de l'année 2010, en coopération avec différents services publics et agences, dans le but d'établir un plan coordonné pour les jeunes. Pour le gouvernement de la Communauté française, la combinaison de deux compétences aux cadres politiques assez différents – politique générale de la jeunesse, d'une part, et politique d'aide à la jeunesse (protection de la jeunesse), d'autre part – constituait une étape politique importante. Au cours des vingt dernières années, nombre d'initiatives ont visé à développer la cohérence et la coordination dans le domaine de la jeunesse ; à certains égards, cette initiative n'a donc rien de nouveau. L'actuelle ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse cherche à fournir une nouvelle dynamique transversale pour surmonter les tensions existantes, en particulier en termes d'écart et de chevauchements dans les accords verticaux et horizontaux. Les objectifs sont ambitieux et variés, allant de l'amélioration des pratiques du secteur de la jeunesse à la promotion globale de la place qu'occupent le secteur de la jeunesse et les jeunes dans la société, tant sur le plan matériel que symbolique.

Le groupe international d'évaluation a eu l'occasion de rencontrer la ministre et les membres de son cabinet, ainsi que d'autres partenaires impliqués dans le Plan jeunesse, en avril 2011. A cette époque, la conférence ministérielle sur le Plan jeunesse allait être organisée et une nouvelle étude participative était prévue pour l'été. Les consultations avec le secteur de la jeunesse avaient déjà été effectuées et la ministre a fait part de plusieurs avis, positifs et négatifs, émanant des acteurs concernés. L'évaluation du processus est prévue pour la période 2013-2014. Un décret devrait être publié courant 2014 afin de fournir un cadre méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des futurs plans jeunesse.

Conformément à la procédure d'analyse des politiques de la jeunesse du Conseil de l'Europe, les partenaires nationaux impliqués dans le processus d'analyse ont la possibilité de proposer des questions fondamentales sur lesquelles ils souhaiteraient que le groupe international d'évaluation se concentre. La



Communauté française a opté pour l'analyse du Plan jeunesse. Par conséquent, le groupe international d'évaluation s'est efforcé de comprendre le processus d'élaboration du Plan jeunesse sur le plan de la procédure et du fond. Au centre des préoccupations figure la capacité du Plan jeunesse à identifier et à résoudre les actuels défis liés à la vie des jeunes. Dans quelle mesure un objectif si ambitieux est-il réaliste? Le groupe international d'évaluation n'a pas eu accès à une version préliminaire complète du Plan jeunesse lui-même. Cela est regrettable, et cela limite clairement la précision d'une partie de l'analyse.

Cadre conceptuel

Le Plan jeunesse ne témoigne pas uniquement du développement administratif du domaine de la politique de jeunesse dans la Communauté française. La conception globale de la politique de jeunesse subit elle aussi des changements significatifs.

La formulation de Howard Williamson (2002) sur les attentes relatives à une « expansion des droits », garantissant que la « portée » de la politique de jeunesse implique ceux qui en ont le plus besoin, reflète assez bien la philosophie globale de la Communauté française. Une forte priorité est accordée à l'intervention préventive dans le but de maintenir les enfants et les jeunes dans leurs milieux de vie ordinaires. De plus, la ministre elle-même a insisté sur le besoin urgent de dépasser les compétences de la communauté afin de couvrir des questions régionales telles que l'emploi et l'environnement. Concernant l'emploi, la gouvernance à plusieurs niveaux de la politique de l'emploi en Belgique suppose que le gouvernement fédéral et les autorités des régions et des communautés prennent en charge des éléments spécifiques de la politique liée au marché du travail (formation professionnelle, orientation professionnelle, recherche d'emploi et sécurité sociale – voir le chapitre 5). Selon le bilan de l'Observatoire européen de l'emploi – OEEO (2010), la situation actuelle se caractérise par une demande accrue de la part des régions d'élargir leurs compétences.

La réforme de l'ensemble du contexte politique offre de nombreuses possibilités. L'ouverture pourrait, toutefois, donner lieu à des ambiguïtés.

Comme nous l'avons déjà souligné, la Communauté française s'inscrit dans une forte tradition de valeurs collectivistes (en atteste sa volonté de former des Cracs, c'est-à-dire des citoyens responsables, actifs, critiques et solidaires). Partout, mais probablement surtout dans la Communauté française, les acteurs des politiques de la jeunesse sont confrontés à un conflit entre, d'un côté, l'actuel désir d'individualisme et de compétences individuelles, et, d'un autre côté, une inquiétude et un engagement vis-à-vis du collectivisme et de la communauté. Il convient donc de déterminer si le principal moteur politique est lié à la promotion de l'identité, de l'appartenance sociale et de l'engagement collectif des jeunes dans la société, ou si la principale préoccupation politique est d'investir efficacement dans les compétences et



les qualifications individuelles des jeunes, en particulier dans les secteurs de l'enseignement et du marché du travail. Ce conflit est lié à la nature même des activités du secteur de la jeunesse: permettent-elles d'accompagner les jeunes sur le chemin vers l'âge adulte, ou aident-elles les jeunes à s'épanouir en tant que jeunes (Williamson, 2002)? Dans la pratique, plusieurs conceptions sont, évidemment, en corrélation. Comme le montre un important organisme de recherche, les conditions matérielles peuvent affaiblir les possibilités et les motivations des jeunes à assumer pleinement un rôle public dans la société. Pourtant, au cours de cette phase stratégique de réforme de sa politique de jeunesse, la Communauté française doit absolument repenser le cadre global de cette politique: le secteur de la jeunesse vise-t-il à guider les jeunes afin qu'ils accèdent à l'âge adulte dans de bonnes conditions (le secteur de la jeunesse en tant que zone de transit), ou le secteur de la jeunesse s'efforce-t-il plutôt de proposer aux jeunes un forum social afin de leur offrir des outils collectifs visant à améliorer leur quotidien et leurs conditions de vie (le secteur de la jeunesse en tant que forum social) (Coussée *et al.*, 2010)?

Processus de préparation

La première visite du groupe international d'évaluation dans la Communauté française a eu lieu en avril 2011. Au cours de cette visite, le groupe souhaitait comprendre les aspects liés à la procédure et au fond du Plan jeunesse. Pour ce faire, nous avons recueilli les avis, les évaluations et les attentes de plusieurs personnes à l'égard du Plan jeunesse. Pratiquement toutes les personnes interrogées étaient prêtes à aborder le sujet en détail – y compris les personnes potentiellement concernées par ce plan, mais qui n'avaient pas pris activement part au processus de préparation. L'impression que nous retirons de ces entretiens est une vision commune que la réforme a un fort potentiel pour le secteur. L'importance générale attachée au processus minutieux de préparation explique certainement en partie l'ampleur des attentes vis-à-vis de la phase de planification, et les conflits qu'elle a suscités.

Tout d'abord, compte tenu de l'élargissement de la portée du domaine de la politique de jeunesse, un nombre croissant d'acteurs peut être amené à prendre part au processus. Le caractère litigieux du domaine de la jeunesse, dont les frontières restent vagues, donnant lieu à des désaccords sur les personnes qui en font partie et celles qui n'en font pas partie, est clairement lié au caractère ambigu de ce domaine politique, qui peut être considéré comme un aspect soit positif, soit simplement déroutant. Cela confirme naturellement qu'au-delà des personnes impliquées dans ce domaine politique, des groupes d'intérêts se considèrent aussi exclus du processus.

Une vision politique transversale ne conduit pas automatiquement à une approche holistique. Elle ne suppose pas non plus une simplicité dans le partage des responsabilités et dans les dialogues. Une vision transversale peut, de façon imprévisible, donner lieu à une rivalité et à une segmentation des différents groupes d'intérêts si une attention particulière n'est pas portée à



l'engagement global de divers groupes de personnes. Le concept de l'holisme (du grec *holos* signifiant «la totalité», «entier», «qui forme un tout») se réfère à une idée simple selon laquelle les propriétés d'un problème donné ne peuvent pas être déterminées, comprises ou expliquées uniquement par ses composantes. Cette difficulté à considérer la question de la politique de jeunesse dans son ensemble a été mentionnée à plusieurs reprises par les personnes interrogées. Cependant, toutes ces personnes étaient convaincues que la transversalité du Plan jeunesse ne devait pas non plus dissimuler les paramètres sectoriels susceptibles d'entrer en conflit les uns avec les autres. Au contraire, la majorité des personnes interrogées s'accordaient à dire que les différents cadres devraient être abordés de façon transparente.

De plus, concernant le large éventail de compétences et de responsabilités engagées, il était particulièrement important que tous les ministères concernés prennent activement part au processus de préparation, tout autant qu'à l'égard de la future légitimité du Plan jeunesse. L'implication des spécialistes du secteur de l'aide à la jeunesse dans le processus devrait faire l'objet d'une attention particulière. En outre, les régions constituent également une dimension importante, en vertu de leurs compétences en matière d'emploi et d'environnement par exemple. A cet égard, le groupe international d'évaluation a été surpris d'apprendre que ni les agences régionales – telles que celles chargées des politiques de l'emploi – ni les ministères – hormis ceux qui composent le ministère de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse – n'avaient été formellement consultés.

D'autre part, le groupe international d'évaluation a constaté une certaine ambivalence parmi les personnes interrogées quant à la consultation et à l'exécution du pouvoir: comment l'interaction entre les compétences et les responsabilités devrait-elle être divisée et partagée? Les pouvoirs publics – à l'instar du Service de la jeunesse, qui constitue un acteur clé au sein du secteur de la jeunesse au niveau de la communauté – ont été consultés mais n'ont fourni aucune instruction décisive lors du processus de préparation. Lorsqu'il a abordé le Plan jeunesse avec les organisations pour les jeunes et le Conseil de la jeunesse, ainsi qu'avec divers comités consultatifs et fédérations, le groupe international d'évaluation a observé un conflit systématique entre l'avis consultatif et l'avis contraignant. En affirmant que les jeunes doivent être entendus sur les questions politiques qui les concernent, l'Europe s'expose à une controverse en l'absence d'une vision claire des personnes dont la parole et les connaissances comptent. Dans le cas qui nous occupe, comment définir les questions qui concernent les jeunes? Leur rôle consultatif a-t-il une quelconque légitimité par rapport à la façon dont les avis sont mis en pratique? Plus tard, en 2011, plusieurs groupes de travail ont été créés, rassemblant des représentants des pouvoirs publics de différents ministères et du secteur de la jeunesse, ainsi que des personnes travaillant pour des associations. L'une des principales missions de ces groupes de travail consiste à examiner les questions primordiales du Plan jeunesse de façon méthodique, afin de se préparer à sa mise en œuvre.



Contenu

Au cours de la préparation du Plan jeunesse, sept objectifs stratégiques ont été identifiés¹⁷. Ces objectifs illustrent la manière dont le principe de transversalité devrait être appliqué au domaine de la politique de jeunesse et ils révèlent également la façon dont le Plan jeunesse pourrait parvenir à résoudre certains des problèmes que connaissent actuellement les domaines politiques se rapportant à la jeunesse, que nous évoquons dans ce rapport.

Soutenir la capacité d'action et d'engagement solidaire des jeunes

Cet objectif est la cristallisation d'un levier traditionnel de la Communauté française, à savoir les valeurs relatives aux Cracs. Il valorise une vision démocratique de la politique de jeunesse. Selon ce principe, le secteur de la jeunesse représente un forum social en faveur des jeunes, où ces derniers sont considérés comme des membres responsables et engagés de la société.

Reconnaître la diversité des compétences des jeunes et les valoriser

Cet objectif appelle à une meilleure interaction entre l'éducation formelle et non formelle (éducation permanente), par exemple par l'intermédiaire de forums, de méthodes et d'une revalorisation du professionnalisme. Il s'agit ici d'aider les jeunes à prendre conscience de leurs nombreux talents.

Réduire les inégalités socio-économiques en soutenant l'action contre les déterminants à l'origine de celles-ci et la lutte contre la pauvreté

Cet objectif peut être perçu comme une réponse aux tendances politiques à lutter contre les problèmes structurels d'égalité de manière individuelle. En l'occurrence, le secteur de la jeunesse peut représenter un filet de sécurité particulier pour les jeunes en situation de précarité. Il existe un débat sur la manière de convenir et d'établir un vocabulaire commun aux cadres de la politique générale de la jeunesse et de la politique de l'aide à la jeunesse. Le groupe international d'évaluation a noté plusieurs ambiguïtés sémantiques chez les personnes interrogées : le principal vecteur du secteur devrait-il être le volontarisme ou la contrainte ? Les concepts de « conseiller » et de « mesure » impliquent-ils autre chose qu'un « juge » ou une « condamnation » lorsque le dialogue en jeu est celui de la politique en faveur des jeunes plutôt que celui de la politique de la justice applicable aux jeunes ?

Accompagner les jeunes dans leur choix d'orientation scolaire et professionnelle

Cet objectif peut être considéré comme une réponse à l'attente d'efficacité qui pèse sur le domaine de la politique de jeunesse. Les jeunes sont perçus comme

17. Lire l'article « Le Plan jeunesse est sur les rails ! », CR@CS, n° 1, janvier 2011, <http://evelyne.huytebroeck.be/spip.php?article879>.



un investissement pour l'avenir, et le cadre de l'employabilité est hautement valorisé ici.

Favoriser et sécuriser la transition des jeunes vers l'âge adulte

Cet objectif répond à la forte attente qui caractérise toutes les politiques de jeunesse d'Europe. Il s'agit ici de trouver une solution à la fragmentation accrue des parcours de vie des jeunes. Y aurait-il un décalage entre la désintégration des trajectoires sociales traditionnelles vers l'âge adulte, d'une part, et la vision d'une sphère politique plus cohérente et mieux intégrée, d'autre part? Le secteur de la jeunesse devrait fournir à la fois une zone de transit et un filet de sécurité pour les jeunes.

Positionner les politiques de jeunesse au sein des ambitions du développement durable

Cet objectif insiste sur une nouvelle conception de la solidarité mondiale, qui s'étend donc au-delà des frontières nationales.

Prendre en considération les spécificités du milieu de vie des jeunes et mobiliser les acteurs au niveau territorial le plus adéquat

Cet objectif vise à lutter contre le conflit qui oppose l'engagement local et la mobilité des jeunes.

Lors de la consultation avec les organes consultatifs, un autre objectif fondamental a été proposé: «Valoriser l'image des jeunes et leurs actions citoyennes». Au cours de ses visites, le groupe international d'évaluation a remarqué que la position défavorable qu'occupent les jeunes dans la société belge suscitait également des inquiétudes. Selon les personnes interrogées, le débat public risque de stigmatiser les jeunes. Les déclarations du type « nous n'avons rien à perdre » et les discours similaires résonnent, eux aussi, dans l'esprit de certains professionnels, au moins lorsque les jeunes dont il est question sont marginalisés, en particulier ceux des zones rurales.

Ces priorités ont été confirmées par la Conférence interministérielle permanente jeunesse, qui s'est tenue le 19 juillet 2011.

Cette liste d'objectifs prioritaires constitue, sans nul doute, une réponse politique impressionnante au principe de transversalité. Elle illustre la façon dont le Plan jeunesse devrait pouvoir apporter des solutions aux incohérences du secteur de la jeunesse. Lors de nos discussions avec les responsables du Plan jeunesse, la transversalité a été présentée comme la solution à l'ensemble des problèmes qui touchent le secteur. Pourtant, cette même demande de transversalité peut aussi être perçue comme l'une des raisons des conflits qui secouent le secteur.

En parcourant rapidement la liste, on peut constater que le Plan jeunesse s'oriente vers des objectifs et des cadres politiques très diversifiés. La richesse,



mais aussi le caractère potentiellement contesté, du domaine de la politique de jeunesse ont souvent été mentionnés lors des discussions avec le groupe international d'évaluation. De nombreuses personnes interrogées ont salué l'engagement du gouvernement à l'égard des questions de jeunesse et ont donné leur avis sur le processus lié au Plan jeunesse. Plusieurs personnes interrogées étaient inquiètes au sujet de l'avenir du plan. Elles ne semblaient pas disposer d'informations claires sur les ressources financières et autres ressources nécessaires pour assurer sa mise en œuvre adaptée et efficace. Selon l'analyse des politiques de la jeunesse (2011), le budget de la Communauté française consacré au domaine de la politique de jeunesse a augmenté d'environ 5% entre 2010 et 2011, soit une progression de 14% depuis 2009. Globalement, tout le monde s'accorde sur la nécessité d'accorder davantage de reconnaissance au secteur de la jeunesse. Cependant, dans le même temps, plusieurs personnes (en particulier celles travaillant à l'échelle locale) nous ont fait part de leur crainte que tous les aspects de leur travail soient uniformisés et fassent l'objet de certifications. Le groupe international d'évaluation a entrevu un souhait d'accorder plus de place à « la politique » au détriment « des politiques ». Cette inquiétude particulière illustre bien les défis actuels d'un secteur de la jeunesse à multiples facettes, aspect que nous avons abordé dans ce rapport.

Recommandations à la Communauté française

Recommandations relatives à une meilleure coordination de la politique de jeunesse au niveau local

Recommandation 1

L'analyse internationale confirme les préoccupations exprimées par les professionnels et les autorités de la Communauté française quant à la difficulté de coordonner la politique locale de la jeunesse. Le groupe international d'évaluation encourage les autorités et les représentants de la société civile à s'unir pour améliorer la cohérence en matière de structure et d'organisation de la politique locale de la jeunesse, dans la théorie comme dans la pratique.

Recommandation 2

Le groupe international d'évaluation a discerné un besoin particulier d'améliorer la coordination intercommunale afin d'éviter des interférences entre les services, la création de services différenciés ou isolés et des inégalités entre les communes, non seulement en termes de prestation de services mais aussi en termes de conditions de vie générales des jeunes. Le besoin d'une structure de partenariat plus cohérente dans le domaine de la politique de jeunesse ne s'applique pas qu'aux communes. Il semble qu'il y ait également un désir de renforcer le dialogue intercommunautaire.



Recommandation 3

Le groupe international d'évaluation a observé de nombreuses situations, à l'échelle locale, où les complexités institutionnelles pouvaient constituer un frein à la création de services de jeunesse conviviaux, voire à la connaissance de ces services par les jeunes. Qui plus est, le débat sur les fondements de la confidentialité et l'argument en faveur d'un plus grand partage des informations se limitent difficilement à la Communauté française, mais requièrent une réflexion et une résolution claires.

Recommandation relative au point de rencontre entre les secteurs de l'éducation, de l'emploi et de la jeunesse

Recommandation 4

Des mesures de politique transversale sont clairement nécessaires afin de traiter les difficultés auxquelles sont confrontés les jeunes en termes d'éducation et d'emploi. Outre l'arène de l'éducation formelle, divers contextes extrascolaires devraient également être considérés comme des prérequis importants pour la réussite de l'éducation et l'intégration sociale des jeunes.

Recommandation relative à la mobilité

Recommandation 5

Le groupe international d'évaluation a observé que la mobilité des jeunes était soumise à divers prérequis et à une iniquité des ressources. Les obstacles économiques, sociaux, linguistiques et culturels à la mobilité des jeunes devraient être soigneusement analysés et démêlés. Cet aspect devrait d'ailleurs constituer un point capital dans l'actuelle évolution de la politique de jeunesse.

Recommandations relatives au multiculturalisme

Recommandation 6

Le groupe international d'évaluation a découvert de nombreux exemples de processus parallèles permettant d'accroître la diversité ethnique et, de cette manière, la stratification ethnique de la société. Il est plus que nécessaire d'analyser minutieusement la capacité des services de jeunesse à atteindre les objectifs liés au principe de l'égalité des chances, dans le cadre de l'actuelle politique de jeunesse de la Communauté française. Le groupe international d'évaluation conseille aux parties prenantes, à l'échelle communautaire et locale, d'identifier des points essentiels liés à la dynamique et aux possibles écarts entre l'égalité des chances et l'égalité des résultats, en matière d'immigration. Il est ici crucial de parvenir au point d'intersection entre la politique de jeunesse, la politique de l'éducation et la politique de l'emploi.



Recommandation 7

Le groupe international d'évaluation a observé qu'il s'avère nécessaire de renforcer la prise de conscience du problème de l'inégalité entre les jeunes (et leur famille), en termes de nationalité, d'ethnicité, de race et de religion. Les autorités et les professionnels intervenant dans le secteur de la jeunesse au niveau communautaire et local devraient peut-être se pencher davantage sur la législation (telle que la loi antidiscrimination) et sur les mesures (telle que l'action positive) qui existent déjà en matière de lutte contre la discrimination, et s'impliquer davantage dans leur révision et leur application dans le domaine de la jeunesse. Ce type d'engagement ne peut pas relever uniquement du choix ou de la responsabilité d'un travailleur à l'échelle locale. Il devrait plutôt s'agir d'une procédure obligatoire au sein de toute l'administration de la jeunesse.

Recommandation 8

A l'avenir, il est conseillé d'envisager la possibilité de renforcer le lien entre les politiques de la jeunesse et de l'intégration et les secteurs concernés, afin de mieux comprendre les difficultés auxquelles les jeunes sont confrontés en matière d'intégration.

Recommandation relative à l'engagement des jeunes

Recommandation 9

Le groupe international d'évaluation encourage les personnes chargées de la politique de jeunesse dans la Communauté française à évaluer les dispositifs actuels de démocratie locale, notamment du point de vue de l'engagement des jeunes. Le groupe international d'évaluation a eu l'impression qu'il existe de nombreux organismes consultatifs et autres possibilités de participation démocratique des jeunes (c'est-à-dire dans les centres de jeunes). Ces dispositifs mériteraient d'être précisés et évalués. Il semble qu'il soit nécessaire d'améliorer les diverses possibilités d'engagement qui s'offrent aussi aux jeunes restant en dehors des organismes consultatifs et des structures associatives organisées ou reconnues. Il est également primordial d'offrir aux associations d'immigrés et de jeunes issus de l'immigration les moyens de participer davantage à la démocratie locale. Enfin, la région de Bruxelles-Capitale devrait faire l'objet d'une attention particulière.

Recommandation relative à l'élaboration d'une politique à partir de connaissances factuelles

Recommandation 10

La structure fédérale de la Belgique pose de grandes difficultés pour recueillir des données pertinentes sur la population belge. Le groupe international d'évaluation encourage vivement la Communauté française à mettre au point des mécanismes fiables de collecte de données et à instaurer un dialogue



plus actif avec les chercheurs, en particulier sur les sujets d'actualité tels que l'immigration, l'intégration et la discrimination, afin d'être en mesure de poursuivre sa politique de jeunesse de façon sensée, exhaustive et préventive.





Chapitre 4 – Politique de jeunesse dans la Communauté germanophone

La Communauté germanophone (Deutschsprachige Gemeinschaft – DG), la plus petite des trois communautés de Belgique, s'étend sur seulement 854 kilomètres carrés, avec une population principalement rurale de 75 300 habitants. Elle se situe à l'est de la Belgique, à la frontière du Luxembourg et de l'Allemagne. Eupen est la plus grande ville de la Communauté germanophone, avec environ 18 700 habitants. Les deux plus grandes villes suivantes sont également situées dans le canton d'Eupen, au nord. Au sud, la ville de Saint-Vith est la plus grande ville du canton éponyme, avec environ 9 300 habitants.

Environ 20% des habitants de la Communauté germanophone n'ont pas la citoyenneté belge. La plus grande concentration d'immigrés se trouve à Raeren et La Calamine, à la frontière de l'Allemagne, où presque la moitié des habitants ne sont pas de nationalité belge. La principale communauté d'immigrés de la DG est largement constituée d'Allemands qui résident en Belgique mais travaillent souvent en Allemagne.

La Communauté germanophone fait partie de la Grande Région (Großregion), qui regroupe la Sarre (Allemagne), la Lorraine (France), le grand-duché de Luxembourg, la Rhénanie-Palatinat (Allemagne), la région wallonne et la Communauté germanophone de Belgique. La Grande Région se situe entre le Rhin, la Moselle, la Sarre et la Meuse. Les pays et institutions de cette région coopèrent de nombreuses manières afin de faciliter la mobilité de leurs habitants. La structure de l'Euregio Meuse-Rhin renforce également la coopération et les échanges dans la région frontalière de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Allemagne. L'Euregio Meuse-Rhin est une fondation de droit public comprenant la province du Limbourg en Flandre, celle de Liège en Wallonie, les régions de la Communauté germanophone, la Regio Aachen en Allemagne et la partie méridionale de la province du Limbourg aux Pays-Bas. Par ailleurs, le gouvernement de la Communauté germanophone, cosignataire du Traité du Benelux, est un partenaire actif dans cette coopération.



La Communauté germanophone se compose de neuf communes: Amblève, Bullange, Butgenbach, Burg-Reuland, Eupen, La Calamine, Lontzen, Raeren et Saint-Vith. Ces neuf communes ainsi que les deux communes de la Communauté française en Wallonie (Malmedy et Waimes) constituent la région géographique de la Belgique orientale. En réalité, la Communauté germanophone n'est pas un territoire géographiquement unifié. Il se divise en une partie septentrionale et une partie méridionale (cantons), séparées géographiquement. Pour se rendre du canton d'Eupen, situé dans le nord de la Communauté germanophone, au canton de Saint-Vith, au sud, on doit traverser le territoire de la Communauté française.

Le gouvernement de la Communauté germanophone compte quatre ministres. Son parlement est composé de 25 membres de six partis politiques. Depuis 2009, une coalition entre les partis SP, ProDG et PFF¹⁸, sous l'égide du ministre-président Lambertz, gouverne la Communauté germanophone.

La Communauté germanophone relève de l'administration régionale wallonne pour les questions régionales, mais elle assume des compétences communautaires; pour la politique de jeunesse au sens large, c'est une évolution importante, en particulier en ce qui concerne le marché du travail. La Communauté germanophone est aujourd'hui chargée non seulement de la gestion des indemnités de chômage et des concepts de formation, mais également du contrôle des activités de recherche d'emploi.

Le ministre de la Culture, des Médias et du Tourisme est responsable de la politique de jeunesse dans la Communauté germanophone. Les responsabilités de la ministre Isabelle Weykmans, outre la politique de jeunesse, concernent les domaines de la culture, du tourisme, des médias, du sport, de la formation des adultes, des ordonnances conservatoires, du développement durable et des centres communautaires. La politique de jeunesse dans la Communauté germanophone traite de la formation extrascolaire pour les jeunes organisés et non organisés, avec la participation des jeunes. La politique de jeunesse dans la Communauté germanophone se définit comme suit:

«La politique de jeunesse ne se réfère pas à l'enseignement mais à l'éducation des jeunes organisés et non organisés, mais elle exclut la législation en matière de protection de la jeunesse (législation pénale, législation sociale et droit civil). Elle comprend la définition des dispositions qui permettent le financement de l'éducation socioculturelle des jeunes, ainsi que le financement de leur développement social» (Blanpain, 1988, p. 146).

Le Conseil de l'Europe voit cependant la « politique de jeunesse » en des termes plus conceptuels et moins administratifs: elle intègre tous les domaines des politiques qui touchent les jeunes. Quelle que soit son articulation, tous les pays sont dotés d'une politique de jeunesse, par dessein, défaut ou négligence

18. Le SP est le Parti socialiste (Sozialistische Partei), le PFF est le Parti de la liberté et du progrès (Partei für Freiheit und Fortschritt), un parti libéral, et l'abréviation ProDG renvoie au mouvement Pro Communauté germanophone (Pro deutschsprachige Gemeinschaft).



(Williamson, 2002). Les autres sujets importants liés à la politique de jeunesse, tels que l'éducation scolaire et l'emploi, relèvent donc d'autres ministres, en l'occurrence du ministre de l'Education, de la Formation professionnelle et de l'Emploi, alors que les sujets tels que l'aide à la jeunesse et les droits de l'enfant relèvent du ministre de la Famille, de la Santé et des Affaires sociales.

Bien que les compétences dans les domaines politiques qui ont une grande influence sur la vie des jeunes soient réparties entre deux ministres différents (sous l'égide de deux partis politiques différents), la Communauté germanophone adopte une approche transversale en matière de politique de jeunesse, même si le lien entretenu avec la culture est clairement plus étroit qu'avec d'autres domaines de politique de jeunesse.

La jeunesse dans la Communauté germanophone

Pour la Communauté germanophone, la catégorie des « jeunes » correspond aux personnes âgées de 12 à 26 ans. Mais le groupe cible du travail en faveur de la jeunesse ne se limite pas à cette tranche d'âge puisque les organisations pour les jeunes accueillent également les enfants et les jeunes adultes. Ainsi, le groupe cible élargi auquel s'adresse la politique de jeunesse dans la Communauté germanophone, officieux mais largement accepté, va de 5 à 29 ans.

Les 22 308 jeunes¹⁹ âgés de 5 à 29 ans représentent 29,66 % de la population de la Communauté germanophone ; ce pourcentage est plus élevé que la proportion correspondante pour la Belgique dans son ensemble. En projetant la répartition de la population adulte, on trouve le plus grand nombre de jeunes à Eupen : un jeune sur quatre de la Communauté germanophone y réside. Le pourcentage le plus élevé de jeunes âgés de 10 à 30 ans par rapport à la population totale se trouve dans la commune de Saint-Vith, suivie par celle de Butgenbach et Burg-Reuland. C'est à Raeren que le pourcentage de jeunes de cette tranche d'âge est le plus faible.

En 2009-2010, environ 13 500 élèves et étudiants étaient scolarisés dans la Communauté germanophone, de l'école maternelle à l'enseignement du troisième degré.

A l'instar d'autres zones rurales en Europe, la vie quotidienne des jeunes est fortement influencée par les traditions et par le monde associatif des villages. Cependant, étant donné la taille de la région et la situation géographique de la Communauté germanophone, les jeunes de la Communauté germanophone sont exposés à des influences très variées. La Wallonie, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Luxembourg offrent des expériences et des possibilités différentes aux jeunes dans les domaines du divertissement, du sport et du shopping, par exemple. Les jeunes utilisent considérablement ces ressources, étant donné que de grandes villes comme Namur, Liège, Maastricht ou Aix-la-Chapelle sont relativement faciles d'accès en train ou en voiture. Ainsi, les jeunes

19. Données au 1^{er} janvier 2010.



de la Communauté germanophone subissent des influences différentes, apparemment contradictoires, dans le sens où celles-ci reflètent à la fois les effets de la mondialisation et de la localisation. Pourtant, à défaut d'un réseau de transports publics réguliers, la mobilité individuelle demeure l'un des principaux obstacles dans la vie des jeunes.

Le groupe international d'évaluation a demandé à plusieurs occasions ce qui était perçu comme le plus grand problème chez les jeunes, et la réponse la plus courante était l'abus d'alcool, en particulier au volant. Le manque d'informations sur plusieurs sujets, du marché du travail à internet, a également été cité, tout comme les problèmes socio-économiques auxquels certains groupes de jeunes sont confrontés.

Travail en faveur de la jeunesse dans la Communauté germanophone

Dans la version préliminaire du décret consacré au travail en faveur de la jeunesse, l'animation socio-éducative est décrite comme suit²⁰ :

«L'animation socio-éducative se déroule dans un cadre extrascolaire et au cours de certaines activités de loisirs. Elle repose sur l'apprentissage non formel et informel et sur le volontariat. Elle est organisée en tant qu'initiative individuelle, en consultant les jeunes ou sous la supervision de travailleurs socio-éducatifs ou d'animateurs bénévoles.

En offrant des possibilités appropriées, l'animation socio-éducative favorise l'épanouissement individuel, social et culturel des jeunes tout en prenant en compte leurs intérêts et leurs besoins. Elle permet également d'apprendre aux jeunes à s'aider les uns les autres et à vivre indépendamment et durablement. En outre, elle encourage les jeunes à développer leur sens des responsabilités, à prendre part à leur vie familiale et sociale, à contribuer à la démocratie, à résoudre les conflits sans violence et à montrer de la tolérance envers les opinions, cultures et modes de vie différents. Elle contribue au bien-être physique et émotionnel des jeunes et elle leur permet de vivre des expériences renforçant leur efficacité personnelle et d'acquérir des compétences participatives²¹.

L'animation socio-éducative joue un rôle déterminant dans la politique de jeunesse de la Communauté germanophone, et contribue à définir les futurs projets de la politique de jeunesse, en particulier en matière de réorganisation du programme de financement et de conceptualisation de la participation à la prise de décision, thématiques fondamentales dans les nouvelles évolutions de la politique de jeunesse. Des subventions sont désormais débloquées pour financer les frais d'embauche des travailleurs socio-éducatifs professionnels, la maintenance des infrastructures, l'achat d'équipement et la formation des

20. La version finale du décret adopté par le parlement de la Communauté germanophone peut être consultée à l'adresse suivante: www.dglive.be/Desktopdefault.aspx/tabid-111/418_read-38242.

21. Politique de jeunesse dans la Communauté germanophone, p. 3.



travailleurs socio-éducatifs et des animateurs bénévoles. Il existe également des subventions fonctionnelles destinées aux organisations, services et centres de jeunes homologués, et des aides supplémentaires pour soutenir certaines activités, projets innovants, projets internationaux ou projets avec les deux autres communautés belges. En outre, des subventions peuvent être attribuées dans le cadre de la gestion de la performance ; le Bureau de la jeunesse a conclu un accord cible avec le gouvernement et les communes concernées. Cette nouvelle organisation du système de financement du travail en faveur de la jeunesse, conçue pour en améliorer la qualité et produire les résultats escomptés, est l'un des principaux piliers de la politique de jeunesse à venir.

Les activités extrascolaires en faveur des jeunes se déroulent dans les centres et organisations de jeunesse. A l'instar de la Communauté flamande, les organisations pour les jeunes sont des acteurs clés de l'animation socio-éducative. On compte sept organisations pour les jeunes dans la Communauté germanophone : le Patro (Saint-Raphaël et Saint-Nicolas), le Chiro, les Scouts et les Guides, la Jeunesse rurale catholique (Katholische Landjugend) et l'organisme Jeunesse et santé (Jugend und Gesundheit). On compte des centres de jeunes dans 19 villages (à travers 8 communes), et il existe 2 centres d'information jeunesse, à Saint-Vith et Eupen.

Le travail mené dans les organisations pour les jeunes touche environ 3 300 jeunes et, selon les travailleurs socio-éducatifs, les centres et clubs de jeunes touchent quelque 1 100 jeunes. Avec plus de 1 500 participants en 2010, les colonies de vacances mises en place par les organisations pour les jeunes sont très suivies. Il n'existe pas d'informations précises sur les contacts entre les centres d'information jeunesse et les jeunes. Dans les 9 communes de la Communauté germanophone, plus de 150 groupes de jeunes sont en activité.

Dix-neuf lieux de travail à temps plein sont financés dans le domaine de la jeunesse : 12 dans des clubs de jeunes, 2 dans les centres d'information jeunesse, 2,5 dans les organisations pour les jeunes et 4,5 dans le Bureau de la jeunesse. Plus de 650 animateurs bénévoles travaillent dans les organismes et centres de jeunes. En 2011, le budget consacré à la politique de jeunesse s'est élevé à 1 680 000 euros, soit 0,61 % du budget annuel total de la Communauté germanophone. Outre cette somme, il existe les subventions du programme européen « Jeunesse en action » (190 000 euros), les financements provinciaux (maximum : 9 000 euros) et les financements communaux.

Le Concept de développement régional (Regionales Entwicklungskonzept der Deutschsprachigen Gemeinschaft) offre une vue d'ensemble de la portée du travail en faveur de la jeunesse dans la Communauté germanophone. Le tableau 4 ci-dessous indique le nombre de groupes de jeunes (encadrés par l'une des organisations pour les jeunes homologuées) dans les différentes communes ainsi que le nombre de personnes qui travaillent dans l'animation socio-éducative en milieu ouvert.



Tableau 4 – Engagement dans l’animation socio-éducative dans la Communauté germanophone

	Population	Jeunes < 26 ans	Nombre de groupes de jeunes	Nombre de travailleurs socio-éducatifs à temps plein
Amblève	5 345	1 713	18	0
Bullange	5 471	1 778	21	1
Burg-Reuland	3 948	1 275	1	0
Butgenbach	5 610	1 799	15	1
Saint-Vith	9 242	2 852	17	1
Canton de Saint-Vith	29 616	9 417	72	3
Eupen	18 408	5 500	42	4
La Calamine	10 566	3 003	11	1,75
Lontzen	5 267	1 688	9	1,25
Raeren	10 312	3 002	19	1,5
Canton d’Eupen	44 553	13 193	81	8,5
Communauté germanophone	74 169	22 610	153	11,5

Source : Regionales Entwicklungskonzept (Concept de développement régional), vol. 1, p. 30 (données de 2007).

Les organismes et centres de jeunes reçoivent le soutien technique du Bureau de la jeunesse de la Communauté germanophone (Jugendbüro der Deutschsprachigen Gemeinschaft) en ce qui concerne les méthodes, le matériel et la logistique. Cet appui comprend l’informatique, les médias, la gestion financière, la location de matériel et l’assurance pour les animateurs bénévoles et les visiteurs des clubs de jeunes.

Six des 12 travailleurs socio-éducatifs des centres de jeunes sont directement employés par le Bureau de la jeunesse. Les travailleurs socio-éducatifs organisent régulièrement des réunions. Ainsi, le Bureau de la jeunesse fournit une animation socio-éducative au centre et coordonne et développe une animation socio-éducative ouverte et mobile et un travail d’information dans la rue.

Qui plus est, le Bureau de la jeunesse soutient la mobilité des jeunes et des spécialistes dans le domaine socioculturel, et défend la coopération nationale et internationale dans le secteur de la jeunesse. En conséquence, le Bureau de la jeunesse est l’une des agences nationales mises en place dans le cadre du programme européen « Jeunesse en action » et il supervise le Programme national Bel’J. Le Bureau de la jeunesse est également responsable de la gestion de la Carte jeune européenne dans la Communauté germanophone, l’Eurojuka.



L'accès aux informations par les jeunes est fourni et renforcé par les deux points d'information à la jeunesse: le centre d'information à la jeunesse (JIZ) de Saint-Vith, qui sert également de partenaire d'Eurodesk dans la Communauté germanophone, et l'Infotreff d'Eupen, qui est membre du réseau de l'Agence européenne pour l'information et le conseil des jeunes (Eryica, Conseil de l'Europe). Chacun de ces points d'information travaille en conformité avec la Charte européenne de l'information jeunesse. Les deux structures sont des organismes indépendants, sans but lucratif, sous l'égide de la loi belge. L'Infotreff d'Eupen couvre le nord de la Communauté, tandis que le JIZ de Saint-Vith couvre le sud. Parce que la mobilité des jeunes constitue une question essentielle, en particulier dans le sud, ces deux organismes ont élargi leur approche. Les travailleurs des points d'information à la jeunesse visitent donc les écoles et tentent de mettre en place des coopérations entre les organisations pour les jeunes, l'animation socio-éducative en milieu ouvert et le Bureau de la jeunesse. Les points d'information à la jeunesse publient une lettre d'information qui compte désormais 1 100 abonnés, et ils accueillent également les organismes du service volontaire européen (SVE).

Dans chaque point d'information, les jeunes ont la possibilité de se connecter à internet, d'obtenir des informations individuelles et de consulter des documents. Le groupe international d'évaluation a appris que les jeunes s'intéressent tout particulièrement aux informations sur les programmes internationaux, les études et la législation sociale.

Le centre d'information à la jeunesse de Saint-Vith (JIZ) se trouve dans le Centre de services de la Communauté germanophone (Dienstleistungszentrum der Deutschsprachigen Gemeinschaft) qui abrite, par exemple, l'Office de l'emploi. Le JIZ est donc facile à trouver et connu des adultes également.

Le personnel des points d'information à la jeunesse coopère avec les centres d'Allemagne et de la Communauté française afin de collecter des informations. Bien que des documents d'information en français soient fournis, de nombreux documents informatifs sont traduits ou créés en allemand. Lorsqu'ils sont valables pour la Belgique, des documents informatifs fournis par les centres d'information en Allemagne sont également utilisés. Cette approche est efficace en termes de coûts et de ressources. Lorsque certaines brochures créées en Allemagne évoquent les institutions d'autres pays, les points d'information à la jeunesse de la Communauté germanophone adaptent les documents informatifs à la législation et aux institutions belges. Enfin, d'autres documents, créés hors de la Communauté germanophone de Belgique, sont utilisés lorsqu'ils fournissent des informations sur des sujets généraux, comme la santé. L'inconvénient de cette approche est qu'elle risque de conduire à la compilation d'informations insuffisamment ciblées, au lieu de créer des informations spécialement axées sur les jeunes de la Communauté germanophone.

Les membres du groupe international d'évaluation ont eu l'occasion de visiter un club de jeunes à Rocherath, village de la commune de Bullange. Ce club est installé dans une ancienne caserne de pompiers, près de l'église. Les locaux



ont été rénovés et attribués par le village et la commune ; quant aux ressources humaines, elles proviennent du Bureau de la jeunesse. Un travailleur socio-éducatif dirige non seulement le club de jeunes de Rocherath mais supervise aussi l'animation socio-éducative en milieu ouvert dans toute la commune de Bullange (où l'on trouve deux autres clubs de jeunes, un à Manderfeld et un à Bullange). Ce club de jeunes est dirigé conformément aux principes de l'animation socio-éducative en milieu ouvert : il est ouvert à toute personne intéressée. La plupart des jeunes qui participent au club sont aussi membres d'autres ONG ou organisations pour les jeunes.

La majorité des utilisateurs des centres de jeunes sont des garçons, bien qu'on y trouve également des filles. L'animation socio-éducative en milieu ouvert dans la Communauté germanophone et à Bullange cible tout particulièrement les filles et les jeunes femmes, et des initiatives sont spécialement mises en place pour éveiller l'intérêt des jeunes filles.

Lorsque le groupe international d'évaluation a effectué sa visite, certains des membres du club de jeunes de Rocherath participaient à une formation pour devenir animateurs, ce qui leur permettrait de prolonger les heures d'ouverture du club de jeunes. Le club est ouvert trois jours par semaine et offre aux jeunes du village la possibilité de se réunir, d'écouter de la musique et de faire des jeux. Différents clubs et centres de jeunes se prêtent tour à tour certains équipements, comme ceux du tennis de table ou du billard. Il s'agit là d'un bel exemple des possibilités qui s'offrent aux animateurs de coopérer entre eux lorsqu'ils dirigent plusieurs centres ou clubs, ou qu'ils travaillent pour la même institution : non seulement ils peuvent échanger des équipements, mais aussi des idées et des manières d'appréhender l'état d'esprit et les intérêts des différents groupes de jeunes.

Certains des jeunes du centre de Rocherath ont participé à un projet d'échange, dans le cadre du programme européen « Jeunesse en action », et sont partis en Turquie. Cette expérience les a profondément marqués car elle leur a donné l'occasion de rencontrer des jeunes du même âge mais de culture différente, ce qui leur a permis de dépasser les préjugés auxquels ils pouvaient avoir été exposés par manque d'interaction avec des immigrés ou à la suite des rumeurs sur ces populations en Belgique. Ce genre d'échanges – même si le programme de l'Union européenne est un succès – n'est pas une expérience courante pour des jeunes qui vivent en zone rurale, dans un village de moins de 500 habitants. Ces échanges mais aussi toutes les activités internationales – coupe de football en Autriche, semaine « entre filles » en Belgique avec des participantes du monde entier – symbolisent l'approche de l'animation socio-éducative en milieu ouvert dans la Communauté germanophone, qui vise à aider les jeunes à se fixer des objectifs et des perspectives de vie grâce à un large éventail d'opportunités²².

22. Cette description de l'objectif de l'animation socio-éducative ouverte est également fournie sur la page d'accueil du site de l'animation socio-éducative ouverte de Bullange (<http://ojb.jimdo.com/>).

L'une des principales missions de la politique de jeunesse est d'encourager la participation des jeunes à l'élaboration des politiques. Le Conseil de la jeunesse germanophone (Rat der deutschsprachigen Jugend) est l'instance qui représente les jeunes dans la Communauté germanophone. Il s'agit d'une plateforme qui réunit des jeunes, des centres de jeunes, des conseils de la jeunesse locaux, des ONG consacrées à la jeunesse, des services de jeunesse et des partis politiques de jeunesse (qui sont habituellement les branches jeunes des partis politiques). Le Bureau de la jeunesse apporte son soutien au Conseil de la jeunesse germanophone, par l'intermédiaire d'un secrétariat et d'un contrôle d'expertise.

Le Conseil de la jeunesse de la Communauté germanophone a été créé en 1976, mais le fondement juridique de sa structure actuelle repose sur un arrêt royal datant de 1983. A l'origine, le Conseil de la jeunesse chapeautait les organisations et institutions officielles consacrées à la jeunesse, mais, depuis 2005, il est ouvert aux groupes non organisés de jeunes. L'assemblée générale du conseil compte 25 membres issus d'organisations et institutions, et 6 membres individuels. L'assemblée générale n'est pas formée sur de véritables élections ; les organisations et institutions nomment leurs représentants et tout individu peut postuler. Tous les membres du conseil doivent faire l'objet de l'accord du gouvernement de la Communauté germanophone. Cette procédure n'exclut pas la possibilité que le gouvernement exerce une certaine influence politique, bien que l'ensemble des parties intéressées nous ait assuré qu'un tel fait ne s'était jamais produit. Cependant, cette influence potentielle sur la composition du corps consultatif des représentants de la jeunesse sera prochainement limitée²³ et le Conseil de la jeunesse s'ouvrira également à une participation individuelle accrue des jeunes.

Les principaux objectifs du Conseil de la jeunesse sont de renforcer la sensibilisation politique des jeunes, et de soutenir les jeunes et leurs organisations. Sa principale tâche consiste à représenter les intérêts de la jeunesse germanophone en Belgique. A cet égard, s'engageant activement à fournir l'expertise et les conseils nécessaires en matière de décrets sur la jeunesse, le Conseil de la jeunesse participe à l'élaboration de la future politique de jeunesse dans la Communauté germanophone.

Avenir de la politique de jeunesse dans la Communauté germanophone

En 2005 et 2006, dans le cadre du processus Prima²⁴, une série de consultations a fait appel à des experts de la Communauté germanophone, des experts

23. En tant que conseil de la jeunesse « national », il n'est pas actuellement conforme aux critères établis par le Youth Forum Jeunesse (le Conseil européen de la jeunesse).

24. Le processus Prima a été lancé pour redéfinir la politique et le travail en faveur de la jeunesse et pour développer un concept dans la Communauté germanophone, en 2005, par le biais d'ateliers et de consultations animées par des personnes non



belges et internationaux et des jeunes de la Communauté germanophone, afin d'élaborer des recommandations vis-à-vis de la politique de jeunesse. Le processus a été animé par un groupe du Luxembourg.

Le processus Prima a donné lieu à différentes recommandations en termes de politique de jeunesse, dans les domaines de la participation (y compris des communes), la mobilité, l'information, la diversité culturelle, la mise en réseau et la formation.

Créé en 2008, le Concept de développement régional vise à fournir une image possible et des perspectives réalistes pour la Communauté germanophone en 2025. La jeunesse et l'animation socio-éducative jouent un rôle important dans ces délibérations. Une description détaillée du processus et de ses résultats a été publiée en avril 2011.

A partir des résultats de ces projets, il a été convenu d'élaborer une politique de jeunesse exhaustive et de qualité, fondée sur des informations et des connaissances. Le groupe international d'évaluation s'est également intéressé de près à cet aspect, conformément à la demande des autorités de la Communauté germanophone.

Dans le Concept de développement régional, il a été souligné que la politique de jeunesse devait être entendue comme une tâche transversale et pluridisciplinaire, comprenant, outre l'animation socio-éducative, des thèmes tels que l'emploi, le bénévolat et les médias.

Le nouveau décret sur la jeunesse, qui entrera en vigueur d'ici à 2012, tient compte de l'importance de l'animation socio-éducative dans la Communauté germanophone, ainsi que des jeunes eux-mêmes et des personnes impliquées dans le travail en faveur de la jeunesse. Ainsi, les principaux thèmes du nouveau décret sont la qualité de l'animation socio-éducative, la formation initiale et complémentaire des travailleurs socio-éducatifs et des animateurs, et la participation des jeunes. L'implication des communes dans la mise en œuvre de la politique de jeunesse sera également reflétée dans le nouveau décret.

Actuellement, les subventions octroyées aux ONG de jeunesse dépendent grandement du nombre de membres dans les organisations pour les jeunes et du nombre de participants aux projets d'animation socio-éducative. Cependant, cette approche du financement fait apparaître le problème de l'évaluation de la qualité, si celle-ci en devient le critère fondamental.

La nouvelle approche se concentrera donc sur une évaluation qualitative, laquelle reposera sur une méthode conjointement mise au point et selon des directives de performance convenues entre les acteurs de l'animation socio-

issues de la Communauté germanophone. Prima signifie Partizipation (participation), GestaltungsRäume (étendue de la créativité), Information, Miteinander (ensemble) et Anerkennung (reconnaissance) – il s'agit des principaux domaines pour lesquels des recommandations ont été formulées en termes de politique de jeunesse.



éducative, d'une part, et la Communauté germanophone et les communes, d'autre part.

Le décret sur la jeunesse établira qu'un plan stratégique devra être mis au point par le gouvernement tous les cinq ans, afin de servir de base à l'évaluation de la performance de la politique de jeunesse. L'implication des jeunes, des organisations pour les jeunes et des services de jeunesse dans la planification stratégique, tant au niveau local que communautaire, est prévue. Parce que les plans stratégiques sont mis au point pour une durée de cinq ans, il est essentiel qu'ils soient suffisamment flexibles pour s'adapter aux évolutions, sans encourir de sanctions financières. L'ensemble des organismes qui travaillent auprès des jeunes (organisations de jeunesse, centres d'animation socio-éducative en milieu ouvert et centres d'information jeunesse) doivent développer un concept sur la manière de travailler dans le cadre de la stratégie, sur une durée de cinq ans. Ces concepts permettront de procéder à une évaluation, à la fin de la période de cinq ans. Les ONG de jeunesse s'entretiendront, une fois par an, avec des représentants du gouvernement sur leurs activités et l'efficacité de leur travail afin de revoir leurs objectifs, si nécessaire. Pour l'animation socio-éducative en milieu ouvert et les centres d'information jeunesse, les concepts seront également évalués par un comité de contrôle (comprenant des membres des institutions et du gouvernement) et, après acceptation par le gouvernement, des accords de performance seront conclus entre les institutions de jeunesse et le gouvernement et les communes.

Le Bureau de la jeunesse, en tant que structure de soutien pour ces développements, conclura également un accord de gestion d'une durée de cinq ans, qui reposera sur la stratégie.

Une stratégie de jeunesse permet au gouvernement de donner la priorité à certains sujets au sein d'une approche globale de la politique de jeunesse. L'engagement participatif de la jeunesse garantit que les besoins et souhaits des jeunes sont reflétés dans l'élaboration et l'évolution des politiques, de même que les priorités et les préoccupations des responsables politiques.

Pour les institutions telles que le Bureau de la jeunesse et les centres d'information jeunesse, cette période de cinq années leur permet de se concentrer sur le travail à faire plutôt que sur les efforts pour sécuriser ou renforcer les contrats de service. Pour certaines organisations de jeunesse, cependant, cette période pourrait s'avérer trop longue. En effet, ces organisations sont dirigées par des jeunes pour lesquels il pourrait être plus difficile de savoir à l'avance si leurs intérêts resteront inchangés, voire s'ils seront toujours engagés dans le travail. Dans certains cas, une période de cinq années pourrait aussi être perçue comme un obstacle au fait d'attirer de nouveaux volontaires pour diriger des organisations. En outre, une stratégie sur cinq ans pourrait être trop stricte et pas assez flexible pour s'adapter aux habitudes de travail des organisations de jeunesse.

L'un des aspects critiques réside dans le fait que si l'on évalue la performance d'activités différentes, alors l'évaluation devra très probablement être différen-



ciée. Il est donc conseillé que le contrat de départ définisse clairement les objectifs et les pratiques qui seront évalués, mais aussi les méthodes d'évaluation qui auront le plus de chances d'être utilisées.

Le nouveau décret sur la jeunesse vise à améliorer la qualité du travail mené auprès des jeunes, en définissant les besoins en formation initiale et complémentaire des animateurs bénévoles, avec le soutien de la Communauté germanophone. Cette étape entraînera un professionnalisme accru et une approche plus cohérente dans l'animation socio-éducative, ce qui signifie des dispositions plus sûres, adéquates et adaptées pour les participants. Le contenu de cette formation en deux étapes (un module théorique et un module pratique) sera clairement défini dans le nouveau décret. En outre, il est prévu que les travailleurs socio-éducatifs employés à temps plein (qui ont l'obligation de posséder un diplôme en pédagogie sociale) devront suivre une formation complémentaire (cours de perfectionnement professionnel), qui sera financée par la communauté. Cette formation durera 90 heures et s'étalera sur trois ans; son contenu n'est toutefois pas décrit dans le nouveau décret.

Grâce à ces progrès dans la formation des travailleurs socio-éducatifs, il sera possible d'améliorer la cohérence et la qualité du travail mené auprès des jeunes. Cependant, il pourrait aussi devenir plus difficile pour certains (jeunes et adultes) d'intégrer l'animation socio-éducative de façon volontaire. En effet, à cause de leur travail ou de leurs obligations familiales, certains risquent de ne pas pouvoir dégager suffisamment de temps pour suivre la formation. Ce sont probablement les jeunes, et peut-être les immigrés, qui sont le plus à même de se retrouver dans cette situation.

Politique de jeunesse fondée sur les éléments factuels

La future politique de jeunesse devra reposer sur des faits et des connaissances. Les connaissances des travailleurs socio-éducatifs et des professionnels doivent être intégrées dans les plans stratégiques par le biais de leur participation directe, en particulier dans les concepts relatifs à la mise en œuvre de la politique de jeunesse.

Avec la mise au point du DGstat en 2010 (institut de statistiques de la Communauté germanophone de Belgique), les données statistiques de la Communauté germanophone devraient être systématisées, collectées et publiées. Des données sur la population, l'éducation, l'emploi, la culture et autres domaines seront collectées par cet institut.

Les données statistiques permettent d'élaborer des politiques en se basant sur des connaissances factuelles et également sur la recherche. Ces dernières années, plusieurs études ont été menées dans la Communauté germanophone pour fournir des informations sur toutes sortes de sujets tels que la drogue et la dépendance, les problèmes sociaux, les médias et la violence. La Communauté germanophone a également participé à des projets de recherche internationaux comme l'enquête Pisa sur l'éducation formelle (où la Communauté germano-



phone a obtenu un score inférieur à celui de la Communauté flamande, mais supérieur à celui de la Communauté française).

En général, il est positif de collecter et de systématiser des données sur la Communauté germanophone, mais il est tout aussi primordial de conduire des recherches sur des problèmes politiques importants. Mais pour élaborer une politique fondée sur des éléments factuels, il ne suffit pas de réagir à des thèmes de recherche plus ou moins aléatoires. Pour garantir l'élaboration proactive d'une politique de jeunesse fondée sur des faits, cette politique doit inclure des stratégies visant à générer des éléments factuels. Dans le cas qui nous occupe, un rapport régulier sur la jeunesse (peut-être combiné à l'évaluation sur cinq ans des concepts opérationnels en termes de politique de jeunesse) pourrait améliorer la qualité de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de jeunesse sur des périodes de cinq années.

Autres domaines politiques ayant un impact sur les jeunes

Outre les domaines qui incombent directement aux responsables de la politique de jeunesse, d'autres domaines politiques exercent une forte influence sur la vie des jeunes. Les jeunes sont souvent la cible de mesures politiques émanant de services gouvernementaux ou d'administrations, qui ne font pas partie du secteur de la jeunesse.

Même si la politique de jeunesse n'est pas directement reliée à ces domaines politiques plus vastes, il est important de les analyser si l'objectif est d'établir une approche transversale et pluridisciplinaire à l'égard de la future politique de jeunesse.

Education

L'école joue un rôle essentiel dans la vie des jeunes. Non seulement le temps passé à l'école en fait un centre d'épanouissement des jeunes, mais l'école est aussi une base essentielle, sinon la clé, des possibilités et des choix qui s'offriront aux jeunes dans leur vie. Malgré la reconnaissance accrue de l'apprentissage non formel, rien ne remplace vraiment les diplômes de l'éducation formelle. Les diplômes et certificats « attestant » de certaines connaissances sont nécessaires pour réussir sur le marché du travail. Mais, par ailleurs, ces diplômes sont devenus insuffisants pour garantir une entrée sans heurts dans le monde du travail, ce qui met les écoliers encore plus sous pression. Ainsi, un nombre croissant de jeunes reste plus longtemps dans le système de l'éducation formelle, et ceux qui quittent prématurément ce système ne sont plus prêts à (ou en mesure de) résister aux pressions, ou ne sont pas en mesure de (ou prêts à) réussir. Dans un marché du travail en pleine évolution, les jeunes ayant un faible niveau d'instruction sont davantage exposés à un risque d'échec lors de la transition de l'école au travail. Depuis peu, la politique de jeunesse de l'Union européenne met l'accent sur l'éducation et la formation, conformément à la stratégie UE 2020 et à la stratégie européenne intitulée « Investir en faveur



de la jeunesse et la mobiliser». Avec le Programme international pour le suivi des acquis des élèves et les possibilités croissantes d'étudier à l'étranger, les normes des niveaux éducatifs sont de plus en plus au centre des attentions.

Il semble donc assez surprenant, de prime abord, que les communautés belges défendent si ardemment leur droit à établir leur propre système éducatif de manière si indépendante. Le système éducatif de la Communauté germanophone s'apparente en un point au modèle allemand ou autrichien : le système de l'apprentissage, ou « système dual », alliant éducation et formation professionnelle, est particulièrement proche du modèle d'outre-Rhin et diffère radicalement des approches de la Communauté flamande et de la Communauté française.

Avec la deuxième réforme de l'Etat, les trois communautés linguistiques ont garanti leur droit de décision sur leur système éducatif et sur leur scolarité. Ainsi, depuis 1983, une loi stipule que l'éducation est obligatoire de 6 à 18 ans, que l'école à temps complet est obligatoire jusqu'à 15 ou 16 ans, et que l'école à temps partiel est obligatoire jusqu'à 18 ans. L'école à temps partiel offre aux jeunes ayant différentes difficultés scolaires la possibilité de demeurer dans le système éducatif ; il ne faut pas la confondre avec la formation professionnelle dans les entreprises et les écoles. Lorsque le groupe international d'évaluation a rendu visite à l'Office de l'emploi (Arbeitsamt) de la Communauté germanophone, à Saint-Vith, 35 élèves étaient inscrits à l'école à temps partiel. La force de ce système réside dans le fait qu'il permet aux professeurs et aux travailleurs sociaux de proposer des approches personnalisées aux jeunes à risque.

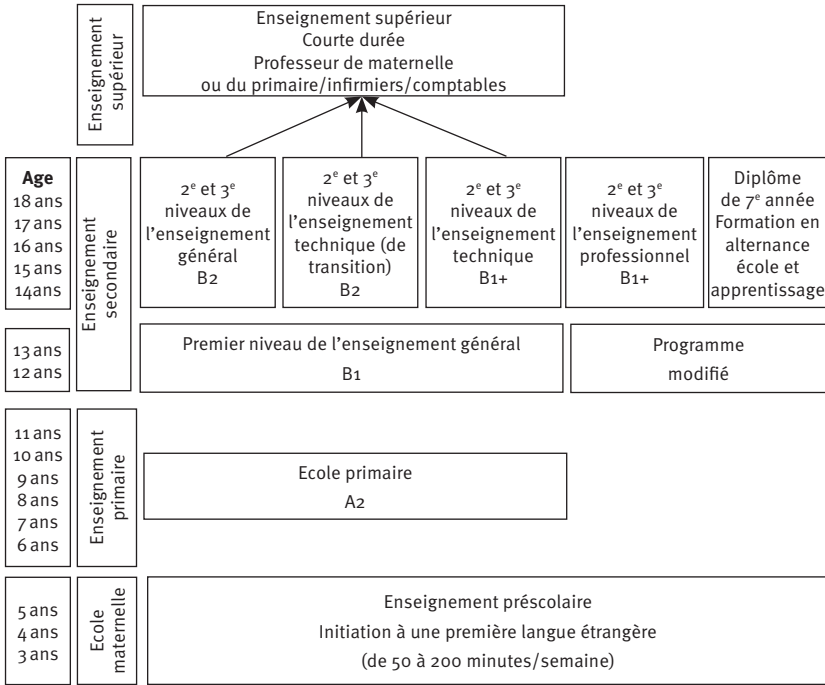
Au sein de la Communauté germanophone, quelque 45 % des élèves sont inscrits dans des écoles financées par la communauté, environ un quart dans des écoles financées exclusivement par des institutions privées (écoles catholiques), et les autres dans des écoles privées financées par les communes.

La schéma 4 montre le système éducatif depuis l'école maternelle jusqu'à l'enseignement de troisième degré dans la Communauté germanophone. Après une éducation primaire commune, des ramifications commencent à apparaître dans l'éducation secondaire. Ces ramifications s'accroissent dans l'éducation générale, technique et professionnelle, après deux années d'observation dans ce qu'on appelle le « programme modifié ».

Dans la Communauté germanophone de Belgique, 98 % des enfants de 3 à 6 ans vont régulièrement à l'école maternelle, le système d'éducation préscolaire non obligatoire. Même à l'école maternelle, une initiation ludique à une première langue étrangère est intégrée dans le programme, à raison de 200 minutes au maximum par semaine. L'éducation préscolaire se concentre sur le développement des capacités intellectuelles et la créativité de l'enfant, à travers son épanouissement à la fois mental et physique. L'éducation préscolaire devrait renforcer l'indépendance initiale des enfants et les familiariser avec la société. Les écoles maternelles doivent compter un minimum de six enfants ; or, avec la diminution du taux de natalité dans la Communauté germanophone,



Schéma 4 – Système éducatif dans la Communauté germanophone



Source : Présentation par le Verena Greten : Système d'éducation et de formation professionnelle dans la Communauté germanophone (GSC) de Belgique.

la présence d'une école dans l'environnement proche de chaque enfant est en danger. Certains parents des villages des alentours choisissent même d'amener leurs enfants dans telle ou telle école maternelle afin de continuer à faire vivre l'école.

L'école primaire est obligatoire pour les enfants âgés de 6 à 12 ans. Elle fournit une éducation générale initiale. Dans la Communauté germanophone, les 60 écoles primaires comprenant des classes d'école maternelle et d'école primaire comptaient 5 123 élèves inscrits lors de l'année scolaire 2010-2011.

Après l'école commune pour tous, une première séparation dirige les enfants qui n'ont pas terminé l'école primaire avec succès vers un « programme modifié » qui, en théorie, peut leur permettre de rattraper leur retard, mais en réalité mène généralement ces élèves vers une formation en alternance dans des entreprises ou vers les écoles professionnelles.

Les autres élèves continuent dans les deux premières années d'éducation secondaire commune. Dans cette phase d'observation, les jeunes sont guidés vers les différentes voies spécifiques d'éducation secondaire: éducation académique générale, éducation technique et une éducation hybride



intermédiaire, appelée éducation technique (de transition) et éducation professionnelle. Parallèlement à ces formes d'éducation strictement scolaires, on trouve l'éducation professionnelle et l'apprentissage à la fois dans les entreprises et les centres de formation (Zentren für Aus- und Weiterbildung im Mittelstand und in kleineren und mittleren Unternehmen). Les éléments théoriques de l'apprentissage professionnel sont apportés au sein des centres, et la formation pratique au sein des entreprises. Habituellement, les enseignants des écoles qui délivrent cet enseignement dual sont également des professionnels dans leurs disciplines respectives. Ce cursus se termine par une série d'examens sur les connaissances générales, théoriques et pratiques.

On donne aux jeunes qui terminent leur formation en alternance avec succès la possibilité de poursuivre une septième année qui leur permet d'entrer à l'université. Cette année de formation est organisée en cours du soir afin que les étudiants puissent conserver leur emploi. La Communauté germanophone s'inquiète, voire se plaint, du fait que le système dual de formation professionnelle est considéré, partout en Belgique, comme un niveau d'éducation secondaire basique, et que les personnes qui terminent leur formation sont ainsi vues (ou considérées statistiquement) comme des élèves ayant quitté le système prématurément, puisqu'ils sont formés dans des entreprises parallèlement à leur éducation scolaire. Si le but de l'éducation est avant tout de préparer le jeune à intégrer le marché du travail (évidemment, certains affirment que ce n'est pas le cas, tandis que d'autres prétendent que ce doit l'être, plus que jamais), la réussite considérable de cette forme de formation force le respect : 95 % des quelque 750 jeunes qui suivent une telle voie trouvent directement un travail après avoir terminé leur apprentissage.

Une formation professionnelle supplémentaire est proposée sous forme de classes de maître dans les différentes professions et, en coopération avec l'École supérieure autonome de la Communauté germanophone (Autonome Hochschule in der DG), une formation sur trois ans en comptabilité est désormais disponible, offrant aux étudiants la possibilité de décrocher un *Meister-brief* et une licence.

La coopération transfrontalière avec l'Allemagne pour la reconnaissance mutuelle de la formation et de l'éducation, mais également pour la formation commune sous forme de classes de maître (avec pour objectif le *Meister-brief*) renforce la mobilité des diplômés. Des classes de maître transfrontalières sont établies pour la boucherie, la boulangerie et la confiserie à Eupen, ainsi que pour la décoration intérieure à Cologne, pour des étudiants d'Allemagne et de Belgique.

Officiellement, le système éducatif secondaire de la Communauté germanophone offre la possibilité de se réorienter, mais en réalité il est rare qu'un élève change de parcours après la phase d'observation, à la suite des deux années d'éducation secondaire. Ainsi, les jeunes de 14 ans ou parfois même de 12 ans sont déjà dirigés vers une voie d'éducation et de formation qui influencera le reste de leur vie. La nouvelle approche de la septième année optionnelle d'éducation



secondaire après l'apprentissage aide à augmenter et restaurer l'équité des opportunités éducatives pour l'ensemble des jeunes. Néanmoins, bien que le système dual fonctionne bien pour l'insertion professionnelle de groupes de jeunes souvent considérés comme «à risque» dans d'autres contextes, la séparation précoce de la formation professionnelle et de l'éducation scolaire est critiquée. Les arguments sont comparables aux critiques formulées à propos du système très similaire qui est en place en Autriche et en Allemagne.

Fondée en 2005, l'École supérieure autonome de la Communauté germanophone (Autonome Hochschule in der DG) offre des possibilités d'enseignement du troisième degré. On y dispense des cours de niveau licence (deux en science de l'éducation et un en science de la santé et des soins).

Pour toutes les autres sciences, l'enseignement supérieur doit être suivi hors de la Communauté germanophone, ce qui ne pose, en soi, aucun problème: au sein de la Grande Région et dans l'Euregio Meuse-Rhin, les personnes sont habituées ou encouragées à être mobiles, et il est normal de quitter la Communauté germanophone dans le cadre de ses études.

Les trois centres PMS (centres psycho-médico-sociaux) constituent des structures de soutien du système éducatif. Les jeunes peuvent y être aidés par des professionnels tels que des médecins, infirmiers, travailleurs sociaux et psychologues, qui sont en contact avec les parents, élèves et enseignants par le biais de consultations, depuis l'école maternelle jusqu'à l'enseignement du troisième degré. Ils proposent aux élèves un soutien dans leur développement mental, physique, psychologique et social. Les services des centres psycho-médico-sociaux assurent des tests de maturité scolaire, de santé et d'éducation sanitaire, d'orientation et de médiation.

Marché du travail

En ces temps de crise économique, l'entrée sur le marché du travail est le principal obstacle dans la vie de la plupart des jeunes; il s'agit donc d'une question clé dans la politique de jeunesse. L'augmentation des chances d'une transition réussie entre école et marché du travail est l'une des priorités des responsables de la politique de jeunesse. L'emploi a toute sa place dans le programme de jeunesse européen: il est l'un des huit champs d'action de la stratégie de l'Union européenne pour la jeunesse «Investir en faveur de la jeunesse et la mobiliser», et fait partie de l'initiative «Jeunesse en action», l'un des éléments phares de la stratégie Europe 2020. Bien qu'associé à d'autres structures de l'Union européenne au sens strict, l'emploi s'est immiscé dans l'évolution de la politique européenne de la jeunesse par le biais du Pacte européen pour la jeunesse 2004, qui a comblé les lacunes du Livre blanc sur la jeunesse de 2001 et répondu aux trois problématiques que sont l'éducation, l'emploi et l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle.

Le chômage des jeunes à travers l'Europe n'est plus un phénomène affectant uniquement les jeunes sans diplôme ou à faible niveau d'éducation, quoiqu'ils



soient les plus touchés. Il concerne l'ensemble des groupes de jeunes. Le taux de chômage des moins de 25 ans, atteignant jusqu'à 40 % (et parfois plus dans certains pays de l'Union européenne), est une inquiétude politique majeure pour des raisons de responsabilité morale, de panique morale, à propos des difficultés que traversent les jeunes en matière d'emploi. On perçoit déjà le chômage des jeunes comme une menace à la stabilité sociale en Europe. Ainsi, pour des raisons à la fois économiques et sociales, résorber le chômage des jeunes est devenu une problématique majeure de la politique européenne.

Dans la Communauté germanophone, ce n'est pas tant la stabilité ou l'instabilité sociale qui attire l'attention sur la situation des jeunes sur le marché du travail, mais plutôt la démographie, d'une part, et la concurrence sur le marché du travail avec l'Allemagne et le Luxembourg, qui proposent de meilleures conditions de travail, d'autre part. On estime qu'en 2015, le nombre de (jeunes) personnes qui entreront sur le marché du travail sera inférieur au nombre de personnes qui le quitteront. On saisit déjà cette tendance, même si le taux d'emploi chez les 15-24 ans dans la Communauté germanophone est le plus élevé de toute la Belgique, avec 35,8 % de jeunes actifs. Bien que le taux d'emploi des jeunes femmes dans cette tranche d'âge, qui s'élève à environ 31 %, soit comparable à celui de la région flamande, le taux d'emploi des jeunes hommes (40 %) dépasse largement la moyenne belge. Ces chiffres sont probablement liés au système d'éducation professionnelle par alternance, qui permet à un pourcentage élevé de jeunes de trouver immédiatement un travail et qui attire plus d'hommes que de femmes. Il est également important de noter que, comme partout en Belgique et conformément aux tendances dans l'Union européenne, le taux d'emploi des moins de 25 ans dans la Communauté germanophone baisse depuis quelques années. Il n'y a donc ni lieu de se réjouir, ni de se féliciter.

En moyenne, en 2010, 547 jeunes de moins de 25 ans étaient inscrits au chômage. Ces personnes étaient donc immédiatement employables et à la recherche d'un emploi. Le taux de chômage des 15-24 ans était relativement faible, à 13,8 %, légèrement inférieur à celui de la région flamande, mais près de deux fois supérieur aux taux en Wallonie et dans la région de Bruxelles-Capitale (cette année-là, le taux de chômage des jeunes en Belgique était de 22,4 %²⁵). Par rapport au taux de chômage général de 8,2 %, le chômage des jeunes reste considérablement plus élevé.

La majorité des jeunes chômeurs ont mené leur éducation secondaire à terme ; pour la première fois, des personnes dotées d'une éducation secondaire sont le groupe principal de chômeurs dans la Communauté germanophone. On interprète ce fait comme le résultat d'un changement dans l'éducation, où de plus en plus de personnes mènent leur éducation secondaire à terme et de moins en moins optent pour la formation professionnelle. Mais un quart des chômeurs de moins de 24 ans ont seulement atteint la phase d'observation de leur éducation secondaire, et environ un cinquième d'entre eux ont seulement

25. Données Eurostat, téléchargées sur : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, le 26 novembre 2011.



fini leur éducation primaire. Les deux niveaux de (contre-) performance éducative sont représentés de manière disproportionnellement élevée chez les jeunes chômeurs.

Cependant, le chômage des jeunes n'est pas globalement perçu comme un problème majeur en termes de politique du marché du travail dans la Communauté germanophone. En comparaison avec les autres régions de la Belgique ou d'autres pays européens, il est relativement peu problématique, bien qu'il apparaisse toujours que pour certains groupes de jeunes, l'insertion sur le marché du travail relève du parcours du combattant. Les personnes qui n'ont pas terminé l'éducation secondaire (école ou formation professionnelle) ont plus de chances d'être confrontées au chômage.

Transition vers le marché du travail

Selon la politique du marché du travail en Belgique, les jeunes qui ont terminé l'école ou l'université peuvent s'inscrire à un centre pour l'emploi et bénéficier d'une aide (financière et consultative) dans leur recherche de travail. Cela vaut également pour l'Office de l'emploi (Arbeitsamt) dans la Communauté germanophone. Environ 80% des jeunes de moins de 30 ans sont soutenus de manière proactive dans leur intégration sur le marché du travail. Plus de la moitié des personnes aidées par l'Arbeitsamt ont moins de 30 ans.

Le soutien aux jeunes chômeurs (ainsi qu'aux adultes) s'organise en trois principales étapes: une première journée interactive permet d'informer les participants sur les modalités des étapes suivantes et la recherche d'emploi. La deuxième étape est la création d'un profil, suivie par la signature d'un accord définissant les mesures et tâches à venir. Ces dernières peuvent comprendre une intégration directe sur le marché du travail, une éducation ou une formation supplémentaire, la promotion des compétences sociales ou un soutien à l'employeur. Les jeunes chômeurs sont dirigés vers un diplôme et une formation supplémentaires plus souvent que les autres tranches d'âge.

En 2010, environ 270 jeunes de moins de 25 ans ont rempli l'une des différentes mesures d'intégration sur le marché du travail. Ce nombre est resté stable depuis 2005, mais la part de jeunes participant à ces mesures a progressivement diminué, passant de plus de 40% à moins de 35%, ce qui laisse penser qu'un plus grand nombre de personnes est concerné par ce genre de mesures aujourd'hui qu'il y a seulement cinq ans.

Les possibilités de formation de ce type sont nombreuses. La qualification supplémentaire est surtout organisée sous forme de formation à un emploi individuel dans une entreprise (Individuelle Berufsausbildung im Unternehmen – IBU) ou une mesure d'intégration dans des projets spéciaux. Dans le cadre d'un IBU, le demandeur d'emploi reçoit une qualification personnalisée pour un emploi particulier dans une entreprise particulière. La qualification dure de quatre à vingt-six semaines, au cours desquelles l'élève formé reçoit, le cas échéant, des indemnités de chômage de la part de l'Office de l'emploi, ainsi



qu'un « bonus de productivité » qui est différent du salaire officiel versé par l'employeur. A la fin de la qualification, l'élève formé doit être engagé au moins pour la même durée que la formation. Cette mesure s'est avérée assez efficace pour insérer des jeunes chômeurs sur le marché du travail.

Les mesures d'intégration concernent également de nombreux jeunes. Il s'agit ici d'améliorer les compétences sociales des jeunes afin de les préparer pour des mesures à venir. Ces mesures d'intégration sont menées par les organisations partenaires de l'Office de l'emploi. Les jeunes chômeurs sont plus nombreux à en bénéficier que les personnes plus âgées ayant perdu leur emploi.

La possibilité d'effectuer un stage offre aux jeunes chômeurs une expérience des conditions de travail dans un domaine professionnel potentiellement nouveau. Deux différents modèles de stages permettent aux jeunes de découvrir un domaine professionnel et de vivre une expérience des conditions de travail directement dans l'entreprise.

Pour certains domaines professionnels, la formation est assurée dans des institutions de formation, telles que les Berufsbildungszentren de l'Office de l'emploi, plutôt que dans des entreprises. Contrairement à la formation individuelle, il s'agit d'un programme général.

Globalement, comme toutes les mesures sont ouvertes à l'ensemble des chômeurs, on peut se demander si elles ne sont pas trop généralisées pour les jeunes. D'un autre côté, toute forme de soutien financier, plus ou moins ouvert, incitant un employeur à recruter un groupe donné de chômeurs, confère à ce groupe de meilleures chances de trouver un emploi – non seulement par rapport aux chances qu'avait ce groupe de trouver un emploi avant la mise en œuvre de la mesure, mais aussi par rapport aux chances qu'ont d'autres personnes (au chômage) sur le marché du travail. Il pourrait même en résulter une situation étrange: les jeunes qui répondent aux besoins de l'IBU auraient de meilleures chances de trouver un emploi durable que les jeunes « ordinaires » puisqu'ils coûteraient moins chers pour l'entreprise. Les mesures sur le marché du travail qui visent en particulier les jeunes ont souvent (mais pas systématiquement) pour effet de désavantager les chômeurs plus âgés et doivent donc être équilibrées par des mesures spéciales pour ce groupe également.

Informations sur le marché de l'emploi

Le principal obstacle à la transition sans heurts du système scolaire vers le marché du travail est le manque d'informations mises à la disposition des jeunes. Des informations sur les emplois, l'éducation supplémentaire et les études sont nécessaires pour aider les jeunes à décider et développer leur orientation vers leurs professions futures.

Ainsi, les informations sur le marché du travail et les opportunités professionnelles sont l'un des principaux éléments de l'éducation, peut-être dès l'école maternelle. Les informations sont ciblées selon différentes tranches d'âge et selon le niveau d'éducation. Les parents sont également perçus comme un



groupe cible important pour l'information sur l'emploi, car ils pourraient transmettre des informations utiles et pertinentes à leurs enfants.

Plusieurs entités fournissent des informations sur l'éducation et le marché du travail : les écoles, les centres psycho-médico-sociaux, les centres d'information jeunesse, l'Office de l'emploi, les associations professionnelles, etc. Un groupe de travail impliquant différentes parties prenantes développe des concepts et des directives en matière d'information sur l'emploi. Les informations doivent permettre aux jeunes de rechercher des opportunités liées à l'éducation et à l'emploi « de façon progressive, autonome et active ».

On peut accéder à ce genre d'informations sous différentes formes et à divers endroits. Les cellules d'information sur l'emploi, appelées BIZ (Berufs-informationszellen), fournissent un large éventail d'informations multimédias sur les domaines professionnels et le marché du travail. Les BIZ font partie du réseau allemand BIZ. Elles se trouvent, comme les autres, dans les centres d'information jeunesse, les centres d'emploi et les médiathèques des écoles secondaires.

En coopération avec le service d'emploi de la Communauté germanophone, un centre ambulant d'information sur l'emploi fournit des réponses au cours d'une semaine d'information sur l'emploi. Plusieurs soirées d'information sont également organisées pour les jeunes et leurs parents, et une grande variété d'informations en ligne sur les profils des postes sont disponibles sur la page d'accueil du service de l'emploi. Lors d'un échange d'informations mensuel, les personnes intéressées peuvent en savoir plus sur les possibilités d'enseignement du troisième degré.

Une fois par an, une « semaine d'essai » (*Schnupperwoche*) est organisée pour proposer aux jeunes en première et deuxième année d'éducation secondaire et dans le programme modifié la possibilité d'avoir une expérience dans différents domaines professionnels et dans différentes entreprises qui proposent des contrats d'apprentissage.

De telles informations sont évidemment utiles, structurées et accessibles pour ceux qui décident activement de se lancer dans un contrat d'apprentissage. Mais pour ceux qui terminent leur éducation secondaire, les informations déjà fournies au cours des dernières années de leur période scolaire semblent moins structurées et organisées ; en tout cas, le groupe international d'évaluation n'a rien appris sur des propositions particulières pour ce groupe cible. Ici, il semble que les informations organisées dans le programme scolaire soient valables également, en particulier pour les jeunes qui sont incertains quant à leur avenir professionnel et pas assez indépendants pour trouver par eux-mêmes les informations nécessaires. De cette manière, les jeunes peuvent en apprendre davantage sur les différents domaines de vie professionnelle et sur les possibilités qui s'offrent, afin de prendre des décisions raisonnées à terme plutôt que de réagir seulement après avoir atteint un certain niveau d'éducation.



Jeunesse et culture

La jeunesse et la culture relèvent du même service au sein du ministère qu'occupe Isabelle Weykmans, la ministre de la Culture, des Médias et du Tourisme.

La politique culturelle se concentre sur les sujets liés à la langue, l'art et le patrimoine, mais la politique de jeunesse s'intéresse également aux médias. Les caractéristiques principales de la politique culturelle actuelle sont la promotion des arts amateurs, les activités folkloriques et la protection et la conservation du patrimoine, ainsi que la formation de jeunes talents et artistes.

La jeunesse et la culture se rencontrent dans le champ de l'art amateur, l'éducation artistique et la culture de la jeunesse. L'art amateur est vu comme une manière active et accessible pour les jeunes de s'engager dans des activités culturelles, et comme un mécanisme de défense de la créativité. Comme l'a appris le groupe international d'évaluation au cours de la visite, l'éducation artistique, qui est fournie en dehors du contexte scolaire dans une académie particulière, vise à susciter l'intérêt dans l'art et à « faciliter l'accès à la culture en apprenant différentes techniques par le biais de différents mouvements artistiques²⁶. »

La culture de la jeunesse est comprise comme une culture dont les jeunes sont les acteurs. Il s'agit d'un nouveau domaine d'activité pour la politique de jeunesse, dont le principal objectif est de soutenir la créativité et l'épanouissement des jeunes; l'accès à la culture est une considération secondaire. C'est particulièrement le cas dans l'animation socio-éducative en milieu ouvert où les jeunes sont déjà en contact avec la culture de la jeunesse au sens de culture quotidienne, par conséquent là où les jeunes n'ont pas à être « acteurs ». Au sein de la nouvelle politique de jeunesse, les projets « culturels » des jeunes doivent être soutenus et le jury des sélections de projets doit être composé de jeunes. Les projets doivent être soutenus, et non menés par des adultes. Une telle méthodologie, nonobstant les distinctions substantives, établit la différence entre l'activité culturelle de la jeunesse et l'art amateur.

Les expressions de la culture de la jeunesse deviennent parfois matière à politiques et parfois matière à animation socio-éducative. Il n'y a, à ce jour, aucun lien établi ni dialogue entre la politique culturelle, la politique de jeunesse et la politique sociale. Le groupe international d'évaluation espère que les nouvelles mesures entraîneront un vent de fraîcheur dans ces relations et les réponses que ces politiques proposent aux jeunes.

Dans les zones plus rurales au sud, l'activité culturelle est très traditionnelle. Mais l'accès aux activités culturelles telles que le cinéma est difficile car les transports publics ne couvrent pas l'ensemble de la zone et sont irréguliers en fin de journée. Les événements organisés dans les zones plus urbanisées

26. « Présentation de la politique culturelle de la Communauté germanophone en Belgique. »



attirent effectivement des jeunes mais induisent le risque de l'alcool au volant. Ainsi, on a essayé des approches innovantes de recours au taxi en différents endroits en Europe²⁷.

Le paysage médiatique dans la Communauté germanophone est fortement influencé par sa taille et sa situation géographique. L'influence des médias belges germanophones, néerlandophones et francophones est forte. Outre un quotidien de langue allemande (*GrenzEcho*, qui publie également une revue mensuelle pour les jeunes), il existe deux stations publiques de radio et une chaîne publique de télévision germanophones. Deux ou trois stations privées de radio existent également, ainsi qu'une chaîne « libre », qui permet aux personnes intéressées d'évoquer différents sujets mais qui s'adresse à un public restreint et sélectif, étant donné le temps et les connaissances nécessaires pour s'engager dans ce format.

Les membres du groupe international d'évaluation ont eu l'occasion de visiter la médiathèque d'Eupen qui sert de bibliothèque, de ludothèque, de point d'accès internet et de site de location de matériel. Les locations disponibles sont d'un intérêt certain pour les jeunes et l'animation socio-éducative. Les jeunes peuvent y louer des tentes de camping et du matériel audiovisuel, et même une scène. Pour les articles plus petits, la livraison est possible, ce qui est très pratique pour les jeunes.

En outre, la médiathèque assure des formations aux médias : films, audio, internet et montage vidéo. Elle dispose par ailleurs d'un laboratoire de traitement des vidéos et propose des soirées d'information sur les nouvelles tendances du monde virtuel et sur les opportunités et les risques qui en découlent. Une enquête sur l'utilisation d'internet par les jeunes a montré que nombre d'entre eux ne connaissent pas les dangers inhérents à la Toile (ou n'y prêtent pas attention), en particulier les problèmes de protection des données lorsqu'ils sont connectés sur des sites de réseaux sociaux.

La médiathèque compte environ 2 200 visiteurs réguliers individuels ; les enfants jusqu'à 12 ans sont des visiteurs réguliers, tout comme les jeunes de plus de 20 ans. Mais les adolescents sont difficiles à atteindre. Ils utilisent bien la médiathèque pour les CD, jeux ou vidéos, mais guère plus. Les immigrés l'utilisent pour des livres pédagogiques et les jeunes immigrés pour l'accès à internet, mais surtout la médiathèque n'a qu'un contact indirect avec les immigrés par le biais d'organisations d'immigrés.

27. Par exemple, à Trondheim en Norvège, une somme forfaitaire est prévue pour les jeunes qui rentrent chez eux. La différence de coût est subventionnée par la commune. De telles innovations sont une caractéristique de la politique de jeunesse, dans l'intérêt d'une participation plus inclusive dans les activités sociales et les loisirs, ainsi que dans l'intérêt de la sécurité personnelle des jeunes.



Santé et prévention

Le groupe international d'évaluation n'a pas reçu d'informations particulières sur les sujets liés à la santé. Mais comme on l'a noté précédemment, les jeunes et les professionnels qui travaillent avec cette population considèrent que l'abus d'alcool est le problème majeur chez les jeunes de la Communauté germanophone. Cette perception est corroborée par une recherche récente sur la dépendance aux drogues ainsi que sur des sujets de santé. Une étude nationale belge sur la santé a montré que les jeunes de la Communauté germanophone consomment plus d'alcool que les personnes du même âge dans les autres communautés²⁸. En effet, 41 % des 15-24 ans ont déclaré qu'ils buvaient plus de six verres d'alcool au moins une fois par semaine ; la moyenne nationale est de 12 % pour ce niveau de consommation. Une tendance similaire est observable en ce qui concerne la consommation de tabac. Plus de 30 % des 15-24 ans germanophones fument quotidiennement. La moyenne du pays est de seulement 19 %. D'autres résultats significatifs de la recherche montrent que le pourcentage de jeunes souffrant de problèmes mentaux est plus élevé que celui des personnes de plus de 65 ans.

L'éducation sanitaire dans les écoles est fournie en coopération avec les centres psycho-médico-sociaux. L'accent est mis ici sur différents champs de promotion et de prévention, depuis la formation aux soins dentaires à l'école maternelle et à l'école primaire jusqu'à l'éducation sexuelle et la prévention du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) dans les écoles secondaires. Ces centres assurent également des examens réguliers de santé et de vérification des soins dentaires pour les élèves.

La prévention du VIH et du sida constitue également une question importante, à côté d'autres sujets de santé tels que la nutrition, l'obésité et l'abus d'alcool, dans le travail préventif entrepris au moins par une partie de l'animation socio-éducative.

En ce qui concerne l'abus d'alcool chez les jeunes, une politique claire et spécifique concernant les mesures est nécessaire. Que ces mesures visent à empêcher les jeunes de boire, à réduire la consommation de grandes quantités d'alcool en très peu de temps ou à défendre une culture d'abstinence ou un niveau de consommation faible, la coopération pluridisciplinaire d'experts et une politique transversale sont nécessaires. Dans le développement d'une approche commune, les experts, professionnels et responsables politiques de domaines aussi divers que l'animation socio-éducative, les écoles, la police, le secteur de la santé, les auto-écoles, les transports (publics) et les médias doivent être impliqués. La politique n'est pas suffisante. Une mise en œuvre doit avoir lieu, que ce soit via l'éducation sanitaire dans les écoles, la prévention en coopération avec l'animation socio-éducative ou les clubs de sport, ou la

28. Demarest S., Drieskens S., Gisle L., Van der Heyden J., Tafforeau J., *Enquête de santé* (2008), rapport VII, Communauté germanophone, Direction opérationnelle santé publique et surveillance, Institut scientifique de santé publique, Bruxelles, 2010.



coopération dans les domaines du transport, de la gastronomie et de la culture de la jeunesse.

Une approche transversale similaire est nécessaire concernant l'abus de tabac, les drogues, les maladies sexuellement transmissibles et le VIH, la nutrition et la violence.

Immigration

Le sujet de l'immigration a été évoqué à plusieurs occasions au cours de la visite du groupe international d'évaluation dans la Communauté germanophone. Etant donné que les Allemands constituent le plus grand groupe d'immigrés de Communauté germanophone, les difficultés linguistiques ne sont pas un problème significatif. La concentration d'autres immigrés dans la commune d'Eupen semble être plus problématique. Les travailleurs socio-éducatifs indiquent que les centres de jeunes sont utilisés principalement par des immigrés; ils évoquent le besoin de connaissances et de compréhensions interculturelles plus solides. Les organisations pour les jeunes indiquent ne pas compter de nombreux membres issus de l'immigration autres que des Allemands; malgré cela, le Conseil de la jeunesse germanophone a publié des dépliants informatifs en sept langues, dans un effort louable. L'adhésion au Conseil de la jeunesse ne dépend pas de la nationalité, donc quiconque peut en devenir membre à partir du moment où il réside dans la Communauté germanophone.

Conclusions

La Communauté germanophone a indiqué que sa politique de jeunesse reconnaît clairement l'animation socio-éducative comme un mécanisme clé pour obtenir des résultats. Mais on souhaite qu'elle contribue, plus que dans le passé, à la résolution d'un plus grand nombre de problèmes et obstacles.

La politique de jeunesse de la Communauté germanophone peut s'axer, et mettre l'accent, sur le développement de l'animation socio-éducative et le travail en faveur de la jeunesse car le rapport entre la taille de son territoire et le nombre de ses habitants permet d'établir un contact direct entre l'ensemble des institutions ayant une forte influence sur la vie des jeunes. Comme certaines compétences ont été transférées vers la Communauté germanophone, l'échange entre les institutions communautaires sur la plupart des sujets affectant les jeunes s'est renforcé.

Ces raccourcis (entre les institutions et entre les personnes impliquées) permettent un échange rapide et efficace entraînant la résolution des problèmes.

Le point faible de ce système réside dans le fait qu'il subsiste souvent une structure informelle, ce qui le rend vulnérable et fortement influencé par les relations personnelles, voire les opinions politiques.



Développement de la politique de jeunesse

Il est évident que les responsables de la politique de jeunesse souhaitent résoudre les problèmes, corriger les faiblesses et améliorer la disposition des principaux domaines de cette politique. La nouvelle structure du Conseil de la jeunesse germanophone contribuera, en particulier, à établir une instance indépendante de conseil et de consultation représentant les jeunes. Également, l'approche ciblée d'une politique de jeunesse réussie, via l'animation socio-éducative et les instances consacrées à la jeunesse, contient des éléments très positifs. Si les acteurs concernés sont impliqués dans le développement du concept et ne sont pas réduits à de simples serviteurs d'une stratégie, cette approche peut également réussir.

A long terme, les concepts conçus pour atteindre les résultats, plutôt que la stratégie elle-même, risquent d'être problématiques. La période de cinq ans permet aux services de jeunesse de se concentrer sur leur travail plutôt que sur le développement de concepts, mais les évolutions sociétales (que ce soit les crises économiques, les défis environnementaux ou les développements technologiques) requièrent des ajustements en termes de politique de jeunesse et de stratégie. La politique de jeunesse doit s'ouvrir aux évolutions soudaines tout en maintenant un cap global.

La formation des travailleurs socio-éducatifs bénévoles est décrite de manière complète dans le nouveau décret; la partie pratique de cette formation est de grande importance pour la qualité de l'animation socio-éducative. Par ailleurs, les dispositions de la formation supplémentaire ne sont envisagées que pour les travailleurs socio-éducatifs professionnels, pas pour les bénévoles.

Education

Le système éducatif est également bien structuré, compte tenu de la taille de la population, et propose des possibilités appropriées à l'ensemble des groupes de jeunes. Les écoles à temps partiel comme mesure pour retenir et motiver les jeunes qui risquent de quitter le système scolaire sont un bon exemple: un petit groupe d'élèves peut facilement recevoir une assistance et une formation individuelles.

Cependant, la séparation précoce entre les types d'écoles secondaires est problématique. Il est essentiel que la possibilité de se réorienter (pour les jeunes qui pourraient avoir été mal orientés ou avoir mal choisi leur cursus) soit facilitée à différents points de ces parcours²⁹.

29. Ce problème a déjà été évoqué dans le Concept de développement régional en tant que futur projet. Une réforme du système scolaire est prévue pour contrer les effets décrits dans le texte.



Marché du travail

Bien que le taux de chômage dans la tranche d'âge des 15-24 ans soit assez faible (environ 14 %) et que le taux d'emploi de cette même tranche d'âge soit relativement élevé (35 %), les jeunes chômeurs représentent un problème pour la Communauté germanophone.

Les jeunes qui ont un niveau d'éducation moins élevé risquent notamment de ne pas réussir sur le marché du travail. D'un autre côté, ceux qui ont un diplôme au niveau de l'école secondaire ne sont pas épargnés non plus.

Les mesures pour amener les jeunes à l'emploi portent plutôt leurs fruits, mais ce groupe étant aussi le plus à risque de ne pas réussir, il a souvent besoin de mesures d'intégration (qui ne ramènent pas automatiquement les jeunes sur le marché du travail).

Santé

Les résultats inquiétants de la recherche sur la consommation de l'alcool par les jeunes soulignent qu'il est temps d'intervenir. L'éducation sanitaire dans les écoles se concentre sur l'éducation sexuelle et la prévention du VIH. Des approches plus larges semblent être requises.

Recommandations à la Communauté germanophone

Politique de jeunesse et animation socio-éducative

Recommandation 1

La politique de jeunesse dans la Communauté germanophone est un sujet transversal mais le groupe international d'évaluation a eu l'impression que la plupart des liens entre les différents domaines de la politique concernant les jeunes sont basés sur des contacts personnels plutôt que des connexions établies (cette bonne coopération est due à la taille de la Communauté germanophone, où « tout le monde se connaît »). Néanmoins, le groupe international d'évaluation estime que des liens devraient être établis entre les différents services des ministères ainsi qu'avec les autres institutions concernant les sujets liés à la jeunesse.

Recommandation 2

Dans la lignée de la première recommandation, une approche plus large et plus transversale de la politique de jeunesse sera institutionnalisée de cette manière. Le groupe international d'évaluation encourage le service de la jeunesse du ministère concerné de la Communauté germanophone à lancer cette coopération et à établir un réseau sur la jeunesse dans la Communauté germanophone comprenant, outre les représentants du secteur de la jeunesse, les représentants du système d'éducation formelle, de l'emploi, de la culture, de la santé, des médias et des sports.



Recommandation 3

La structure du forum de la jeunesse de la Communauté germanophone est en contradiction avec les principes du Forum européen de la jeunesse ; il sera donc restructuré. Le groupe international d'évaluation salue cette évolution et invite le gouvernement de la Communauté germanophone à impliquer le forum de la jeunesse dans les processus de décision, pas seulement en termes de politique de jeunesse mais également dans d'autres domaines.

Recommandation 4

Le groupe international d'évaluation salue la mise en place d'un cadre clair pour une évolution de la politique de jeunesse, en travaillant sur la base d'une stratégie de cinq ans. Mais compte tenu des difficultés changeantes du travail en faveur des jeunes, une telle stratégie doit pouvoir être flexible à moyen terme. Les programmes et projets à court terme pourraient même modifier la direction globale de la stratégie. Cela doit être possible, afin que l'animation socio-éducative ne soit pas bloquée ou dépassée, et qu'elle remplisse ses fonctions en touchant le plus grand nombre de jeunes possible. Les éventuelles évolutions doivent également se refléter dans l'évaluation de la politique de jeunesse et les évaluations des ONG, offices et centres d'information jeunesse.

Recommandation 5

Comme l'évaluation n'est pas qu'un simple instrument de mesure de la qualité comme base de financement supplémentaire, mais qu'elle doit également être un moyen d'améliorer des approches et des méthodes de travail, les résultats d'évaluation (anonymes) doivent aussi être transmis aux autres ONG de jeunesse. De préférence, ces résultats d'évaluation ne devraient pas être fournis que tous les cinq ans, car plus les retours sont proches de la fin de la période d'évaluation, plus leurs effets sont marquants. Le groupe international d'évaluation encourage le Conseil de la jeunesse à utiliser les évaluations annuelles, non seulement pour ajuster les programmes de travail des ONG de jeunesse mais également pour fournir des retours sur le travail de ces ONG.

Recommandation 6

La formation initiale des animateurs bénévoles et la formation complémentaire des animateurs professionnels sont définies de manière assez complète par le nouveau décret. Le groupe international d'évaluation estime que la formation des travailleurs socio-éducatifs bénévoles devrait être renforcée.

Recommandation 7

Le contenu des formations complémentaires des travailleurs socio-éducatifs professionnels doit être décrit de manière plus détaillée, de préférence en établissant un lien entre la formation, d'une part, et les thèmes des stratégies quinquennales et des programmes à court terme, d'autre part.



Education et emploi

Recommandation 8

Parce que le système éducatif de la Communauté germanophone est bien structuré, les jeunes peuvent recevoir une formation et une éducation dans l'ensemble des domaines. Les écoles secondaires se concentrent sur l'éducation soit générale, soit technique, et la formation en alternance (entreprise et école) permet d'intégrer rapidement le marché du travail. Egalement, la possibilité de participer à des formations d'enseignement supérieur à la fin de la formation professionnelle via une septième année dans le secondaire rend ce cursus intéressant pour les jeunes. Cependant, la séparation assez précoce entre cursus académique et professionnel risque d'occasionner de « mauvais » choix chez certains jeunes. Le groupe international d'évaluation suggère de développer des passerelles entre les différents cursus scolaires afin de permettre aux jeunes de se réorienter s'ils le souhaitent. Ainsi, le groupe international d'évaluation salue les avancées déjà évoquées dans le « Gerechter Zugang zur Bildung » du Concept de développement régional, selon lequel une réforme du système scolaire est prévue afin de permettre la perméabilité des systèmes scolaires et de favoriser un accès plus équitable aux différentes branches de l'éducation.

Recommandation 9

L'animation socio-éducative extrascolaire et le système éducatif manquent de liens et de coopération. Comme l'animation socio-éducative fournit également une éducation non formelle, une coopération entre ces domaines est recommandée.

Recommandation 10

Les informations sur le marché du travail sont correctement relayées dans la Communauté germanophone, depuis l'école maternelle, et permettent un contact avec les entreprises dans les deux premières années des écoles secondaires via des *Schnupperwochen* (stages d'exploration en entreprises). Mais le groupe international d'évaluation n'a pas eu d'informations sur la possibilité d'accéder à des informations spécifiques sur le marché du travail ou sur la formation ou l'éducation supplémentaire, après l'école secondaire. Si elles ne sont pas fournies, des informations (scolaires) spécifiques sur les options possibles après le diplôme doivent être développées.

Recommandation 11

Concernant la formation pour les chômeurs, aucune mesure de formation spécifique pour les jeunes en tant que groupe cible n'a été développée (même les mesures d'intégration et l'IBU ont plus de chances d'être utilisées par les jeunes). Comme l'IBU est une incitation financière plus ou moins ouverte pour la formation et l'emploi des jeunes chômeurs, les jeunes non inscrits au chômage



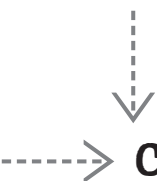
et les chômeurs plus âgés risquent d'être désavantagés. D'autres mesures s'imposent donc.

Santé et prévention

Recommandation 12

Comme l'abus d'alcool par les jeunes est perçu comme un problème majeur dans la Communauté germanophone, les mesures préventives et sanitaires doivent être encouragées. Le groupe international d'évaluation suggère une coopération pluridisciplinaire et transversale pour le développement d'une approche préventive commune qui pourra être réalisée dans le système éducatif formel et non formel, à travers les secteurs de l'animation socio-éducative, la santé, le marché du travail et la gastronomie, parmi d'autres. Une approche commune similaire doit également être développée pour la prévention de l'usage du tabac.





Chapitre 5 – Etude de cas : Le chômage des jeunes

Comprendre la politique de l'emploi : du niveau national au niveau local

« Parfois c'est compliqué, et parfois c'est plus simple : on peut trouver la sortie du labyrinthe. »

Voilà ce qu'une des personnes interrogées nous a confié. Il lui a fallu du temps pour maîtriser tous les détails, mais le groupe international d'évaluation est progressivement parvenu à faire le lien entre toutes les constituantes de ce qu'on pourrait appeler la « politique de l'emploi » destinée aux jeunes. Même si on est en droit de se demander si un effort de synchronisation ne permettrait pas de garantir de meilleurs résultats, et bien que les questions sur l'inflation des diplômes, sur les sanctions et sur l'efficacité de mesures telles que les subventions et les aides à l'emploi restent toujours en suspens, il semble y avoir une forme de consensus (auquel adhère parfaitement l'équipe internationale) reconnaissant le rôle complémentaire que jouent les pouvoirs fédéraux, régionaux et communautaires dans un système intentionnellement redondant (ce qui n'a pas empêché la Communauté germanophone de solliciter et d'obtenir un contrôle plus intégré des initiatives relatives à la formation et à l'emploi des jeunes). Il persiste néanmoins, étant donné le nombre d'administrations différentes concernées, des difficultés dans la mise en œuvre de la collaboration des institutions avec l'enseignement formel (qui pourrait permettre d'assurer une orientation préprofessionnelle plus soutenue) et avec les organisations communautaires ou les ONG (qui pourraient apporter un soutien et des pistes d'ouverture aux personnes les moins qualifiées et exclues du marché du travail).

La politique de l'emploi en Belgique fait intervenir tous les niveaux de gouvernance. L'administration fédérale est chargée des missions de sécurité sociale, de l'assurance chômage, du Code du travail, de l'imposition et de la



politique fiscale. Les administrations régionales³⁰ s'occupent des services de recherche d'emploi (ciblage des compétences et suivi des démarches) et des formations. Bien qu'il ait été affirmé que « l'intervention des communautés dans les questions liées à l'emploi est bien moindre », il est apparu clairement qu'un grand nombre d'activités et d'initiatives émanant des communautés ont un lien explicite ou implicite avec la formation professionnelle, l'employabilité et l'embauche. Ainsi, il a été admis que les acteurs et les parties prenantes se situent à trois niveaux :

- au niveau fédéral : l'Onem/RVA, Office national pour l'emploi ;
- au niveau régional : Actiris (à Bruxelles), le VDAB (en région flamande), le Forem (en Wallonie) et l'ADG (dans la Communauté germanophone) ;
- au niveau local : les associations à but non lucratif et les missions locales (généralement subventionnées par la région ou par la communauté).

La communication entre ces différents niveaux et les procédures internes ou communes (notamment concernant les approches manifestement différentes selon les régions) constituent un « facteur significatif » dans l'incapacité de la Belgique à constituer un gouvernement fédéral pendant la période étudiée. « Qui paie ? » et « qui contrôle ? » ont été des questions largement débattues, à l'origine de grandes dissensions ; bien que le niveau fédéral reste le garant de l'évaluation du comportement du demandeur d'emploi et de son éligibilité aux aides de sécurité sociale, les services de placement sont toujours gérés par les régions, qui ne sont jamais récompensées pour leurs résultats³¹. En 2004, un désaccord opposait la Wallonie et la Flandre au sujet des sanctions et des termes selon lesquels elles sont appliquées : on reprochait à la Wallonie de ne pas être assez stricte et, au contraire, à la Flandre de se montrer trop sévère dans l'évaluation du comportement face à la recherche d'emploi et dans l'application des sanctions. Le débat aurait pu être très complexe et inclure des questions liées aux sujets économiques et aux augmentations d'impôts car, finalement, les paiements de sécurité sociale auraient dans tous les cas été honorés par l'administration centrale (fédérale) ; c'est une posture absolument intouchable, même si certains affirment que le suivi des demandeurs d'emploi et les sanctions

30. Une personne interrogée nous a indiqué qu'il existe en fait quatre services régionaux d'emploi publics : en plus de ceux des trois régions (Flandre, Bruxelles, Wallonie), la Communauté germanophone bénéficie, depuis le début des années 1990, des compétences de la région wallonne. Une autre personne considère qu'il en existe cinq : les quatre précédemment cités auxquels s'ajoute le service fédéral.

31. Cela demeure un obstacle à la séparation structurelle au sein d'une politique commune. Voici un exemple typique : dans le système de justice pour mineurs en Angleterre et au pays de Galles, les sanctions relevant de la communauté doivent être financées par la commune tandis que les peines carcérales sont financées par l'Etat. Des mesures ont été mises en place pour que les communes qui parviennent à réduire le nombre de jeunes détenus (les maintenir en dessous d'un chiffre donné) soient récompensées. Une situation équivalente en Belgique reviendrait à récompenser d'une manière ou d'une autre les régions qui parviennent à atteindre de bons résultats sur les placements d'emploi, minimisant ainsi les paiements de sécurité sociale assurés par le niveau fédéral.



(ou les paiements) devraient être harmonisés. Un participant nous l'a indiqué : « La sécurité sociale est un pilier de l'Etat et si vous la maltraitez, il y aura des secousses. » La Belgique aborde la question de la sécurité sociale d'une façon très particulière et assez inhabituelle. Elle est gérée par les partenaires sociaux, les employeurs et les syndicats, tandis que le gouvernement conserve son rôle d'observateur. Les syndicats versent eux-mêmes les indemnités aux personnes sans emploi (si elles n'adhèrent à aucun syndicat, elles doivent se rendre dans une agence gouvernementale « neutre »).

L'« accrochage » décrit plus haut provient sans nul doute (au moins en partie) des différences entre les performances économiques des différentes régions. La Flandre était, et reste, la région la plus prospère. Toutes les provinces flamandes affichent un taux de chômage moins élevé qu'en Wallonie. Le taux de chômage chez les jeunes est inégal en fonction des régions mais reste particulièrement fort, même si jusqu'ici la Belgique a réussi à traverser la crise économique européenne dans de meilleures conditions que les Etats voisins, Allemagne exceptée. On est déjà en mesure d'apercevoir les futurs défis qui viendront s'ajouter aux défis actuels, notamment au niveau démographique : la population de la Flandre est vieillissante tandis que Bruxelles reste une ville particulièrement jeune. Le taux de chômage en Belgique est « excellent » chez les 30-54 ans et chez les personnes hautement qualifiées. Les inquiétudes actuelles et futures concernent les jeunes, les travailleurs plus âgés et les non-Européens (terme en usage pour ne pas dire « les immigrés », au sujet desquels il est très difficile d'avoir une conversation, voir plus bas). Une des tensions majeures dans ce dossier repose sur le bon équilibre à trouver entre l'attention portée aux mesures concernant les travailleurs âgés (dont la plupart « se retirent » du marché du travail à 59 ans en moyenne, même si l'âge de la retraite est fixé à 65 ans) et celles visant les jeunes.

Les caractéristiques principales du régime d'assurance-chômage en Belgique résident dans le fait que les allocations sont illimitées dans le temps (même si leur montant décline sur la longueur) et que les usagers deviennent éligibles à l'indemnisation maximale après un an de travail à temps plein. Il existe cependant des « contrôles » qui évaluent les efforts mis en œuvre dans la recherche d'emploi : candidatures, prospection, élaboration de CV et prises de contact avec les différents services. Ces évaluations se font en trois temps, après quoi les allocations peuvent être supprimées. Le montant des allocations est calculé en fonction du salaire du travail occupé précédemment et de la durée de la période d'inactivité. A ce sujet, un expert nous a confié ceci : « Nous estimons qu'il est plus juste, même si c'est beaucoup plus compliqué à mettre en place, d'avoir des contrôles permettant de distinguer les personnes qui font des efforts pour trouver du travail et celles qui n'en font manifestement pas, plutôt que d'appliquer une procédure unique et automatique. » Les sanctions sont rares et elles n'interviennent souvent qu'en cas de refus inconditionnel d'une offre considérée équitable et prometteuse, répondant à la description de « tout à fait humaine ». Lorsqu'une personne n'est pas en mesure de recevoir



d'indemnités de chômage ou d'aide sociale, elle peut solliciter le soutien du Service de l'emploi.

Les jeunes qui n'ont jamais travaillé sont éligibles à « l'indemnité d'attente », une allocation spéciale accessible dès qu'une personne décide qu'elle est arrivée au terme de ses études. Les indemnités différentielles sont calculées et versées en fonction de l'âge et de la situation familiale. Les personnes éligibles les perçoivent pendant neuf mois à partir de la fin de leurs études. Les raisons motivant l'existence de ce système ont été expliquées comme suit :

« L'avantage de ce système propre à la Belgique réside dans le fait qu'ils [les jeunes] sont automatiquement enregistrés dans le fichier du service de l'emploi régional. Sans cette indemnité, il serait très difficile de les intégrer au système³². Les jeunes s'inscrivent instantanément, afin de percevoir leur indemnité d'attente le plus tôt possible et il devient donc possible d'interagir avec eux dès le départ. »

Les débats à propos du processus d'insertion dans le marché du travail et ses pratiques sont présents dans tous les pays européens : comment développer « l'employabilité », créer des emplois et stimuler l'embauche de jeunes travailleurs ? La rhétorique nationale et européenne au sujet des « économies fondées sur la connaissance » sonne plutôt creux au regard du grand nombre de jeunes diplômés peinant à mettre un pied dans le monde du travail. Actuellement, on débat également de « l'inflation des diplômés », une situation dans laquelle les jeunes se retrouvent à accepter des emplois pour lesquels ils sont surqualifiés parce qu'ils sont contraints de le faire ou tout simplement parce que c'est ce qu'on attend d'eux. Même si elles sont parfois critiquées, la position et les procédures adoptées en Belgique sont relativement claires :

« Si vous refusez un emploi convenable, les allocations peuvent être supprimées pendant une période indéterminée : quatre semaines, huit semaines, voire plus. C'est la législation du travail qui définit si un emploi est convenable ou non, en fonction du niveau de salaire, de la distance entre le lieu de travail et le domicile et des conditions d'embauche. Il peut y avoir des refus motivés par des raisons religieuses ou morales, et dans ce cas un juge est chargé d'arbitrer la situation.

32. C'est exactement ce qui s'est passé au Royaume-Uni lorsque le droit à la sécurité sociale a été retiré aux jeunes de 16 et 17 ans en 1988. La plupart de ces personnes ont simplement disparu dans la nature, ne voyant plus l'utilité de se rendre dans les agences pour l'emploi (les « Job Centres » ou « Careers Service ») s'il n'y avait plus d'argent à la clé. Il aura fallu six ans pour que ce phénomène, maintenant appelé « NEET » (pour Not in Education, Employment or Training) et qui s'intéresse aux jeunes qui ont quitté l'école, qui sont sans emploi et qui ne suivent pas de formation, soit « découvert », reconnu par les politiques (Istance *et al.*, 1994) et qu'il fasse l'objet de recherches. Deux décennies plus tard, le Royaume-Uni, comme beaucoup d'autres pays, connaît toujours des difficultés à mettre en place des mesures en faveur des personnes considérées comme des NEET, cette notion ayant été élargie à toutes les personnes qui ont quitté prématurément le système éducatif, qui ont été exclues définitivement des établissements scolaires, et aux jeunes adultes entre 18 et 24 ans. Cette généralisation peut être techniquement pertinente, mais elle brouille les pistes et rend le débat politique confus.



Il devient difficile de déterminer ce qu'est un parcours "normal" pour rentrer sur le marché du travail. Il y a plusieurs façons de l'intégrer. Certains jeunes sont déjà sur le marché du travail avant même d'avoir fini leurs études, mais ce n'est pas le cas de tous. Au bout d'un an, les diplômés et l'expérience deviennent presque inutiles et, au moins en théorie, un boulot d'agent d'entretien devient une proposition "convenable" même pour un jeune diplômé d'université. Il y a de fortes chances que la proposition n'aboutisse pas, mais c'est un outil qui peut être utilisé pour sensibiliser les gens et les forcer à aller chercher au-delà de leurs aspirations de départ. Et il faut qu'ils se rendent compte que leur état d'esprit et les efforts qu'ils mettent en place pour chercher du travail finiront par payer. Ces signaux sont donc déterminants.

Il y a toujours des compromis³³ entre le fait de trouver un travail instantanément mais ne correspondant pas à l'idéal visé et le fait d'attendre jusqu'à trouver une offre plus proche de cet idéal. Et le fait d'attendre peut ajouter des difficultés : l'obsolescence des capacités et des connaissances et l'attitude que peuvent avoir les employeurs face à ceux qui ont quitté le marché du travail pendant un an.»

Il a été soulevé qu'il n'existe que très peu d'emplois temporaires ou occasionnels en Belgique. De même, très peu de gens (relativement aux autres pays) sont surqualifiés par rapport à l'emploi qu'ils occupent (voir études Pisa de l'OCDE). Des offres d'aide à la création d'entreprise sont également mises à disposition des jeunes visant une activité non salariée. Ces aides peuvent être « passives » ou « actives ». L'aide « passive » leur permet de se lancer et, en cas d'échec, ils peuvent réintégrer le processus de chômage en tant que « travailleurs » et demander les allocations de chômage. L'aide « active » nécessite l'élaboration et la validation d'un *business plan*, à la suite de quoi le candidat perçoit une avance sur ses allocations de chômage. Si son entreprise n'est pas viable, on calcule la différence entre ce qui a été perçu et ce qui aurait été alloué si la personne était restée sans emploi.

Le problème belge ne concerne pas les jeunes déjà présents sur le marché du travail et dont la situation est très rarement précaire (contrairement aux autres pays) ; le problème se situe davantage dans la mise en place de l'orientation des jeunes et de l'accès à des postes convenables sur le marché du travail. Une des personnes que nous avons interrogées fait l'observation suivante : « Nous aurions sûrement un meilleur marché de l'emploi si nous pouvions bénéficier du modèle de flexicurité de l'euro, mais il faudrait arriver à convaincre beaucoup de personnes. » La Belgique garantit cependant l'un des salaires minimaux les plus hauts en Europe, ce qui confère indéniablement sécurité et protection aux personnes déjà intégrées au monde du travail, mais peut représenter un frein chez les employeurs qui ne souhaitent pas prendre de risque de recrutement en

33. C'est une notion qui avait été abordée beaucoup plus tôt, mais cette fois du point de vue des jeunes chômeurs. Comme la plupart d'entre nous, ils s'engagent dans des « compromis » : la grande question était de savoir sur la base de quels critères ils le font et s'ils sont conscients de ces critères, à défaut de les comprendre. Ils peuvent d'ailleurs être très différents des nôtres (Williamson, 1982).



période de crise. C'est la raison pour laquelle le programme Activa a été créé : un dispositif décrit comme « mutuellement bénéfique » par l'Office national de l'emploi, qui encourage les employeurs à engager des jeunes chômeurs percevant des allocations depuis plus longtemps qu'une période spécifique.

Bien que la politique de l'emploi pour les jeunes ne soit pas spécifiquement placée sous la responsabilité des communautés, le groupe international d'évaluation a pu noter qu'un grand nombre de projets culturels et communautaires s'intéressent au sujet de l'emploi, notamment dans les zones en déclin industriel et dans les territoires isolés (deux secteurs particulièrement touchés par le chômage des jeunes). Ces projets s'attachent parfois à rectifier ce que l'on considère comme des « erreurs d'orientation », souvent commises non pas par les étudiants, mais par leurs parents ou par leur école. Ils tentent de motiver les jeunes vivant dans des secteurs où la pauvreté grandissante, la baisse du nombre d'offres d'emploi et d'opportunités dans les entreprises aux alentours finissent par ronger leurs espoirs et aspirations. Parfois, ils s'engagent même dans la mise à disposition de formations et d'habilitations car, comme nous l'a indiqué une personne interrogée : « Nous concevons bien que tous ne finiront pas embauchés, mais nous essayons de les rapprocher le plus près possible du marché du travail. » Le groupe international d'évaluation a également recueilli le témoignage suivant :

« Ce secteur connaît le chômage et l'échec. Les gens pensent qu'ils sont condamnés. Nous cherchons à développer la confiance en soi et encourager l'idée que les gens ont la possibilité de changer les choses de l'intérieur. Nous devons les aider à devenir plus réalistes (...) Sinon, on les laisse sur le bord de la route. Nous cherchons à leur apporter du soutien, mais à éviter la dépendance. [L'un de nos projets] s'attache à faire renaître l'espoir chez les jeunes qui semblent avoir abandonné. »

Ce centre d'aide sociale dans la Communauté française a proposé une gamme incroyablement vaste d'opportunités, d'activités et d'expériences via des aides aux niveaux scolaire, familial, parental, culturel, sanitaire et professionnel. Grâce à une myriade de sources de financement, il a réussi à établir de « multiples projets et partenariats », permettant à environ 200 jeunes entre 18 et 30 ans de participer à des programmes d'inclusion sociale, de formation et d'apprentissage, même si, comme les personnes interrogées nous l'ont indiqué, « nous n'avons pas de ligne de conduite visant spécifiquement cette tranche d'âge ». Il s'agit d'une activité communautaire permettant une « première approche » dans le développement et l'orientation professionnelle, qui représente un élément déterminant de la politique générale de la formation et du marché de l'emploi.

Certains aspects concernant la relation entre la politique de l'emploi et celle de la sécurité sociale ont laissé le groupe international d'évaluation perplexe, entre autres l'inégalité apparente entre les structures et les dispositifs pour les jeunes, selon leur appartenance ou non à la nationalité belge. Les non-Belges peuvent prétendre à l'allocation d'attente, mais ils ne peuvent pas bénéficier du contrat d'intégration (comme à Charleroi par exemple) : la question reste posée quant à la logique motivant cette mesure en termes d'intégration. D'autre part,



Bruxelles, qui est pourtant une ville dont la démographie trouve sa particularité dans le décalage entre le nombre de jeunes natifs de la ville et le nombre de jeunes immigrés, ne propose pas de mesure spécifique pour ces derniers, malgré leur présence disproportionnée dans la région de Bruxelles-Capitale et le taux de chômage particulièrement élevé au sein de cette population.

En dépit des apparences, raisonnablement, en tant que système complet et associant le marché du travail et l'emploi, la Belgique fait clairement face à un certain nombre de défis sur ce front, dont certains sont liés à la structure fédérale et d'autres à la pertinence et à la durabilité.

Premièrement, les économistes sont toujours préoccupés par trois problèmes autour des stratégies d'insertion sur le marché du travail: l'inertie (qui serait arrivée de toute façon), la substitution (un groupe de chômeurs laisse la place à un autre) et le déplacement (un type de jeune, par exemple, est remplacé par un autre). On a reconnu, avec précaution, qu'au moins un de ces problèmes était probablement répandu et qu'il fallait les explorer plus en détail. Dans le cas de l'inertie, on a reconnu qu'une question importante était de savoir si, dans le contexte du programme Activa, les employeurs attendaient désormais d'engager des personnes dans des catégories où ils ont l'habitude de recruter, uniquement après avoir atteint la période d'éligibilité, afin de bénéficier des subventions.

Deuxièmement (et cette question n'a pas trait qu'à l'emploi), il existe un problème significatif à propos de la mobilité à l'intérieur de la Belgique. Cela provient en partie des problèmes de langues, même si les barrières linguistiques à l'emploi transcendent les questions de mobilité. Dans la région de Bruxelles-Capitale, par exemple, certains habitants (immigrés) ne parlent aucune des langues principales. Cependant, il existe différents problèmes d'emploi pour les francophones travaillant dans la région flamande; il est bien entendu plus facile pour eux de travailler dans la région de Bruxelles-Capitale. Les autres, néanmoins, travaillent bien dans la région flamande. Mais, à plusieurs reprises, le groupe international d'évaluation a entendu que les Belges sont «nés avec une brique dans le ventre», autrement dit qu'ils ne sont pas enclins à la mobilité. Au cours d'une visite dans une commune rurale, on nous a précisé ceci:

«Nous sommes au milieu de nulle part ici, et [les jeunes] ne pensent pas aux possibilités qu'ils ont ailleurs. Les enfants ne sont pas ouverts au monde extérieur. Certains le sont, évidemment. Et d'autres commencent à l'être. Mais ici, dans les petits villages, ils sont vraiment coincés, bien que nous soyons à 10 kilomètres de la frontière.»

La question de la mobilité interne a émergé dans des discussions à d'autres moments au cours des visites du groupe international d'évaluation. Une variété de facteurs donne bel et bien lieu à l'effet «brique dans le ventre». Nous n'avons pas détecté une grande motivation à y répondre, bien que ces facteurs affectent le marché du travail et la mobilité de l'emploi, et même si, techniquement, «la définition d'un emploi "adapté" ne s'arrête pas aux frontières régionales... La définition est de 12 heures, en comptant le temps de transport, dans un



rayon de 25 kilomètres ». Une personne interrogée, animateur culturel, estime qu'une plus grande mobilité (même au sein de la même région linguistique) contribuerait à ouvrir les esprits et les horizons :

« A propos de la construction de liaisons : même s'il en existe déjà de nombreuses, nos jeunes ne les utilisent pas, même Namur est trop éloignée. Les jeunes ne saisissent pas ces occasions d'élargir leur horizon et de rencontrer d'autres jeunes qui vivent les mêmes situations qu'eux.

Nos jeunes ne sont pas particulièrement intéressés par l'idée d'un échange européen ; ils ont peur, très peur, et cet endroit est également leur zone de confort, où ils se sentent "chez eux", ce qui est évidemment le cas. Mais aller à la rencontre d'autres gens serait très intéressant. L'un de nos centres de jeunes devrait vraiment proposer quelque chose comme ça. »

Troisièmement, l'observation selon laquelle « certains habitants ne parlent aucune des langues principales » cause des inquiétudes, non pas en soi mais à cause de l'apparente réticence politique, et peut-être culturelle, à répondre au problème. Comme l'une des personnes interrogées l'a remarqué, « nous ne disposons d'aucune mesure dont le groupe cible serait les immigrés car il s'agit d'une question trop compliquée et trop délicate ». Le groupe international d'évaluation a appris qu'il existait une « différence majeure » entre la participation au marché du travail des citoyens de l'Union européenne et celle des immigrés, et que l'on reconnaissait à mots à peine couverts qu'il existait une « discrimination claire contre les immigrés ». L'ouverture de la société belge a attiré un flux considérable d'immigration et d'immigrés, qui représentent aujourd'hui quelque 12 % de la population, mais la « deuxième étape, l'intégration des immigrés dans la société belge », a échoué. On a suggéré que la Communauté française avait particulièrement besoin de se pencher davantage sur la question de l'intégration (voir le chapitre 3).

Le groupe international d'évaluation souhaiterait également commenter la question du « quatrième côté du triangle »³⁴ en matière de jeunes et d'activité indépendante. Il existe un débat de longue date sur le fait qu'une petite minorité de jeunes n'a ni les bagages ni la motivation suffisante pour s'engager avec réussite, à long terme, dans l'entrepreneuriat (MacDonald et Coffield, 1991). Aux plans commerciaux, aux financements de départ suffisants et à l'appui et au soutien appropriés (le triangle habituel de la création d'entreprise) doit s'ajouter une détermination courageuse à faire face aux aléas de l'activité de l'entreprise. Certains affirment que les jeunes n'ont pas assez d'expérience de la vie pour une telle détermination. Il existe assurément certains faits prouvant que des entreprises à fort potentiel lancées par des jeunes s'écroulent alors même que leur réussite est imminente, soit par la démoralisation à l'idée que l'entreprise ne sera jamais une réussite (alors même qu'elle est en passe de le devenir), soit parce que la première vague de réussite entraîne de trop lourdes dépenses et un dépôt de bilan. Aucun de ces problèmes n'a été évoqué dans

34. Cette phrase a été formulée par Williamson au cours d'une évaluation des initiatives de l'entreprise au sein du programme Petra : voir Williamson H. *et al.* (1993).



la présentation technique des structures pour le soutien à l'entreprise; il faut peut-être les considérer plus sérieusement.

Le principal problème de la politique de l'emploi est, cependant, celui de la séparation des responsabilités à travers les niveaux, régions et communautés linguistiques. Il peut certes exister certaines complémentarités, soit fortuites, soit planifiées, entre la distribution de la sécurité sociale, les mesures d'insertion sur le marché du travail et les activités d'orientation professionnelle; mais un certain nombre de commentateurs ont observé que le fait d'établir des connexions durables demeurerait problématique. «Le contexte institutionnel en Belgique fait qu'il est difficile de travailler avec l'ensemble des acteurs.» Cette critique devient plus évidente et plus prononcée dès lors qu'on observe ce que l'on pourrait appeler les zones «limitrophes» de la politique. On a régulièrement reproché aux écoles de ne pas parvenir à fournir des conseils professionnels et une éducation préprofessionnelle de qualité, symptôme d'une «rupture» entre l'éducation et le travail. On a accusé les associations locales et les instances spécialisées travaillant avec des groupes particuliers (par exemple les délinquants) de ne pas contribuer à hauteur de ce qu'elles pourraient (bien que nous les ayons observées en train de faire une contribution personnalisée au programme de l'emploi).

De plus, la rupture perçue et supposée ne se situe pas tant à un niveau institutionnel ou administratif. Elle demeure, peut-être grandement à cause de cela, mais également pour des raisons culturelles établies, dans le cycle de vie des jeunes, car en Belgique il n'existe pas de tradition d'une combinaison études-travail³⁵. Ainsi, les jeunes finissent leurs études sans expérience de travail, rendant la transition vers le marché du travail (nonobstant les autres politiques et structures) d'autant plus difficile.

Dans l'ensemble, la plupart des personnes interrogées se sont accordées pour dire que le cadre actuel de la politique de l'emploi n'est pas durable et qu'il est inefficace, coûteux et désavantageux pour les jeunes, qui ont été exclus du marché du travail à cause de la protection accordée aux travailleurs plus âgés, lesquels ont toujours la possibilité de «faire des pauses» tout en étant généreusement financés. L'argument consistait à dire qu'une plus grande cohérence entre l'éducation (l'enseignement), la formation professionnelle et l'emploi est nécessaire. Le groupe international d'évaluation peut affirmer que la Communauté germanophone a su mettre à profit et établir des connexions

35. Exception faite de la Communauté germanophone qui a mis en place un «système dual» d'éducation et de formation qui prévaut en Allemagne et en Autriche (voir le chapitre 4). Cependant, en Belgique, cette initiative n'est pas saluée comme un rapprochement entre le monde du travail et l'apprentissage et la promotion de l'accès et des opportunités pour les jeunes moins concentrés ou intéressés par les voies académiques. On la décrit en Belgique comme un élément qui éloigne les jeunes d'un apprentissage précoce, d'où le nombre apparemment disproportionné de jeunes qui «quittent l'école prématurément» au sein de la Communauté germanophone: nombre d'entre eux suivent en réalité des apprentissages.



entre ces responsabilités plus efficacement qu'ailleurs en Belgique, malgré certains avis négatifs sur «l'apprentissage» (ce qui irrite manifestement la Communauté germanophone puisqu'il s'agit là de l'un des fondements de sa stratégie d'emploi des jeunes). Une opinion très répandue consiste en effet à affirmer qu'en ces temps économiques difficiles, la Belgique se doit d'examiner de près ses dispositions actuelles et d'améliorer l'intégration et la connexion de l'éducation, la formation et l'emploi des jeunes. Bien que l'on reconnaisse que l'éducation générale doive conserver une certaine autonomie et indépendance vis-à-vis du marché du travail, l'école doit cependant assumer des activités particulières, par exemple en matière d'orientation professionnelle et scolaire, en intégrant, de plus en plus, la possibilité de participer à des stages et des essais professionnels. Il convient également de prêter attention à l'orientation et à la formation professionnelle en accordant plus de valeur à cette dernière, ainsi qu'aux structures et pratiques relatives aux versements des indemnités de sécurité sociale. Ces compétences sont imbriquées dans différents niveaux de gouvernance, ce qui signifie que ce débat important est lié de manière inutile à un débat politique plus large. Cependant, comme un expert en emploi l'a observé :

« Il n'existe tout simplement pas assez de liens. La complexité de l'éducation comme responsabilité de la communauté, de l'orientation comme responsabilité régionale, et des allocations comme responsabilité fédérale rend l'intégration nécessaire difficile. »

Il s'agit là d'un sentiment évoqué par toutes les personnes interrogées. Un débat serait en cours sur le développement, la reconnaissance et le transfert des compétences, y compris la relation et les responsabilités partagées entre le niveau fédéral et les régions de Belgique. Pour la population en pleine croissance de jeunes déjà en marge du marché du travail ou qui risque de le devenir, une plus grande cohérence est urgente.





Chapitre 6 – Conclusions et recommandations

Défis qui se posent à l'ensemble du pays

L'une des dernières innovations procédurales mises en place dans le cadre des analyses internationales des politiques nationales de la jeunesse, conduites par le Conseil de l'Europe, consiste à fournir les premières réactions du groupe international d'évaluation aux représentants des autorités gouvernementales. Il s'agit d'une procédure expérimentale et provisoire, qui peut être abrogée. Ce fonctionnement offre toutefois la possibilité de tester les premières idées auprès des personnes qui figurent «à l'intérieur» du cadre politique, et de jauger leurs réactions. Le groupe international d'évaluation ne s'exprime pas nécessairement, à cette étape-là, d'une seule et même voix: les membres du groupe expriment différents défis et préoccupations, puis le groupe convient des questions prioritaires à partager avec les représentants du gouvernement, pendant le temps qui leur est imparti. Un débat approfondi permet souvent de renforcer le consensus sur le degré d'importance des questions soulevées, même s'il permet aussi d'affiner les arguments en faveur de telle ou telle question.

En Belgique, les premières réactions devaient évidemment porter sur les trois communautés. Le groupe d'évaluation s'est efforcé de formuler des idées qui trouveraient un écho dans les trois communautés, bien que de façon différente. Les questions spécifiques à chaque communauté ont été laissées au soin des rapporteurs des communautés et ont été traitées dans les chapitres 2, 3 et 4.

Sept questions – s'appliquant, comme l'indique le titre de cette partie, à «l'ensemble de la Belgique» – ont été soulevées et débattues. Ces points ont été globalement acceptés, bien qu'ils n'aient pas fait l'objet d'un accord unanime. Certaines de nos préoccupations ont pu être clarifiées, et nous avons essayé de les revoir et de les développer. Les sept points ont ensuite été abordés lors de l'audition nationale, qui s'est tenue en février 2012. Du point de vue de la politique de jeunesse, plusieurs des thèmes abordés sont étroitement liés; nous avons dû les distinguer pour une meilleure compréhension conceptuelle. L'élément, de loin, le plus controversé concerne notre analyse et nos



commentaires sur la question de la mobilité; peu de personnes ont toutefois contesté le fait que les questions suivantes, y compris celle de la mobilité, méritent un débat plus poussé, compte tenu de la diversité *des* politiques et *de* la politique en Belgique.

1. Cohérence et incohérence des zones de transition vers le marché du travail

Le groupe international d'évaluation est resté perplexe face à l'absence manifeste de lien entre, par exemple, la prise de conscience des problèmes économiques dans l'éducation formelle, la préparation professionnelle, la formation professionnelle, les programmes d'insertion sur le marché du travail, et la politique en matière d'allocations de chômage et de sécurité sociale. En d'autres termes, les choses semblaient (à quelques exceptions près, comme en témoigne la Communauté germanophone) « partir dans tous les sens ».

Après discussion, le groupe international d'évaluation est parvenu à la conclusion qu'il n'avait pas totalement saisi les complexités des dispositions administratives relatives aux jeunes, à différentes étapes. Il a été constaté que le groupe international d'évaluation n'avait pas eu l'occasion de collaborer avec la politique de l'emploi régionale (ou devrait-on écrire « Régionale » ?) et que, par conséquent, ses perspectives étaient fondées sur des informations incomplètes (il s'agit d'un risque courant dans le processus d'analyse internationale). Le défi en matière de politique, comme l'affirmaient les parties prenantes belges, ne consistait pas à imposer la mise en place d'une meilleure collaboration, mais à veiller à l'émergence d'une cohérence appropriée, par le renforcement des rôles et des responsabilités de chaque « segment », en se fiant au fait que chacun de ces segments connaît ses propres limites. Le groupe international d'évaluation n'était toutefois pas totalement convaincu (voir le chapitre 5). Après avoir reçu de plus amples informations, il a pu constater une plus grande cohérence entre la formation professionnelle, les programmes d'insertion sur le marché du travail et la politique de sécurité sociale. Mais le groupe international d'évaluation est resté dubitatif quant à la quantité d'efforts que ces liens verticaux (entre les communautés, les régions et l'Etat belge) déployaient pour coopérer horizontalement avec d'autres secteurs de la politique (y compris le travail en faveur de la jeunesse) qui pourraient, et devraient sans doute, jouer un rôle essentiel pour toucher des jeunes en dehors de tout circuit éducatif et professionnel, et pour soutenir ce que l'on pourrait appeler la « première étape » de l'orientation professionnelle.

2. Valeurs et moteurs de la « politique de jeunesse »

La Communauté française adopte une position très claire quant aux valeurs sur lesquelles repose sa politique de jeunesse: elle vise à favoriser l'émergence de citoyens responsables, actifs, critiques et solidaires (Cracs). Dans les autres communautés, il semble plus difficile de comprendre, encore moins d'interpréter, les fondements philosophiques essentiels de la politique de jeunesse. Le discours de l'émancipation s'est souvent heurté à la soif



d'efficacité. L'expression de l'autonomisation dissimule parfois un intérêt pour la réglementation et le contrôle.

Evidemment, des conflits inévitables se produisent ici. Personne ne viendrait contester les aspirations à une «bonne gouvernance démocratique» ou à ce que l'on appelle une «société civile durable». Pour y parvenir, il faudra nécessairement employer des termes tels que participation, citoyenneté et inclusion sociale. Et dès que quelqu'un tentera de prendre les rênes, qu'il s'agisse d'individus ou d'organisations, ses actions seront toujours considérées comme hypocrites ou purement symboliques. L'élan démocratique n'apprécie guère la conditionnalité restrictive.

D'un autre côté, à une époque où la vie des jeunes et la société dans laquelle ils vivent sont face à des défis de taille, des idées telles que la création de plateformes permettant aux jeunes de s'organiser selon leurs propres conditions, ou permettant à l'animation socio-éducative de s'organiser selon ses propres conditions, constituent, selon l'expression employée par l'un des membres du groupe international d'évaluation, de «grandes libertés». Au cours de l'audition nationale, la Communauté flamande a défendu, avec ferveur, son engagement pour un travail «émancipateur» auprès des jeunes et son désir de stimuler leur participation active: en période d'austérité, la politique de jeunesse devrait faire en sorte que «les jeunes n'aient pas à se serrer la ceinture». Il s'agit d'une position plus que louable, que le groupe international d'évaluation conseille sincèrement, à certains égards. Une étude sur la délinquance avait toutefois souligné que «la liberté peut éveiller la méfiance de l'adolescent, puisqu'il peut l'assimiler à de l'abandon». On pourrait débattre sérieusement de la place qu'occupent le travail en faveur de la jeunesse et la politique de jeunesse sur le continuum entre l'individualisation et l'instrumentalisation – débat dans lequel Filip Coussée, lui-même flamand, s'est trouvé en première ligne dans le cadre des études conduites par le Conseil de l'Europe sur l'histoire du travail en faveur de la jeunesse en Europe.

Le compromis est certainement difficile à trouver. Comme le soulignait Julius Nyerere, premier président noir de Tanzanie, dans son discours d'investiture: «Sans discipline, la liberté conduit à l'anarchie, mais sans liberté, la discipline conduit à la tyrannie; il faut donc trouver le juste équilibre entre les deux.» Dans un autre registre, on dit souvent que «la liberté des uns s'arrête là où commence celle des autres»³⁶.

Tout cela ne vise qu'à soutenir l'idée selon laquelle la conditionnalité ne devrait poser aucun problème aux jeunes, aux organisations pour les jeunes ou aux autres organismes «indépendants». Tout dépend des conditions qui

36. Pour une illustration récente de l'application de cette idée de politique contemporaine (en matière d'enseignement supérieur) au Royaume-Uni, consulter la conférence de Simon Szreter sur «The Idea of a University in a Democracy» (l'idée d'une université dans une démocratie). Szreter est professeur d'histoire et de politique publique à l'université de Cambridge.



sont fixées et, comme nos collègues en Belgique, nous déplorerions toute action qui ne serait entreprise que parce qu'elle poursuit le vague objectif de l'« employabilité ». Cependant, ce qui était perçu comme de « grandes libertés », tantôt accordées, tantôt revendiquées, constituerait, à nos yeux, un luxe et un laisser-aller en période d'austérité. Tout comme la Communauté germanophone est impatiente d'adapter son travail en faveur de la jeunesse afin d'encourager et d'aider les jeunes à rester, le groupe international d'évaluation croit qu'il conviendrait d'expliquer clairement les éventuels objectifs globaux du travail en faveur de la jeunesse ; s'il n'est pas simplement question d'aider les jeunes à s'épanouir, quels sont véritablement les objectifs plus vastes ? Citoyenneté, inclusion, intégration, bien-être, prévention de la criminalité, employabilité, ou autre chose encore ?

3. Liens manquants

Le groupe international d'évaluation pense avoir acquis une bonne compréhension de la politique de jeunesse, telle que formulée et mise en œuvre dans les trois communautés. En s'appuyant sur cette base, il a engrangé suffisamment de connaissances sur les actions régionales et fédérales qui affectent la vie des jeunes, de diverses manières. Toutefois, à l'appui de l'affirmation « C'est plus compliqué que ça », le groupe international d'évaluation est resté assez dérouté par le rôle des communes et des provinces : que font-elles ou devraient-elles faire ? Le groupe international d'évaluation est notamment resté perplexe quant au rôle des communes de la région de Bruxelles-Capitale (qui n'est pas une province) et quant au rôle de la province dans le cas d'Anvers (centre d'attention du groupe international d'évaluation lors de ses réflexions et capitale européenne de la jeunesse en 2011).

De toute évidence, ces interrogations ont suscité la même perplexité chez nos collaborateurs belges. La coordination de tous ces niveaux d'administration relevait du défi, notamment lorsque aucun décret ne venait servir de cadre. Cependant, il a été une fois encore suggéré que le groupe international d'évaluation, en adoptant un point de vue extérieur, n'avait peut-être pas correctement assimilé la « réalité ». Alors que, dans d'autres débats, il avait été affirmé que les responsabilités étaient clairement délimitées, on soutenait ici que lorsqu'un niveau présentait des faiblesses, d'autres niveaux politiques, plus actifs, étaient en mesure de « colmater la brèche ». En d'autres termes, les faiblesses étaient compensées par des forces. De plus, une mise en garde avait été émise quant au fait de ne pas peser de façon excessivement formelle (et légaliste, à travers des décrets) sur la politique locale : il était important de respecter l'autonomie et l'indépendance des dispositifs locaux. Il fallait donc persuader ces derniers de la nécessité d'adopter une vision, sans que celle-ci ne vise à les contrôler ou à les soumettre. Quant aux fédérations d'organisations (de jeunesse), dans les provinces, leur rôle était de soutenir la mise en place et l'exécution du travail local auprès des jeunes et des services locaux de jeunesse.



Le groupe international d'évaluation n'est pas tout à fait convaincu par cette approche, en particulier si de tels accords sont généralement volontaires et permissifs. En période de difficultés économiques, sans exigence réglementaire, il est fort probable que ces accords disparaissent. Enfin, le groupe international d'évaluation est totalement incapable de se prononcer sur la situation de Bruxelles (malgré les informations présentées ci-après) ; comme l'a souligné l'un de nos collaborateurs de Belgique, « les choses sont complètement différentes, Bruxelles est un monde à part ».

4. Accès différencié et approches variables

Le groupe international d'évaluation a été frappé par les formes, apparemment très distinctes, de services proposés aux jeunes, non pas en fonction de la langue, mais en fonction de l'ethnicité – et donc, vraisemblablement, en fonction de l'émigration et de l'intégration. Cet aspect était peut-être moins évident dans des villes de la Communauté française telles que Charleroi que dans des villes de la Communauté flamande telles qu'Anvers, mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agissait d'un aspect manifeste. C'est dans la région de Bruxelles-Capitale que cette différenciation était la plus claire puisque les jeunes issus de l'immigration représentent une part non négligeable du nombre total de jeunes. Etant donné les spécificités de la Belgique, le groupe international d'évaluation en a conclu que la question de l'intégration devrait figurer au cœur de la politique de jeunesse et des pratiques en faveur des jeunes (globalement, ce n'est pas le cas actuellement) et que la politique de jeunesse devrait s'aligner davantage sur la politique de l'intégration.

Cette analyse et cette orientation semblent avoir bénéficié d'un certain soutien auprès de nos collaborateurs belges, bien que des doutes subsistent quant à la manière de traiter efficacement ce problème. L'immigration, qualifiée de « question très complexe », relève en effet des compétences de quatre services publics fédéraux, chargés des différents aspects ayant trait à la migration d'individus : immigration, citoyenneté, demandes d'asile, réfugiés et ainsi de suite. Il a également été admis que les modèles de politique de jeunesse qui font l'objet d'un consensus considérable au sein des Communautés française et flamande ne sont guère compatibles dans le cas de Bruxelles, alors même que ces modèles sont les fondements de l'élaboration de la politique de jeunesse dans cette région. Il a été reconnu qu'il existait un « grand vide » par rapport à la situation de Bruxelles, qui est souvent commodément négligée, alors même qu'elle exige une attention assez urgente. Le regard « d'étrangers en pays étranger » (tel que le groupe international d'évaluation) s'est parfois avéré nécessaire pour rappeler aux « autochtones » que ce problème est bien réel. En effet, au cours de l'audition nationale, le bien-fondé de ces observations a été reconnu, bien que les représentants du pays hôte aient affirmé qu'il existait déjà des « progrès » en la matière, notamment l'annonce, lors de l'audition nationale, de la prochaine mise en place d'une plate-forme commune à la Communauté française et à la Communauté flamande visant à promouvoir ces questions et à développer la politique de jeunesse à Bruxelles.



5. Conseils de la jeunesse

Le groupe international d'évaluation a remarqué que ni le Conseil de la jeunesse de la Communauté française ni le Conseil de la jeunesse de la Communauté germanophone n'étaient constitués conformément aux critères relatifs aux conseils nationaux de la jeunesse établis par le Youth Forum Jeunesse (le Forum européen de la jeunesse). Pourtant, les trois conseils de la jeunesse de Belgique sont représentés au sein du forum. La Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale, adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, évoque toutefois la création de structures sensibles aux circonstances locales et régionales.

Sans vouloir empiéter sur les formulations et les perspectives établies dans le cadre des conseils de la jeunesse, l'opinion du groupe international d'évaluation était partagée concernant tous les conseils de la jeunesse en Belgique. Des problèmes d'ordre conceptuel et constitutionnel se posent, mais aussi sur le plan pragmatique et opérationnel. Dans la Communauté française, le Conseil de la jeunesse dépend peut-être excessivement du développement et de la mise en œuvre de la politique de jeunesse, mais d'un autre côté les autorités s'attachent à l'impliquer dans ces processus, de façon naturelle et exemplaire. En revanche, les conseils de la Communauté germanophone et de la Communauté flamande ont déclaré présenter régulièrement des recommandations et être souvent consultés (il s'agit là d'une obligation juridique, pour toutes les questions ayant trait aux jeunes, dans la Communauté flamande), mais ont déploré l'inefficacité de leur impact sur certains domaines. Les jeunes de la Communauté germanophone se sont empressés de souligner qu'ils participaient tous bénévolement au Conseil de la jeunesse; leur engagement n'en est donc que plus impressionnant. Le Conseil flamand de la jeunesse, plus structuré et indépendant, met en place des groupes de travail, des comités de jeunes, des enquêtes et des conventions sur divers sujets d'actualité, outre son assemblée générale. Bien que le Conseil flamand de la jeunesse représente clairement les jeunes, de façon active et engagée, le groupe international d'évaluation a été quelque peu surpris lorsqu'un membre du Conseil flamand de la jeunesse a affirmé que son rôle était de servir le gouvernement flamand et ses politiques en faveur des jeunes, plutôt que de questionner et de contester, au nom des jeunes, le développement et la mise en œuvre de ces politiques. Au niveau local, du moins officiellement, il existe un conseil de la jeunesse dans chaque commune de Flandre, bien que le groupe international d'évaluation ait appris que la plupart de ces conseils sont difficilement visibles ou peu actifs. Quels que soient les efforts déployés, hier et aujourd'hui, pour stimuler la participation des jeunes, les conseils de la jeunesse sont parfois considérés comme « un réseau regroupant souvent le même type de personnes » qui n'a probablement pas tout mis en œuvre pour coopérer avec un groupe de pression plus varié, composé de jeunes³⁷.

37. Au cours de l'audition nationale, les représentants du gouvernement ont admis que, malgré l'apport des conseils de la jeunesse dans la coproduction de la politique



Le J-Club, plate-forme non officielle de coopération entre les trois conseils de la jeunesse des communautés, existe depuis 2006 et aborde « toutes les questions fédérales, européennes et internationales ». Le J-Club partage également des points de vue sur les problèmes qui se posent dans chaque communauté et cherche à établir « une coopération aussi vaste que possible ». Pourtant, bien que le groupe international d'évaluation ait entendu de la bouche de jeunes « ordinaires » qu'ils trouvaient que la plupart des caractéristiques structurelles actuelles de la Belgique étaient à la fois absurdes et surréalistes et qu'ils souhaiteraient voir apparaître davantage de fluidité et de lien entre les frontières linguistiques et culturelles du pays, les représentants du J-Club ont été extrêmement prudents dans leurs propos sur la politique intérieure : « Nous travaillons avec les réalités dans lesquelles nous sommes inscrits. » Cette vision peut sembler réaliste, mais elle s'arrête aussi à une zone de confort qui ne reflète pas l'évolution des perspectives d'au moins certains jeunes en Belgique.

Le groupe international d'évaluation a donc constaté les forces et les faiblesses des accords constitutionnels et opérationnels des trois conseils de la jeunesse « nationaux » de Belgique (et leurs aspects non officiels). Quelles que soient leurs forces, il y a lieu de s'interroger sur la valeur et la validité de certaines de leurs faiblesses. Certaines de ces faiblesses font actuellement l'objet d'une certaine attention ; peut-être devrait-on s'y pencher davantage.

6. Mobilité

La question de la migration interne et de la mobilité nationale en Belgique est peut-être celle qui permet de mettre la lumière sur le plus grand nombre de problèmes plus généraux. Quand le groupe international d'évaluation a soulevé cette question, il a clairement touché un point sensible. Nous avons abordé ce thème en douceur, mais nous avons vite réalisé qu'il s'agissait d'un domaine délicat. Le programme Bel'J, qui encourage la mobilité à travers la Belgique, a été immédiatement mentionné. Le groupe international d'évaluation n'a pas totalement saisi le rôle des trois agences nationales de la Belgique (chargées du programme européen « Jeunesse en action ») dans la promotion de cette mobilité. Le groupe international d'évaluation a obtenu la confirmation du fait que le travail de coopération entre les agences nationales, afin de constituer un groupe de jeunes venus des trois communautés qui participerait à un programme d'échange international, ne faisait pas partie de la mission des trois agences nationales. Le groupe international d'évaluation a été assez étonné d'entendre que « ce qui est proposé va au-delà du rôle que l'agence nationale devrait jouer ». Ce point a été réaffirmé lors de l'audition nationale. Mais, dans ce cas, qui pourrait ou devrait jouer un rôle plus actif dans ce domaine ? Il a été déclaré, certainement dans le cas de Bruxelles, qu'un « groupe mixte » (sans qu'une définition ne soit apportée, mais on peut supposer qu'il s'agirait d'un

de jeunesse, une coopération avec ces conseils pourrait générer « trop de discussions, de débats et de réunions », et qu'il existait d'autres moyens d'établir des pratiques consultatives avec les jeunes, en particulier pour entendre l'avis des minorités.



groupe composé, à la fois, de jeunes francophones et de néerlandophones, et peut-être d'autres jeunes) pourrait déposer des demandes auprès du JINT (l'agence nationale de la Communauté flamande) ou du BIJ (l'agence nationale de la Communauté française), lesquels leur offriraient leur soutien. Après tout, et comme il a été souligné, « tout le monde accepte la réalité de Bruxelles ». Mais, apparemment, personne n'est chargé de renforcer cet engagement mixte.

Il s'agit certainement, par ailleurs, comme l'une des personnes interrogées l'a exprimé, d'une « question houleuse », mais aussi d'un sujet qui confirme, dans une certaine mesure, le paradoxe de la Belgique : malgré la complexité, de nombreux efforts visent à ce que tout fonctionne correctement, notamment sur le plan international. Les jeunes belges ont la possibilité de participer à des programmes d'échange, ils prennent effectivement part au service volontaire européen, et ainsi de suite ; les jeunes défavorisés et marginalisés, s'ils sont informés de ces possibilités, reçoivent un soutien considérable pour bénéficier des initiatives en faveur des jeunes. Mais deux facteurs manquent souvent à l'appel : le premier est l'information ; certaines personnes interrogées ont évoqué le fait que « les réseaux d'information des jeunes restent fragiles » ; le second : la mobilité nationale et la promotion d'une plus grande compréhension et d'une meilleure connaissance culturelle et linguistique entre les jeunes des différentes communautés³⁸. Il a été soutenu que les possibilités de mobilité sont beaucoup plus simples à mettre en place après que les jeunes ont voyagé et ont vécu une expérience à l'étranger, point de vue que le groupe international d'évaluation trouve assez hypocrite. Encore une fois, au sens large, le groupe international d'évaluation a observé une expertise et un professionnalisme verticaux impressionnants, comparé à un niveau horizontal que l'on pourrait presque qualifier de myope, d'hypocrite et d'inactif.

7. Formation des travailleurs socio-éducatifs

Depuis plus de dix ans, des débats à l'échelle européenne portent sur le concept et le rôle de « l'éducation non formelle/l'apprentissage non formel » (notamment le travail en faveur de la jeunesse ou l'animation socio-éducative), et sur les méthodes et les mécanismes permettant à ce type d'éducation d'être davantage reconnu dans le secteur de la jeunesse. Au moment où nous rédigeons ce rapport, les participants à une conférence sur la reconnaissance de l'éducation non formelle, qui s'est tenue en novembre 2011, déclarent : « Nous approchons du but (...) »³⁹. Mais est-ce vrai ? Le groupe international d'évaluation a posé

38. Plusieurs représentants des pouvoirs publics belges se sont fermement opposés à cette affirmation, soutenant que « l'éducation formelle et les systèmes d'éducation non formelle offrent de nombreuses possibilités d'échange ; par exemple, le programme Bel'J, le Fonds Prince-Philippe, la Fondation Roi-Baudouin, les classes d'immersion entre les Communautés, etc. ».

39. Nous approchons du but : travailler ensemble pour « trouver un terrain d'entente et mettre en place une stratégie coordonnée à moyen et à long termes vers la reconnaissance du travail socio-éducatif et de l'apprentissage non formel en Europe, à travers l'implication



la question de la reconnaissance et de la réciprocité des formations et des diplômes dans le domaine de la jeunesse entre les différentes communautés belges. On nous a répondu qu'un « débat long et continu » était en cours. Après tout, sans reconnaissance officielle ni certification à travers toute la Belgique, les diplômes accordés dans telle Communauté n'auront peut-être aucune valeur ou crédibilité dans telle autre.

Ces cinq dernières années ont toutefois été marquées par le soutien et le financement d'instruments de certification et de reconnaissance de l'éducation/l'apprentissage non formel dans le secteur de la jeunesse (par exemple www.oscaronline.be, www.c-sticks.be) et par la création d'outils de coopération avec les partenaires de l'éducation formelle et les acteurs du monde de l'emploi.

Il existe, évidemment, des initiatives, à l'échelle européenne, sur les diplômes dans le domaine de l'éducation formelle et non formelle (notamment le cadre européen des certifications, le Portfolio européen pour la formation des travailleurs et des animateurs de jeunesse). Mais leur traduction dans le contexte belge est, comme on peut s'y attendre, « très compliquée » (bien qu'il ait été admis que leur « traduction » est probablement difficile dans n'importe quel contexte). Très récemment, la Communauté française a validé la reconnaissance des diplômes obtenus au sein de la Communauté germanophone. Dans la majorité des cas, il revient finalement à l'employeur (et non uniquement au gouvernement, bien qu'il soit évidemment inclus) de définir le profil du professionnel dont il a besoin. Ainsi, s'il existe une forme d'équivalence entre les accords structurels et les procédures et les pratiques opérationnelles, une « transférabilité » des diplômes (et des professionnels qui en sont titulaires) est possible⁴⁰.

Sur ce plan, au-delà des tensions, principalement politiques et administratives, au niveau externe, on rencontre aussi une certaine inquiétude chez les professionnels, au niveau interne, concernant les mesures visant à valider et à « professionnaliser » le domaine de l'animation socio-éducative. En effet, davantage d'ONG indépendantes perdraient la maîtrise de leurs propres approches en matière de formation, de certification et de pratique, alors même

d'acteurs et de parties prenantes des différents domaines concernés de la politique.» Déclaration des participants à la conférence «Reconnaissance de l'animation socio-éducative et de l'enseignement non formel dans le secteur de la jeunesse», qui s'est tenue du 14 au 16 novembre 2011, au Centre européen de la jeunesse de Strasbourg.

40. Il s'agit d'un point essentiel, particulièrement pertinent, dans un autre contexte, au Royaume-Uni. En effet, de nombreux diplômes du secteur de l'enseignement (formation des enseignants, animation socio-éducative, orientation professionnelle des jeunes) sont formellement reconnus à travers tout le Royaume-Uni. Toutefois, s'agissant généralement de postes décentralisés, des divergences croissantes apparaissent entre l'Angleterre, le pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord quant aux attentes vis-à-vis des professionnels de ce secteur. Un débat est en cours pour définir les éléments essentiels de la formation dans ce domaine et la formation et le diplôme requis pour permettre aux professionnels de travailler dans différents environnements politiques.



que la richesse et la force du domaine de l'animation socio-éducative résident dans sa diversité. Des arguments valables peuvent être avancés des deux côtés. La position neutre consiste à spécifier des normes de qualité et à vérifier si le travail fourni est conforme à ces normes. Dans chaque communauté, des normes de qualité de formation pour les travailleurs socio-éducatifs (volontaires) ont été mises au point (par le secteur et par le gouvernement) et sont utilisées dans la pratique, bien que certaines plus formellement que d'autres (par exemple *kadervorming* dans la Communauté flamande, ou *basisopleiding* dans la Communauté germanophone) – ces normes sont assez similaires d'une communauté à l'autre.

Ici, les diplômés à l'origine de la pratique sont techniquement hors de propos. De plus, rien ne peut officiellement empêcher une commune au sein d'une communauté de recruter des professionnels venus d'autres communautés; le fait que la majorité ne le fasse pas résulte de nombreux facteurs, dont certains sont plus explicites (telles les compétences linguistiques) que d'autres.

Chacun de ces sept problèmes a fait l'objet d'un débat approfondi au cours de l'audition nationale et, malgré des critiques, des préoccupations et des corrections spécifiques, il a été globalement reconnu que ces questions méritaient d'être davantage traitées et discutées entre les parties intéressées au sein même de la Belgique. Si tel est le cas, et qu'une analyse des décisions et des évolutions est conduite d'ici deux ans (s'inscrivant ainsi dans le processus de suivi de l'analyse internationale, auquel les autorités belges se sont déjà engagées), alors la « complicité critique » à laquelle l'analyse internationale se prête n'aura pas été vaine. Les analyses internationales ne se sont jamais contentées de « confirmer tranquillement » ce qui se trame déjà. Néanmoins, et en guise de conclusion, il conviendrait de souligner que, partout en Belgique, une forte volonté politique d'aider convenablement les jeunes demeure et qu'il existe tout un éventail de services constructifs en faveur de la jeunesse qui cherchent à ouvrir des portes. Parce que cette offre est variée, cela pose des questions sur l'équité de ces services selon le lieu où ils sont proposés, mais – notamment si l'on effectue une comparaison avec la vie des jeunes dans d'autres parties de l'Europe – si l'on est jeune, quel que soit l'endroit où l'on habite en Belgique, il s'agit d'un pays où il fait bon vivre.





Bibliographie

Blanpain R. (1988), *Bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten*, la Charte, Bruges.

Cardelli R., Mainguet C., Vandenhooft A. (2010). *La situation des jeunes en Belgique francophone*, Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), Belgrade (Belgique).

Coussée F. (sans date), *Youth work and its forgotten history. A view from Flanders*, http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/EKCYP/Youth_Policy/docs/Youth_Work/Research/Cousse.pdf.

Coussée F. et al. (dir.) (2010), *The history of youth work in Europe and its relevance for youth policy today*, vol. 2, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Defays D. (dir.) (2010), *La situation des jeunes en Belgique francophone. Photographie statistique*, Institut wallon de l'évaluation, de la perspective et de la statistique, Namur.

Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant (2009), *Dans le vif du sujet*, rapport relatif aux incidences et aux conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles, Communauté française de Belgique, Bruxelles.

Direction générale de l'aide à la jeunesse (2010), *Plan opérationnel (2009-2013), Valeurs et engagements d'une administration*, Communauté française de Belgique, Bruxelles.

Ecorys (2011), *Assessing practices for using indicators in the fields related to youth* (évaluation des pratiques en matière d'utilisation d'indicateurs dans les domaines liés à la jeunesse), rapport final à la Commission européenne, Direction générale de l'éducation et de la culture, Bruxelles.

Ecri (2009), *ECRI Report on Belgium*, Secrétariat de l'Ecri et Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Evans K. (1998), *Shaping futures: learning for competence and citizenship*, Routledge, Londres.



Commission européenne et Conseil de l'Union européenne (2004), *Joint report on social inclusion* (rapport conjoint sur l'inclusion sociale), http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf.

Données Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (consulté le 26 novembre 2011).

Eurybase (2009-2010), *Organisation of the education system in the Flemish Community of Belgium*, Commission européenne, http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/BN_EN.pdf.

Hall T., Williamson H. (1999), *Citizenship and community*, Agence nationale de la jeunesse, Leicester.

Istance D., Rees G., Williamson H. (1994), *Young people not in education, training or employment in South Glamorgan*, Conseil pour la formation et l'entreprise du Glamorgan-du-Sud, Cardiff.

Istance D., Williamson H. (1996), *Status o: young people not in education, training or employment in Mid Glamorgan*, Conseil pour la formation et l'entreprise du Glamorgan-Central, Treforest.

Jenkins R. (1996), *Social identity*, Routledge, Londres.

Jenkins R. (2011), *Being Danish: paradoxes of identity in everyday life*, université de Copenhague, Museum Tusulanum Press, Copenhague.

Lapeyronnie D., Boucher M. (2010), « *Ghetto Urbain* », Penser les questions sociales et culturelles contemporaines: quels enjeux pour l'intervention sociale?, L'Harmattan, Paris.

MacDonald R., Coffield F. (1991), *Risky business? Youth and the enterprise culture*, Falmer, Londres.

Martiniello M. (2010), « Immigrant Integration: Discourses and policies in Belgium and in the EU », Forum de discussion sur l'économie et les affaires internationales, automne 2010, p. 165-170.

Meys S., Loopmans M. (sans date), *Diversity and space; THE challenge of tomorrow?*

Ministère de la Jeunesse de la Communauté française, « Le Plan Jeunesse est sur les rails », *Cr@cs*, n° 1, janvier 2011, <http://evelyne.huytebroeck.be/spip.php?article879>.

Observatoire européen de l'emploi (OEE) (2010), *EEO Review: youth employment measures*, Observatoire européen de l'emploi, Bruxelles.

OCDE, Programme international pour le suivi des acquis des élèves (Pisa).

OCDE (2012), *Indicateur du vivre mieux*, www.oecdbetterlifeindex.org/countries/belgium/.



Partenariat pour la recherche en matière de jeunesse, Conseil de l'Europe, *Country sheet on youth policy in Belgium* (fiche d'information sur la politique de jeunesse en Belgique), http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/Questionnaires/Country/2010/Country_sheet_Belgium_FrenchCommunity_2010.pdf.

Partenariat pour la recherche en matière de jeunesse, Conseil de l'Europe, *Factsheet on social inclusion/equal opportunities in Belgium* (fiche d'information sur l'inclusion sociale et l'égalité des chances en Belgique), <http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/Questionnaires/Inclusion/Belgium.pdf>.

Rea A., Nagels C., Christiaens J. (2009), « Les jeunesses bruxelloises : inégalité sociale et diversité culturelle », *Brussels Studies*, p. 1-11.

Spence J., Devanney C., Noonan K. (2006), *Youth work: voices of practice*, Agence nationale de la jeunesse, Leicester.

Szreter S. (2011), « The Idea of a University », conférence donnée au centre de recherche CRASSH, 29 novembre 2011, Cambridge.

Van der Essen L. (1916), *A short history of Belgium*, University of Chicago Press, Chicago.

Van Gaens J. (2010), « Youth policy in the Dutch-speaking Community of Belgium », in Coussée P. et al. (dir.), *The history of youth work in Europe: relevance for youth policy today*, vol. 2, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Vandenbergh V. et al. (2011), *Educational divergence – why do pupils do better in Flanders than in the French Community?*, Initiative Re-Bel, Bruxelles.

Williamson H. (1982), « Client Responses to the Youth Opportunities Programme », in Atkinson P., Rees T. (dir.), *Youth unemployment and state intervention*, Routledge et Kegan Paul, Londres.

Williamson H., Weatherspoon K. (1985), *Strategies for intervention: an approach to youth and community work in an area of social deprivation*, université de Cardiff, Département de la recherche en sciences sociales, Cardiff.

Williamson H. et al. (1993), *Training for Enterprise*, Commission des Communautés européennes, Luxembourg.

Williamson H. (2002), *Supporting young people in Europe: principles, policy and practice*, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Williamson H. (2006), « Even jobs matter: safety, engagement and justice », in Camelot Foundation, *Scanning the horizons of youth policy*, Camelot Foundation, Londres.

Willis P. et al. (1985), *The social condition of young people in Wolverhampton in 1984*, Conseil de ville de Wolverhampton, Wolverhampton.



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

BELGIUM/BELGIQUE

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

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

BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000 SARAJEVO
Tel.: + 387 33 640 818
Fax: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
22-1010 Polytek Street
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000 SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

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

DENMARK/DANEMARK

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

FINLAND/FINLANDE

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

FRANCE

Please contact directly /
Merci de contacter directement
Council of Europe Publishing
Éditions du Conseil de l'Europe
FR-67075 STRASBOURG cedex
Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81
Fax: +33 (0)3 88 41 39 10
E-mail: publishing@coe.int
<http://book.coe.int>

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

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
W. Bertelsmann Verlag GmbH @ Co KG
Auf dem Esch 4
D-33619 BIELEFELD
Tel.: +49 521 91101 13
Fax: +49 521 91101 19
E-mail: ord-verlag@wbv.de
www.uno-verlag.de

GREECE/GRÈCE

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

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

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

NORWAY/NORVÈGE

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

POLAND/POLOGNE

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

PORTUGAL

Marka Lda
Rua dos Correios 61-3
PT-1100-162 LISBOA
Tel: 351 21 3224040
Fax: 351 21 3224044
Web: www.marka.pt
E mail: apoio.clientes@marka.pt

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul. - Office 338
RU-117342 MOSCOW
Tel.: +7 495 739 0971
Fax: +7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16 chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: +41 22 366 51 77
Fax: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

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

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Tel: + 1 914 472 4650
Fax: +1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe
FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

Ce rapport fait partie d'une série d'analyses internationales des politiques nationales de jeunesse menées par le Conseil de l'Europe, en collaboration et en consultation avec les agences gouvernementales et les ministères responsables du développement et de la mise en œuvre de la politique de jeunesse, ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales de jeunesse. Les analyses sont menées par une équipe internationale qui présente les forces de la politique de jeunesse du pays et, de façon constructive, les défis que ce pays doit relever dans ce domaine, en s'appuyant le cas échéant sur des preuves et des débats de portée internationale.

Le processus des analyses internationales a été introduit en vue de remplir trois fonctions distinctes :

- fournir des conseils sur les politiques nationales de jeunesse;
- identifier les composantes dont la combinaison pourrait constituer l'approche d'une politique de jeunesse en Europe;
- contribuer à un processus d'apprentissage lié au développement et à la mise en œuvre d'une politique de jeunesse.

Le Conseil de l'Europe regroupe 47 Etats membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.



ISBN 978-92-871-7632-5



21€/42\$US

<http://book.coe.int>