



La politique de la jeunesse en Estonie



La politique de la jeunesse en Estonie

Rapport d'un groupe international d'experts
nommé par le Conseil de l'Europe

Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ)
26^e réunion, Budapest, 25-27 octobre 2000

Edition anglaise:

Youth policy in Estonia

ISBN 92-871-4598-9

Couverture: Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe

Photo couverture: © Conseil de l'Europe

Photos intérieur: © Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-4597-0

© Conseil de l'Europe, juillet 2001

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Sommaire

	<i>Page</i>
Préface	5
Résumé	7
1. Introduction	9
1.1. Les objectifs	9
1.2. Principes théoriques et méthodes de travail	10
1.3. Thèmes directeurs	14
2. La politique de la jeunesse à l'échelon européen	15
3. Objectifs et organisation de la politique estonienne de la jeunesse	19
3.1. Les objectifs.....	20
3.2. L'organisation.....	21
3.3. Différentes conceptions de la jeunesse	23
4. Pratique de la politique de la jeunesse en Estonie	25
4.1. La culture estonienne et la phase de transition	25
4.2. Principes directeurs et pratiques en matière de politique de la jeunesse	27
4.3. La jeunesse estonienne et l'Europe	39
5. Questions en suspens – Observations critiques	41
5.1. La vie des jeunes et la politique de la jeunesse dans les textes	41
5.2. La réussite de la politique de la jeunesse en Estonie	44
5.3. Centralisation – Décentralisation – Européanisation	45
6. Recommandations	47
6.1. Recommandations visant la politique de la jeunesse en Estonie	47
6.2. Recommandations visant une politique européenne de la jeunesse	49
7. Fondements d'une politique européenne de la jeunesse	51
Bibliographie	53
Annexe	57

Préface

Le présent rapport d'évaluation répond au bilan national de la politique de la jeunesse de l'Estonie (2000) – bilan présenté par le ministère de l'Education de ce pays. Ces deux documents (le rapport et le bilan national) constituent le sixième élément d'une série inaugurée par la Finlande (1997), et suivie des études concernant les Pays-Bas (1998), l'Espagne et la Suède (1999), et, enfin, la Roumanie (2000). Le processus d'évaluation est assuré par le Conseil de l'Europe, et présenté sous la forme de ce rapport, aux fins de discussion.

Le bilan estonien a été évalué par un groupe international d'experts, composé des personnalités suivantes:

- M^{me} Raymonda Verdyck, Belgique, présidente du groupe, représentante du CDEJ;
- M. Petr Levitski, Fédération de Russie, représentant du conseil consultatif;
- M^{me} Siyka Kovacheva, Bulgarie, chercheur dans le domaine de la jeunesse;
- M. Herwig Reiter, Autriche, chercheur dans le domaine de la jeunesse;
- M. Ion Dan Trestieni, conseiller en matière de programme du Conseil de l'Europe, coordinateur du groupe;
- M. Ola Stafseng, Norvège, chercheur dans le domaine de la jeunesse, rapporteur.

Le groupe d'experts a effectué deux visites d'étude en Estonie, à la fin du mois d'avril et au début du mois de juillet 2000; on trouvera un exposé détaillé de ces visites et des méthodes de travail du groupe au chapitre 1.

Le groupe adresse ses plus vifs remerciements aux nombreuses institutions et personnes qui ont bien voulu l'accueillir et dialoguer avec lui, et qui lui ont manifesté hospitalité et amitié. Nous remercions aussi tout particulièrement nos deux principaux hôtes pendant ces visites: Toivo Sikk et Tiina Häng, du ministère de l'Education d'Estonie, toujours disposés à répondre à nos questions et à dialoguer, et toujours d'agréable compagnie – notamment au cours d'excellents déjeuners et dîners.

Résumé

Ce rapport constitue une évaluation du rapport national estonien – processus nourri par nos deux visites d'étude et une longue série de questions de suivi et de débats. Le groupe d'experts considère que le rapport national estonien est un document appréciable et pertinent au sujet de la jeunesse estonienne et de la politique menée dans ce domaine – document qui fait apparaître de manière très claire, pour un groupe extérieur tel que le nôtre, les objectifs, les structures et l'action.

Le groupe d'experts avait pour mission de déterminer les forces et les faiblesses de la politique de la jeunesse en Estonie, et de formuler des observations critiques, proposant de nouvelles directions ou le développement de certains aspects. Cela devait s'accompagner d'une reconnaissance officielle du fait que l'Estonie connaît actuellement une transition et des changements accélérés – situation qui rend difficile toute forme d'évaluation.

Globalement, et en comparaison avec d'autres pays en transition, l'Estonie semble tout à fait prête à réaliser ses ambitions – à savoir se transformer, dans les délais les plus brefs, en un pays européen moderne. Il faut situer la politique de la jeunesse de l'Estonie dans le cadre de deux éléments majeurs: d'une part, le poids important de l'éducation et des valeurs éducatives, et, d'autre part, un legs, également important – mais coûteux, en termes budgétaires – d'institutions nationales. Autant dire que l'«espace de liberté» offert à de nouvelles politiques ou initiatives a été et peut être encore limité dans cette phase de reconstruction. Cependant, pour la période concernée par le bilan estonien – c'est-à-dire 1999-2001 – on assiste, semble-t-il, à l'élaboration de nouvelles structures et mesures dans le sens d'un renouvellement de la politique de la jeunesse.

Les auteurs du rapport considèrent que, peut-être en raison de la force de l'éducation traditionnelle dans ce pays, la participation et l'influence de la jeunesse, ou encore l'«éducation à la citoyenneté démocratique» n'ont guère de poids, à ce jour, dans le cadre de la politique de la jeunesse, et que la «voix des jeunes» fait singulièrement défaut dans le rapport national. Le présent document comporte également une critique de la manière dont la politique estonienne de la jeunesse gère la coexistence de jeunes Estoniens et de jeunes «non-Estoniens¹» – notamment sur le plan des droits de

1. Selon les autorités estoniennes, les notions «Estoniens» et «non-Estoniens» sont regroupées sous la notion agrégée de «communauté ethnique» (majorité ethnique – Estoniens, minorités ethniques: Russes, Ukrainiens, Tartares, Finlandais, etc.).

l'homme, et du fait que les données collectées dans le cadre de nos recherches contredisent la plupart des principes fondamentaux régissant ce domaine.

Les principales conclusions et recommandations présentées à la fin dressent un «état des lieux» très positif en ce qui concerne la politique de la jeunesse de l'Estonie, dans la mesure où d'importants éléments du passé ont été préservés et où les orientations pour l'avenir semblent marquées au sceau de la raison. En outre, l'Estonie a adhéré, avec une rapidité remarquable, à diverses formes de partenariats européens, sur un pied d'égalité avec les partenaires en question. Mais d'immenses chantiers subsistent dans la direction actuelle – et notamment (dans ce secteur de la jeunesse) une nouvelle répartition des responsabilités entre l'Etat, les comtés et les municipalités.

Le rapport souligne enfin que ce travail se veut résolument européen, dans la mesure où il devrait servir de base d'apprentissage mutuel pour l'Estonie et le reste de l'Europe, et permettre des conceptions améliorées de la politique européenne de la jeunesse.

1. Introduction

Il importe de prendre conscience – avec tout le sérieux dû à ce type d'exercice – du fait qu'avec la Roumanie l'Estonie est l'un des deux premiers pays en transition qui se soumette à l'évaluation du Conseil de l'Europe. A ce jour, les rapports nationaux et les processus de débat ont concerné des Etats profondément ancrés dans la tradition des accords et de la coopération démocratiques du Conseil de l'Europe – y compris dans le domaine des politiques de la jeunesse. Après ces dix dernières années, marquées par un élargissement important de ce processus de coopération, l'Estonie offre un potentiel unique en vue de l'échange d'expériences et de points de vue relatifs aux perspectives et aux limites d'une politique de la jeunesse dans les Etats en transition – cela concernant donc non seulement l'Estonie, mais aussi d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe et cette organisation dans son ensemble. Cela exige, cependant, une acuité toute particulière dans la manière d'aborder les observations, interprétations et discussions – afin de ne pas compromettre les possibilités d'échanges approfondis et à venir de toutes les parties.

1.1. Les objectifs

Le rapport n'est pas un travail d'évaluation *stricto sensu*. L'essentiel de ce travail a déjà été accompli, en effet, par les autorités estoniennes – dans le cadre du bilan national. Une équipe internationale n'a donc aucune raison d'emprunter les mêmes voies et de faire double emploi. En revanche, un tel groupe peut aborder le problème à un autre niveau – celui d'un «méta-contexte», consistant à analyser la manière dont les autorités estoniennes comprennent ou perçoivent la situation de la jeunesse du pays, l'idée qu'elles se font de leur politique dans ce domaine et de leur fonction d'élaboration de structures exécutives – dans ce même secteur.

Sur cette base, le rapport doit d'abord et avant tout servir de «miroir» aux pouvoirs publics estoniens, ainsi qu'à d'autres instances ou personnes engagées dans le secteur de la jeunesse. A ce titre, le présent document devrait refléter la vision et l'interprétation d'un groupe d'experts extérieur au sujet de l'autoévaluation estonienne, des questions que l'on peut encore se poser au sujet du rapport national, des réponses à y apporter, et autres problèmes. Notre mission est de faire de cette réflexion une forme d'appareil critique, mettant en lumière les forces et les faiblesses de la politique de la jeunesse de l'Estonie. Cette dimension que pourra prendre notre rapport en fera, souhaitons-le, un instrument consultatif pour l'Estonie.

Le deuxième objectif du rapport est de contribuer à une normalisation et une professionnalisation accrues de l'examen des politiques de la jeunesse des différents pays européens. Cela est dû au fait que plusieurs documents de ce type ont déjà été réalisés, et que, par conséquent, les nouveaux rapports pourront faciliter une lecture et une analyse de comparaison de l'ensemble des documents existants. Ce document s'efforce donc de répondre à deux exigences différentes – à savoir, d'une part, l'analyse du cas spécifique de l'Estonie, et, d'autre part, la nécessité d'être également un instrument plus général.

Enfin, tout en étant liée aux deux précédentes, la troisième fonction du rapport est de mettre plus spécialement l'accent sur le développement des politiques en question. En d'autres termes, ce rapport se doit d'être clairement l'analyse d'un pays donné, mais aussi un instrument d'ouverture vers d'autres apprentissages – apprentissage mutuel entre les différents pays et échanges du même type entre l'Europe dans son ensemble et les Etats individuels –, en un mot, quels enseignements l'Europe peut-elle tirer de l'Estonie, et quelles leçons celle-ci peut-elle tirer de l'Europe?

1.2. Principes théoriques et méthodes de travail

En l'an 2000, un rapport du Conseil de l'Europe sur la politique de la jeunesse ne peut se faire *ex nihilo* – qu'il s'agisse de la notion même de «politique de la jeunesse» ou des différentes définitions du concept de jeunesse. Plusieurs années, voire plusieurs décennies, d'expérience ont conduit à l'élaboration de toute une série de «plates-formes» fondées sur des évidences ou des données – encore une fois aussi bien en ce qui concerne l'aspect politique que les différentes approches de la notion de «jeunesse». Ce type de plates-formes peut être – ou sera toujours – remis en cause, car telle est, généralement, la fonction d'un rapport d'ordre scientifique. Notre rapport ne constitue pas un travail de recherche *stricto sensu*; il exige néanmoins un certain nombre de clarifications ou de principes théoriques admis, relatifs à la jeunesse et aux problèmes qui y sont liés.

En premier lieu, on peut concevoir et analyser de manière pertinente et positive la relation entre les jeunes et les politiques de la jeunesse grâce aux thèmes directeurs proposés lors de l'Année internationale de la jeunesse (1985) – à savoir la participation, le développement et la paix (Stafseng, 2000). Depuis lors, le sens et les implications spécifiques de ces thèmes ont été encore développés et enrichis, de sorte que les orientations en question constituent désormais des fondements encore plus solides, aussi bien à l'échelon international qu'au niveau national. La notion de «participation», d'abord purement stratégique, a abouti aujourd'hui à une vision plus fondamentale de la jeunesse – à présent considérée comme une instance en soi et

une «ressource humaine» («la jeunesse en tant que ressource»). Le concept de «développement» s'est également renforcé, et se réfère aujourd'hui, de manière plus fondamentale, à l'interaction entre individu et société – l'idée que, par l'épanouissement des jeunes, la société se développe elle aussi – et réciproquement. Enfin, la troisième notion – celle de «paix» – ne renvoie pas seulement la jeunesse à la guerre et à l'armement: elle est désormais plus proche de la vie quotidienne, faisant passer la politique de la jeunesse au crible des critères des droits de l'homme, et de réalités telles que la xénophobie, les préjugés ou la guerre civile.

En deuxième lieu, on doit considérer que la notion de «jeunesse» peut se concevoir sur la base de principes théoriques universels, mais se révéler aussi à travers des réalités empiriques très précises – la politique de la jeunesse pouvant alors apparaître comme une sorte de «médiateur» entre, d'une part, les limites fixées aux intérêts et aux forces de la société, et/ou, d'autre part, l'encouragement apporté à ces mêmes forces et intérêts sociaux. Cette approche débouche sur le concept de «jeunesse en devenir» – cette expression signifiant à la fois que les jeunes sont les artisans de leur propre devenir et que la société construit l'avenir de sa jeunesse. Dès lors, les jeunes peuvent être à la fois les victimes et les acteurs du débat social, tandis que la politique de la jeunesse et ses programmes constituent l'une des approches théoriques possibles dans ce domaine.

Cela signifie que, dans le cadre d'un processus d'évaluation, on ne peut se contenter de «grilles» toutes prêtes, et que l'on doit, au contraire, relativiser. Ainsi, on pourra constater, dans tel pays, un discours officiel très faible sur la jeunesse, mais un débat d'idées très vif à ce sujet, dans l'ensemble de la société, tandis que tel autre pays présentera une image exactement inverse.

Le troisième point que nous souhaiterions soulever, c'est l'idée qu'il existe plusieurs conceptions de la jeunesse. En ce qui concerne l'Europe, pour l'essentiel des décennies qui ont immédiatement suivi la seconde guerre mondiale, la notion de «jeunesse» se référait à l'adolescence – et, plus précisément aux 13-19 ans. Mais, depuis une quinzaine d'années, le concept s'est élargi, jusqu'à inclure des groupes d'âge de plus en plus avancés – c'est ce qu'on a pu appeler la «postadolescence», la jeunesse prolongée ou les «jeunes adultes». Pour des raisons qui leur sont propres, les pays européens en transition sont passés au travers de cette évolution – du moins jusqu'au moment de leur propre mutation, vers 1989-1990; mais, de toute manière, cette évolution de la réalité de la jeunesse et de sa conception théorique a été probablement trop rapide, dans ces pays, pour pouvoir être véritablement identifiée avec pertinence. Aujourd'hui, en tout cas, l'ensemble de l'Europe est confronté à une jeunesse traversant deux phases bien distinctes;

toutefois, la frontière entre ces deux étapes reste floue sur le plan conceptuel et au niveau des conséquences qu'elles peuvent avoir.

En dépit et indépendamment de cette nécessité de définir clairement les frontières théoriques, toute politique de la jeunesse doit viser concrètement des catégories bien délimitées: ainsi, jusqu'à un certain âge, les mesures en question doivent concerner le droit des jeunes à une vie satisfaisante, tandis que pour l'étape suivante – plus floue –, la politique de la jeunesse doit également inclure des stratégies permettant de «passer à l'âge adulte».

Quatrième point: après cette différenciation des phases successives de la jeunesse, on doit tenir compte de divers facteurs distinctifs à chaque étape concernée – à savoir la subdivision en classes riches ou pauvres, mais aussi par sexe, par origine ethnique, en jeunesse urbaine ou rurale, etc. A cet égard, la mise en lumière d'une certaine hétérogénéité de la jeunesse débouche sur deux perspectives différentes. On doit d'abord savoir s'il s'agit d'une jeunesse privilégiée ou, au contraire, désavantagée par le jeu des facteurs précités, puis se poser la question de la prise en compte de ces réalités par la politique de la jeunesse. En second lieu, il faut savoir également que les différences sociales engendrent aussi des sous-groupes ou sous-cultures de jeunes, dont le tableau d'ensemble indique le libéralisme ou, au contraire, l'intransigeance de la société moderne en question, ainsi que les chances et les risques de chacun dans ses perspectives de vie (voir Furlong et Cartmel, 1997).

Enfin, cinquième point à noter: l'articulation de la vie des jeunes entre le niveau local et un échelon plus global a servi de thème à tous les débats scientifiques et politiques, ces dernières années. En effet, la signification exacte de la dimension mondiale et européenne, ou encore la délimitation de l'échelon local et du niveau national ont fait l'objet de discussions très polémiques. Cependant, on peut poser comme postulat de base le fait que la jeunesse se rattache à plusieurs sphères ou univers en même temps, et qu'elle fait, simultanément aussi, l'expérience de plusieurs modernités – différentes, concurrentes ou opposées. La conséquence pratique de cette réalité, en termes de politique européenne de la jeunesse, est la reconnaissance officielle que les politiques actuelles, dans ce domaine, ont une dimension à la fois locale/nationale et européenne.

Les procédures et méthodes de travail

Le groupe international d'experts se composait de spécialistes de différents domaines; mais il a tout de même fonctionné comme une unité parfaitement cohérente. Notre point de départ et d'arrivée a été le rapport national estonien – qui n'était pas encore achevé au début de notre mission; ce document nous a donc été soumis par fragments, progressivement. L'équipe a étudié

ce rapport national de manière objective et critique à la fois, et en a discuté à chaque étape du processus, afin de parvenir à des interprétations très claires et à une vision également précise des programmes et thèmes pertinents, en vue des visites d'étude.

Le programme de ces visites d'étude a été également adapté par les autorités estoniennes, en fonction de nos aspirations. Deux visites ont donc eu lieu: la première à la fin du mois d'avril 2000, et la seconde au début juillet. Le premier séjour s'est concentré sur la capitale, Tallinn, et les institutions et agences centrales/nationales. Quant à la seconde visite, elle a été davantage un voyage dans le pays – notamment la région nord-est, majoritairement peuplée de personnes d'origine russe, et l'Est, plus spécialement rural et suburbain –, dont la dernière étape a été Tartu, avant le retour à Tallinn. Nous avons visité des institutions nombreuses et diverses, et rencontré des personnes constituant un éventail de population également très varié – le tout ayant été marqué par une hospitalité constante, et une volonté d'ouverture de la communauté estonienne à nos questions.

Notre groupe a eu pour méthode d'intercaler, entre ces différentes visites et rencontres, des réunions internes et de nouveaux rendez-vous, séparés, avec nos hôtes principaux (représentant le ministère de l'Education), afin de clarifier et de préciser les thèmes centraux et les questions éventuellement restées en suspens. Nous devons souligner que le fondement de notre méthode a toujours été de retourner vers notre principal outil ou source de données sur la politique de la jeunesse de l'Estonie – à savoir le rapport national.

Cette démarche doit être soulignée pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les visites et rencontres d'étude, l'ensemble des matériels additionnels et les observations faites au passage nous apportaient de nouvelles informations et des visions diverses, et pouvaient inciter les plus curieux d'entre nous à se diriger vers des voies parallèles. Il a donc toujours importé de souligner, à ces différents stades cruciaux du processus, que le rapport national restait notre référence principale et officielle. Par ailleurs, cela permettait de différencier notre travail d'un séjour de recherche: en effet, toutes les sources additionnelles que le rapport national cite en référence n'ont été pour nous qu'un moyen d'alimenter et de clarifier nos discussions, et jamais une occasion de s'éloigner du rapport estonien pour élaborer en quelque sorte un rapport de substitution. Cela n'a pas empêché notre équipe de se livrer à une critique toujours plus «pointue» du rapport national, pour souligner soit la nécessité d'un exposé des faits et des motivations plus clair, soit les lacunes importantes du bilan national.

Il y a aussi une autre raison, moins «officielle», de rappeler l'ambition et les objectifs relativement limités ou «ciblés» de notre mission. Nos hôtes estoniens n'ont jamais caché, en réalité, leur désir de montrer à leurs invités

étrangers le meilleur de leur pays. Et ils y ont d'ailleurs réussi, dans la mesure où notre groupe – et, pour la plupart de ses membres, c'était une première – a découvert un pays magnifique, doté d'une histoire et d'une culture très riches. Mais c'est aussi un pays qui se situe à la périphérie de l'Europe la plus moderne – en particulier en ce qui concerne sa jeunesse. En un mot, en comparaison de toutes les expériences et connaissances acquises sur le terrain, notre «voyage-retour» vers le rapport national pouvait apparaître bien terne. C'était toutefois la règle du jeu, réservant d'autres objectifs à d'autres occasions.

1.3. Thèmes directeurs

Sur la base des réflexions qui précèdent, on peut aussi mieux poser les quelques grandes questions qui ont guidé nos travaux et qui sont développées plus loin, dans des chapitres à part entière:

- dans quelle mesure le rapport national reflète-t-il la situation de la jeunesse et la politique menée dans ce domaine en Estonie?
- quelles sont les caractéristiques spécifiques de la politique estonienne de la jeunesse, compte tenu du fait que le pays traverse une période de transition – les objectifs et les structures de cette politique étant déterminés par une dimension tout à la fois passée, présente et future?
- quel est l'équilibre des différents aspects de cette politique de la jeunesse – entre, d'un côté, le poids donné à l'éducation, à l'édification nationale et à l'intégration, et, de l'autre, la participation des jeunes, les droits de l'homme, le caractère multiculturel de l'Europe, etc.?

2. La politique de la jeunesse à l'échelon européen

Même si la fonction première du groupe d'experts est d'évaluer la situation dans un pays donné – en l'occurrence, l'Estonie –, on ne doit pas oublier que les rapports nationaux et les processus d'évaluation ne sont que des composantes d'un projet européen plus vaste. En effet, le Conseil de l'Europe a, en 1997, entrepris un projet de collecte systématique d'informations sur la politique de la jeunesse des Etats membres. Le CDEJ (Comité directeur européen pour la coopération intergouvernementale dans le domaine de la jeunesse) est l'organe intergouvernemental (le seul du genre, d'ailleurs) opérant dans le secteur de la jeunesse, au Conseil de l'Europe. L'une de ses principales missions est de préparer la Conférence des ministres européens de la Jeunesse. En tant qu'autorité majeure dans ce secteur, le CDEJ prépare les décisions du Comité des Ministres concernant la réalisation des objectifs fixés dans ce domaine.

Il est évident que le projet – susmentionné – de rédaction de rapports nationaux sur le secteur de la jeunesse constitue (et constituera de plus en plus à l'avenir) un instrument très appréciable pour l'élaboration de politiques de la jeunesse au niveau européen. Il est tout aussi évident que, dans la mesure où l'intégration européenne se poursuit, de nombreuses décisions politiques dépassent le strict niveau national; cela est vrai dans le secteur de la jeunesse comme dans d'autres domaines.

Précédemment, le CDEJ a déployé des efforts considérables pour traiter du problème de la mobilité des jeunes: comment supprimer les barrières, comment développer la mobilité? L'intérêt porté à cette notion de mobilité reposait sur une anticipation du marché du travail – qui exigerait précisément une plus grande mobilité sociale et géographique que dans le cas des générations précédentes. En ce qui concerne l'Europe centrale, les autres questions posées en matière de politique de la jeunesse sont l'éducation et la formation, l'exclusion sociale et le racisme, les jeunes membres de minorités, la vie associative, le logement et la participation (Vanandruel, Amerio, Stafseng et Tap, 1996; Avramov, 1998; Helve et Bynner, 1996).

Cependant, aussi pertinents que puissent être tous ces sujets, on n'est pas parvenu, à ce jour, à les traiter tous, de manière cohérente, dans le cadre d'une seule et même politique européenne de la jeunesse. Le concept même de «politique européenne de la jeunesse» n'a jamais été clairement défini – ce qui n'est guère surprenant compte tenu de la diversité des Etats membres et de la spécificité de chaque politique nationale de la jeunesse et des

traditions propres, en particulier depuis 1989. En effet, quel est – en matière de jeunesse – le dénominateur commun entre, par exemple, le Danemark et la Géorgie, le Royaume-Uni et la Russie, la Suède et l'Estonie? En fait, il y a des points communs entre tous ces pays, et c'est précisément cette unité – au-delà des différences – que les rapports nationaux et évaluations de chaque pays cherchent à établir. A cet égard, les chercheurs opérant dans le domaine de la jeunesse devraient jouer un rôle capital (Stafseng, 2000; du Bois-Reymond et Hübner-Funk, 1999).

Dans le sens de l'élaboration d'une politique européenne de la jeunesse, deux approches semblent pleines de promesses. La première consiste à considérer ce secteur comme un vivier de ressources humaines – en d'autres termes, à voir les jeunes comme une richesse et non pas (seulement) comme un problème. L'approche «problématique» de la jeunesse reste, à ce jour, l'angle de nombreux programmes européens – lesquels se concentrent presque exclusivement sur le développement et l'amélioration de l'éducation et des qualifications (à partir de l'idée qu'un trop grand nombre de jeunes n'en bénéficient pas). Les notions de «société d'apprentissage» et d'«apprentissage tout au long de la vie», ainsi qu'un élargissement du concept de «qualifications» (en y ajoutant les notions de «qualifications informelles» et d'«apprentissage informel») devraient venir à bout de l'approche trop limitée que nous venons d'évoquer (Alheit et Kammler, 1998; Walther et Stauber, 1998). La seconde approche prometteuse est celle de la citoyenneté européenne, qui devrait contribuer à enrichir les politiques de la jeunesse d'une dimension d'éducation politique, se traduisant par la lutte contre l'exclusion sociale, un travail sur le multiculturalisme et l'apprentissage interculturel. Il s'agit, dans cette optique, de mettre l'accent non pas tant sur les qualifications et le marché du travail que sur le devoir de la société de garantir les droits de l'homme fondamentaux (Lauritzen, *in* Cyrce, 1999).

Reste à savoir si l'on peut concilier les approches en question et en faire les deux grands fondements d'une politique européenne de la jeunesse. Lors de cinq conférences ministérielles et réunions informelles – à Strasbourg (1985), Oslo (1988), Lisbonne (1990), Vienne (1993) et Luxembourg (1995) –, les ministres de la Jeunesse sont convenus des priorités suivantes (en matière de politique de la jeunesse):

- la participation des jeunes à la société, notamment par l'intermédiaire d'organisations de jeunesse et grâce à une coopération accrue avec l'ensemble des partenaires de ce secteur;
- l'égalité des chances, pour tous les jeunes – notamment en matière de mobilité et d'information;

- une attention constante à l'égard de la situation sociale des jeunes Européens, et la promotion d'une politique de la jeunesse globale et intégrée.

Puis, à l'occasion de la Conférence de Budapest (1998), les ministres de la Jeunesse ont déterminé les trois grands champs d'action suivants:

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

la problématique de l'accès au marché du travail recouvrant ces trois domaines à la fois.

Pour revenir au cas de l'Estonie (ainsi que des pays précédemment analysés et de ceux qui le seront à l'avenir), d'une part les autorités estoniennes tireront des enseignements du débat sur une politique européenne de la jeunesse, et, d'autre part, les responsables européens pourront également tirer des leçons de l'exemple estonien. En fait, les pays européens ayant déjà effectué un bilan de leur propre expérience, et ayant déjà fait l'objet d'une évaluation, ont une position beaucoup plus forte, dans le cadre du débat général, que ceux qui n'ont pas encore connu ces procédures: en effet, les premiers sont désormais mieux informés sur la relation complexe entre le niveau national/local et la dimension européenne/internationale de la politique de la jeunesse. D'ores et déjà, ce travail quasi didactique est jugé très positif par tous les participants.



3. Objectifs et organisation de la politique estonienne de jeunesse

Le présent document ayant dû être rédigé avant qu'une version définitive du rapport national estonien ne soit disponible, nous nous sommes heurtés à quelques difficultés et devons émettre certaines réserves. Cette précaution est d'autant plus importante en ce qui concerne les chapitres relatifs aux aspects plus officiels (en l'occurrence, les objectifs) de la politique estonienne de la jeunesse.

En matière de documentation écrite, ce sont essentiellement les déclarations générales et officielles de politique de la jeunesse qui ont fait défaut – en particulier celles du Parlement (*Riigikogu*), du gouvernement, ou les textes relatifs au(x) mandat(s) du ministère de l'Éducation (en tant qu'instance coordonnatrice dans ce domaine). La demande de ce type de documents a constitué l'une des requêtes majeures de notre groupe, lors des visites d'étude en Estonie; un certain nombre d'informations et de réponses nous ont été données. Dès lors, pour l'élaboration de notre propre rapport, nous avons dû faire les choix suivants:

- un traitement relativement superficiel, dans la mesure où nous ne pouvions disposer de références exactes; l'utilisation de notes prises à partir d'informations orales, et l'interprétation d'un ensemble de matériels épars – aussi bien pour les membres de l'équipe que pour le rapporteur, en fin de processus;
- l'utilisation de ces sources éparses (et notamment des références indiquées dans la bibliographie du rapport national estonien, considérées comme un complément d'information), toujours à travers le filtre de nos interprétations, mais en étant également conscients du fait que les sources en question seraient également celles de la version finale du rapport national.

Mais nos réserves ne doivent pas donner une fausse impression. Nos observations ne peuvent laisser croire que le groupe d'experts n'est pas parvenu à délimiter les contours de la politique estonienne de la jeunesse; elles doivent plutôt refléter le fait que l'Estonie connaît une mutation accélérée, et que, dans ce contexte, tout le monde a du mal à définir un cadre politique stable et global. Différentes autorités – et en particulier le ministère de l'Éducation – ont actuellement à se positionner par rapport à diverses initiatives nouvelles, notamment une nouvelle législation ou de nouveaux principes pour 1999 et 2000, ou encore un nouveau schéma directeur, concernant la période 2000-2004.

3.1. Les objectifs

Il n'est pas facile de «décoder» les objectifs de la politique estonienne de la jeunesse à partir d'impressions générales sur la mutation globale d'une nation qui souhaite réformer la gestion des affaires publiques. Il semble se dégager essentiellement deux phases: la première a eu lieu au début des années 90 (depuis 1991, pour être précis) et a été celle de l'instauration accélérée d'un Etat indépendant, sans travail de préparation approfondi; quant à la seconde phase, elle est en cours, avec une certaine force, et consiste en un exercice d'évaluation (sur les années 1999-2000 et au-delà): il s'agit, pour l'Estonie, d'élaborer des structures à plus long terme en matière de politiques publiques.

Dans un premier temps, la politique de la jeunesse est, semble-t-il, absorbée dans ce mouvement général de mutation, sans pouvoir bénéficier d'un statut autonome ou indépendant (en tant que secteur à part entière) – ce qui, à ce niveau global, a certaines conséquences aussi bien pour le fond que pour la forme:

- il semble que l'Etat estonien ait surtout recours à la loi ou à des «décrets» pour orienter les politiques, de sorte que l'ensemble du secteur est fragmenté en différents éléments tels que le «Registre des associations de jeunesse reconnues et soutenues par l'Etat». Un autre principe directeur consiste, semble-t-il, à séparer un certain rôle exécutif de l'Etat de la gestion courante – par exemple par la création de fondations (publiques) telles que le Centre national des activités liées à la jeunesse (organisme tout à fait inédit, créé en 2000);
- à un niveau plus fondamental, l'Estonie œuvre à la reconstruction nationale et à l'édification d'un pays nouveau, dans tous les domaines. Cela signifie que des secteurs ou problématiques tels que l'éducation, la culture, la langue ou l'intégration sociale doivent s'inscrire dans cette ambition globale, et qu'en ce qui concerne notamment la politique de la jeunesse, celle-ci doit se fondre dans les orientations générales en question – même si cela devait entrer en conflit avec la nécessité d'une véritable modernisation de la vie des jeunes.

Pour ce qui est des objectifs spécifiques de la politique de la jeunesse, l'éducation et les dispositifs éducatifs constituent clairement la priorité. Autant dire que c'est l'enseignement général qui est porteur des plus hautes aspirations, tandis que l'accès au marché de l'emploi et/ou l'éducation/la formation professionnelles sont en position de faiblesse¹.

1. Une réforme a été entamée en Estonie, impliquant des accords multilatéraux entre employeurs, syndicats et la Chambre de commerce et de l'industrie, concernant les programmes d'études et les facilités techniques de l'enseignement professionnel.

Ce rôle moteur de l'éducation est aussi illustré par le fait notable qu'une grande partie de ce que l'on appelle les «activités liées à la jeunesse» se définit, se présente ou se réalise en dehors des programmes scolaires (dans des «écoles de violons d'Ingres», etc).

Le rapport national indique, de manière plus abstraite, une seconde catégorie d'objectifs liés à la politique de la jeunesse et illustrant tout particulièrement la signification du processus de transition – en référence, dans le cas précis de l'Estonie, à la modernisation législative que connaissent actuellement les secteurs de l'enfance et de la jeunesse. Les textes de référence sont, en l'occurrence, la loi sur la protection des enfants (conforme à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant), la loi relative au Code civil (définissant notamment le seuil de l'âge légal pour bénéficier des droits concernés), la loi sur la famille, la législation du travail, qui réglemente l'âge légal à partir duquel on peut occuper un emploi salarié (faisant donc office de protection contre le travail abusif des enfants), le Code pénal, qui fixe le seuil de l'âge (en principe, 15 ans) auquel un délit criminel peut être sanctionné – par un tribunal spécial pour adolescents –, et, enfin, la loi relative au service militaire, qui détermine les catégories de personnes soumises à des obligations militaires. La loi relative à l'éducation est un long texte, comportant un certain nombre de sous-réglementations législatives – y compris un texte de loi sur les «Ecoles pour violons d'Ingres».

Deux observations s'imposent ici. Premièrement, le recours à la loi exprime ou reflète la volonté et les aspirations de la société, mais ce processus n'en prévoit pas nécessairement les effets. Cependant, la nature et le contenu de ces textes de loi constituent en partie ce que nous appelons ici les «objectifs» de la politique de la jeunesse. Deuxièmement, les dispositifs légaux illustrent bien l'approche actuelle de l'Estonie en matière de modernisation de l'Etat et de la société civile – notamment, dans le cas de l'enfance et de la jeunesse, par divers statuts juridiques et droits –, dans la mesure où cette dimension juridique était l'un des points faibles des régimes précédents.

La loi relative aux activités liées à la jeunesse constitue donc l'instrument central de la politique menée dans ce domaine et – fait assez nouveau depuis 1999 – recouvre un large éventail d'activités et d'objectifs. Toutefois, ce texte de loi est plus en relation avec les chapitres suivants, même si nous abordons ici la dimension globale et intersectorielle de la politique de la jeunesse.

3.2. L'organisation

Dans le cadre de la loi sur les activités liées à la jeunesse, le mandat du ministère de l'Education est, cependant, formulé de manière quelque peu ambiguë. Nous voulons dire que cette expression d'«activités liées à la jeunesse»

se réfère à la fois au travail traditionnel effectué auprès de la jeunesse et à ce que les autres pays appellent globalement la «politique de la jeunesse».

Ainsi, si le ministère de l'Education coordonne l'ensemble de la politique de la jeunesse et le programme «Jeunesse», il faut également citer d'autres ministères, dont l'action est précisément coordonnée par le secteur de l'Education:

- le ministère des Affaires sociales (ou de l'aide sociale);
- le ministère de l'Intérieur (police des jeunes, travail auprès des jeunes délinquants);
- le ministère de la Culture (recouvrant le secteur des sports pour les jeunes);
- le ministère de la Défense (qui assure la préparation militaire);
- le ministère de la Justice (qui coordonne la législation et assure la prévention criminelle).

Au niveau des institutions, les initiatives ou questions liées à la politique de la jeunesse sont formulées par le parlement (*Riigikogu*) et sa commission des affaires culturelles. Afin de permettre la coordination interministérielle, le ministère de l'Education a géré – jusqu'en 1998 – un «groupe d'action», qui, un an plus tard, était remplacé par le «Conseil des activités liées à la jeunesse», où siègent tout à la fois des représentants des ministères, des associations de jeunesse et des pouvoirs locaux.

A cet échelon, les structures gèrent en partie les biens hérités de l'Etat – devenus institutions nationales ou centralisées, ou encore centres de jeunesse. Il s'agit aussi, par ailleurs, de mettre en place un système de financement d'une politique moderne de la jeunesse, dans toutes ses dimensions (depuis les associations de jeunes jusqu'à la formation de travailleurs opérant auprès de la jeunesse, en passant par des études liées à la jeunesse); il s'agit enfin, pour les structures en question, de répartir les responsabilités et les crédits budgétaires entre l'Etat, les comtés et les municipalités – conformément à la législation en vigueur. Parallèlement à ces propositions – très sensées – de décentralisation, on assiste à un débat politique général sur la rationalisation des structures existantes (15 comtés et 247 municipalités) – autrement dit, la réduction de leur nombre –, les pouvoirs locaux reconnaissant les failles importantes du système en termes de réalisations à un niveau autre que central.

Indépendamment de l'administration d'Etat, il existe également des centres, agences et fondations, tels que l'organisme «La Jeunesse pour l'Europe», ou encore le «Centre des activités liées à la jeunesse», créé récemment et chargé d'une mission fondamentale de développement de la politique de la jeunesse. Il manque actuellement au pays une organisation de jeunesse de

coordination suffisamment représentative au niveau national de type conseil national de la jeunesse.

On peut aisément constater que cette organisation structurelle ou institutionnelle est en grande partie nouvelle, que toutes ses composantes s'inscrivent dans un processus de mutation, que chacun de ces éléments et les liens qui les unissent n'ont rien de définitif. Notre groupe international a bien compris que ce processus de changement était normal dans l'état actuel des choses et qu'il exigeait du temps, avant la stabilisation complète des nouvelles structures et une analyse correcte de la politique de la jeunesse dans sa globalité.

3.3. Différentes conceptions de la jeunesse

En Estonie, la jeunesse se définit essentiellement comme une catégorie sociale se situant entre les âges de 7 et 26 ans. Cette définition reste globale et administrative; elle n'a aucun caractère dynamique ou politique au sens large, et rattache essentiellement les jeunes en question à un ensemble de services publics – notamment l'éducation.

Cette notion principale recouvre également plusieurs «sous-catégories» plus spécifiques – tel groupe de jeunes devant bénéficier de telle ou telle forme de protection, et dans telles ou telles conditions (et cela signifie que la catégorie globale des «jeunes» recouvre également l'enfance).

Sur cette base, on peut difficilement éviter l'approche paternaliste de la jeunesse – qui est prédominante; certains diraient même une approche pessimiste ou négative. La «voix de la jeunesse» n'est pas représentée dans le rapport national estonien, et il n'existe pas non plus de représentants politiques des jeunes pouvant parler en leur nom, indépendamment des services administratifs.

La (ou les) conception(s) existante(s) de la jeunesse ne tient pratiquement pas compte du caractère hétérogène de celle-ci et des différenciations que l'on peut faire en fonction du sexe, des classes sociales, des générations: pour prendre un exemple, il n'est fait aucune distinction entre les «jeunes adultes» de 25 ans et les «jeunes adolescents» de 14 ans. La seule frontière importante dont il soit tenu compte est celle séparant la «jeunesse non estonienne» des «jeunes Estoniens»: cette distinction renvoie à la composition de la population – 65 % d'Estoniens de souche, 28 % d'origine russe et environ 7 % d'origines «diverses». Une autre distinction est faite également: celle entre jeunesse urbaine et jeunesse rurale.

4. Pratique de la politique de la jeunesse en Estonie

4.1. La culture estonienne et la phase de transition

La population totale de l'Estonie est d'environ 1,5 million d'habitants, sur une superficie comparable à celle du Danemark (qui compte près de 5 millions d'habitants). Pays ayant une forte tradition agricole et forestière, l'Estonie est aujourd'hui très urbanisée, avec seulement 30 % d'habitants dans les zones rurales (contre près de 70 % en 1940). Près de la moitié de la population est répartie dans les quatre principales villes du pays, tandis que 92 % de la jeunesse «non estonienne» vit en zone rurale. Il convient, toutefois, de définir exactement la notion de «vie rurale», du fait que les difficultés rencontrées sur le marché du logement (notamment dans la capitale, Tallinn) conduisent certains à opter pour une résidence à la campagne, tout en exerçant un emploi à la ville.

Etant donné cette répartition démographique, il n'est guère surprenant d'assister à un vif débat politique au sujet de l'organisation administrative du pays – à savoir 15 comtés, 205 communes rurales et 42 villes.

La nation estonienne jouit également d'une longue histoire, même si la première période d'indépendance politique a été brève et que l'on juge que cette liberté n'a été retrouvée qu'en 1991. Même dans les périodes d'occupation par d'autres puissances, l'Estonie a conservé une remarquable tradition culturelle – notamment dans les domaines des arts plastiques, de la littérature et de l'enseignement secondaire et supérieur. Pendant des périodes prolongées, le combat pour l'autonomie s'est déplacé d'une sphère politique inexistante vers le domaine littéraire et linguistique – que les auteurs soient édités dans la légalité ou la clandestinité, qu'ils vivent en Estonie ou en exil, ou encore qu'ils soient détenus dans des camps de concentration, en Russie. L'écrivain Jaan Kross a souvent été cité comme candidat possible au prix Nobel de Littérature; par ailleurs, l'une des priorités du nouvel Etat estonien a été l'édification d'une immense Bibliothèque nationale.

L'Estonie entretient des relations étroites avec la Finlande, et, en principe, les Estoniens lisent et comprennent le finnois. En septembre 2000, le Premier ministre estonien a déclaré que son pays faisait partie de la Scandinavie – ce qui a d'ailleurs soulevé des protestations de la part des autres Etats baltes. A l'heure actuelle, le pouvoir politique estonien considère que l'une de ses priorités demeure la candidature et les préparatifs à l'adhésion à l'Union européenne.

L'Estonie est encore confrontée à un ensemble de problèmes particuliers du fait qu'elle a été, pendant plusieurs décennies, une république soviétique, que l'édification (ou la reconstruction) d'un Etat indépendant a commencé il y a neuf ans seulement et que le pays est donc toujours en phase de transition.

Cependant, en comparaison avec la quasi-totalité des pays d'Europe centrale et orientale également en transition, l'Estonie est – avec la République tchèque – l'une des rares nations de cette catégorie ayant des difficultés relativement «limitées» si l'on prend en compte les chiffres du PNB ou du chômage. C'est aussi un pays qui aborde cette période de transition et de changement avec une population globale relativement instruite (de longue date) et une population active relativement qualifiée.

Mais cette situation assez privilégiée n'empêche certainement pas quelques problèmes importants. Des pans entiers de l'économie ne fonctionnent plus, et les personnes qui perdent leur emploi ne sont pas celles qui en trouvent un dans les secteurs émergents: il y a là un problème de génération. Toutefois, le différentiel entre le taux de chômage général et celui des jeunes reste moins élevé que dans la plupart des autres pays d'Europe. Par ailleurs, l'Estonie connaît de sérieux problèmes sur le plan démographique, dans la mesure où les jeunes adultes n'alimentent pas le taux de natalité – si bien qu'il va y avoir, à l'avenir, un déséquilibre entre la population active et le nombre de personnes âgées auxquelles on devra verser une retraite. D'une manière générale, il y a donc des incertitudes quant à l'avenir individuel et collectif des Estoniens; et l'on constate enfin un fossé entre le niveau des revenus et les prix à la consommation – en particulier dans le secteur du logement (ce sont là des facteurs déterminants pour décider de fonder une famille ou non).

Par ailleurs, le passage d'une collectivité «fermée» à une société ouverte a, certes, des avantages, mais également un coût. Ainsi, les Etats baltes sont devenus un carrefour important de diverses formes de criminalité à l'échelon international – ce qui a également des conséquences sur le plan local. Une proportion relativement importante de jeunes Estoniens semble envisager sérieusement de s'expatrier, à plus ou moins long terme (Helve, 2000).

Cependant, au total, on a le sentiment qu'en moyenne les jeunes Estoniens ont moins de chemin à parcourir que ceux de la plupart des autres pays en transition pour atteindre le niveau de la jeunesse européenne actuelle. A cet égard, il n'y a pas de différence notable entre la jeunesse estonienne et la jeunesse «non estonienne».

4.2. Principes directeurs et pratiques en matière de politique de la jeunesse

A l'heure actuelle, la politique estonienne de la jeunesse semble se situer au carrefour de trois ensembles d'objectifs, qui ne sont pas facilement compatibles:

- après quelques années d'analyse, de comptabilité et de consolidation, un certain nombre de biens publics doivent être encore pris en charge dans le cadre du budget de l'Etat – en tant qu'institutions, centres ou activités (nationaux) de grande valeur et hérités du passé («centres de violons d'Ingres», camps d'été¹...). Constituant un poste budgétaire dans le cadre de la politique de la jeunesse, ces biens restent une lourde charge, avant même le financement d'autres options;
- étant donné l'ambition de l'Estonie en matière de coopération internationale et d'intégration européenne, le pays doit également adapter l'essentiel de sa politique de la jeunesse aux normes occidentales – notamment en ce qui concerne l'aide de l'Etat aux associations de jeunesse et aux activités de jeunesse à l'échelon international, ainsi que la formation des travailleurs sociaux spécialisés dans la jeunesse –, même s'il n'y pas de fortes revendications des «acteurs de terrain» dans ce domaine;
- étant donné que ces deux premiers niveaux d'objectifs constituent des nécessités pragmatiques, les choix plus «libres» et l'action visant à relever d'incontestables défis ne peuvent se situer qu'en troisième place: nous voulons parler, par exemple, de la nécessité de moderniser les activités de jeunesse, du développement et du financement de nouvelles formes d'activités dans ce domaine – notamment à un échelon local, décentralisé, comme l'exige la loi sur les activités liées à la jeunesse. A ce jour, il semble que ces nouvelles priorités ne bénéficient pas du suivi financier nécessaire – même si, dans ce domaine, les vraies difficultés ne surgiront qu'à partir de 2000-2001, si cet état de choses subsiste.

Vue sous cet angle, la situation de l'Estonie peut apparaître en partie conflictuelle, mais en partie aussi comme le résultat de nécessités pratiques et pragmatiques, n'offrant qu'un champ réduit au développement de nouveaux principes et pratiques. Cet état de choses est, probablement, tellement courant au niveau de l'administration publique qu'il apparaîtra, dans ce contexte, comme une évidence; on peut donc dire que les problèmes majeurs qui se posent en matière de politique de la jeunesse sont

1. A l'époque où le pays faisait partie de l'ex-Union soviétique, les régions côtières et tous les sites naturels à l'entour étaient, semble-t-il, très populaires, et l'on y trouvait, par conséquent, une concentration importante d'institutions et d'activités culturelles, sportives et liées à la jeunesse, dont l'Etat a hérité lors de l'accession à l'indépendance. Ces biens comportaient une proportion importante de «propriétés destinées à la jeunesse», de qualité variable, mais en quantité bien supérieure aux besoins de la seule Estonie.

essentiellement liés à la nature même des activités répondant aux priorités pragmatiques en question. Il s'agit d'activités très pédagogiques, liées à l'idée selon laquelle les jeunes consacrent leurs après-midi, leurs soirées et une partie de leurs vacances (notamment les vacances d'été) à des initiatives extérieures aux programmes scolaires. Il importe de ne pas juger cette approche démodée, car elle constitue en fait le prolongement et le maintien de certaines formes d'activités hautement professionnelles et de certains types de formation et d'éducation. Pour bien comprendre le sens de cette approche (voir Neary), les Européens devraient probablement la comparer au principe japonais dit «*juku*» – selon lequel une éducation scolaire ambitieuse se doit d'être complétée par des activités de loisirs tout aussi ambitieuses, et qui, à la fois, prolongent cette éducation et visent à développer d'autres types de talents chez les jeunes.

Le fait de placer ainsi l'accent sur la dimension éducative du travail effectué auprès de la jeunesse et d'y voir plus ou moins le prolongement de la journée passée à l'école fera l'objet d'une certaine critique de notre part (nous nous y emploierons plus loin). Mais, d'un point de vue plus général, il importe de souligner que les priorités estoniennes sont très louables – et ne sont, en fait, guère surprenantes de la part d'un pays tel que l'Estonie. Les pays d'Europe centrale et orientale en transition ont généralement «jeté le bébé avec l'eau du bain», alors que, de toute évidence, l'Estonie a tenu à préserver le caractère compétent et professionnel de toutes ces formes d'éducation hors programmes. Dans le concert européen, l'Estonie a ainsi entretenu une conception assez remarquable – dans le sens de la «positivité» des choses –, à savoir la valeur d'une bonne éducation. Sur un plan général, il y a de bonnes raisons de considérer l'Estonie comme une nation très éclairée et très sophistiquée dans ce domaine; mais, d'autre part, on peut aussi juger qu'il y a un problème lorsque le pays assimile ce type d'activités «complémentaires» à l'idée de «travail social auprès de la jeunesse» (voire le définit clairement comme tel), plutôt que de le considérer comme un prolongement de l'éducation.

La nouvelle loi sur les activités liées à la jeunesse définit ce secteur comme suit:

- a. C'est la création de conditions permettant aux jeunes de se consacrer à des activités qui facilitent leur développement – et ce, sur la base de leur libre arbitre, indépendamment de leur famille et des programmes scolaires;
- b. C'est une éducation sociale, culturelle et sanitaire des jeunes, qui favorise leur épanouissement physique et mental (ministère de l'Education, 2000).

Même si cette loi a des effets encore imprévisibles, on peut déceler au moins deux dangers dans cette manière de définir le travail auprès des jeunes. En premier lieu, les déclarations de principe ne déboucheront peut-être sur rien

de plus qu'une activité traditionnelle, d'une nature pédagogique et éducative assez lourde. De plus, la fourchette d'âge très large (7-26 ans) définissant le concept de «jeunesse» risque de faciliter essentiellement l'accès des enfants et des plus jeunes à ces activités regroupées sous le label «travail auprès de la jeunesse». En second lieu, l'informatisation de l'éducation dépassant largement le cadre scolaire, le risque existe également que de nouvelles activités, très pertinentes, ne soient pas classées dans la catégorie «travail auprès de la jeunesse», du fait que nul ne peut garantir, à ce jour, que l'informatique «peut promouvoir l'épanouissement physique et mental des jeunes» (pour reprendre les termes du ministère de l'Education) (voir plus loin le passage sur la fondation «Tiger Leap»).

4.2.1. *Les loisirs et les associations pour la jeunesse*

Il existe en Estonie une tradition, liée à l'ancien régime, d'activités de loisirs organisées – telles que les «écoles ou centres de violons d'Ingres», les camps d'été, etc. Comme nous l'avons déjà souligné, cette réalité subsiste en partie: il existe encore des «écoles pour violons d'Ingres» d'Etat, que l'on souhaite transformer en «centres de jeunesse»; ces établissements représentent toujours une part importante du budget du ministère de l'Education.

Sous le régime soviétique, les organisations traditionnelles étaient les «Pionniers des enfants et des plus jeunes» (pour les 10-15 ans) et la «Ligue des jeunes communistes», destinée aux plus de 15 ans. Tout le monde – ou presque – en était membre, tout au moins au cours de la scolarité. Mais ces associations ont été dissoutes au début des années 90, ce qui a laissé le champ libre à des associations de jeunesse plus «normales» (sur le modèle occidental). Cependant, l'Etat a attendu l'an 2000 pour commencer à subventionner ce secteur de manière systématique.

A l'exclusion des associations sportives et culturelles – non prises en compte dans les statistiques qui suivent –, 5 % des jeunes Estoniens sont, à ce jour, membres des nouvelles associations en question, qui, pour la plupart, n'ont pas encore fait le plein d'adhérents; plusieurs d'entre elles ont des difficultés à dépasser le seuil de 500 membres, requis pour l'obtention d'une subvention de l'Etat (voir le rapport national, p. 50). Cela est imputé en partie à l'insuffisance des crédits – notamment en ce qui concerne les zones rurales.

Mais il s'agit en fait d'un phénomène caractéristique des sociétés en transition (Vanandruel, Amerio, Stafseng et Tap, 1996). L'explication la plus courante en est que l'appartenance à une ou plusieurs associations est assimilée aux pratiques de l'ancien régime – c'est-à-dire à une contrainte imposée à l'individu. En d'autres termes, la liberté nouvellement conquise et l'individualisme qui se développe ne sont pas compatibles, pour les jeunes, avec l'adhésion à une quelconque association. Ce phénomène général s'observe

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

Ce que le rapport estonien met en lumière, en revanche, c'est l'absence d'une organisation générale qui coifferait l'ensemble des associations – en d'autres termes, il n'existe pas, pour le moment, de conseil national de la jeunesse. Plusieurs initiatives ont été prises dans ce sens au cours des années 90; mais, à ce jour, elles n'ont pas donné de résultats positifs. Actuellement, il existe néanmoins un «Forum de la jeunesse», mais celui-ci n'a pas de statut légal ou de légitimité qui lui permettrait de faire office de conseil national.

En revanche, on notera avec intérêt l'existence de deux associations de jeunesse paramilitaires: les «Jeunes aigles» pour les garçons et les «Filles au foyer» pour les jeunes filles – deux organisations qui relèvent de ce que l'on appelle l'«Union de la défense» et sont relativement privilégiées et soutenues par l'Etat. Elles font partie des quelques rares associations de dimension importante, et se présentent comme des unités d'éducation et de formation destinées au monde militaire, et porteuses de rôles très traditionnels pour chacun des deux sexes. Par ailleurs, le rapport national estonien indique que les autorités envisagent de faire de la «défense de l'Etat» une matière obligatoire dans tous les établissements d'enseignement. Et le rapport souligne également que plus de la moitié des appelés estoniens (80 % d'entre eux, dans le cas de la capitale, Tallinn) ne répondent pas à la convocation qui leur est adressée pour le service militaire – obligatoire.

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

4.2.2. *L'éducation, la qualification et l'éducation non formelle*

Le système scolaire estonien est relativement moderne et se compare assez bien à ceux de la plupart des autres pays européens. Les institutions préscolaires sont semblables à celles du reste de l'Europe: en Estonie, elles couvrent environ 60 % des enfants de 1 à 6 ans, ou encore 70 % des enfants si l'on considère uniquement la tranche des 5-6 ans. La scolarité est obligatoire

de 7 à 17 ans; mais 3 à 4 % de ces catégories d'âge ne sont pas scolarisés (phénomène dû, selon les explications un peu floues du rapport national, au manque de structures destinées à des types d'éducation particuliers, ou à l'existence de solutions différentes de l'école pour l'intégration des enfants et des jeunes handicapés).

Après la fin de la scolarité obligatoire, la filière éducative la plus courante est le second degré de l'enseignement secondaire ou général (ce que l'on appelle le «*gümnaasium*»). Quelque 70 à 80 % des effectifs d'élèves suivent cette filière – avec un pourcentage plus élevé de filles que de garçons. De la même manière, l'enseignement supérieur semble séduire davantage les filles – le nombre d'étudiants des deux sexes ayant, de toute façon, connu une croissance accélérée au cours des années 90.

En matière de statistiques éducatives, les éléments les plus incertains semblent les suivants:

- un pourcentage relativement élevé des effectifs d'élèves du secondaire quitterait l'école avant la fin de la scolarité obligatoire;
- le système d'éducation et de formation professionnelles serait caractérisé par une faiblesse endémique. Il semble que les filières d'apprentis soient insuffisantes, voire inexistantes – ou qu'en tout cas elles ne fassent pas partie du système d'enseignement public. Le pourcentage d'élèves de 16 ans et plus poursuivant leurs études dans des établissements d'enseignement professionnel est en baisse: il n'atteignait que 26 % à la fin des années 90;
- d'après les données des enquêtes disponibles, le passage direct des filières d'enseignement obligatoire à celles de l'enseignement et de la formation professionnels serait même beaucoup moins – et de moins en moins – attractif que les indications précitées ne le laissent supposer. A partir des mêmes données, on peut émettre l'hypothèse que les filières professionnelles les plus séduisantes attirent d'abord et avant tout des élèves ayant poursuivi leurs études jusque et y compris le second degré de l'enseignement secondaire général. On peut en déduire également qu'au total, en termes d'ambitions éducatives, on compte jusqu'à 70 % de jeunes qui envisagent d'entrer à l'université ou de suivre toute autre filière d'enseignement supérieur (Helve, 2000, p. 211).

Dans ce contexte, on peut formuler en fait deux observations correspondant vraiment à la réalité. En premier lieu, la grande majorité des élèves estoniens a un niveau d'instruction très élevé – c'en est même impressionnant ! –, mais un fossé se creuse tout de même rapidement entre les nombreux «gagnants» du système et la minorité (relativement importante) de «perdants». En second lieu, il n'y a pas, en Estonie, de débat sur d'éventuels

écarts entre les demandes du marché du travail sur le plan des qualifications et le système de qualifications de l'appareil éducatif.

Ce type de débat pourrait conduire à une analyse plus générale des différences sociales et de l'émergence de nouvelles classes sociales: étudier par exemple de quelle manière le système éducatif pourrait contribuer à une société s'apparentant davantage à une «méritocratie». Sur ces bases, on pourrait également parvenir à une meilleure compréhension du fonctionnement des activités hors programmes scolaires et de l'éducation non formelle, mieux savoir aussi si l'ensemble des investissements publics va dans une même direction «élitiste», ou encore si les autorités se préoccupent d'égalité sociale et d'un usage équilibré des dispositifs et ressources.

Pour le moment, on n'assiste qu'à un seul débat sur le thème des différences sociales: il s'agit d'une comparaison du sort des jeunes Estoniens et de celui de la jeunesse non estonienne. A cet égard, un fait est notable: alors qu'au début des années 90 on avait pu constater la tendance à un écart entre ces deux groupes de jeunes, cette tendance s'est inversée un peu plus tard, dans cette période d'accès à l'indépendance nationale – on a pu alors noter que jeunes estoniens et non estoniens se rapprochaient singulièrement en termes de comportements et d'ambitions éducatifs.

En ce qui concerne le secteur éducatif en Estonie, l'un des éléments les plus remarquables est le programme d'investissement dans la technologie de l'information, par le biais de la fondation dite «Tiger Leap». Il s'agit d'un programme audacieux et impressionnant, aussi bien par son contenu idéologique qu'au niveau des moyens financiers. Officiellement, cette fondation ne fait pas partie du ministère de l'Education; mais, en vérité, les liens sont évidents sur le plan des politiques menées, et la fondation partage les locaux du ministère. Le rapport national n'évoque nullement les activités ou décisions de ladite fondation. Aussi a-t-on l'impression que le domaine des technologies de l'information et de la communication est considéré comme purement technique, ou qu'il relève de ce que l'on appelle communément la «sectorisation» de la politique de la jeunesse. Il y a là une lacune – à savoir l'absence de vision globale, susceptible de faire le lien entre éducation formelle et non formelle dans le cadre des stratégies de la société d'information – société où la politique de la jeunesse et le travail effectué auprès des jeunes joueront (ou devraient jouer) de nouveaux rôles pédagogiques ou éducatifs (Conseil de l'Europe, 1997).

Ces observations sont également valables sous un angle encore plus général. En Estonie, la politique de la jeunesse (et le travail sur le terrain) accorde(nt) une attention assez importante au thème de l'éducation non formelle; mais il n'est pas précisément indiqué si les principales orientations culturelles sont fondamentalement traditionnelles. Si l'approche est

effectivement classique, le cas le plus courant – dans la plupart des autres pays – est celui de pédagogues critiques, voire hostiles, vis-à-vis des technologies de l'information en général et de leur usage dans l'éducation formelle ou non formelle, en particulier. Tous ces problèmes doivent être abordés dans le cadre de la politique de la jeunesse, car, en ce qui concerne les nouveaux médias, l'«alphabétisation» concrète et extensive se situe au carrefour de la vie privée, des loisirs et de la vie communautaire des jeunes, d'une part, et de l'éducation (formelle), d'autre part (Siurala et Stafsgeng, 1997).

Ce débat est également pertinent – et peut-être même plus facilement abordable – dans le cadre du chapitre suivant.

4.2.3. *La participation et l'influence des jeunes*

Les communications écrites et orales des autorités estoniennes laissent une impression d'ambiguïté en ce qui concerne le thème de la participation des jeunes. Il semble évident que la participation et l'influence de la jeunesse ne se situent pas au premier rang des préoccupations; mais cela pourrait être considéré comme inhérent à la période de mutation et d'adoption de nouveaux principes directeurs que traverse la politique de la jeunesse. Dans ce contexte, on peut noter que le ministère de l'Éducation a conscience de l'absence d'une «voix représentative de la jeunesse» – c'est-à-dire d'une instance qui ferait office de conseiller et de chambre d'écho des préoccupations dans ce domaine; mais on peut noter aussi que le «Forum de la jeunesse» remplit cette fonction, et qu'il existe également un «Conseil des activités liées à la jeunesse», avec une mission de coordination plus large. Par ailleurs, on notera également que, de toute évidence, la loi sur les activités liées à la jeunesse contribue explicitement à l'autonomie et à l'influence des jeunes, et que, dans le cadre de la création d'un «Centre d'activités liées à la jeunesse», le ministère de l'Éducation a doté ce dernier d'un conseil représentatif des (jeunes) usagers. On notera encore avec intérêt que la ville de Tallinn crée actuellement un centre local de la jeunesse, et que la tendance générale est à la constitution d'institutions du même type à d'autres échelons locaux.

Même si l'ensemble de ces processus indique l'embryon de conceptions plus affirmées de la participation des jeunes aux activités et politiques de jeunesse, ou encore des formes mixtes dans cette même direction, le rapport national laisse une impression générale de mesures imposées par des adultes, au sommet de la pyramide. Toutes proportions gardées, ce type de situation rappelle un fait caractéristique des sociétés postcoloniales: la ou les générations qui se sont considérées comme des victimes par le passé et ont mené le combat pour la libération et l'indépendance doivent, dans la période post-coloniale, mener un nouveau combat en vue d'initier les jeunes à cette mémoire et à cette conscience collectives. Aucune société n'échappe à ce

type de processus. Mais on ne saurait pour autant considérer la participation et l'influence des jeunes comme une difficulté supplémentaire, même si cette question peut être effectivement difficile en termes d'analyse et de débat.

Une autre option, plus limitée et plus «fonctionnelle», consisterait à déterminer le poids de l'idéologie éducative de la politique de la jeunesse de l'Estonie. Dans d'autres pays, le thème sous-jacent de la participation et de l'influence des jeunes – en tant que composante importante de la politique de la jeunesse –, a constitué une expérience et une avancée historiques, qui se sont traduites tout d'abord par la création d'activités de loisirs, d'associations de jeunesse et d'activités liées à la jeunesse en général, puis par une tentative d'intégration au système éducatif (étape actuelle). De leur côté, les institutions éducatives n'ont jamais eu, en général, de tradition très forte en matière de philosophie de la participation et de l'influence des élèves ou étudiants, ou de la jeunesse dans son ensemble. Il n'en reste pas moins qu'à l'heure actuelle l'un des éléments capitaux des politiques européennes de l'éducation est l'«éducation à la citoyenneté démocratique», qui a des implications très claires en ce qui concerne la participation et l'influence des jeunes.

Les défis et exigences propres à une telle approche sont totalement absents du rapport national estonien – ce qui semble indiquer que l'Estonie n'est pas encore complètement liée à ce programme européen. Il pourrait y avoir là un champ de développement intéressant à un premier niveau – c'est-à-dire dans le strict domaine de l'éducation. Mais, à un second niveau, ce type de problème apparaît, de toute évidence, encore plus pertinent dans le contexte de la politique estonienne de la jeunesse: en effet, il pourrait être plus facile d'introduire la dimension critique de l'«éducation à la citoyenneté démocratique» dans les pays où la politique de la jeunesse semble dépendre relativement moins du secteur éducatif et se poser en acteur «extérieur» critique, susceptible de «contrôler» les politiques publiques.

Ce type de débat ne se limite pas aux questions de participation et d'influence: en fait, les thèmes de la citoyenneté et de l'éducation sont à la frontière des concepts de «société de l'information» et d'«économie du savoir». Dès lors que l'Estonie apparaîtra comme convaincante dans son ambition d'instaurer une politique des technologies de l'information et de la communication dans le secteur éducatif, le contenu de la politique de la jeunesse deviendra le «logiciel» majeur de cette politique technologique. Mais il faut bien se dire qu'il n'est pas facile d'être «moderne» et «traditionnel» à la fois.

4.2.4. *Les droits de l'homme*

Les notions de citoyenneté, de participation et d'influence sont liées, dans le cadre de la politique de la jeunesse – le concept de citoyenneté étant, à

l'heure actuelle, prédominant à l'échelon européen, qu'il s'agisse des jeunes en particulier ou de l'éducation en général. Une problématique aussi bien politique que sociologique est à la base de ce programme européen. Mais le contexte plus global est celui d'une vigilance générale face à l'existence ou à l'émergence de sociétés mondialisées, multiculturelles et mobiles – à un macroniveau –, et à l'individualisation et la personnalisation croissantes, à un échelon plus bas.

La notion de «citoyenneté» prend différents sens et connotations, en fonction des traditions de pensée. On peut, pour simplifier, distinguer deux traditions. Dans un premier type de contexte, la notion de citoyenneté renvoie aux droits et obligations liés à la détention d'un passeport, et est, finalement, plus ou moins synonyme du concept de «nationalité» («*Staatsanhörigkeit*», en langue allemande). C'est, traditionnellement, le point de vue allemand – l'Allemagne étant également un pays où la citoyenneté repose sur le principe du «droit du sang», c'est-à-dire sur des critères ethniques. L'autre tradition, qui est davantage celle de la France et de la Grande-Bretagne, veut que la citoyenneté soit liée aux droits de l'homme universellement reconnus, et ait un caractère politique, éducatif et dynamique, dans une société cosmopolite. Ce point de vue équivaut à une opposition à toute forme de discrimination à l'égard de tout individu résidant légalement sur un territoire donné (celui de l'Etat-nation). On peut, dans une certaine mesure, considérer que les deux traditions en question représentent respectivement les exigences minimales et maximales en matière de citoyenneté; c'est, en tout cas, sur cette base que nous avons personnellement analysé certaines oppositions ou notions contradictoires.

Mais qu'a à voir ce débat avec le fait d'être jeune en Estonie et la politique de la jeunesse de ce pays? Tout d'abord – et c'est l'élément majeur –, nous voulons faire observer qu'en Estonie la jeunesse vit dans un climat de multiplicité ethnique, dont on mesurera probablement les effets dans les quelques années à venir. Cela signifie également qu'une proportion importante de la jeunesse est d'origine non estonienne (30 à 35% des jeunes), et que, comme le souligne le rapport national en toute transparence, cela correspond, pour cette partie de la jeunesse, à être exclue de toute forme de participation politique officielle. Par ailleurs, cet état de choses a des conséquences assez tangibles – jusqu'à un certain point – en ce qui concerne la politique de la jeunesse du pays. La position de désavantage dans laquelle les autorités placent délibérément les non-Estoniens ferme de nombreuses portes à ces derniers¹. L'une des rares possibilités qui leur sont offertes est

1. Les autorités estoniennes soutiennent qu'«en Estonie chaque personne a le droit de choisir sa citoyenneté et tous les droits civiques (à l'exception du droit de vote pour l'élection du parlement) sont accordés à toute personne vivant en Estonie quelle que soit sa citoyenneté». La législation estonienne ne fait pas de différence sur la base de l'origine ethnique ou de la citoyenneté des personnes.

celle de devenir le plus «estonien» possible, grâce à des cours de langue estonienne, à des centres d'intégration ou à des séjours dans des familles estoniennes¹. La citoyenneté estonienne étant fondée sur le principe du droit du sang – par lequel un enfant hérite, à sa naissance, de la nationalité de ses parents –, ces enfants non estoniens (que leurs parents aient un permis de séjour temporaire ou permanent) sont désavantagés dès leur naissance, du fait qu'ils n'ont pas intégralement accès aux droits civiques².

En ce qui concerne le rapport national sur la politique de la jeunesse, il est frappant de constater que – en particulier dans certains paragraphes de la partie sociologique³ –, les différences ethniques servent, semble-t-il, à expliquer la situation de fait; mais le fondement de ces «explications» paraît plus que douteux. Ainsi, dans le chapitre relatif au comportement électoral des jeunes et à leurs choix politiques, on compare, sur la base de leurs diverses appartenances ethniques, des groupes ayant des droits tout à fait différents en matière de vote. L'argumentation très faible visant à expliquer cette analyse est de nouveau liée au facteur ethnique, considéré, en l'occurrence, comme l'une des variables, et cela aboutit à des affirmations très tendancieuses, qui conduisent à s'interroger sur le contexte de l'étude en question.

4.2.5. *Conclusions relatives aux principes et aux pratiques*

Certaines questions importantes abordées dans le rapport national ne font pas l'objet de commentaires supplémentaires de notre part: c'est le cas, par exemple, des questions de santé et de bien-être de la jeunesse. De toute évidence, il y a, dans ce domaine, de sérieux problèmes en Estonie, et une nécessité de moderniser les conceptions et services fondamentaux.

1. En ce qui concerne spécifiquement l'apprentissage de la langue estonienne indispensable à une naturalisation, certains documents sont critiques vis-à-vis de la qualité et de la disponibilité de ces cours de langues, et déplorent qu'ils ne soient pas gratuits. Il est souligné en outre que, pour ce qui est de cette formation linguistique, on constate généralement un manque de professeurs qualifiés, de moyens financiers et de matériels formateurs (voir Barrington, 2000, p. 276-277; Karatnytsky, Motyl et Graybow, 1998, p. 248).

2. L'article 2 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant – ratifiée par l'Estonie en 1991 – stipule ceci:

«1. Les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.

2. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille.»

3. La partie «officielle» du rapport national est, à cet égard, beaucoup plus nuancée, plus informative, voire plus critique, que cette partie sociologique, qui se veut simplement descriptive.

Cependant, ces problèmes ne semblent pas vraiment identifiés dans le cadre des grandes lignes de la politique de la jeunesse – mais celles-ci devraient encore évoluer. On peut en dire autant des questions d'emploi et de marché du travail – et notamment des problèmes de logement et de démographie.

Il n'en reste pas moins que, dans certains domaines traditionnels de la politique de la jeunesse, l'Estonie semble traverser une phase marquée par une volonté très ferme de changement inspiré et accéléré, en matière de création d'un secteur et d'institutions publics ou de refondation du secteur existant. Il est probable qu'à cet égard le processus est plus encouragé par les aspirations et les initiatives des jeunes eux-mêmes que par une véritable caution des textes officiels ou des travaux en cours.

Cela signifie que, pris isolément, chaque secteur de la politique de la jeunesse apparaît comme étant régi par des idées tout à fait pertinentes et satisfaisantes au sujet des pratiques passées, présentes et à venir. Certes, on peut toujours discuter de certains éléments intrinsèques, voire les contester, mais on peut dire, d'une manière générale, que chaque secteur semble avoir une vision satisfaisante de sa propre mutation en cours ou à venir.

Cela étant, on n'aura aucun mal à déceler l'absence de cadre général en matière de politique de la jeunesse – ou la faiblesse des structures existantes –, rien ou presque ne reliant entre eux, pour en faire un système global et cohérent, chaque secteur ou institution. On touche là, essentiellement, au problème des relations entre la politique globale du pays et des politiques spécifiques telles que celle de la jeunesse, ou encore entre les objectifs généraux et les pratiques concrètes. Pour un observateur extérieur, il n'est pas facile d'établir les véritables raisons de cet état de choses – qu'il s'agisse, par exemple, de déterminer les progrès accomplis par les administrations indépendamment du soutien politique, ou encore de déceler si c'est le système politique même qui sécrète ses propres limites. Pour illustrer cette seconde possibilité, on pense au phénomène de fragmentation des composantes de la politique de la jeunesse dans le cadre de différentes lois, ou encore de subdivision des administrations en diverses fondations et agences indépendantes du pouvoir central, mais n'ayant pas véritablement le statut d'ONG.

Et, pour illustrer la pertinence de ce commentaire, on prendra l'exemple de l'éducation. D'après le rapport national et l'ensemble des statistiques disponibles, et si l'on considère le cas de l'éducation isolément, le système éducatif estonien fonctionne très bien – ce qui semble exceptionnel en comparaison de tous les autres pays en transition –, et n'a pas même à rougir si on le compare à celui de la plupart des pays occidentaux. Cependant, la réussite du système se mesure à l'aune de résultats purement scolaires et en fonction d'une «culture de la gagne»; il s'agit d'un système relativement unidimensionnel, qui récompense le résultat scolaire dès le plus jeune âge. La faille

réside, de toute évidence, dans l'angle de vision des choses: en d'autres termes, les problèmes ne doivent pas être vus forcément de cette manière – c'est-à-dire de l'intérieur du système. Ainsi, on peut, d'un point de vue strictement interne, considérer que le fait que les 20 à 25 % de jeunes ne parvenant pas au terme de la scolarité obligatoire, ou encore que le manque de filières professionnelles ne sont pas nécessairement des échecs imputables au système; et l'on peut se contenter d'expliquer ces phénomènes par l'échec individuel de chaque élève. Par conséquent, pour prendre ces phénomènes et ces chiffres au sérieux – comme il se doit –, le questionnement doit venir de l'extérieur, c'est-à-dire des secteurs publics et privés accueillant la masse des jeunes de tous âges sortis du système éducatif – et notamment ceux ne possédant aucun certificat ou compétence qualifiants. C'est précisément l'une des missions d'une politique de la jeunesse intersectorielle et globale, qui dépasse le cloisonnement et la qualité de tel ou tel secteur pris isolément et parvient à comprendre que les facteurs problématiques peuvent se déplacer d'un secteur à l'autre.

Un autre exemple est fourni par le noyau même des activités et de la politique liées à la jeunesse. Il existe, au niveau de l'Etat, plusieurs autorités et organismes: le «Département de la jeunesse» au sein du ministère de l'Education, le Centre des activités liées à la jeunesse, qui compte le double d'effectifs, un troisième maillon constitué par l'organisme «La jeunesse pour l'Europe», et, enfin, les «Centres d'Etat de violons d'Ingres» – l'ensemble pesant lourd dans les budgets annuels. La lecture du rapport national et nos visites d'étude nous ont montré que toutes ces institutions avaient leur mission propre; mais, par «politique globale de la jeunesse», on entend la recherche d'un programme d'évolution et de coordination de l'ensemble de ces organismes, ainsi qu'un débat sur les ressources (budgétaires et humaines) octroyées par l'Etat en une période de décentralisation, et, enfin, un schéma évolutif, indiquant quelles tâches pourraient, à l'avenir, relever en partie du secteur non gouvernemental – actuellement inopérant dans le domaine de la jeunesse.

Les exemples que nous venons d'évoquer indiquent les avantages que l'on pourrait tirer, sur le plan administratif, d'un cadre général, plus solide, plus global et mieux intégré et coordonné, en matière de politique de la jeunesse. Mais cette nécessité se situe également à l'échelon politique, dans la mesure où toute politique de la jeunesse doit être fondée sur une (ou des) idéologie(s) globale(s) et cohérente(s). Or, à cet égard, on ne trouve aucune idéologie explicite dans le rapport national – ce qui peut exposer la politique de la jeunesse à une «invasion» d'idées ou d'idéologies plus ou moins souterraines, et, n'ayant, en tout cas, aucune valeur ou pertinence. Ce danger pourrait consister dans une influence trop importante de certains aspects éducatifs sur la politique de la jeunesse. Il pourrait s'agir d'une dimension

militaire, patriotique, nationaliste, ou simplement «folklorique» – entre autres –, ce qui, sans conteste, ramènerait une telle politique dans le giron de la tradition. Au contraire, le fait d'aborder de manière ouverte et explicite quelques idées majeures au cœur de la politique de la jeunesse permettrait de faire déboucher cette dimension éducative fondamentale sur la modernité – par exemple, en considérant la fondation «Tiger Leap» comme la «locomotive» de l'avenir de la jeunesse. Un second exemple de risque d'«invasion idéologique» dans une politique générale ouverte nous est fourni par le problème délicat des inégalités en matière éducative. A l'heure actuelle, aucun secteur ne semble faire l'objet d'autant d'enquêtes et d'études que la question du sort différent des jeunes estoniens et des jeunes non estoniens (essentiellement d'origine russe) dans le cadre du système éducatif – la conclusion de ces études étant clairement que les similarités sont plus notables que les différences, dans ce domaine (voir Kenkmann et Saarnit, *in* Helve, 2000). Cela montre bien que, dans le cadre de la politique de la jeunesse, une plate-forme idéologique forte permet notamment d'éviter l'intrusion d'idées fausses ou trompeuses ayant cours dans d'autres cercles.

4.3. La jeunesse estonienne et l'Europe

Depuis le début de la période de transition, l'Estonie s'est montrée très active en matière de coopération internationale. Le pays possédait déjà certains atouts dans les périodes antérieures, et cela l'a mieux préparé que bon nombre d'autres nations. Au cours de la première période d'indépendance (proclamée en 1918), la jeunesse estonienne et les milieux culturels en général étaient très liés à certains mouvements européens importants; puis, après l'annexion de leur pays à l'ex-Union soviétique, les Estoniens se sont mobilisés dans le sens des relations internationales – que ce soit à un niveau officiel ou informel. Dans des secteurs tels que le sport, la culture et la recherche sur la jeunesse, l'Estonie a pu, après 1991, maintenir et développer les contacts précédemment établis. La connivence avec les voisins finlandais et la communauté très importante d'Estoniens ayant émigré en Suède ont également servi le processus de transition.

Depuis le début du processus d'élaboration (ou de reconstruction) d'une politique moderne de la jeunesse, l'Estonie a utilisé les atouts qu'elle possédait déjà, en les associant à une orientation européenne résolue. Au niveau de l'Etat et à tous les échelons locaux, des filières bilatérales et multilatérales ont été utilisées en vue de permettre des visites d'étude et des échanges de professionnels et de jeunes – dans le but avoué d'acquérir des expériences et de collecter des idées dans le sens de solutions intelligentes en matière de politique et d'activités de jeunesse.

Outre les premiers accords de coopération bilatérale conclus par le ministère de l'Education, n'ayant jamais été remis en cause, la «filière nordique» a également revêtu une certaine importance, par le biais de l'élargissement officiel du Conseil ministériel nordique intergouvernemental, dans le sens de l'intégration des Etats baltes (et notamment des Etats riverains de la mer Baltique) aux structures de coopération concernées, et avec un accent tout particulier sur les politiques de la jeunesse. Très tôt, l'Estonie s'est également engagée dans tous les aspects de la coopération entreprise par le Conseil de l'Europe en matière de politique de la jeunesse; il n'est donc pas surprenant de compter l'Estonie parmi les cinq ou six Etats membres qui se sont prêtés au processus de «bilan national». Depuis 1997, les jeunes Estoniens bénéficient également d'une participation fort bien organisée au programme «La jeunesse pour l'Europe» – dont certains chiffres, assez «spectaculaires», indiquent bien cet engagement important.

D'une manière générale, au niveau des autorités comme à l'échelon des jeunes, il y a, semble-t-il, un climat de compréhension et de confiance entre l'Estonie et l'Europe, et l'on n'observe guère de «frictions» dans ce domaine.



5. Questions en suspens – Observations critiques

Nous avons déjà formulé, dans les chapitres précédents, un certain nombre de questions et d'observations critiques, pouvant contribuer au débat final; par conséquent, nous ne reprendrons pas ici tous ces éléments – à moins qu'ils ne fassent également partie du «tableau général».

On doit souligner un problème d'ordre général et sociologique, qui rend difficile un «état des lieux» global de la politique de la jeunesse de l'Estonie. Dans la littérature «scientifique» disponible sur les pays en transition – et, d'ailleurs, très insuffisante –, on trouve quelques opinions intéressantes sur la nécessité, pour la réussite et le développement de ces sociétés, de l'émergence d'une classe moyenne relativement importante et significative. En dehors du fait qu'il serait «politiquement incorrect» d'aborder de telles questions dans le cadre de l'examen, par le Conseil de l'Europe, des politiques de la jeunesse, il n'y a pas, dans ce domaine, d'expériences observables pouvant servir de base à une analyse ou un débat dans cette direction. Il n'en reste pas moins que le seul débat équitable et intéressant au sujet de la politique de la jeunesse de l'Estonie consisterait à évaluer cette politique et ses résultats à l'aune de cet objectif hypothétique: la constitution d'une (nouvelle) classe moyenne. Si l'on pouvait observer des pratiques effectives, une telle démarche serait probablement pertinente, significative pour l'avenir et positive; mais cela n'a pas été possible avant le présent travail d'évaluation. Cependant, on peut imaginer que les autorités estoniennes ne s'opposeraient pas à ce processus «politiquement incorrect».

5.1. La vie des jeunes et la politique de la jeunesse dans les textes

Etant donné que le rapport national estonien était encore en gestation au cours de la mission du groupe international d'experts, il a fallu attendre les conclusions dudit rapport pour pouvoir formuler nous-mêmes des observations définitives. La version finale du rapport national est un document imposant, qui indique que le pouvoir et les compétences en matière de politique de la jeunesse, en Estonie, se répartissent entre de nombreuses organisations et personnes – dont il y a lieu d'être fier. Il faut bien comprendre, cependant, que l'on ne pouvait se contenter de ce travail important, et qu'il fallait, au contraire, poursuivre sur ces bases.

Les documents existants indiquent d'abord et avant tout la compétence, la conscience et la connaissance des problèmes de la part des autorités et organismes opérant dans le domaine de la politique de la jeunesse en Estonie. Le

rapport national est très conséquent en ce qui concerne les perspectives de vie adulte, pour les jeunes – élément tout à fait indispensable, d'ailleurs; mais la description du mode de vie des jeunes Estoniens reste assez floue. Si l'on en croit le rapport national, la vie quotidienne des jeunes serait dure, marquée par la compétitivité, et soumise à des principes de méritocratie – avec un sort encore plus dur pour les exclus (par exemple les délinquants ou les orphelins). Selon certaines données (Helve, 2000), le niveau de vie matériel moyen semble correct; mais d'autres sources relatives au niveau des revenus laissent une impression plus ambiguë. Cependant, étant donné que, globalement, l'Estonie semble se diriger vers davantage de prospérité, certains signes indiquent que les jeunes ayant un emploi profitent également de cette croissance.

Il se peut que nos impressions ne correspondent pas exactement à la réalité; mais par «tableau un peu flou», nous entendons, par exemple, que le rapport national ne se préoccupe pas suffisamment des inégalités économiques et sociales. Il s'agit d'abord des inégalités, déjà évoquées, engendrées sur le parcours scolaire des jeunes élèves; or, ces catégories de jeunes – en âge de scolarité – constituent l'une des cibles essentielles de la politique de la jeunesse dans son état actuel. De la même manière, le rapport national ne fait guère de portrait précis des jeunes au moment où déferle une seconde vague d'inégalités, à l'intérieur d'une même génération et entre différentes générations, lors de l'entrée dans la vie adulte, face aux premiers problèmes rencontrés sur le marché du travail, ou encore lorsque ces jeunes recherchent un logement ou souhaitent fonder une famille – entre autres situations. L'une des impressions les plus tangibles que l'on puisse avoir à la lecture du rapport national est l'idée que les perspectives démographiques vont être, en Estonie, l'un des problèmes majeurs à résoudre dans le cadre de la politique de la jeunesse.

Même si, en Estonie, en général, et, plus particulièrement dans le cadre du rapport national, il y a un débat très passionné au sujet du processus et des problèmes de transition, et une conscience également très vive de ces questions, on peut noter aussi que le pays ne discute guère des problèmes de société civile. Nous entendons par là, d'une manière générale, les relations entre l'Etat, l'économie de marché et ce que l'on appelle le «tiers secteur» ou la société civile. Ces questions constituent pourtant un aspect majeur de toute politique de la jeunesse; mais on a du mal à en trouver l'écho dans le cadre de la politique estonienne – qu'il s'agisse du secteur associatif, de schémas d'élaboration d'ONG consacrées à la jeunesse, de la citoyenneté, ou encore de la participation des jeunes. A cet égard, l'Estonie semble être l'héritière de la tradition de l'«Etat fort», plutôt qu'une partisane des principes de dialogue et de participation, dans le cadre de sa politique de la jeunesse.

C'est aussi dans ce contexte que s'inscrit un autre problème, assez important – à savoir le statut et le traitement des jeunes «non estoniens». Ce problème pourrait être d'ordre général et structurel, du fait que cet aspect de la politique de la jeunesse relève d'un autre ministère: celui dirigé par le ministre (sans portefeuille) des Affaires ethniques, et qui ne fait pas partie des instances dont le ministre de l'Education doit coordonner l'action (du moins en ce qui concerne la jeunesse). Il faut également noter que cet aspect des activités liées à la jeunesse est le seul qui suscite le soutien de l'étranger – notamment par le biais du Pnud (Programme des Nations Unies pour le développement) et du Conseil ministériel nordique. Le rapport national et d'autres sources indiquent que l'intention déclarée des pouvoirs publics de s'intéresser aux différences entre jeunes estoniens et jeunes non estoniens n'a que très peu d'effets concrets – voire aucun effet. Même en ce qui concerne l'un des sujets les plus sensibles – à savoir les différentes prises de position vis-à-vis des obligations militaires, qui indiquaient un écart assez important à la date de 1992 –, ce n'est qu'entre 1996 et 1998 que l'on s'est préoccupé de rapprocher au maximum la position des Estoniens et celle des jeunes gens d'origine russe (Helve, 2000, p. 216).

La critique que l'on peut faire de l'approche estonienne s'articule autour de deux aspects. Il faut, en premier lieu, rappeler que les concepts de participation, de développement, de paix et leur mode de concrétisation (voir le point 1.2) constituent la «colonne vertébrale» de toute politique de la jeunesse. S'il y a un problème notable en ce qui concerne, d'un côté, les jeunes estoniens et, de l'autre, les jeunes non estoniens, on a du mal à comprendre pour quelle raison cette question relève exclusivement d'un ministère fonctionnant sur la base de préjugés et de positions figées, plutôt que d'être traitée dans le cadre d'un dialogue ouvert sur la politique de la jeunesse, par des auditions, ou encore par la création éventuelle d'un «conseil de la jeunesse d'origine russe», ou toute autre approche civique. En fait, comme nous l'avons déjà souligné, ce dysfonctionnement est probablement dû à une faille plus générale de la politique de la jeunesse de l'Estonie – à savoir l'absence de dimension civique.

En second lieu, il faut examiner la question plus formelle des droits de l'homme en Estonie. Si l'on s'efforce d'étudier sérieusement une «préhistoire» difficile dans ce domaine, on peut se demander pour quelles raisons les différentes générations d'Estoniens adultes n'ont pas créé d'instance similaire à celle mise en place en Afrique du Sud – «Commission vérité» –, dans le but d'établir le bilan du passé et, sur ces bases, d'assurer l'avenir. Cependant, il faut bien distinguer d'une part ce type de démarche, utile et indispensable pour les générations qui étaient au cœur de cette «préhistoire», et, d'autre part, l'élaboration d'une politique de la jeunesse indépendante et adéquate. Si l'un des objectifs essentiels de toute politique de la

jeunesse doit être de contribuer à la démocratie, à la citoyenneté, à la société civique – entre autres réalités –, et de combattre les préjugés, la xénophobie, l'intolérance et autres fléaux, l'Estonie est confrontée à un problème majeur du fait qu'environ un tiers des jeunes vivant dans le pays sont des citoyens de second rang¹. Les droits de l'homme ne s'apprennent pas; ils existent ou non.

5.2. La réussite de la politique de la jeunesse en Estonie

Après quelques années de «turbulences», l'Estonie a renforcé sa position dans le sens d'une politique de la jeunesse moderne et européenne.

L'élément majeur a peut-être été la préservation d'un certain nombre de biens de valeur (immeubles, camps, équipements) en dehors du domaine de la privatisation, voire face à un danger d'élimination totale – la volonté des autorités ayant été d'assurer le changement dans la continuité plutôt que de faire table rase. La réussite estonienne est due en partie à la capacité de créer ou de recréer des structures administratives et professionnelles du gouvernement et de l'Etat, et de garantir un niveau satisfaisant en matière de politiques publiques.

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

Un autre élément important de cette réussite est l'excellent investissement qui a été fait dans le domaine des relations et de la coopération internationales, et a permis aux employés de la fonction publique, aux travailleurs de jeunesse et à d'autres professionnels d'entrer en contact avec leurs homologues étrangers. De la même manière, les possibilités d'échanges internationaux offertes aux jeunes se sont également fort bien développées.

Enfin, comme le montre le rapport national, l'Estonie dispose également d'excellentes ressources pour l'élaboration de politiques éclairées; le secteur de la recherche sur la jeunesse y est bien établi et fait preuve d'un bon niveau, digne de celui des chercheurs et des institutions équivalentes du reste de l'Europe.

1. Commentaire de la part des autorités estoniennes: «Il n'existe pas de citoyens de second rang dans la République d'Estonie, mais il y a des citoyens d'autres pays ou des personnes qui n'ont pas de citoyenneté (qui n'ont pas encore déterminé leur citoyenneté). Ces personnes peuvent bénéficier de la sécurité sociale estonienne et d'autres droits qui ont été agréés avec d'autres pays par des accords respectifs.»

5.3. Centralisation – Décentralisation – Européanisation

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

Etant donné la taille de la population jeune en Estonie, tous ces processus devront s'accompagner d'une réforme structurelle générale de la fonction publique et de l'instauration d'un régime financier qui fait défaut aujourd'hui – si l'on veut que ces idées trouvent leur application concrète. De plus, la réussite de la décentralisation du secteur public dépendra de la résolution du problème de la citoyenneté, étant donné une situation de ségrégation qui fait que, dans des parties importantes, la majorité de la population ne jouit pas de tous les droits de citoyenneté. Il s'agit là d'un problème de société global; mais c'est aussi une question spécifique de politique de la jeunesse, car cet état de choses empêche la contribution de la politique de la jeunesse à la démocratisation (à l'échelon local).

Il convient à présent de s'arrêter sur le caractère centralisé de la politique actuelle de la jeunesse et des ressources (notamment financières) dont elle dispose. Cependant, il y a au moins deux bonnes raisons de ne pas se contenter d'explications faciles ou simplistes dans ce domaine. Tout d'abord, pendant la période qu'il a consacrée à l'examen de la politique de la jeunesse de l'Estonie, le groupe international d'experts a été témoin d'une décision politique – celle de délocaliser le ministère de l'Education, en le transférant de Tallinn à Tartu. Or, l'une de nos principales critiques, dans le présent rapport, consiste à souligner la nécessité d'un pouvoir plus important pour le ministère de l'Education et d'un effort de coordination accru de la part de ce dernier en matière de politique de la jeunesse. Et, précisément, cela ne serait pas facile sans une présence importante du ministère dans la capitale estonienne – même si ce n'est pas le facteur essentiel. De plus, l'ambition très marquée de l'Estonie dans le sens de l'intégration à l'Europe et aux institutions européennes est aussi un argument en faveur d'institutions centrales ou nationales fortes, capables, précisément, de jeter un pont vers l'Europe.

Toutefois, il y a lieu d'être prudent en ce qui concerne l'association automatique de la centralisation et de l'eupéanisation, lors de la phase de développement des stratégies et mesures appropriées. En continuant à s'inspirer

du voisin finlandais, l'Estonie va se rendre compte que, dans le secteur de la jeunesse, le processus d'«européanisation» a lieu de plus en plus aux niveaux régional et local, et que c'est à cet échelon qu'il est le plus intéressant. C'est là un argument de plus en faveur d'une meilleure intégration de la dimension et des dispositifs internationaux de la politique estonienne de la jeunesse à une idéologie et une stratégie globales – plutôt que de confier ce secteur exclusivement à un organisme exécutif ou purement technique.



6. Recommandations

6.1. Recommandations visant la politique de la jeunesse en Estonie

Sur la base de ce débat et de nos observations personnelles, nous souhaiterions adresser aux décideurs politiques estoniens les recommandations suivantes:

1. Bien que certaines recommandations aient déjà été formulées, précédemment, au sujet d'autres rapports nationaux, la présente analyse du cas estonien fait suite à l'autoévaluation de l'Estonie, sans étude comparative. Nous recommandons que, dans le cadre de ses futures analyses de suivi, l'Estonie évalue sa politique de la jeunesse dans une perspective européenne, en mettant en lumière les concepts de participation, de jeunesse en tant que ressource humaine et évolutive, et de citoyenneté.

2. Certaines considérations stratégiques et techniques s'imposent, afin de bien distinguer les objectifs et activités du secteur de l'éducation de ceux d'une politique porteuse d'un avenir moderne pour la jeunesse estonienne.

3. L'Estonie et le ministère estonien de l'Education devraient envisager d'inviter l'OCDE à procéder à une évaluation de leur politique éducative, en parallèle avec le bilan national estonien et en tant que suivi logique de ce dernier. Etant donné que les données et les analyses expertes sur l'éducation sont limitées dans le présent document, nous ne saurions trop inciter à une étude de la manière dont l'Estonie pourrait sauvegarder quelques atouts exceptionnels de son système éducatif, tout en mettant en œuvre des réformes évidemment nécessaires – dans le contexte de la politique de la jeunesse, et avec un accent tout particulier sur l'éducation non formelle et l'enseignement professionnel.

4. Deux aspects de la politique estonienne de la jeunesse doivent être améliorés de manière urgente, à la fois pour des raisons intérieures et afin de préserver une certaine crédibilité de l'Estonie vis-à-vis de l'Europe: il s'agit, d'une part, de la nécessité d'un partenariat et d'un dialogue à un niveau non gouvernemental, autour des aspirations de la société civile, et, d'autre part, de l'élaboration de stratégies claires dans le sens de la citoyenneté des jeunes et dans le but de résoudre les problèmes qui se posent actuellement en matière de droits de l'homme – en ce qui concerne la jeunesse estonienne.

5. Etant donné l'importance du défi constitué par la décentralisation de la politique de la jeunesse, ce processus devrait également permettre d'élaborer des techniques de création d'un partenariat non gouvernemental, et de

conférer une dimension participative à la politique de la jeunesse à venir: on pourrait, par exemple, instaurer un «plan d'action» annuel dans le sens d'une politique globale de la jeunesse, ainsi qu'un «audit annuel de la politique de la jeunesse» qui serait une forme de suivi d'évaluation – le tout constituant une forme de rapport essentiel et direct entre l'Etat et les représentants de la jeunesse. On pourra analyser différents modèles appliqués dans d'autres pays, et non seulement s'en inspirer, mais aussi utiliser certaines de ces expériences étrangères pour améliorer les politiques nationales. On pourra également recourir à ce même type de démarche dans un contexte plus large, et afin de conférer une dimension plus franchement politique et idéologique à la politique de la jeunesse – qui, à l'heure actuelle, est de nature purement administrative et professionnelle.

6. Etant donné que l'Estonie et la Roumanie sont les deux premiers pays en transition à se livrer à cet exercice de bilan national, les autorités estoniennes devraient saisir cette occasion pour organiser une conférence spéciale, en Estonie, et y inviter d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe également en période de transition, afin de procéder à une «évaluation» supplémentaire de tous les pays ayant des expériences similaires (voir également la recommandation 1 du point 6.2).

7. La recherche sur la jeunesse, soutenue par les responsables de la politique de la jeunesse en Estonie, devrait, dans les prochaines années, privilégier les études relatives aux inégalités et à l'exclusion sociales, à la répartition de la protection sociale et à la formation de (nouvelles) classes sociales dans le pays – dans une perspective comparative réalisable. Cette dimension comparative est également essentielle du fait que la plupart des pays européens entretiennent actuellement un mythe très «fabriqué», selon lequel les nouvelles sociétés, mondialisées et diversifiées, seraient des sociétés d'inégalité; en fait, la réalité est beaucoup plus complexe. Les études sur la jeunesse effectuées en Estonie devraient aussi indiquer qui sont les «gagnants» et les «perdants» par rapport aux dispositions prises dans le cadre de la politique de la jeunesse.

8. En Estonie, le concept de «politique de la jeunesse» devrait, dans un proche avenir, être élargi afin d'inclure les groupes d'âge et les périodes particulières de la vie tendant vers l'«âge adulte», et devrait envisager ces étapes comme une réalité dépassant la dimension éducative. Nous avons déjà largement abordé ce point dans le présent rapport.

9. Le ministère de l'Education devrait reconsidérer la hiérarchie du contenu d'une politique de la jeunesse globale et coordonnée. Ainsi, on pourrait utilement replacer la formation militaire à l'arrière-plan et privilégier des mesures de développement des technologies de l'information et de la

communication dans l'éducation, ainsi qu'une politique d'échanges de jeunes à l'échelon international.

6.2. Recommandations visant une politique européenne de la jeunesse

Sur la base de notre approche de la politique de la jeunesse en Estonie, nous souhaiterions également adresser des recommandations aux organes européens chargés de ce secteur – ou de la recherche sur la jeunesse:

1. Etant donné qu'avec l'examen des cas estonien et roumain le Conseil de l'Europe dispose des premiers rapports concernant deux pays en transition et nouveaux Etats membres, il importerait d'y accorder une attention toute particulière et d'en tirer une «valeur ajoutée» – notamment en ce qui concerne la politique de la jeunesse des pays en transition. Différents types de suivis devraient être envisagés, et la méthodologie pouvant servir à l'examen d'un prochain pays devrait également être étudiée.

2. Les travailleurs européens opérant auprès de la jeunesse et les responsables du secteur de la jeunesse à l'échelon européen devraient étudier les «écoles de violons d'Ingres» estoniennes et leur pédagogie. Après de nombreuses années d'activités de jeunesse «ouvertes», cette expérience pourrait apporter un «plus méthodologique» en ce qui concerne les jeunes souhaitant s'initier à une activité spécialisée dans le cadre de leurs loisirs. Il est préférable, à cet égard, de disposer d'un éventail de méthodes plutôt que de suivre simplement les modes.

3. La Direction de la jeunesse devrait examiner le cas de l'Estonie et notamment ses lacunes en matière de vie associative et d'associations de jeunesse. C'est là, probablement, une situation caractéristique des pays en transition, qui appelle un débat plus approfondi et de nouvelles stratégies en matière de coopération entre des Etats membres du Conseil de l'Europe ne se situant pas au même niveau dans le domaine de la politique de la jeunesse.



7. Fondements d'une politique européenne de la jeunesse

Le rapport international relatif au bilan de la politique de la jeunesse en Suède a inauguré une rubrique intitulée «Fondements d'une politique européenne de la jeunesse» – laquelle invitait les futurs rapporteurs à la réflexion et à l'enrichissement, par la prise en compte d'autres expériences existantes. Ce chapitre est reproduit dans son intégralité en annexe au présent rapport. Nous en approuvons le contenu à la lumière de notre expérience estonienne.

A ces principes théoriques fondamentaux, on peut ajouter avec pertinence – après l'étude du cas estonien – un élément renvoyant en partie aux paragraphes du chapitre «Principes théoriques de base»: il s'agit d'un ensemble de concepts formels et normatifs liés aux droits de l'homme, dans le sens d'une conception de la citoyenneté plus dynamique, plus éducative et plus politique, en ce qui concerne le rapport général entre la jeunesse et la société civile. C'est là un ensemble conceptuel assez complexe, qui, au vu de l'expérience estonienne, devrait être examiné, mis à l'épreuve de diverses réalités et concrétisé de manière empirique dans la perspective d'une «politique européenne de la jeunesse». Le présent rapport contient déjà quelques formulations claires et normatives sur ces sujets; si ces déclarations apparaissent encore valables après le processus en question, elles devront également avoir un impact sur l'élaboration de cette politique européenne de la jeunesse.

Bibliographie

Alheit, P. et Kammler, E., *Lifelong Learning and its Impact on Social and Regional Development*, Donat Verlag, Brême, 1998.

Avramov, D., *Les jeunes sans-abri dans l'Union européenne: rapport transnational 1997 de la FEANTSA*, FEANTSA, Bruxelles, 1998.

Barrington Lowell W., «Understanding Citizenship Policy in the Baltic States», in Aleinikoff, T. A. et Klusmeyer, D., *From Migrants to Citizens. Membership in a Changing World*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2000, p. 253-301.

du Bois-Reymond, M. et Hübner-Funk, «Youth and Europe: Trends and Challenges», in *Circle for Youth Research*, vol. 2, 1999, p. 3-12.

Bynner, J., Chisholm, L. et Furlong, A., *Youth, Citizenship and Social Change in a European Context*, Brookfield USA, Ashgate, Aldershot, Singapour, Sydney, 1997.

Circle for Youth Research Cooperation in Europe (Cyrce), «Intercultural Reconstruction», in *European Yearbook on Youth Policy and Research*, vol. 2, De Gruyter, Berlin, New York, 1999.

Conseil de l'Europe, Direction de la jeunesse, *Youth in the information society*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997.

Estonian National Report on National Youth Policy, ministère estonien de l'Education, Tallinn, 2000 (premier projet), avec les suppléments suivants non publiés: «The legal status of the youth (overview and specifications)»; «Minor's Sanctions Act»; «The requirements for youth camp health protection and state of health of the young person, and the format of the medical certificate», 1999; «The establishment of the register of youth associations and the approval of the statutes for the maintenance of the register of youth associations», 1999; «Youth Work Act», 1999; «Integrating Estonia 1997-2000. Report of the Government of Estonia», juin 2000; «Youth on Estonian Labour Market».

Furlong, A. et Cartmel, F., *Young People and Social Change*, Open University Press, Buckingham, 1997.

Furlong, A., Stalder, B. et Azzopardi, A., *Vulnerable Youth. European Youth Trends 2000*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2000.

Gustavsen, J., «Etter undertrykkelsen» («Après la répression»), in *Chronicle, Dagbladet*, 29 août 2000.

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

Helve, H. et Bynner, J., *Youth and Life Management*, Yliopis-topaino, Helsinki University Press, Helsinki, 2000.

Karatnytsky A., Motyl A. et Graybow Ch., *Nations in Transit 1998. Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*, Transaction Publishers, New Brunswick, Londres, 1998.

Landin, P., trois articles sur les pays Baltes, *Dagens Nyheter*, avril 2000.

Micklewright J. et Stewart K., «Child Well-Being in the EU – and Enlargement to the East», Innocenti Working Papers, *ESP*, n° 75, Unicef Innocenti Research Centre, Florence, 2000.

Ministère de l'Education, *Youth Work Act in Estonia*, Tallinn, 2000.

Neary, I., *The Rights of the Child in Japan*, University of Essex, in <http://privatewww.essex.ac.uk/~ianj/HR/children/child-index.htm>

OCDE, *Sopemi-Report. Trends in International Migration*, Continuous Reporting System on Migration, 1999.

Review of National Youth Policy. Swedish National Report (1999), The National Board for Youth Affairs, Stockholm, 1999.

Review of the Youth Policies in Spain. A Report by the International Group of Experts (March 1999), Editions du Conseil de l'Europe (à paraître).

Siurala, L. et Stafseng, O., «The postindustrial information society: history and perspectives», in Conseil de l'Europe, Direction de la jeunesse, *Youth in the information society*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, p. 49-63.

Stafseng, O., «Politiques de jeunesse et études entre les niveaux national et global. Réflexions succinctes d'un point de vue nordique et européen», in *Agora*, n° 20, 2000.

Stafseng, O., *Relevance of the Themes of the United Nations International Youth Year (1985)*, 1998 (document non publié).

Vanandruel, M., Amerio, P., Stafseng, O. et Tap, P., *Young People and Associations in Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996.

Vöormann, R., «Gender Segregation in the Estonian Labour Market», in Chisholm, L., Büchner, P., Krüger, H.-H. et du Bois-Reymond, M., *Growing Up in Europe*, De Gruyter, Berlin, New York, 1995.

Walther, A. et Stauber, B., *Lifelong Learning in Europe*, Neuling Verlag, Tübingen, 1998.

Walther, A., Stauber, B., Bolay, E., du Bois-Reymond, M., Morch, S., Machado Pais, J. et Schröer, A., «New Trajectories of Young Adults in Europe. A Research Outline», in *Circle for Youth Research*, vol. 2, 1999, p. 61-88.

Wyn J. et Whyte R., *Rethinking Youth*, Sage, Londres, 1997.

Annexe

Extrait du rapport international sur la Suède «Fondements d'une politique européenne de la jeunesse»

1. Principes théoriques de base

Nous ne souhaitons pas – et ne sommes pas en mesure de le faire – formuler une «théorie globale sur la jeunesse et l'Europe»: ce serait beaucoup trop ambitieux, et c'est d'ailleurs un projet en soi, auquel travaillent de nombreux responsables politiques et chercheurs du secteur de la jeunesse. A l'issue de notre évaluation de la politique de la jeunesse en Suède, et dans la perspective de l'ensemble du projet constitué par les rapports nationaux et les évaluations de commissions d'experts internationales, notre objectif est de proposer un certain nombre d'«éléments fondateurs» d'une future théorie de la jeunesse par rapport à l'Europe.

1. Nous devons élargir le cadre fondamental des sociétés européennes en transition. En d'autres termes, il conviendra de définir les relations entre les différents pays et Etats européens, ainsi que celles entre diverses sociétés nationales et les progrès de la mondialisation. Pour prendre un exemple concret, la Suède a une position très particulière vis-à-vis des Etats baltes – qui n'est pas celle d'autres pays du continent européen. Quelle est la nature de cette relation particulière, et quel en est le sens dans le contexte de la politique de la jeunesse de la Suède et d'une politique européenne de la jeunesse? De même, il est évident que chaque pays européen a un rapport différent aux diverses tendances de la mondialisation, mais que l'ensemble des Etats européens ont aussi, dans ce domaine, des problèmes et un potentiel communs.
2. Tous les pays européens doivent faire face au caractère multiculturel de leur jeunesse. Il conviendrait de systématiser les différentes approches des Etats membres du Conseil de l'Europe face à cette réalité et de s'inspirer des stratégies les plus productives pour résoudre les problèmes ou dépasser les fractures pouvant exister dans ce domaine. L'une des stratégies les plus étudiées et expérimentées est celle de l'apprentissage interculturel. Nous souhaiterions y ajouter le concept d'apprentissage informel. Ces deux types d'apprentissage relèvent aussi bien de la sphère scolaire que de cadres non éducatifs également destinés à la jeunesse.

3. Il faut d'autant plus élaborer une théorie de la modernisation de l'éducation européenne que tous les pays européens rencontrent les mêmes problèmes dans le cadre du système éducatif officiel (problèmes de motivation, programmes scolaires inadaptés et/ou dépassés, problème de préparation des jeunes à un marché du travail caractérisé, aujourd'hui, par la flexibilité et l'imprévisibilité, etc.). Des éléments liés aux apprentissages interculturel et informel, ainsi que les réalités des technologies de l'information et de la communication et de l'éducation permanente, devraient être incorporés dans la théorie en question.
4. Comme l'ont souligné les chercheurs du secteur de la jeunesse, celle-ci n'est pas une catégorie monolithique ou cohérente. La jeunesse se fonde sur des racines et des traditions locales/nationales, ainsi que sur des tendances transnationales. La jeunesse se détermine également par rapport au sexe (masculin ou féminin), et fait partie intégrante d'un ensemble de relations intergénérationnelles. Aussi doit-on toujours la replacer dans l'ensemble du parcours vital; il faut noter, à cet égard, que des étapes autrefois bien distinctes tendent aujourd'hui, dans nos sociétés post-modernes, à fusionner ou à régresser (par exemple la postadolescence tend à se prolonger jusque dans la trentaine, voire la quarantaine; ou encore, une phase d'études peut succéder à une période de vie active, etc.).
5. Dans le contexte européen, le concept de jeunesse doit être pensé parallèlement à celui de société civile. C'est ce type d'approche qui permettra l'élaboration de politiques (de la jeunesse) destinées à lutter contre l'exclusion sociale.

2. Principes méthodologiques de base

Nous souhaiterions également faire un certain nombre de suggestions quant à l'aspect méthodologique des rapports d'évaluation des bilans nationaux de la politique de la jeunesse. Ce faisant, nous devons reconnaître ne nous être que partiellement conformés aux principes méthodologiques en question – en partie en raison d'un manque de temps et de moyens, et en partie également parce que nous n'avons pris conscience de la pertinence de ces principes qu'au cours de notre travail d'évaluation.

1. L'un des principes de base est celui de l'analyse comparative; la jeunesse et la politique menée, dans ce secteur, par tel ou tel pays ne peuvent être évaluées de manière abstraite: chaque processus d'évaluation porte sur une situation appelant la comparaison avec la jeunesse et la politique de jeunesse d'un autre pays. Ainsi, en abordant par exemple la question de la vie associative liée aux jeunes, en Suède, les experts ont fait des commentaires assez différents, en fonction de leur propre contexte

d'origine et de leurs expériences dans ce domaine de la jeunesse et de la politique de jeunesse. Dès lors, une évaluation complètement objective n'est pas possible. Toutefois, plus on évalue de politiques nationales de la jeunesse, plus on est à même d'en comprendre et d'en expliquer les critères; le rapport d'évaluation espagnol avance quelques suggestions intéressantes (voir la version préliminaire, p. 9). Quant au bilan national suédois, il s'est articulé autour des «points forts» et «points faibles» de sa propre approche – et c'est là, également, un excellent principe méthodologique.

2. Il faut veiller à ce que les bilans nationaux prennent explicitement en considération – en matière de jeunesse et de politique de la jeunesse – les différents points de vue des responsables politiques, des chercheurs et des jeunes eux-mêmes. Une telle approche aide l'équipe d'experts internationale à effectuer sa propre évaluation.
3. Enfin, des critères faisant l'objet d'un large consensus pourraient et devraient être définis en vue de l'évaluation des politiques nationales de la jeunesse et de l'élaboration d'une politique européenne de la jeunesse.

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

AUSTRALIA/AUSTRALIE

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

AUSTRIA/AUTRICHE

Gerold und Co., Weihburggasse 26
A-1010 WIEN
Tel.: (43) 1 533 5014
Fax: (43) 1 533 5014 18
E-mail: buch@gerold.telecom.at
<http://www.gerold.at>

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20
Tel.: (32) 2 734 0281
Fax: (32) 2 735 0860
E-mail: info@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

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

CANADA

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

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

USIS, Publication Service
Havelkova 22
CZ-130 00 PRAHA 3
Tel.: (420) 2 210 02 111
Fax: (420) 2 242 21 1484
E-mail: posta@uvis.cz
<http://www.usiscz.cz/>

DENMARK/DANEMARK

Swets Blackwell A/S
Jagtvej 169 B, 2 Sal
DK-2100 KOBENHAVN O
Tel.: (45) 39 15 79 15
Fax: (45) 39 15 79 10
E-mail: info@dk.swetsblackwell.com

FINLAND/FINLANDE

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

FRANCE

La Documentation française
124 rue H. Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tel.: (33) 01 40 15 70 00
Fax: (33) 01 40 15 68 00
E-mail: commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

GERMANY/ALLEMAGNE

UNO Verlag
Am Hofgarten 10
D-53113 BONN
Tel.: (49) 2 28 94 90 20
Fax: (49) 2 28 94 90 222
E-mail: unoverlag@aol.com
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
Mavrokordatou 9
GR-ATHINAI 106 78
Tel.: (30) 1 38 29 283
Fax: (30) 1 38 33 967

HUNGARY/HONGRIE

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

ITALY/ITALIE

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

NETHERLANDS/PAYS-BAS

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

NORWAY/NORVÈGE

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

POLAND/POLOGNE

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

PORTUGAL

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

SPAIN/ESPAGNE

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

SWITZERLAND/SUISSE

BERSY
Route d'Uvrier 15
CH-1958 LIVRIER/SION
Tel.: (41) 27 203 73 30
Fax: (41) 27 203 73 32
E-mail: bersy@freesurf.ch

Adeco – Van Diermen
Chemin du Lacuez 41
CH-1807 BLONAY
Tel.: (41) 21 943 26 73
Fax: (41) 21 943 36 06
E-mail: mvandier@worldcom.ch

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

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

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

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

STRASBOURG

Librairie Kléber
Palais de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Fax: (33) 03 88 52 91 21

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

F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: (33) 03 88 41 25 81 – Fax: (33) 03 88 41 39 10

E-mail: publishing@coe.int – Web site: <http://book.coe.int>

Deux éléments majeurs influencent la politique de la jeunesse de l'Estonie: d'une part, le poids important de l'éducation et des valeurs éducatives, et, d'autre part, un legs du passé communiste, également important, mais coûteux, d'institutions nationales d'éducation et de loisirs. Néanmoins, un système de structures et de mesures destinées à élargir le champ de la politique nationale de la jeunesse a été conçu durant ces dernières années. Une tâche colossale doit être accomplie concernant en particulier le dilemme de l'appartenance ethnique et de la citoyenneté, ainsi que la division du travail dans le domaine de la politique de la jeunesse entre les niveaux de l'Etat, des régions et des municipalités. L'analyse critique qu'offre ce livre des succès et des difficultés d'un pays en transition contribue au débat européen sur les principes, le contenu et les normes d'une politique de la jeunesse moderne.

ISBN 92-871-4597-0



Editions du Conseil de l'Europe

10 €/65,60 FF/15 \$US