

La politique de la jeunesse au Luxembourg

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

John Demanuele (président)

Gill Jones (rapporteur)

Petar Mitev

Pau Serracant Melendres

Ralf Simon

Edition anglaise :

Youth policy in Luxembourg

ISBN 92-871-4923-2

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

Photo couverture : © Conseil de l'Europe

Photos intérieures : © Getty Images

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-4922-4

© Conseil de l'Europe, octobre 2002

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

	<i>Page</i>
Préface	5
Résumé analytique	7
Portée du rapport	7
Principales conclusions	8
Conclusion	10
1. Introduction	11
1.1. Vue d'ensemble	11
1.2. Buts et objectifs	12
1.3. Membres du groupe d'experts	12
1.4. Méthodes de travail	12
1.5. Organisation du rapport	14
2. Les jeunes et la politique de jeunesse	15
2.1. Une question de perspective	15
2.2. Transition à l'âge adulte	17
2.3. Inégalités chez les jeunes	18
2.4. Protection sociale : l'Etat ou la famille ?	19
3. Langue et multiculturalisme	21
3.1. Introduction	21
3.2. L'immigration au Luxembourg	21
3.3. Langue	22
3.4. Citoyenneté	22
3.5. Multiculturalisme et pluralisme culturel	23
4. Education	25
4.1. Introduction	25
4.2. Enseignement secondaire	25
4.3. Besoins spéciaux	28
4.4. Enseignement supérieur	29
5. Emploi et chômage	31
5.1. Le marché du travail au Luxembourg	31
5.2. Chômage	32
5.3. Mesures en faveur des jeunes chômeurs	32

6.	Logement et sans-abri	35
6.1.	Introduction	35
6.2.	Le départ de la maison	35
6.3.	Le logement	35
6.4.	Les sans-abri	36
7.	Protection sociale	37
7.1.	La pauvreté	37
7.2.	Les jeunes et leurs parents	37
7.3.	Droits individuels	38
8.	Le travail des jeunes et autres mesures en leur faveur	41
8.1.	Introduction	41
8.2.	Centres de rencontres, d'information et d'animation pour les jeunes	41
8.3.	Education non formelle et formation	42
8.4.	Sports	43
8.5.	Autres mesures en faveur des jeunes	43
9.	Structures politiques	45
9.1.	Grandes questions	45
9.2.	Structures verticales	45
9.3.	Structures horizontales (actions transversales)	48
9.4.	Bénévolat et professionnalisme	49
10.	Conclusions et recommandations	51
10.1.	Le présent rapport	51
10.2.	La politique de jeunesse au Luxembourg	51
10.3.	Un changement d'orientation?	52
10.4.	Nécessité de la recherche	54
10.5.	Et enfin... ..	54
	Annexe 1: Bibliographie	55
	Annexe 2: Organisations et sigles	56
	Annexe 3: Avis du Conseil supérieur de la jeunesse du grand-duché de Luxembourg	57

Préface

Ces dernières années, le Conseil de l'Europe a lancé une série d'études intergouvernementales sur les politiques de la jeunesse en Europe : sont déjà disponibles celles portant sur la Finlande (1997), les Pays-Bas (1998), l'Espagne (1999), la Suède (1999), la Roumanie (2000) et l'Estonie (2000).

Le présent rapport présente les conclusions d'un groupe d'experts invités par le Conseil de l'Europe à préparer un examen indépendant de la politique de jeunesse du Luxembourg. Dans nos travaux, nous avons été guidés par le *Rapport national sur la jeunesse au Luxembourg*, ci-après dénommé le rapport national, préparé par deux chercheurs (M. Georges Wirtgen et M. Hendrik Otten). Dans ce contexte, le Service national de la jeunesse (SNJ) a organisé deux visites de quatre jours et de nombreuses visites et réunions avec les acteurs clés de la politique de jeunesse du pays. Nous voudrions dire à toutes les personnes que nous avons rencontrées lors de nos visites combien nous leur sommes reconnaissants de leur ouverture d'esprit devant nos commentaires critiques ou autres et de leur empressement à répondre à nos nombreuses questions pendant ces réunions. Nous voudrions également remercier très chaleureusement tous nos hôtes luxembourgeois de l'hospitalité et de l'amabilité dont ils ont fait preuve à tous moments à notre égard.

Nous espérons que cette évaluation indépendante constitue un tableau exact et sincère de la politique de jeunesse, fondée sur les données disponibles et prenant en compte tant le contexte spécifique dans lequel les politiques sont élaborées et appliquées au Luxembourg que les conditions dans lesquelles les jeunes étudient, travaillent, jouent et vivent leur vie au Luxembourg. Le rapport se fonde donc sur notre interprétation des données qui nous ont été fournies, officiellement ou officieusement, par écrit ou oralement. Il est très probable qu'il contienne des inexactitudes et que certaines de ses parties reflètent notre incompréhension de structures et de dispositions complexes. De plus, par sa nature même, le rapport tend plus à analyser en détail les domaines problématiques que les nombreux et importants acquis des politiques de jeunesse du Luxembourg. Nous espérons néanmoins qu'en dépit de ces défauts inévitables, notre travail sera utile aux décideurs, aux professionnels et aux bénévoles qui œuvrent avec les jeunes, et – en dernière analyse – aux jeunes eux-mêmes.

Enfin, même si le rapport est le résultat d'une aventure collective, impliquant tous les membres du groupe d'experts, le rapporteur elle-même, assume

l'entière responsabilité de certains avis et remarques. Il convient également de noter que le rapport ne reflète pas nécessairement les opinions du secrétariat du Conseil de l'Europe.

Gill Jones, rapporteur
(au nom du groupe d'experts)
décembre 2001

Résumé analytique

Portée du rapport

Cette étude intergouvernementale de la politique de jeunesse du Luxembourg a été menée par un groupe d'experts sur la base des informations contenues dans le rapport national, qui décrit les conditions de vie des jeunes au Luxembourg ainsi que les structures politiques et les mesures qui les touchent. Ces informations ont été complétées par d'autres documents et surtout par deux visites d'étude au cours desquelles nous avons rencontré un grand nombre de décideurs et de praticiens qui nous ont donné un large éventail de points de vue sur la politique en vigueur et les besoins émergents. Notre principal objectif était de mener une analyse critique de la politique de jeunesse du Luxembourg, d'identifier les lacunes dans les mesures existantes et dans la recherche, et, sur la base de notre analyse, d'offrir des recommandations. Nous espérons que notre travail contribuera au dialogue dans le pays et à l'élaboration d'une meilleure compréhension de la politique de jeunesse en Europe.

Ce rapport arrive à un moment opportun, juste après la publication du Livre blanc de la Commission européenne intitulée : *Une nouvelle impulsion pour la jeunesse européenne*. Partout en Europe, le besoin se fait sentir de revoir les politiques portant sur la jeunesse, en partie parce que la jeunesse a changé et en partie pour harmoniser quelque peu les politiques et leurs modalités d'application dans le cadre de l'Union européenne (UE). En quelques mots, la manière dont les jeunes entrent dans la vie adulte est sensiblement différente de celle de leurs parents. La transition est plus longue, plus complexe et remplie de risques plus nombreux. Les jeunes – dans le Livre blanc de la Commission européenne, le terme recouvrant aujourd'hui les moins de 25 ans – ont des besoins nouveaux et différents.

Le concept de «politique de jeunesse» évolue donc. On passe lentement mais sûrement d'une focalisation traditionnelle sur le travail de jeunesse à une perspective reconnaissant que les jeunes peuvent avoir besoin d'aide pour réussir leur transition à l'âge adulte. Cette perspective est à la fois holistique et celle du parcours global d'une vie. Elle demande que la définition de la politique de jeunesse soit élargie pour couvrir notamment les politiques de l'éducation, de l'emploi, du logement et du bien-être social. Aujourd'hui, les jeunes passent par une période de dépendance plus longue et plus complexe qu'ils ne le faisaient lorsque les politiques traditionnelles ont été élaborées. Par «jeunes», on entend normalement le groupe des 15 à 25 ans mais, aux

fins du présent rapport, nous avons adopté la définition luxembourgeoise, du groupe des 12 à 25 ans. La politique traditionnelle de la jeunesse tend à privilégier les adolescents (chapitre 2).

Principales conclusions

Il ne fait aucun doute que certains aspects de la politique jeunesse du Luxembourg sont impressionnants. Le travail de jeunesse réalisé dans les maisons de jeunes et dans les centres d'étude touche de très nombreux jeunes dans tout le pays. Des projets novateurs ont été lancés au niveau des communes et des solutions imaginatives proposées aux attentes des jeunes des zones rurales. Nous avons été particulièrement impressionnés par le forum pour l'emploi et la Kulturfabrik, même si, et peut-être parce que, ces deux réalisations ne s'inscrivent pas exclusivement dans le domaine de la politique jeunesse.

Cependant, d'autres domaines de la politique ne semblent pas fonctionner aussi bien qu'ils le pourraient. Certains d'entre eux nous posent problème et nous trouvons encourageant que nos préoccupations soient largement partagées et qu'ils soient actuellement en cours d'examen ; ils comprennent notamment le système de justice juvénile et les filières de l'enseignement secondaire. Nous espérons que ces examens tiendront compte de nos commentaires.

- Un des grands thèmes de la politique luxembourgeoise, qui dépasse de loin la sphère de la jeunesse, est celui du « multiculturalisme ». Il vise à promouvoir l'intégration et la participation politique des groupes d'immigrants. Or, en pratique, cela semble se traduire par une coexistence séparée et avec peu d'interactions.
- Nous avons dit que le système éducatif donne une telle priorité à l'intégration dans le courant majoritaire, que les besoins de certains groupes ne sont pas satisfaits et que le système lui-même contribue à leur situation de groupes désavantagés. Nous sommes particulièrement préoccupés par la faillite du système d'enseignement qui introduit entre les jeunes des divisions fondées sur une base linguistique, privilégie l'enseignement des langues au détriment des autres disciplines, laisse entrer sur le marché du travail trop de jeunes non qualifiés, et n'intervient pas dans la vie de l'enfant à un moment où ces désavantages pourraient être combattus. Les jeunes qui quittent l'école sans qualifications sont dans une certaine mesure à l'abri du chômage compte tenu de la pénurie de main d'œuvre existant au Luxembourg ; il reste qu'en dépit de cela et des programmes visant à accroître l'employabilité des sans-emploi, nous nous demandons pourquoi tant de jeunes quittent le système sans qualifications et ce qu'il serait possible de faire pour leur offrir des structures pédagogiques leur permettant de quitter l'école avec des qualifications.

- Au Luxembourg, de nombreux jeunes ont des besoins, allant de ceux des étudiants potentiels d'une université locale à ceux, probables mais non reconnus, de logements à prix abordables. Il y a également les besoins des jeunes ayant des handicaps ou des difficultés d'apprentissage non seulement de ne pas se trouver en butte à des discriminations mais de pouvoir maximiser leurs capacités et d'avoir accès à une bonne éducation, de bons emplois et de bons logements. Il nous semble que la politique jeunesse du Luxembourg pourrait, sans difficulté, être infléchie de manière à satisfaire ces besoins – dont certains ne sont même pas reconnus comme tels.
- La priorité donnée au courant majoritaire et l'objectif déclaré d'intégrer tout le monde dans ce courant semblent préjudiciables à ceux qui ne peuvent pas s'adapter et qui ont des besoins spécifiques. Tout Etat, aussi riche soit-il, compte des personnes exclues du système, et, étant donné que les causes et les conséquences de l'exclusion sociale changent avec le temps, il est impératif de passer constamment en revue les politiques sociales. Il existe des inégalités entre les jeunes, et il importe de les résoudre. La priorité donnée à l'intégration ne doit pas faire oublier l'hétérogénéité des besoins, or il semble que l'on laisse certains désavantages de l'enfance se poursuivre jusque dans l'âge adulte sans intervenir avant qu'il ne soit trop tard.
- Bien que le terme jeune recouvre la tranche d'âge allant de 12 à 24 ans, les dispositions de la politique luxembourgeoise semblent viser avant tout les adolescents. Les politiques concernant les jeunes de 20 ans et plus ont inévitablement pour fonction de les aider à entrer dans le monde social de l'adulte plutôt que de les maintenir dans le monde social des jeunes. Le Luxembourg souffre peut-être d'un problème spécifique lié à la tranche d'âge supérieure. La combinaison d'une forte immigration de travailleurs en provenance d'autres pays d'Europe (frontaliers ou résidents) et d'une forte émigration (temporaire ou non) de jeunes se rendant à l'étranger pour poursuivre leurs études rend difficile l'établissement de statistiques et la définition d'une politique de jeunesse. Conséquence nette de ces deux mouvements, il y a une perte de jeunes en âge de faire des études supérieures au Luxembourg et une surreprésentation des moins doués de ce groupe d'âge. Un tiers de la population des 18-23 ans «disparaît» du Luxembourg pour faire des études universitaires à l'étranger. Cette sélection signifie que les membres de cette cohorte qui restent au Luxembourg sont ceux qui ont les besoins les plus grands.
- Au Luxembourg, on s'attend à ce que les familles s'occupent des jeunes et les aident jusqu'à leurs 25 ans révolus. Cette attente est soutenue par un service de médiation qui travaille avec les jeunes ayant rompu les relations avec leurs parents. Il ne semble pas y avoir d'autres dispositions du régime de prestations sociales pour les jeunes. Ce sont leurs parents, non eux, qui reçoivent les paiements des prestations sociales visant à lutter contre la pauvreté. Les besoins de logement et de bien-être des jeunes

sont mal reconnus, faute de recherches et du fait de l'invisibilité des plus de 18 ans dans la politique de jeunesse et ses dispositions. L'accent mis sur la responsabilité parentale – fournir un foyer et un soutien financier – désavantage sans doute les jeunes des familles pauvres, ainsi que ceux qui ne s'entendent pas avec leurs parents (ou dont les parents sont séparés).

- Les structures sous-tendant la politique de jeunesse au Luxembourg ont changé au cours des années et elles sont, sans doute constamment, à l'étude. On trouve des exemples de structures verticales – des plans d'action à mise en œuvre locale – qui fonctionnent bien. La portée des structures horizontales (ou transversales) est encore inexploitée. Elles pourraient être un des moyens d'élaborer des politiques de transition. La participation des jeunes au processus de prise de décision est encore embryonnaire et limitée aux adolescents. La création possible d'une université dans le grand-duché changera peut-être cela. Il existe un conflit entre les exigences de l'Etat qui veut plus de professionnalisme et de responsabilité dans le travail de jeunesse et l'idéologie existante pour laquelle ce travail est un volet important de l'éducation non formelle et doit donc dépendre du bénévolat.
- Les politiques doivent se fonder sur les résultats de recherches. Le rapport national montre que des recherches importantes ont été menées au Luxembourg mais il en révèle aussi les lacunes. Des recherches complémentaires s'imposent sur la transition de l'adolescence à l'âge adulte. On n'a pas de données sur ce qui arrive aux jeunes qui quittent l'enseignement ni sur ceux qui obtiennent leur diplôme. On ne dispose que de très peu de renseignements sur les ménages, la constitution des familles et on ne sait rien des premières carrières. Il existe un besoin pressant d'une étude longitudinale des élèves, pour voir leur évolution. Pour aider les décideurs, il faudrait peut-être examiner les transitions à compter de l'école primaire, identifier les raisons des abandons, des faibles taux de qualification, étudier l'entrée sur le marché du travail et les modalités de l'émigration et du retour des élèves de l'enseignement supérieur. Il serait difficile et coûteux de conserver le contact avec les migrants et ceux qui quittent le système, mais cela en vaudrait la peine.

Conclusion

Notre conclusion globale est que dans sa formulation actuelle, la politique de jeunesse du Luxembourg atteint ses objectifs de manière exemplaire. Cependant, elle devrait accepter de nouveaux défis posés aux jeunes de 15 à 25 ans et reconnaître tous les domaines dans lesquels les jeunes deviennent adultes. Ceci devrait faire partie du processus d'analyse et de modernisation de la politique de jeunesse, un processus nécessaire dans tous les pays.

Gill Jones

19 décembre 2001

1. Introduction

1.1. Vue d'ensemble

Il n'est pas possible de comprendre le Luxembourg d'aujourd'hui si l'on ignore la complexité de son histoire. Le rapport national rappelle que le Luxembourg, petit pays situé entre la France et l'Allemagne et la Belgique au nord, a souvent vu sa souveraineté menacée et a réussi à préserver son identité nationale presque contre toute probabilité. S'il profite, au plan économique, de sa position stratégique au carrefour des routes de l'Europe – en fait, sa richesse en découle directement – cette même position explique son histoire d'invasions et de réactions aux menaces contre sa souveraineté nationale.

Aujourd'hui, la menace vient de la mondialisation. Son impact (y compris les changements dans les structures du capitalisme impliquant des mouvements mondiaux des capitaux et de la main d'œuvre) provoque des réactions qui privilégient la région et la tradition (Giddens, 1994). Le sociologue Zygmunt Bauman nomme cet ensemble de tendances compensatoires mais interdépendantes : la «glocalisation». Le Luxembourg donne un exemple de cette tendance et en reflète l'ambivalence. D'un côté, il a besoin de l'investissement étranger, besoin d'être un centre financier et juridique, besoin d'encourager les nouvelles technologies, besoin d'accroître sa main d'œuvre, etc. D'un autre côté, s'il satisfait ses besoins, sa population devient plus hétérogène. Nombre d'autres nations partagent ce problème avec le Luxembourg : comment conserver leur identité nationale alors que leurs frontières économiques et sociales deviennent de plus en plus perméables ?

Dans ce contexte politique, social et économique, la politique de jeunesse du Luxembourg doit fonctionner à trois niveaux différents. Elle doit d'abord traiter de la condition sociale des jeunes qui vivent dans le pays sans tenir compte de leur ethnie, de leur culture, de leur sexe ou de leur classe sociale. Elle doit ensuite garantir que les structures existantes permettent aux jeunes de réussir leur transition à l'âge adulte. Et enfin, dans la mesure où les jeunes représentent l'avenir du pays, l'investissement dans la jeunesse doit être considéré comme un investissement dans le long terme, non seulement en termes de sécurité interne et de bien-être du pays mais aussi en termes de sa place dans le monde.

1.2. Buts et objectifs

Le rapport national est une importante source de renseignements qui contient une grande partie des informations nécessaires à la formulation d'une politique officielle de jeunesse. Notre but n'est pas de reprendre ce rapport en détail mais d'examiner son contenu en termes de recherche et surtout de politique jeunesse.

Les principaux objectifs de notre rapport sont :

- de mener une analyse critique de la politique de jeunesse du Luxembourg ;
- d'identifier les principales préoccupations des jeunes du Luxembourg et de recommander de futurs axes de recherches ;
- d'envisager si les besoins des jeunes du Luxembourg sont pris en compte dans les structures politiques en vigueur et d'identifier les lacunes ;
- de proposer des recommandations en matière de politique et de pratique destinées au moins à stimuler le débat sur le contenu de la politique et les moyens de sa mise en œuvre ;
- de contribuer à une plus grande compréhension de la politique jeunesse en Europe.

1.3. Membres du groupe d'experts

Le groupe international d'experts – composé de chercheurs et de représentants d'organismes de droit public – justifie d'une grande expertise dans les domaines de la recherche et de la politique de la jeunesse. Il réunit des connaissances sur divers Etats membres présentant des caractéristiques nationales différentes. Il se composait de :

John Demanuele – membre du CDEJ, Malte (président) ;

Gill Jones – chercheur, professeur de sociologie à la Keele University, Royaume-Uni (rapporteur) ;

Petar Mitev – chercheur, professeur de sociologie, Bulgarie ;

Pau Serracant Melendres – chercheur, Observatoire catalan de la recherche, Espagne ;

Ralf Simon – conseil consultatif, Conseil de l'Europe, Allemagne.

1.4. Méthodes de travail

Notre principale source d'information a été l'excellent *Rapport national sur la jeunesse au Luxembourg* (Otten et Wirtgen, 2001) qui semble puiser dans toutes les recherches menées sur les jeunes au Luxembourg et se fonde sur une connaissance approfondie des bases de données disponibles. Nous félicitons les auteurs de ce rapport complet et stimulant qui donne une excellente idée du contexte, de la structure et de la forme de la politique de

jeunesse du Luxembourg et une analyse très claire de la conjoncture sociale dans laquelle vivent les jeunes du Luxembourg.

Inévitablement, le rapport national contient des lacunes tant dans la recherche sur les jeunes que dans la politique les touchant et c'est sur elles que portera une grande partie de cette étude : non pour retirer de la valeur au rapport mais simplement pour essayer de combler ces vides.

Avant sa première visite au Luxembourg, le groupe avait reçu des mains des auteurs – Hendrick Otten et Georges Wirtgen – des exemplaires du rapport national. Le groupe a fait deux visites d'étude de quatre jours chacune, organisées par Franz Müller (directeur du SNJ) : le détail en est donné ci-après avec la liste des présentations faites par les principaux acteurs de la politique jeunesse. Grâce à ces présentations formelles et aux discussions formelles et informelles qui les ont suivies, nous avons pu nous faire une idée de la politique de jeunesse et de sa mise en application et entendre les commentaires tant enthousiastes que critiques de nos interlocuteurs. Nous avons aussi rendu visite à certains centres pilotes, tels que les maisons de jeunes, qui constituent l'élément central de la mise en œuvre de la politique de jeunesse au Luxembourg.

Globalement, la première visite a été une visite d'orientation qui avait été conçue pour nous aider à comprendre les structures de la politique de jeunesse et visiter quelques sites de la ville de Luxembourg et de ses environs. La seconde visite nous a permis d'étudier particulièrement les problèmes ruraux et un certain nombre de questions dépassant le cadre de la politique de la jeunesse telle que définie au Luxembourg (voir ci-dessous). S'il avait pu y avoir une troisième visite, nous aurions aimé visiter les installations pour les jeunes sans-abri et obtenir plus de détails sur les systèmes de prestations sociales et les politiques concernant le Tribunal de la jeunesse et de la protection de l'enfant.

Récapitulatif du calendrier de travail

23 mai 2001	Distribution du rapport national aux membres du groupe.
20-24 juin 2001	Première visite du groupe au Luxembourg. Réunions avec des représentants : du ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, du Service national de la jeunesse (SNJ), du Conseil supérieur de la jeunesse (CSJ), de la Conférence générale de la jeunesse luxembourgeoise, de la Conférence nationale des élèves, de l'Entente des maisons de jeunes, du CESIJE, du

CNIEJ, du Centre de médiation, de l'Agence nationale du programme «Jeunesse», du CAJL, du SeSoPi, du CLAE, et du CePT, et avec les auteurs du rapport national. Visites au SeSoPi, au CePT, et aux centres résidentiels nationaux pour jeunes de Marienthal, Hollenfels, Eisenborn et Larochette.

- 26-29 septembre 2001 Deuxième visite du groupe au Luxembourg. Réunions avec Madame la Ministre Marie-Josée Jacobs ; avec des représentants du ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, du ministère de l'Éducation nationale, de la Formation professionnelle et des Sports ; avec la directrice de l'éducation différenciée, de l'administration de l'emploi. Visites à Dudelange, Diekirch, Weicherdange, Troisvierges et Vianden, pour voir les maisons de jeunes, la Kulturfabrik, le SNJ régional du N-E, le lycée classique, et le forum pour l'emploi.
- Mi-novembre 2001 Distribution du projet de rapport aux membres du groupe pour observations, et à l'équipe luxembourgeoise, à des fins de vérification des faits.
- 21-24 janvier 2002 Présentation de l'étude, à Luxembourg.

1.5. Organisation du rapport

Le chapitre 2 du présent rapport examine les caractéristiques spécifiques du Luxembourg et les problèmes qui en découlent pour les décideurs. Le chapitre 3 précise ce que nous entendons par «les jeunes» et la politique jeunesse. Le rapport suit ensuite les grandes lignes du rapport national dans l'analyse des conditions de vie des jeunes au Luxembourg et leurs liens avec les structures de la politique. Il explore ensuite divers aspects de la transition à l'âge adulte et passe en revue, autant que possible, les politiques liées à l'éducation, à l'emploi et au chômage, au logement et aux sans-abri, et à la protection sociale (chapitres 4 à 7). Le chapitre 8 traite des dispositions qui sont les plus évidentes au Luxembourg et qui sont celles traditionnellement associées avec la politique de jeunesse : la participation, le travail de jeunesse et les centres de jeunes. Le chapitre 9 passe brièvement en revue les structures politiques décrites dans le rapport national. Le dernier chapitre identifie les aspects de la politique jeunesse du Luxembourg qui nous semblent les plus dignes d'éloge, les éléments de notre rapport que nous souhaiterions mettre en lumière et quelques recommandations pour les recherches, la politique et la pratique future.

2. Les jeunes et la politique de jeunesse

2.1. Une question de perspective

Les concepts de «jeunes» et de «politique de jeunesse» varient d'un pays à l'autre ainsi que dans le temps, et doivent donc être constamment passés en revue. Un des objectifs du programme intergouvernemental du Conseil de l'Europe d'études des politiques nationales de la jeunesse est d'arriver à une meilleure compréhension des thèmes communs spécifiques susceptibles d'informer des initiatives politiques à l'échelon européen. Les travaux de groupes internationaux d'experts pourraient alors inscrire les caractéristiques des conjonctures nationales exprimées dans les rapports nationaux, dans un contexte plus général.

Le *Rapport national sur la jeunesse au Luxembourg* et le présent rapport du groupe international d'experts se fondent sur les principes organisateurs-cadres. Tous deux définissent les jeunes comme le groupe d'âge de 12 à 25 ans, la limite d'âge supérieure étant celle communément acceptée en Europe. Les lecteurs des deux rapports ne pourront cependant s'empêcher de noter que leur définition de la «jeunesse» est différente. Le rapport national décrit la priorité donnée par la politique de jeunesse du Luxembourg à la participation sociale, aux loisirs et aux activités pédagogiques non formelles (et on trouve sur la couverture une citation disant : «La jeunesse n'est pas une période de la vie ; elle est un état d'esprit»), alors que l'approche adoptée dans le présent rapport privilégie le parcours global de la vie et se focalise sur la transition de la jeunesse à l'âge adulte et sur la manière dont les structures de la politique facilitent ou non ce processus. La différence fondamentale réside entre «l'être» et «le devenir». Ce n'est pas seulement une dichotomie de points de vue, mais un dilemme constant pour ceux qui mènent des recherches sur les jeunes, qui élaborent des politiques pour eux et sont impliqués dans les prestations de services.

Les différences de perspective théorique débouchent sur des structures de politique différentes. Ainsi, le point de vue luxembourgeois de la jeunesse comme un «état» conduit les autorités à définir la politique jeunesse en termes de travail de jeunesse et d'organisations de jeunes. La perspective qui voit dans la jeunesse un «devenir» – et inscrit les jeunes dans le processus de transition à l'âge adulte – débouche sur une approche plus holistique qui comprend des structures permettant aux jeunes de s'établir sur le marché du travail, du logement et d'avoir des droits dans les structures de prestations sociales. Stafseng (2000), dans l'étude réalisée par le Conseil de l'Europe sur

la politique de l'Estonie, note que ces deux politiques sont liées à l'âge et que les politiques mettant l'accent sur les activités pour les jeunes visent plutôt les adolescents alors que les politiques axées sur les stratégies de passage à l'âge adulte visent les jeunes approchant la limite d'âge supérieure.

Dans l'ensemble, les gouvernements commencent à reconnaître les difficultés que rencontrent les jeunes dans leur transition à l'âge adulte dans la société contemporaine et ils abandonnent progressivement le concept que les jeunes sont un groupe statique et homogène posant problème pour la société. Le rapport national va quelque peu dans ce sens lorsqu'il reconnaît la nécessité de politiques holistiques (qu'il appelle politiques globales) mais il ne va pas jusqu'à reconnaître les besoins des jeunes en transition. On peut donc qualifier la politique de jeunesse du Luxembourg de «périphérique» élaborée spécifiquement pour les jeunes plutôt que de politique «centrale» axée sur le passage à l'indépendance sociale et économique sur le marché du travail, du logement et des prestations sociales (et recouvrant donc en partie la politique axée sur les adultes).

La tension conceptuelle entre ces deux approches constitue le thème de ce rapport d'évaluation. Les rapports nationaux précédents avaient adopté des perspectives spécifiques concernant la jeunesse et la politique de jeunesse et chacun semble avoir été guidé par un thème central. Celui sur les Pays-Bas, par exemple, définissait les jeunes comme les personnes appartenant à la tranche d'âge allant de 0 à 25 ans et focalisait son attention sur les groupes vulnérables et désavantagés. Celui concernant l'Estonie portait sur l'éducation et définissait les jeunes comme les bénéficiaires de l'enseignement formel et informel. Le rapport sur la Finlande donnait la priorité à l'intégration et à la participation. Le Conseil de l'Europe lui-même en 2000 identifie les thèmes de la participation, de la citoyenneté, de la démocratie, de la tolérance, de l'éducation non formelle et des activités de loisir, pour les jeunes ayant des besoins spéciaux et ceux se trouvant dans des circonstances particulières. Il rappelle l'évidence : que des pays différents donnent la priorité à des thèmes différents. Le récent Livre blanc de la Commission européenne sur la jeunesse, *Une nouvelle impulsion pour la jeunesse*, suggère un cadre pour la coopération européenne prenant mieux en compte la perspective «jeunesse» dans les autres initiatives de politique, mais mettant surtout l'accent sur la participation. Les ministères de l'Emploi ou du Logement sont peut-être plus à même de répondre aux besoins des jeunes, mais, souligne le Livre blanc (p. 19), les ministères de la Jeunesse doivent veiller à ce que les préoccupations des jeunes soient aussi prises en compte dans ces autres politiques. Les politiques de jeunesse s'intègrent donc dans une structure politique plus vaste et ne doivent pas être évaluées «dans le vide».

Les interventions politiques appropriées sont celles qui visent à intégrer les jeunes dans le tissu social au lieu de les marginaliser. De fait, l'intégration des jeunes est un thème constant de la politique de jeunesse luxembourgeoise. Le présent rapport montrera comment il est possible d'élargir et de porter un regard positif sur ce thème. A cet égard, la recherche sociale pourra indiquer comment les modes de transition et les attentes des jeunes évoluent avec l'âge, au cours de la vie et dans l'histoire. Tous les gouvernements peuvent aussi s'inspirer de comparaisons transnationales à l'échelle de l'Europe étant donné que, même si, économiquement, historiquement et socialement parlant, chaque pays est unique, partout en Europe la jeunesse présente des traits et des besoins communs.

2.2. Transition à l'âge adulte

Les décideurs européens reconnaissent de plus en plus qu'il est important de mieux comprendre la place de la jeunesse dans le cours d'une vie. Le rapport national lui-même rappelle la nécessité d'éviter les approches et visions sectorielles et l'importance de répondre aux besoins des jeunes en leur facilitant la transition à l'âge adulte (p. 104). Il souligne que les jeunes ne sont pas un groupe homogène et que la société est sujette à des mutations plus rapides que dans le passé. Il est donc important de définir ce que l'on entend par transition à l'âge adulte, d'identifier ce qui change et de comprendre la nature de la diversité des jeunes. Le rapport national contient des indications dans ce domaine mais nous pouvons aussi nous inspirer des tendances européennes auxquelles le Luxembourg n'échappe pas.

Si l'on prend comme définition de travail que «l'enfance» est une période de dépendance sociale et économique (vis-à-vis des parents ou d'autres) et que «l'âge adulte» correspond à la réalisation de cette indépendance, on peut considérer «la jeunesse» comme une période de transition se caractérisant par divers stades de semi-dépendance (Jones et Wallace, 1992). Selon les recherches lancées à l'échelle de l'Europe (IARD, 2001 ; Furlong et Cartmel, 1997 ; ou Jones, 2002¹), la vision de la jeunesse par les jeunes subit de profonds changements en partie du fait de l'évolution de leurs attentes, de l'évolution des structures socio-économiques et politiques et de l'évolution de la conjoncture mondiale.

Il n'y a désormais plus d'ordonnement normatif suivant une voie unique vers l'âge adulte (avec un passage de l'école au travail suivi quelques années plus tard par un passage à la formation d'un ménage et d'une famille). Ce type de schéma était omniprésent dans les années 1950 et au début des

1. Jones, G, *The Youth Divide*, (à paraître en 2002) donne un récapitulatif d'un vaste programme britannique de recherches sur les transitions chez les jeunes, financé par la Joseph Rowntree Foundation.

années 1960 et il continue d'informer le modèle sur lequel se fondent les politiques de jeunesse. Or, la transition à l'âge adulte se divise maintenant en un nombre de voies ou de chemins interconnectés mais différents (comprenant l'entrée sur le marché du travail et la constitution d'un ménage et d'une famille). La marche vers l'âge adulte peut inclure des périodes de retour en arrière (par exemple, abandon et reprise des études et de stages de formation, retour au foyer parental, formation de partenariat temporaire et cohabitation). Les jeunes peuvent être adultes selon un critère et ne pas l'être selon un autre. Ils peuvent devenir économiquement indépendants et vivre dans le foyer parental, ou bien ils peuvent vivre de manière indépendante avec le soutien de leurs parents. Une approche «holistique» (globale) de la recherche et de la politique s'impose si l'on veut comprendre le nouveau visage des transitions et les attentes des jeunes. Les interventions politiques dans un domaine de la vie des jeunes ont des répercussions sur les autres.

Parmi les grandes leçons, il faut retenir les suivantes :

- La période de la jeunesse dure plus longtemps et est plus complexe. Aujourd'hui, il y a probablement des étapes intermédiaires entre la sortie de l'école et l'entrée sur le marché du travail, entre la vie dans le foyer parental et la vie dans son propre foyer, et (peut-être) entre être un enfant dans une famille et être soi-même un parent ou un partenaire dans une famille. Chacune de ces étapes est potentiellement cause de problèmes. Le sens des événements (rites de passage) liés à ces transitions a changé. La constitution d'un ménage n'étant plus synonyme de constitution d'une famille, le fait de quitter la maison est devenu un événement de la vie plus important en soi (Jones, 1995). De même, le fait de quitter l'école est devenu moins significatif dans la mesure où il n'est plus lié au début de l'emploi.
- Le produit final «la citoyenneté adulte», est moins sûre et moins clairement définie : l'accès au marché du travail, à un foyer indépendant et à une vie familiale stable sont moins certains qu'auparavant, dans ce que l'on a appelé une «société à risques» (Beck, 1992). Bien que les jeunes aspirent toujours aux structures traditionnelles de l'âge adulte (emploi, foyer et famille, pas nécessairement dans cet ordre), nous devons éviter de sembler les juger en fonction de critères obsolètes de «réussite» et «d'échec».

2.3. Inégalités chez les jeunes

Les structures de transition à l'âge adulte varient depuis longtemps d'un groupe social à l'autre. Par exemple, en Europe, l'âge auquel les jeunes quittent le foyer familial n'est pas le même dans les pays nordiques et les pays méridionaux. Il existe aussi des différences traditionnelles à l'intérieur de chaque pays : les transitions dans les classes moyennes sont en général plus

longues que dans les classes ouvrières. Les femmes ont tendance à établir un foyer et à devenir parent à un âge plus jeune que les hommes. Ces différences liées à la classe sociale ou au sexe changent sans doute mais elles ne disparaissent pas. Au Royaume-Uni, par exemple, si de plus en plus de jeunes adoptent des structures de dépendance plus longue, qui précédemment étaient typiques de la classe moyenne, et si les différences entre les sexes s'atténuent, on voit dans le même temps se développer une polarisation plus forte. Au bas de l'échelle, on trouve des jeunes pour lesquels la transition à l'âge adulte s'est trouvée accélérée ou plus remplie de risques. On les retrouve parfois parmi les «exclus sociaux»: parents adolescents, élèves abandonnant le système sans qualifications et jeunes sans-abri.

L'exclusion sociale couvre généralement les individus qui se trouvent exclus d'emploi, de logement, de soins de santé, etc. Or tous les jeunes sont dans une certaine mesure exclus de certains volets de la société au sens plus large des adultes. Ils sont marginalisés en tant que groupe. Mais ils constituent aussi un groupe hétérogène et des personnes du même âge peuvent se trouver à des stades différents de leur transition à l'âge adulte et ainsi se trouver socialement exclus à divers titres et à divers degrés. Etant en période de transition, certains peuvent ne pas encore chercher un emploi ou un logement, ou ne pas assumer la responsabilité de leurs propres soins de santé ; d'autres peuvent avoir cherché à le faire et avoir échoué.

Une partie de tout programme de politique de jeunesse doit se pencher sur les groupes d'exclus : ce sont souvent les plus visibles et ceux que la société considère comme des problèmes sociaux (c'est-à-dire des problèmes pour la société plutôt que des problèmes sociétaux pour les jeunes). Les jeunes qui sont considérés comme exclus et comme ayant besoin d'aide ne représentent que la partie émergée de l'iceberg mais ce sont eux qui sont ciblés par les interventions positives ou négatives. Ils peuvent être des jeunes sans abri et sans emploi, ou des parents adolescents, ou de jeunes drogués, alcooliques ou criminels. Mais parce que les dimensions de l'inégalité recouvrent plusieurs domaines, nombre d'individus de ces groupes peuvent se trouver désavantagés du fait de leur classe sociale, sexe, ethnie ou handicap. Lorsque nous répondons aux besoins du plus grand nombre ou ciblons les groupes les plus faciles à identifier, nous devons prendre garde de ne pas oublier les exclus moins visibles et qui posent moins de problèmes pour la société. La recherche peut nous faire découvrir de nouveaux types d'exclusion sociale et identifier des groupes vulnérables jusqu'à présent inconnus.

2.4. Protection sociale: l'Etat ou la famille?

Les rapports entre l'enfant et la société passent dans une grande mesure, et pour le meilleur ou pour le pire, par l'entremise des parents ou d'autres

gardiens (ainsi, par exemple, les prestations sociales sont versées aux parents plutôt qu'aux enfants et la pauvreté de l'enfant est mesurée par le niveau de revenu de son foyer plutôt que par le niveau de son propre revenu). Le jeune se trouve peut-être dans une situation encore plus anormale, à moitié citoyen de son propre droit et à moitié citoyen par procuration par le biais de ses parents ou gardiens. Les inégalités (avantages ou désavantages, intégration ou exclusion) dont ils peuvent souffrir leur viennent en partie de leurs caractéristiques individuelles et en partie de leurs parents. Ces caractéristiques individuelles peuvent donc ne pas être des indicateurs adéquats des désavantages sociaux et de l'exclusion chez les jeunes. Il faut aussi prendre en compte les caractéristiques de leur famille.

Avec la prolongation de la durée de dépendance de la jeunesse, la question se pose de savoir de qui les jeunes doivent dépendre. Dans les pays nordiques, où l'Etat providence est actuellement menacé, la responsabilité est progressivement transférée aux parents au moment même où les possibilités de séparation conjugale augmentent et où les jeunes voient s'accroître les risques de ne pas pouvoir vivre avec leurs deux parents naturels. Dans les pays méridionaux, où les familles ont toujours été responsables des enfants et où les risques de séparation sont moins accusés, la situation pose moins problème. La question reste néanmoins de savoir si les parents acceptent ou sont en mesure de fournir un soutien affectif et économique à leurs enfants et aussi peut-être de savoir si les jeunes acceptent de reporter à plus tard le moment de leur indépendance.

Un des grands changements des dernières décennies est le fait que les jeunes cherchent à accéder plus tôt à l'indépendance. Cette dynamique va probablement se poursuivre avec ou sans soutien de l'Etat et avec ou sans soutien de la famille. Les jeunes quittent donc le foyer sans ressources en dépit des risques de se retrouver sans abri parce qu'ils ont besoin d'être indépendants de leurs parents (Jones, 1995).

Ces questions vont continuer à poser problème pour les politiques de jeunesse qui focalisent leur attention sur les jeunes sans tenir compte de leur contexte familial. Toutes les politiques pour les jeunes ont un impact sur les familles et nombre de politiques pour les familles ont un impact sur les jeunes.

3. Langue et multiculturalisme

3.1. Introduction

Le rapport national décrit les conditions de vie des jeunes vivant au Luxembourg sans tenir compte de leur nationalité, et il rappelle qu'un jeune sur trois vivant au Luxembourg n'est pas Luxembourgeois. De fait, la distinction entre les résidents nationaux et les résidents non nationaux a été identifiée par le groupe d'experts comme une des principales caractéristiques influant sur la politique de jeunesse. Elle semble avoir profondément influencé la pensée politique.

3.2. L'immigration au Luxembourg

Pour des raisons économiques et parce qu'il est membre de l'Union européenne, le Luxembourg a dû ouvrir ses frontières et accepter les immigrants. Pour la plupart, ce sont des Européens blancs des pays méridionaux qui répondent aux besoins du marché du travail du pays hôte. On trouve très peu d'immigrants non européens, exception faite d'un petit groupe de l'Afrique de l'Ouest (iles du Cap Vert). Le rapport national montre que la représentation des autres nationalités dans la population totale augmente, passant de 26 % en 1981 à 37 % en 2000¹. Les immigrants viennent avant tout d'autres pays européens, notamment du Portugal et de l'Italie, mais les pays limitrophes – France, Belgique et Allemagne – sont bien représentés. Au total, 13 % des résidents du Luxembourg en 2000 étaient Portugais, contre 8 % en 1981, soit une augmentation légère mais sensible. Les immigrants ont plus que compensé les émigrations de nationaux² et, en conséquence, la population a augmenté. Parmi les jeunes de 12 à 24 ans, 57 % sont Luxembourgeois et 43 % sont d'origine étrangère, surtout portugaise³. Cette évolution démographique suscite des préoccupations concernant la nature de la nationalité et l'identité luxembourgeoise.

Ces dernières années quelque 5 000 réfugiés sont entrés au Luxembourg. Le pays n'était pas prêt à cet afflux qui a conduit à l'adoption de mesures législatives d'urgence.

1. Si ce pourcentage comprend les immigrants de deuxième génération, il peut indiquer une différence dans les taux de natalité plutôt qu'une augmentation de l'immigration.

2. Les chiffres de la population incluent les étudiants temporairement à l'université.

3. Le rapport national fait la distinction entre les Luxembourgeois et les étrangers mais il ne dit pas si parmi les Luxembourgeois on trouve des personnes, par exemple, d'origine portugaise.

3.3. Langue

Le régime des langues est un sujet important au Luxembourg et nos commentaires concernant la sélection pédagogique et le cursus scolaire (voir section 4.2, ci-dessous) le montrent bien. Le rapport national dit que 81 % de la population parle luxembourgeois au foyer, et près de 8 % parle portugais. Le luxembourgeois est utilisé avant tout pour la communication orale, les autres langues du pays, le français et l'allemand, sont utilisées pour la communication écrite. La loi de 1984 sur le régime des langues évite à dessein d'utiliser le terme de «langue officielle» et rappelle que, pour répondre à une requête, l'administration doit se servir, dans la mesure du possible, de la langue choisie par le requérant (rapport national, p. 17).

Un entretien avec le ministère de l'Éducation nous a appris que les tentatives d'élaboration d'une politique linguistique sont récentes, et que le débat porte sur la question de savoir quelle langue est la plus «importante» ou la plus «intégrante». La langue peut en effet être un moyen de différenciation et d'inégalité. Le rapport national cite Nico Weber :

Le français est ce qui unit le pays, le multilinguisme ce qui le pousse en avant et le *Lëtzebuergesch* ce qui le différencie.

Il est facile de comprendre la volonté de préserver la langue nationale mais son utilisation peut dépendre en dernière analyse de la perception de sa valeur. Il semble probable qu'avec l'augmentation du commerce bancaire international et le développement des industries de pointe au Luxembourg, l'anglais va y devenir, comme ailleurs, une langue plus couramment utilisée.

Entre temps, le système éducatif fait obligation aux enfants d'immigrants d'apprendre le luxembourgeois, le français et l'allemand et, de fait, les résultats scolaires dépendent d'un bon niveau de multilinguisme (voir section 4.2 ci-dessous). Les opinions diffèrent sur la question de savoir si cela est ou n'est pas «une bonne chose» (apportant par exemple aux élèves des compétences transférables importantes et augmentant leur employabilité à l'étranger) ou si cela accroît les désavantages des groupes d'immigrants et dévalue leur propre langue et leur culture.

3.4. Citoyenneté

La loi concernant la nationalité luxembourgeoise a été modifiée en 2001. Les enfants nés au Luxembourg sans autre nationalité, ou nés à l'étranger d'un parent luxembourgeois, ou nés au Luxembourg de parents inconnus sont luxembourgeois. Les enfants peuvent acquérir la citoyenneté luxembourgeoise lorsqu'ils sont adoptés par un ressortissant. Les ressortissants étrangers peuvent demander à être naturalisés dans certains cas, s'ils ont plus de 18 ans et vivent au Luxembourg depuis plus de cinq ans. La loi ne permet

pas la double nationalité. Les personnes demandant la nationalité luxembourgeoise doivent auparavant avoir perdu leur nationalité d'origine et pouvoir justifier leur demande en partie en étant capable de parler le luxembourgeois ou en acceptant de l'apprendre. Les immigrants (ou leurs enfants) qui ne savent pas s'ils veulent rester au Luxembourg ou rentrer dans leur pays d'origine (ou celui de leurs parents) peuvent donc ne pas souhaiter entreprendre les démarches en vue de devenir citoyens du Luxembourg. Les Portugais et autres immigrants préfèrent quelquefois conserver leur nationalité d'origine s'ils pensent que leur futur au Luxembourg n'est pas certain¹. C'est peut-être pourquoi il est relativement rare que les immigrants venant au Luxembourg acquièrent la citoyenneté, par comparaison avec les autres pays de l'Union européenne (Eurostat, 2000).

Le projet Horizon offre aux immigrants des cours de citoyenneté et il s'intéresse aux problèmes socioculturels et à l'éducation des parents immigrants. Il essaie aussi de relever le niveau de participation politique des immigrants. Lors des dernières élections municipales, les minorités pouvaient, pour la première fois, faire acte de candidature. Le CLAE (organisme s'intéressant aux questions de citoyenneté) pense qu'il importe d'améliorer le concept de citoyenneté et de nationalité au Luxembourg. Si les Luxembourgeois et autres ressortissants de pays de l'Union européenne ont les mêmes droits – au moins sur papier –, les droits des non-ressortissants de l'Union européenne ne sont pas clairement définis.

3.5. Multiculturalisme et pluralisme culturel

Une grande partie de la politique officielle traite du multiculturalisme. Le gouvernement s'attend à ce que tous les nouveaux arrivants s'intègrent dans la vie et la culture du Luxembourg. Le problème qui se pose à lui est de créer un environnement propice à l'intégration et plus particulièrement à la participation politique des groupes ethniques minoritaires². C'est un thème qui est revenu à de nombreuses reprises lors de nos visites, qui est omniprésent dans le rapport national et sur lequel nous reviendrons plus bas. Il importe d'assurer la participation entière des groupes ethniques minoritaires dans la société luxembourgeoise. Il s'agit de savoir si cela doit se faire par assimilation (les immigrants étant acceptés dans la culture luxembourgeoise et l'acceptant à leur tour) ou par le biais du pluralisme culturel (qui implique à la fois la participation et la reconnaissance des différences culturelles).

1. Il est fréquent chez les immigrants de conserver des liens avec leur pays d'origine, et quelquefois d'envoyer de l'argent aux membres de leur famille, quelquefois même d'y retourner pour un héritage ou y ouvrir une entreprise lorsqu'ils ont amassé assez d'argent à l'étranger.

2. Cette politique a été formulée par la ministre, Mme Jacobs. Nous utilisons ici le terme ethnique pour nous référer avant tout aux ethnies blanches, et reflétant des appartenances culturelles différentes.

Deux organisations que nous avons rencontrées ont été spécifiquement constituées pour traiter des questions liées à l'immigration. Le SeSoPi, organe de l'église romaine catholique, s'intéresse aux migrations, établit la liaison avec les ministères intéressés et mène un travail pastoral. Le CLAE fait du lobbying, offre des cours d'éducation civique et culturelle et publie des dictionnaires bilingues luxembourgeois. Il insiste aussi sur la nécessité d'éduquer la population du Luxembourg qui, à son avis, ne comprend pas le concept de différence culturelle et doit améliorer l'image réciproque des divers groupes ethniques vivant dans le pays. Le CLAE essaie d'améliorer la sensibilisation aux autres cultures en organisant des festivals (festivals des migrations) et offre une aide aux immigrants «illégaux» qui sont au centre du débat sur le racisme.

Une troisième organisation avec laquelle le groupe n'a pas eu de contacts, ASTI (Association de soutien aux travailleurs immigrés) offre également différents soutiens aux travailleurs migrants.

Au Luxembourg, le multiculturalisme prend surtout la forme d'une coexistence séparée. Dans nos rencontres avec les responsables du CLAE et du SeSoPi, il nous a été répété que les différences culturelles ne posaient pas problème au Luxembourg : les divers groupes ethniques coexistent sans conflit, mais il n'y a guère d'interactions entre eux.

Nous avançons donc la thèse que du point de vue de la multiculturalité, la société luxembourgeoise se caractérise plutôt par une coexistence distanciée (ce qui constitue un progrès par rapport à certaines autres sociétés européennes) que par une entente (rapport national, p. 141).

La non-perception des différences culturelles n'est pas la même chose que le multiculturalisme. Nous avons été surpris, lors d'une réunion, d'entendre les Italiens et les Portugais se faire critiquer parce qu'ils avaient leurs propres supermarchés et leurs propres équipes de football. La critique portait aussi sur le fait que l'équipe de football préférerait jouer dans la ligue portugaise plutôt que dans la ligue luxembourgeoise. Il s'agit peut-être là d'un point de vue minoritaire extrême mais il montre que le multiculturalisme a encore du chemin à faire au Luxembourg. La présence de groupes ethniques minoritaires au Luxembourg devrait contribuer à la richesse du pays et cette diversité culturelle devrait être célébrée plutôt que réprimée.

Nous reviendrons sur la nécessité du pluralisme culturel à divers moments de ce rapport. Une question se pose en matière de politique et de recherche : les immigrants sont-ils désavantagés dans le système scolaire ou – toutes autres choses étant égales – ne sont-ils pas en plus mauvaise posture que leurs équivalents installés de plus longue date au Luxembourg ? Il y a peut-être des arguments valables dans les deux cas.

4. Education

4.1. Introduction

A l'heure actuelle, l'éducation relève de deux ministères séparés : le ministère de l'Education nationale (enseignement primaire et secondaire) et le ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Les programmes pédagogiques sont élaborés par les ministères et leur mise en œuvre est dévolue au niveau local.

La politique de l'éducation et sa mise en œuvre – surtout celle des filières d'enseignement – sont en cours de révision. Selon certains indicateurs, le système éducatif semblerait ne pas fonctionner correctement – certaines de ses faiblesses sont identifiées ci-après. Premièrement, il semble que le système à deux voies soit cause de divisions et que la réussite scolaire dépende plus d'un accident de naissance que du mérite. Deuxièmement, si le système semble bien fonctionner pour l'élève moyen, il marche moins bien pour les élèves en dehors de la norme. Troisièmement, la question de savoir si le système fonctionne bien ou mal est peut-être entièrement rhétorique étant donné que l'on ne dispose pas de données statistiques suffisantes sur les résultats de l'enseignement. Les gouvernements s'interrogent de plus en plus sur la valeur ajoutée par l'éducation et c'est une question à laquelle il est difficile de répondre. Si l'éducation renforce des inégalités préexistantes, alors, à l'évidence, elle n'en a pas.

Comme on l'a dit plus haut, l'intégration est l'un des principes directeurs de la politique éducative. Près de la moitié des élèves sont « d'origine étrangère », ce qui, selon le rapport national, est un des grands problèmes de l'éducation au Luxembourg. La question est de savoir si le système est assez souple pour répondre aux besoins des jeunes qui s'y trouvent ou si les jeunes doivent s'adapter au système ou bien abandonner. La révision en cours du système éducatif devra examiner les avantages d'une plus grande souplesse. Il ne fait aucun doute que l'accent mis actuellement sur l'intégration a eu un impact négatif sur plusieurs groupes sociaux dont les besoins spécifiques ne sont toujours pas reconnus.

4.2. Enseignement secondaire

Sélection

Le Luxembourg a un système d'enseignement secondaire à deux voies : l'enseignement secondaire général (ESG) est fréquenté par 31 % des élèves,

l'enseignement secondaire technique (EST) par 69 % des élèves¹. Il s'agit là d'une approche très traditionnelle de l'enseignement secondaire qui ne fait guère de place aux élèves qui sont plus lents à se développer et qui risque aussi de cristalliser les désavantages sociaux existants. La sélection, à 12 ou 13 ans, se fait sur la base des recommandations faites par les conseils d'orientation aux parents. Les enfants ayant des difficultés d'apprentissage sont orientés vers l'enseignement technique, considéré comme moins exigeant. On trouve un plus fort pourcentage de garçons et d'étrangers dans l'EST et il y a un risque que la sélection se fonde sur un profilage ethnique étant donné que les recommandations des conseillers se fondent souvent sur les compétences linguistiques. Les enfants d'origine portugaise, par exemple, sont souvent orientés vers l'EST lorsqu'ils sont encore dans l'enseignement primaire. Mais même avec ce système de sélection, on trouve un important pourcentage de sous-performances : en moyenne 10% des élèves redoublent et de 10 à 14% échouent aux examens de fin d'études.

Prescriptions en matière de langues

Pour entrer dans l'EST, les élèves doivent avoir une bonne connaissance du français et de l'allemand, ce qui désavantage les enfants dont les familles parlent d'autres langues. Les jeunes de ces familles ont trois fois plus de chances de se trouver dans l'EST que dans l'ESG. Le rapport national, citant le SeSoPi, indique que le système éducatif établit une discrimination à l'encontre des latinosphones (qui ont des difficultés à apprendre l'allemand), ce qui conduit à leur marginalisation. Le CLAE a recommandé que l'enseignement soit donné en luxembourgeois dans le secondaire et que le français et l'allemand y soient introduits progressivement. Compte tenu de l'extraordinaire richesse de la langue portugaise, de sa valeur mondiale et de l'importance de sa littérature, il semble extraordinaire que la connaissance du portugais ne soit pas exploitée².

L'on insiste peut-être trop sur la perfection linguistique et il faudrait sans doute mettre l'accent sur les compétences en communication. La priorité donnée aux compétences linguistiques au Luxembourg fait que près de la moitié du temps de classe est consacrée à l'apprentissage des langues, au détriment des autres disciplines (sciences, par exemple).

Les élèves à risques

L'échec du système éducatif luxembourgeois est patent lorsque l'on considère qu'une partie importante des élèves quittent le système avec des qualifications insuffisantes ou nulles. Cela s'explique par le fait qu'il n'y a pas

1. Le groupe d'experts a visité une école secondaire de chacune de ces voies.

2. Certaines communes ont essayé d'intégrer dans l'enseignement normal des cours de langue et de culture d'origine mais rien de tel n'existe au niveau secondaire (rapport national, p. 34).

de structure d'examen ou de qualification à un stade intermédiaire et que ceux qui quittent l'école avant la fin des études n'ont aucun diplôme. Le marché du travail, vu les pénuries de main d'œuvre et les salaires élevés payés au Luxembourg, encourage les jeunes à quitter le système tôt. Cependant, il semble aussi que nombre de jeunes ne peuvent s'adapter au système de l'enseignement secondaire et ils abandonnent rapidement. Lors de notre visite au forum pour l'emploi, nous avons entendu nombre de jeunes adultes qui étaient sortis depuis plusieurs années du système éducatif se plaindre des faiblesses de l'enseignement secondaire et des difficultés d'y remédier. Il semble qu'il y ait un manque dans ce domaine et que des mesures appropriées devraient être prises pour garantir que les jeunes d'âge scolaire reçoivent une éducation correspondant à leurs besoins.

Certaines mesures visent à corriger des problèmes probablement causés par le système éducatif lui-même ; en d'autres termes, elles ne sont pas destinées à s'attaquer aux causes du problème, uniquement à ses conséquences.

- Il existe un régime préparatoire à l'enseignement technique pour les élèves de 12-13 à 14-15 ans qui ne peuvent pas faire la transition directe de l'enseignement primaire à l'EST. Beaucoup de jeunes participant à ce programme sont portugais ou de classe ouvrière. L'école n'est obligatoire que jusqu'à l'âge de 15 ans mais les élèves inscrits dans cette voie peuvent continuer dans le cycle inférieur de l'ESG – même si 10% uniquement le font. Les jeunes peuvent aussi entrer dans un programme de formation professionnelle avec emploi ou commencer un apprentissage à 15 ans : 65% d'entre eux le font. Près de 10% trouvent un emploi (par exemple, comme cuisinier, plombier ou peintre). Les élèves quittant le système sont soutenus pour s'assurer qu'ils suivent un enseignement ou une formation ou qu'ils ont un emploi. Il est cependant possible que certains d'entre eux aient abandonné sans avoir été aidés.
- Le Centre national pour la formation professionnelle continue permet à ceux ayant quitté l'école d'obtenir des qualifications, sans restriction d'âge. Il vaudrait peut-être mieux élaborer des systèmes permettant d'acquérir des qualifications professionnelles à l'école : les élèves quittant le système auraient plus de chances de trouver un emploi et le nombre de ceux sans qualifications baisserait considérablement
- L'objectif déclaré d'Action locale pour les jeunes est de «faciliter la transition des jeunes de l'enseignement reçu à l'insertion dans la vie active» et les élèves de 12 ans en situation d'échec scolaire peuvent suivre de courts stages de formation. La plupart de ceux qui le veulent peuvent recevoir une formation de sept jours portant sur les compétences indispensables dans la vie quotidienne – aide à la préparation d'un plan de vie, à l'établissement d'un budget, etc. L'enseignement secondaire normal ne comprend pas d'enseignement social de ce genre parce que le curriculum est déjà trop chargé.

4.3. Besoins spéciaux

Le ministère de la Santé est responsable de la santé de l'enfant et de la santé à l'école. Jusqu'à l'étude financée par l'Organisation mondiale de la santé sur la santé et le bien-être des enfants d'âge scolaire, on ne disposait guère de données sur la santé des jeunes. D'une manière générale, le Luxembourg obtient de bons résultats en termes de santé de l'enfant et de promotion de la santé dans les écoles.

Le bien-être des jeunes ayant des invalidités¹ implique la collaboration du ministère de l'Education (qui s'occupe de leur éducation) et du ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse (qui prend en charge l'hébergement). La loi de 1984 abolit une politique précédente qui visait à enseigner aux jeunes ayant des invalidités dans des écoles spéciales, afin de les intégrer complètement dans le système éducatif. Les intéressés se penchent sur l'identification des besoins sanitaires et scolaires des jeunes d'âge scolaire mais le système se fonde sur une idéologie d'égalité qui décourage toute discrimination positive. Les groupes d'invalides ne sont pas représentés auprès de la Conférence nationale de la jeunesse et nous pouvons en conclure que les besoins des jeunes ayant des invalidités – telles qu'elles sont définies par eux – ne sont pas pris en compte. Nous avons entendu dire que les jeunes ayant des invalidités étaient trop invisibles au Luxembourg mais qu'ils devraient davantage revenir sur la scène étant donné que 2003 sera l'année des personnes ayant des invalidités.

Plusieurs grands points ressortent de nos visites d'étude concernant les besoins spéciaux :

- Il existe certaines structures pour les enfants ayant des besoins spéciaux dans l'enseignement primaire mais pas dans le secondaire. Des propositions ont été avancées afin d'en créer pour que les enfants ayant des invalidités ne soient pas obligés d'aller à l'étranger pour trouver des écoles disposant de telles structures.
- Bien que l'on estime qu'un enfant d'âge scolaire sur dix est dyslexique, le système éducatif ne prend pas en compte ce trouble de l'apprentissage, ce qui désavantage considérablement les dyslexiques. Nous croyons savoir que l'on est récemment passé d'une phase privilégiant le traitement (les dyslexiques suivaient des cours spéciaux) à une phase de prévention (avec une plus grande intégration dans la norme, certains dyslexiques peuvent apprendre à surmonter leur problème). A l'heure actuelle, il semble que leurs besoins ne soient pas suffisamment reconnus étant donné que beaucoup d'entre eux sont orientés vers l'EST au lieu d'être aidés à suivre les cours de l'ESG et de l'enseignement supérieur.

1. Les personnes ayant des invalidités préfèrent ce terme à celui de «handicaps» car une invalidité ne handicape pas nécessairement la personne en souffrant.

- Notre visite au forum pour l'emploi nous a montré que les problèmes familiaux des élèves du primaire n'étaient pas identifiés par les écoles en dépit de leurs répercussions sur la présence et les résultats des enfants.
- Nous croyons savoir qu'il existe un service de médiation scolaire (différent du service de médiation décrit plus bas) qui traite des problèmes tels que le racket à l'école.

4.4. Enseignement supérieur

A l'heure actuelle, il n'y a pas d'université au Luxembourg mais trois instituts permettant des études supérieures complètes débouchant sur des diplômes d'ingénieur industriel, d'enseignement primaire et de travail social. Le centre universitaire offre les deux premières années d'études supérieures que les étudiants doivent poursuivre à l'étranger pour obtenir un diplôme. L'enseignement supérieur est du ressort du ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

On s'attendrait à ce qu'un pays de 400 000 habitants puisse se doter d'une université : elle aurait une influence bénéfique sur la culture, amènerait une augmentation des activités de recherche, renforcerait les bibliothèques et pourrait répondre aux besoins de l'industrie locale. Lors de notre seconde visite, nous avons appris qu'il avait été décidé d'ouvrir une petite université au Luxembourg mais que sa structure n'avait pas encore été formulée.

Puisqu'il n'y a pas d'université au Luxembourg, la majorité des étudiants du pays font des études universitaires à l'étranger. La plupart d'entre eux vivent à l'étranger, avant tout dans les pays voisins de l'Union européenne, mais environ 5 000 d'entre eux vivent au Luxembourg et font la navette pour suivre leurs cours. Il semble que les étudiants issus de familles d'immigrants portugais rentrent quelquefois faire leurs études dans des universités portugaises.

Globalement, on estime que le pourcentage des jeunes suivant des études supérieures est compris entre 27 et 33 %. Les seuls chiffres disponibles se fondent sur la proportion des familles obtenant une allocation pour cause d'études. Le manque de statistiques exactes est grave et il montre qu'une étude longitudinale des élèves quittant l'enseignement doit être menée pour déterminer plus précisément la destination des élèves quittant le système, la proportion des jeunes suivant des études supérieures à l'étranger et la destination des diplômés sur le marché du travail. Selon certaines informations anecdotiques, les diplômés reviendraient travailler au Luxembourg, mais il serait utile d'en avoir des preuves empiriques. Où vont les diplômés ? Reviennent-ils vivre et travailler au Luxembourg après avoir reçu leur diplôme ? Dans quelle mesure sont-ils inclus (soit dans le groupe actuel des étudiants de 18 à 22 ans vivant à l'étranger, soit dans le groupe des 22 à 25 ans revenant au pays) dans la politique de jeunesse ou même dans les recherches sur la jeunesse ?



5. Emploi et chômage

5.1. Le marché du travail au Luxembourg

Nous n'avons que très peu de renseignements sur le marché du travail au Luxembourg, en termes d'industries présentes ou en termes d'emplois disponibles. Le rapport national décrit la crise de la sidérurgie, où le nombre des ouvriers est tombé de 14 379 à 2 595 entre 1970 et 1999, mais rappelle qu'elle reste le plus important employeur privé du pays. Comme partout ailleurs dans le monde, les emplois manufacturiers sont remplacés par des emplois dans les services et le rapport souligne l'importance croissante de la banque et des télécommunications dans l'économie luxembourgeoise. Les emplois dans ces secteurs exigent des diplômes. Il serait donc utile de savoir ce que font les entrants sur le marché du travail qui ne possèdent pas de diplômes, et si les étudiants luxembourgeois reviennent vraiment au Luxembourg lorsqu'ils ont reçu leur diplôme.

Nous croyons savoir qu'il y a une pénurie de main d'œuvre à tous les niveaux et que les travailleurs des pays voisins viennent au Luxembourg trouver des emplois de plus haut niveau alors que les immigrants prennent les emplois moins élevés. Selon le rapport national, leur nombre est passé de 13 400 en 1980 à quelque 78 400 en 1999. On l'estime aujourd'hui à 90 000 par jour et en 2000, ils auraient occupé près de 80 % des nouveaux emplois.

Le marché du travail luxembourgeois se caractérise par le niveau élevé de ses salaires, même pour les emplois manuels, et demandant peu de qualifications occupés par les travailleurs migrants. C'est ce qui attire les frontaliers et immigrants au Luxembourg et qui motive (on le suppose) les étudiants à revenir au Luxembourg après avoir obtenu leur diplôme à l'étranger. Lors d'une réunion, nous avons entendu dire que les jeunes des pays voisins essayaient d'entrer sur le marché du travail luxembourgeois parce que les emplois y étaient bien rémunérés, ce qui amenait des demandeurs surqualifiés, par exemple dans les supermarchés. De ce fait, les opportunités d'emploi pour les personnes sans qualifications, sont très faibles. Tant que l'on est en situation de plein emploi, cela ne pose pas problème mais, dans certains cas, les employeurs ne peuvent plus se permettre d'engager plus d'employés. En cas de retournement de la conjoncture et de récession, les exemples de surqualifications vont se multiplier, ce qui risque de conduire à une augmentation de la demande d'emplois moins qualifiés chez les Luxembourgeois et une montée du chômage chez les non-qualifiés.

En 1997, 32 % des jeunes du Luxembourg étaient employés. D'une manière générale, les jeunes entrent plus tard sur le marché du travail, conséquence de la prolongation de leurs études. Selon certains indicateurs, leurs salaires seraient à la baisse par rapport à ceux des adultes¹. C'est une tendance que l'on peut retrouver ailleurs en Europe où ceux qui abandonnent leurs études voient le marché du travail se rétrécir et n'offrir plus que des emplois de bas de gamme et moins payés.

5.2. Chômage

D'une manière générale, le taux de chômage est faible au Luxembourg : selon le rapport national, il était de 2,6 % en avril 2000. En même temps, 300 jeunes étaient inscrits comme demandeurs d'emploi et 800 autres bénéficiaient de diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes. Le chômage, et surtout le chômage à long terme, existe surtout chez les jeunes non qualifiés des familles ouvrières – en pratique, cela signifie souvent des familles d'immigrants. Dans le chapitre sur l'éducation ci-dessus, nous disions que la combinaison de pénurie de main d'œuvre et de salaires élevés pouvait peut-être expliquer le nombre des jeunes abandonnant le système éducatif sans qualifications.

On a souvent observé que lors d'une récession économique, les jeunes sont les premiers à perdre leur emploi (et, inversement, les premiers à retrouver un emploi à la fin de la récession). Indépendamment des programmes de formation (voir-ci-dessous), il importe de protéger les jeunes du chômage en relevant le niveau de leurs compétences académiques et professionnelles dans le cadre de leur scolarité normale. Cela étant et compte tenu de la pression accrue exercée par des demandeurs d'emploi plus qualifiés, il est fort à craindre que le taux de chômage augmente dans les années qui viennent.

5.3. Mesures en faveur des jeunes chômeurs

Les principales mesures en faveur des jeunes chômeurs ont été conçues pour les aider à entrer sur le marché de l'emploi plutôt que pour les aider à améliorer leur position dans ce marché par le biais de l'éducation. Le plan d'action national de 1999 contient des mesures (semblables à celles du *New Deal* au Royaume-Uni) s'adressant aux jeunes de moins de 30 ans et leur garantissant une indemnité de 80 % du salaire social minimal :

- Contrat d'auxiliaire temporaire du secteur public (CAT PU) : les jeunes ont un emploi auprès de l'État pendant une durée de douze à dix-huit mois.

1. Cela n'est pas surprenant dans la mesure où les jeunes poursuivent leurs études plus longtemps et le marché du travail des jeunes se rétrécit sur les emplois moins qualifiés et moins payés.

- Contrat d'auxiliaire temporaire du secteur privé (CAT PR) : les jeunes ont un emploi dans le secteur privé pendant un maximum de douze mois.
- Stages d'insertion en entreprise (SIE) : programme d'insertion en entreprise.

C'est grâce à certaines de ces mesures que des jeunes ont la possibilité de faire du bénévolat dans des organisations de jeunes telles que les maisons de jeunes.

Le groupe d'experts s'est rendu dans un projet CAT PR réalisé par une ONG : le forum pour l'emploi, à Diekirch, organise un service communautaire de douze à dix-huit mois, selon l'âge, rémunéré au niveau du salaire minimal. Ouvert il y a deux ans et demi dans une usine désaffectée, il cible les « peu performants » dont certains n'ont pas le niveau secondaire et vise à les rendre plus employables. Nombre de ses « clients » viennent de familles à problèmes et certains sont toxicomanes. Un travailleur social employé par le forum aide les stagiaires qui ont des problèmes personnels ou familiaux. Certains sont illettrés et ont été orientés sur le forum par le CNFPC. L'an dernier, on comptait cinquante-cinq Luxembourgeois et onze Portugais parmi les clients. Le forum leur offre des travaux de jardinage ou de lavage. Il les aide à trouver un emploi dans de petites entreprises où ils se sentent plus à l'aise. Un des problèmes vient de ce que certaines personnes qui vivent dans des conditions difficiles doivent continuer à vivre dans le contexte familial qui peut avoir été la cause de leur problème. Le travail réalisé par le biais de l'emploi et des conseils du forum s'en trouve donc miné. Le personnel a étudié la possibilité d'ajouter un hôtel subventionné au programme, ce qui semble être une proposition intéressante.

Certains clients ont abandonné le système éducatif au niveau primaire à cause des défaillances du système de protection de l'enfant, et ils ont néanmoins dû continuer à vivre dans des familles dysfonctionnelles sans qu'une intervention précoce puisse essayer de corriger la situation. Le personnel du forum a trop à faire et l'intervention arrive trop tard. Le forum n'en essaie pas moins de corriger certaines des défaillances d'un système qui a trop tendance à cacher les problèmes.



6. Logement et sans-abri

6.1. Introduction

Depuis peu, quitter la maison est devenu un rite de transition vers l'âge adulte, indépendant de celui de la formation d'une famille. Avant l'allongement de la durée des études et surtout de l'éducation supérieure, les jeunes, en général, quittaient la maison lorsqu'ils se mariaient. Maintenant que l'âge du mariage, ou de la cohabitation, et l'âge à la naissance du premier enfant sont de plus en plus tardifs, d'autres raisons de quitter la maison émergent. C'est là un domaine où la recherche, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique appropriée doivent aller de pair pour garantir que les besoins de logement des jeunes sont satisfaits et éviter le gonflement du nombre des sans-abri.

Il n'existe pas de cadre juridique garantissant un logement aux jeunes qui ne peuvent pas vivre dans le foyer familial pour cause de conflit avec ou dans leur famille. La section suivante donne une description du service de médiation mais si ses services n'aboutissent pas, les jeunes courent un grand risque de se retrouver sans abri.

6.2. Le départ de la maison

L'âge moyen auquel les jeunes du Luxembourg quittent le foyer parental¹ semble être passé de 23 à 24 ans entre 1985 et 1997 (rapport national, p. 61), et cela s'explique essentiellement par des raisons d'ordre financier. Le rapport indique que les étudiants vivent dans le foyer parental mais, dans la mesure où il ne prend en compte que les résidents luxembourgeois, il ne comprend pas les nombreux étudiants suivent des cours et vivent dans des universités à l'étranger. Les modalités du départ du foyer parental et de la formation d'un ménage doivent faire l'objet de recherches plus approfondies prenant en compte les étudiants vivant à l'étranger.

6.3. Le logement

Les futures recherches devront essayer de déterminer si l'offre de logements et les structures du marché du logement sont adaptées aux besoins changeants des jeunes. Le nombre des jeunes poursuivant des études étant en

1. Les modalités du départ du foyer familial sont complexes et les statistiques peuvent induire en erreur. Nombre de jeunes quittent la maison plus d'une fois et il faudrait toujours préciser si le chiffre correspond à la première ou à la dernière fois que le jeune a quitté la maison. Le besoin de logement apparaît la première fois que le jeune quitte le foyer familial (Jones, 1995).

progression constante et compte tenu de ce qu'ils se marient plus tard, on va sans doute assister à une montée de la demande de logements de la part des jeunes célibataires, y compris des diplômés des universités étrangères revenant travailler au Luxembourg. Le groupe d'experts n'a guère eu l'occasion d'étudier le marché du logement luxembourgeois ni la manière dont il répond aux attentes des jeunes et nous ne pouvons que nous demander où les jeunes vont vivre lorsqu'ils quittent le foyer parental pendant leur adolescence ou plus tard. Ils ont besoin de logements abordables correspondant à leurs besoins. Beaucoup d'entre eux sont toujours célibataires lorsqu'ils cherchent de tels logements et ils ont besoin d'une structure suffisamment souple leur permettant de se déplacer d'un marché de l'emploi à l'autre. Le marché luxembourgeois du logement leur offre-t-il cette possibilité ?

Le logement est du ressort du ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement. Le rapport national indique qu'il existe des subventions pour le logement et qu'un quart des bénéficiaires ont moins de 25 ans.

6.4. Les sans-abri

A l'évidence, certains jeunes ont des problèmes de logement : les sans-toit ou sans-abri. Il existe aussi des types moins visibles de sans-abri, ceux qui (selon la définition des Nations Unies) vivent dans des quartiers temporaires, dangereux et sans confort, qui, par exemple, dorment sur le plancher du logement de leurs amis. Le rapport national ne discute pas de la situation des sans-abri bien qu'il mentionne le manque d'accès au logement parmi les facteurs d'exclusion. Le groupe d'experts a appris que l'on comptait une soixantaine de sans-abri au Luxembourg, essentiellement des personnes de moins de 30 ans, sans métier et sans qualifications. Nous n'avons pas déterminé quelle définition des sans-abri était utilisée dans ce cas.

Dans la mesure où il est très probable que les jeunes sans-abri souffrent de nombreux handicaps – chômage, antécédents familiaux désavantagés, manque de soutien familial, absentéisme scolaire précoce et mauvais résultats scolaires et à la limite, troubles du comportement – il faudrait prendre des mesures en leur faveur, peut-être même sous forme de foyers subventionnés. Même si le nombre des jeunes sans-abri est faible, on ne doit pas penser que les familles peuvent leur fournir soutien et logement. Selon Paul Schroeder, avocat médiateur, il existe des foyers au Luxembourg pour les jeunes travailleurs mais nous n'avons aucune idée s'ils peuvent fournir un abri aux jeunes sans travail et sans abri.

7. Protection sociale

7.1. La pauvreté

Le Luxembourg est un pays riche, avec un taux de chômage faible. Il n'en reste que les pauvres et les exclus, quelle que soit la définition de la pauvreté et de l'exclusion que l'on retienne, doivent bénéficier de mesures de protection sociale.

Le rapport national indique que 10% des jeunes de 16 à 24 ans vivent en situation de pauvreté (si on prend comme critère 40% du revenu moyen) et il continue en disant que :

La politique de jeunesse devrait consacrer son attention à ces jeunes qui risquent d'être définitivement marginalisés et prévoir des mesures supplémentaires de soutien et d'intégration (p. 47).

Dans la présente section, nous nous demanderons si les mesures existantes se fondent sur l'hypothèse que les parents sont censés prendre soin de leurs enfants et si rien ne montre que cette hypothèse est bien fondée. Nous examinerons ensuite d'autres dispositions permettant de protéger les jeunes en situation de pauvreté.

7.2. Les jeunes et leurs parents

Au Luxembourg, les parents sont responsables de leurs enfants jusqu'à l'âge de 18 ans. De ce fait, ce sont eux qui reçoivent les allocations familiales plutôt que les enfants, et nous supposons donc que ces derniers dépendent de leurs parents et de leurs allocations familiales, le cas échéant. Lorsque les jeunes poursuivent des études, leurs parents peuvent recevoir un soutien financier jusqu'à ce qu'ils atteignent 27 ans ; dans le cas contraire, les allocations prennent fin à la majorité de l'enfant.

Selon l'eurobaromètre, au Luxembourg, 58% des jeunes de 15 à 24 ans reçoivent un soutien financier de leurs parents ou de leurs familles. Selon l'enquête du plan communal jeunesse sur les 15-20 ans, 84% reçoivent un soutien financier de leurs parents et 49% des membres de la famille. Cela signifie que beaucoup de jeunes ne reçoivent pas de soutien financier de leur famille et peuvent avoir besoin d'une aide, sous forme de prestations versées par l'Etat. Il semblerait que le bien-être de l'enfant passe après celui des parents. L'idée d'un ombudsman pour les enfants est à l'étude depuis 1996.

Le service de médiation

La qualité des rapports entre parents et enfants explique quelquefois le manque de soutien parental : lorsque ces rapports sont mauvais, les parents peuvent hésiter à fournir un soutien continu à leur(s) enfant(s). Une des fonctions du centre de médiation, créé en 1998 après la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies, est d'offrir une médiation entre les enfants et les parents. Il fournit aussi des informations sur les services juridiques et sociaux existants et sur d'autres formes de médiation, y compris dans les affaires criminelles entre le délinquant et la victime. Une évolution se dessine, celle de référer aux services du médiateur plutôt qu'à ceux d'un avocat. En 2000, on comptait 168 affaires impliquant des jeunes et 60 des problèmes familiaux.

Protection de l'enfant

L'expérience de nombreux clients du forum pour l'emploi montre le peu d'empressement des autorités d'intervenir dans les problèmes familiaux, même lorsque les enfants sont à risques : le centre de médiation peut en aider quelques-uns mais les autres sont laissés à leur sort. La loi de 1992 sur la protection de la jeunesse fait l'objet de discussions depuis quelque temps. Bien qu'elle donne aux tribunaux de la jeunesse le droit de prendre des mesures préventives, le rapport national dit (p. 82) que :

le principe même d'enlever les jeunes du milieu familial considéré comme incapable d'éduquer le jeune et de prendre des mesures de garde ou de placement est fortement contesté.

En général, il y a un besoin de réformer ce système et d'accroître le rôle des services de protection de l'enfance, y compris en suivant les enfants à risques. Les délinquants mineurs comparaissent devant le juge de la jeunesse plutôt que devant un tribunal pour adultes (mais il y a des exceptions). Nous avons néanmoins appris que les décisions du tribunal se fondent sur la décision d'un seul juge et non sur les recommandations d'experts prenant en compte le bien-être de l'enfant. Une commission spéciale du parlement travaille sur la question.

7.3. Droits individuels

Si les allocations familiales sont versées aux parents des jeunes qui suivent des études jusqu'à l'âge de 27 ans, à quoi ont droit les jeunes qui ne suivent pas d'études à plein temps ? Ils deviennent majeurs à 18 ans, mais quand commencent-ils à être traités comme des adultes (plutôt que comme dépendants de leurs parents) dans le cadre du système de la sécurité sociale ?

Revenu minimum garanti

Jusqu'en 1999, seuls les plus de 30 ans pouvaient prétendre au RMG (revenu minimum garanti). Depuis, la limite inférieure a été ramenée à 25 ans (ou moins lorsque les personnes ne peuvent pas gagner leur vie pour cause de maladie ou d'infirmité ou lorsqu'elles élèvent un enfant – en 1999, 647 d'entre elles étaient dans ce cas). Certains jeunes peuvent recevoir un RMG réduit. Les jeunes inscrits dans des programmes de «contrat temporaire d'auxiliaire» ou de «stage d'insertion» peuvent percevoir de 80 à 100% du RMG pour des périodes allant de trois à douze mois. Ces dispositions couvrent les jeunes travaillant comme bénévoles dans des organisations de jeunes. Le RMG est fixé à un niveau correspondant aux allocations chômage. Dans la mesure où il n'existe pas de salaire minimal séparé au Luxembourg, les jeunes chômeurs n'ont guère de raisons d'essayer de trouver un emploi.



8. Le travail des jeunes et autres mesures en leur faveur

8.1. Introduction

Dans les dernières sections de ce rapport, nous insistons sur les lacunes de la politique jeunesse et de sa mise en œuvre mais cela ne dit pas tout.

Le travail des jeunes et les structures destinées à permettre et à faciliter la participation politique sont au cœur de la politique de jeunesse du Luxembourg. Au niveau local, l'outil le plus important du travail de jeunesse est le système de «plans d'action» lancés en 1998 et appuyés par le gouvernement. La section suivante leur est consacrée. Nombre des structures actuelles sont récentes puisqu'elles concernent la mise en œuvre des plans d'action et beaucoup d'entre elles sont toujours en train d'élaborer leurs systèmes de responsabilisation et d'évaluation.

«La participation active des jeunes à la vie de la collectivité» est un des objectifs déclarés de la politique de jeunesse (rapport national, p. 103). Une gamme de services de travail de jeunesse a été créée à cette fin et, comme le dit le rapport (voir aussi la section 10 ci-dessous), elle implique la coopération et la collaboration actives entre les instances gouvernementales centrales et locales, et entre les organismes officiels et officieux. Or, le rapport exprime certaines inquiétudes (p. 109) devant le fait que les structures en place ne contribuent pas à la réalisation de l'objectif visé et que si le gouvernement s'est impliqué dans ce domaine, les jeunes s'intéressent plus aux activités de loisir et aux sports qu'à la participation à la vie de la collectivité. Si l'objectif d'une plus grande participation des jeunes est atteint, et si le personnel des organisations de jeunes devient plus professionnel et si le financement (central et local) des organisations requiert une plus grande responsabilité et une meilleure justification des coûts, les différences d'objectifs risquent de s'accroître.

8.2. Centres de rencontres, d'information et d'animation pour les jeunes

Au Luxembourg, les centres de jeunes, souvent appelés «maisons de jeunes» (MJ), ne comportent pas de structures d'hébergement. Les MJ n'en offrent pas moins aux jeunes, surtout semble-t-il aux jeunes adolescents, un espace pour des activités pendant la journée et la soirée. Si, en théorie, le service de la jeunesse s'intéresse aux 12-20 ans, les participants sont avant tout les 12-26 ans. On trouve aujourd'hui vingt-huit maisons de jeunes. Le rapport national note que les maisons de jeunes concilient les objectifs plus ambitieux de la politique de jeunesse et les aspects pratiques de la formation.

Le rapport signale que les maisons de jeunes sont surtout fréquentées par les jeunes gens et que les jeunes filles y sont très sous-représentées. Comme il le dit, il importe de comprendre s'il faudrait, par exemple, encourager les jeunes Portugaises à les fréquenter ou s'il existe des obstacles culturels les empêchant de le faire. Peut-être le modèle relationnel qui les pousse à se lier d'amitié avec des personnes du même sexe dans leur pays d'origine se retrouve-t-il au Luxembourg et doit être respecté.

Le groupe s'est rendu dans les maisons de jeunes de Dudelange et de Diekirch. Elles offrent aux jeunes un sanctuaire, un lieu de rencontres, et un espace disponible pour des activités diverses. Installées dans des maisons transformées dans le centre des agglomérations, avec, pour certaines, des murs ornés de graffitis colorés, l'atmosphère y est décontractée et conviviale et elles sont bien équipées en matériel de formation tel qu'ordinateurs et matériel audio-visuel. Entre autres activités offertes, des initiatives audiovisuelles permettent aux jeunes de réaliser des films sur les communautés et de s'initier à l'internet. La MJ de Dudelange compte deux animateurs professionnels et des volontaires d'environ 22 ans, souvent d'anciens clients.

8.3. Education non formelle et formation

La préparation de programmes de formation à l'intention des travailleurs de jeunesse est au centre du travail du SNJ. Ces programmes sont décrits en détail dans le rapport national (p. 125 à 132). La politique en était définie dans le troisième plan d'action mais elle a évolué au cours des années. Une formation au travail de jeunesse est offerte aux jeunes de 16 à 20 ans, par le biais de cours de courte durée (elle constitue donc aussi une forme de travail de jeunesse), et elle débouche sur la remise d'un certificat qui permet à son détenteur de travailler comme dirigeant (ou assistant-dirigeant) d'un groupe. Entre 1986 et 1999, quelque 3536 certificats ont été décernés. Des organisations de jeunes autres que le SNJ peuvent offrir cette formation. Le travail de jeunesse bénévole tenant une telle place au Luxembourg, la qualité de la formation des travailleurs de jeunesse s'est sensiblement accrue et le ministère de la Jeunesse (qui couvre le SNJ) est responsable du contrôle de la qualité.

De nouveaux stages de formation permettent aussi maintenant de former les jeunes comme médiateurs dans les écoles où ils luttent contre le racket, la violence, les conflits, etc.

Le travail de jeunesse professionnel a fait des progrès considérables depuis son lancement il y a seulement 10 ans, mais la majorité de ce travail est toujours le fait de jeunes bénévoles (voir la section 9.3 sur ce sujet). Un très petit nombre de jeunes se consacre au travail bénévole en Europe et dix-huit volontaires viennent d'autres pays de l'Union européenne. Le groupe

d'experts a visité le centre résidentiel de formation du SNJ à Eisenborn et a pu rencontrer un nombre de stagiaires bénévoles. L'association des auberges de la jeunesse est une des organisations hôtes des programmes de la jeunesse européenne et elle fournit hébergement et formation aux bénévoles.

8.4. Sports

Les jeunes au Luxembourg peuvent avoir accès à la plus grande concentration d'installations sportives au monde. Ils peuvent pratiquer un sport tous les jours au moins au niveau du secondaire mais il semble que cela s'arrête lorsqu'ils vieillissent et quittent le Luxembourg pour aller étudier à l'étranger. En outre, les installations sont peut-être inadéquates pour les jeunes qui ont quitté l'enseignement, qui ne peuvent pas appartenir à une association sportive ou qui vivent en zone rurale où les déplacements sont plus difficiles. Les installations sont trop axées sur les besoins de la majorité et pas suffisamment sur ceux des groupes socialement exclus, y compris des jeunes immigrés. La politique en matière de sports et sa mise en œuvre reflètent les autres aspects de la politique de jeunesse en ce qu'elles répondent aux besoins des jeunes adolescents mais pas à ceux des plus de 18 ans ou des groupes désavantagés.

8.5. Autres mesures en faveur des jeunes

Une gamme de projets locaux a été lancée au profit des jeunes dans le cadre des divers plans d'action. Originellement axés sur Luxembourg, ils tiennent de plus en plus compte des besoins des jeunes vivant en dehors de la capitale, y compris dans les zones plus rurales du nord du pays. La liste ci-après ne prétend pas être exhaustive; elle donne uniquement une idée de leur variété:

- Le National youth information center (Centre national d'information des jeunes) fait circuler un centre mobile de renseignements qui vend également des cartes internationales de jeunesse et offre des services d'accès peu coûteux à l'Internet. Il ne fournit pas d'informations sur les comportements sexuels, les drogues ou l'alcool. On ne sait pas exactement à quelle tranche d'âge il s'adresse. De nombreux autres centres offrent des points d'information pour les jeunes (au titre des actions locales pour les jeunes ou des plans d'action). Les brochures couvrent les sujets tels que le racket à l'école et les drogues et donnent des compléments d'information sur les autres sites où les jeunes peuvent obtenir une aide et des conseils.
- Le Centre de prévention des toxicomanies est un établissement d'utilité publique qui fonctionne depuis cinq ans mais qui à l'origine devait être un groupe interministériel. Il essaie avant tout de toucher les adultes, considérés comme groupe responsable, et ne considère pas que le problème est

avant tout un problème de jeunes. Il offre des stages de formation, mène des recherches et dispose d'une bibliothèque. Il dispose de lignes téléphoniques pour les toxicomanes et fournit de plus en plus des services de conseils aux familles des drogués, quelquefois faisant appel à d'anciens toxicomanes. Il collabore avec la police dans le domaine de l'éducation sur les drogues. Il s'intéresse aux comportements toxicomanogènes (alcool, drogues, cigarettes, jeux de hasard, boulomanie, etc.). Les niveaux de toxicomanie du Luxembourg sont les mêmes que ceux que l'on trouve ailleurs mais les héroïnomanes ont plus tendance à maintenir leurs liens avec leur famille. Nous avons entendu dire que l'interdiction des drogues rend difficile la prévention primaire et que les programmes de traitement devraient être autorisés par la législation.

- L'action locale pour les jeunes aide les jeunes à trouver un premier travail, à rédiger leur curriculum vitae, etc. En juillet et août, plusieurs municipalités offrent des emplois de vacances aux jeunes. Les écoles EST ont quelquefois des liens avec des industries locales.
- Certains centres d'études, y compris certains de ceux que nous avons visités, offrent des cours d'écologie.
- Reconnaissant que les jeunes vivant dans les zones rurales ont des problèmes de transport, certaines communes collaborent pour offrir des moyens de transport jusqu'aux centres de loisirs (le Kino Express de Dudelange est un autobus qui conduit les jeunes jusqu'aux cinémas de Luxembourg). Dans les zones rurales, les jeunes sont plus aptes à se rencontrer dans des clubs qu'ils ont créés eux-mêmes, souvent avec l'appui des autorités locales.
- La Kulturfabrik (centre culturel novateur) était un vaste abattoir avant d'être transformé en un centre artistique et culturel à Esch-sur-Alzette, grâce à un don du gouvernement de 1,25 million de livres – qui continue à en financer les coûts de fonctionnement à hauteur de 200 000 livres par an. Elle offre des salles de classe pour des cours d'art, des installations de poteries, des salles de répétition pour les musiciens de rock/pop, une salle d'exposition et deux théâtres. On y trouve également un restaurant. Les clients ne sont pas uniquement des jeunes : des adultes ayant des difficultés d'apprentissage et de jeunes adolescents la fréquentent aussi. C'est un endroit impressionnant et nous espérons qu'elle jouera un grand rôle dans le développement artistique et culturel des groupes locaux.
- De nombreuses villes et de nombreux villages du Luxembourg sont jumelées avec des villes étrangères et organisent des échanges de visites de jeunes.

9. Structures politiques

9.1. Grandes questions

Le rapport national donne l'historique et le cadre actuel des structures de la politique de jeunesse du Luxembourg. Il n'est donc pas nécessaire de les répéter ici. Le principe fondamental de cette politique est que toutes les mesures concernant la jeunesse doivent être regroupées de manière à ce que les jeunes puissent être traités comme un groupe intégral. Dans cette section sur les structures politiques, deux questions nous préoccupent. D'abord celle de savoir si les structures existantes fonctionnent en accord avec les priorités actuelles de la politique de jeunesse. La seconde est de savoir si elles permettent à la politique de jeunesse d'évoluer de manière plus holistique. Si le Luxembourg venait à adopter une attitude plus holistique dans ce domaine, suivant ainsi la vue plus générale de la jeunesse conseillée dans ce rapport, la deuxième question deviendrait importante, c'est pourquoi nous la traiterons rapidement plus bas.

Lors de nos visites, nous avons rencontré des représentants d'un large éventail d'organisations de jeunes. A l'occasion de nos deux visites, nous avons également rencontré un nombre de représentants des ministères intéressés, des QaONG et ONG, des municipalités ainsi que des jeunes. Comment ces diverses instances travaillent-elles ensemble pour arriver à des politiques efficaces? Comme le rapport national le suggère (p. 103), d'importantes questions se posent concernant les structures politiques, notamment dans les domaines :

- des rapports entre les structures verticales ;
- des rapports entre les structures horizontales ;
- de l'équilibre entre le bénévolat et le professionnalisme ; et
- de l'efficacité de la participation des jeunes.

Cette section essaie d'éviter de se laisser prendre au piège des complexités des structures en focalisant l'attention sur ces thèmes.

9.2. Structures verticales

Par structures verticales, nous entendons les rapports entre les instances nationales, municipales et communautaires. Nous examinons les liens, relations et communications existants entre ces instances.

Les priorités du gouvernement sont fixées au commencement de chaque mandat de cinq ans. L'importance accordée aux organisations de jeunes et aux groupes désavantagés varie d'un parti politique à l'autre. Les grandes lignes de la politique officielle sont définies par le gouvernement central dans des plans d'action mais l'interprétation et la mise en œuvre de ceux-ci sont laissées dans une grande mesure à la discrétion des communes. Trois plans d'action portent spécifiquement sur la politique de jeunesse :

1. Le plan d'action « participation des jeunes » (1997)

Il mettait l'accent sur la nécessité de la participation active et de l'apprentissage par la participation. Il bénéficiait du soutien du plan municipal jeunesse de la même année qui visait à institutionnaliser la coopération entre les instances nationales et locales.

2. Le plan d'action « communication avec les jeunes » (1998)

Il établissait une politique d'information à l'intention des jeunes (dans le cadre de la convention concernant les droits de l'enfant) et créait une structure en vue du développement de centres d'information (coordonnés par le CNIEJ), des points d'information municipaux, du bus d'information et des cartes jeunesse. Des dispositions spécifiques créaient le centre de médiation et le centre de prévention des toxicomanies (tous deux décrits plus haut).

3. Le plan d'action « travail de jeunesse, bénévolat et partenariat » (1999)

Il a pour fonction de passer en revue les politiques jeunesse en vue d'assurer leurs synergies et leur cohérence mais il se concentre sur le travail de jeunesse et plus particulièrement sur les MJ et le SNJ.

Les plans-cadres nationaux doivent être suffisamment souples pour que les instances locales puissent les adapter à leurs besoins mais ils doivent aussi garantir une certaine uniformité au plan de leur mise en œuvre. Le Service national de la jeunesse remplit cette fonction en matière de travail de jeunesse. Il a pour mandat de créer une infrastructure d'éducation non formelle et de participation des jeunes. Existant depuis 1984, il a joué un rôle important dans l'élaboration et la mise en application de la politique de jeunesse du Luxembourg. Il est passé sous la tutelle du ministère de la Jeunesse en 1994.

La Conférence générale de la jeunesse luxembourgeoise (CGJL) est l'organisation centrale des mouvements de jeunesse au Luxembourg et elle a pour fonction d'établir la liaison entre ceux-ci et le gouvernement. Fondée en 1961, elle a été réorganisée en organisation à but non lucratif en 1987. Vu la diversité de ses membres, son travail de représentation s'est révélé particulièrement difficile et son potentiel n'a pas été entièrement exploité. De ce fait, comme le souligne le rapport national, elle n'a pas toujours pu profiter

des opportunités de cogestion politique active dans le cadre des plans d'action. A l'évidence, il est important de résoudre les différences pour que la CGJL puisse jouer un rôle plus important dans l'élaboration de l'agenda politique même si l'on ne doit peut-être pas s'attendre à ce que tous les mouvements de jeunes fassent cause commune dans tous les domaines. La conférence s'intéresse à l'écologie, à l'égalité sociale et sexuelle, à la durabilité, au développement international, etc. Elle n'intervient pas seulement au niveau national mais elle participe aussi aux travaux du forum européen sur la jeunesse. La conférence souffre d'un manque de financement : de nombreux pays européens reconnaissent que les organisations de jeunesse doivent recevoir des subventions pour compléter les fonds qu'elles reçoivent au titre de projets, étant donné qu'une grande partie de leur travail n'est pas lié à des projets. Le groupe d'experts est d'avis que le Gouvernement luxembourgeois devrait légitimer et appuyer la CGJL (qui à l'heure actuelle ne compte qu'un employé payé) en lui accordant un soutien financier plus important.

Le plan communal «jeunesse» tente d'institutionnaliser la coopération entre les niveaux national et local. Le plan national rappelle l'importance de la politique locale au Luxembourg : il n'existe en effet pas d'intermédiaire entre le gouvernement central et les communes, et les idées lancées au niveau de la communauté peuvent façonner la politique nationale. Certaines municipalités font appel aux comités locaux des jeunes pour planifier et mettre en œuvre des projets. Les conseils de jeunes peuvent ainsi, par exemple, proposer des projets et chercher des partenaires en vue de leur réalisation. Grâce au plan communal «jeunesse», les communes disposent d'un instrument qui leur permet de planifier à moyen terme leur politique jeunesse, en collaboration avec les jeunes par le biais des forums «jeunesse» (voir plus bas). A l'heure actuelle, huit communes participent à la mise en œuvre du plan et d'autres envisagent de le faire.

Participation des jeunes à la prise de décision

Pour faire l'apprentissage de la démocratie, les jeunes peuvent participer au travail de jeunesse bénévole mais aussi à la prise de décision. Les organisations telles que les forums de la jeunesse et la représentation auprès des organes de décision locaux et nationaux sont d'importantes formes de responsabilisation. Le danger est que les adultes ne voient dans cette participation qu'une mesure symbolique. En outre, la question se pose de la représentativité des jeunes participants : dans quelle mesure ceux qui essaient de participer au processus politique représentent les jeunes en général ?

- Dans toutes les écoles secondaires on trouve un conseil de membres élus qui envoie des représentants à la Conférence nationale des élèves. Cette conférence, dotée d'un budget minuscule mais financée par l'Etat, n'est

pas très forte en termes de lobbying mais elle a participé à l'élaboration du Livre blanc en 2000. Certains disent également qu'elle n'est pas très démocratique et que toute tentative de la rendre plus démocratique relèverait plus de la politique que de la réalité. La liaison avec les groupes d'immigrants et avec les étudiants doit être renforcée et les jeunes ayant des invalidités n'y sont pas représentés. La conférence considère que son rôle est purement symbolique : ses représentants peuvent offrir des conseils sur la politique éducative mais pas sur la politique de jeunesse. Ils pensent que le gouvernement n'est disposé à les écouter que dans la mesure où ils avalisent sa politique mais pas lorsqu'ils la critiquent, qu'ils ne sont pas en mesure de faire pression sur lui dans les domaines qui les intéressent, qu'ils n'ont pas suffisamment accès à l'information et qu'ils sont manipulés.

- les forums des jeunes discutent de questions précises au niveau local. Des réunions du Conseil supérieur de la jeunesse sont organisées tous les deux mois pour faciliter la communication entre les jeunes, les communes et le ministère. Ils ont pour but d'intégrer les jeunes dans le processus de prise de décision mais les représentants y sont surtout les 12-20 ans. Ces structures permettent aux jeunes, s'ils le veulent, d'éviter de passer par le biais des organisations de jeunes (y compris de la CGJL) et d'avoir accès direct aux ministères. Des forums nationaux ont également été organisés.
- Si le Luxembourg crée une université, les étudiants pourront participer à la prise de décision par le biais de leur syndicat et il sera alors peut-être possible d'accroître la participation des plus de 18 ans.

9.3. Structures horizontales (actions transversales)

Au début de la présente section, nous posons la question de savoir si les structures existantes permettaient d'élaborer une politique jeunesse plus holistique. Nous avons cru sentir que les autorités reconnaissent la nécessité d'élargir la définition de la politique de jeunesse. Le plan d'action n° 3 a une ambition plus globale et un de ses objectifs est « d'assurer la socialisation des jeunes et la préparation aux changements multiples dans le domaine économique et dans le domaine culturel ». Cela ouvre la voie à l'élaboration de politiques et de mesures d'application dans les domaines du bien-être et du logement, par exemple. On trouve également dans les divers plans d'action des dispositions qui recouvrent certains éléments de la politique de transition identifiée dans les pages de ce rapport : le plan national pour l'emploi de 1999 comprend par exemple des mesures destinées à réintégrer les jeunes chômeurs dans le milieu du travail.

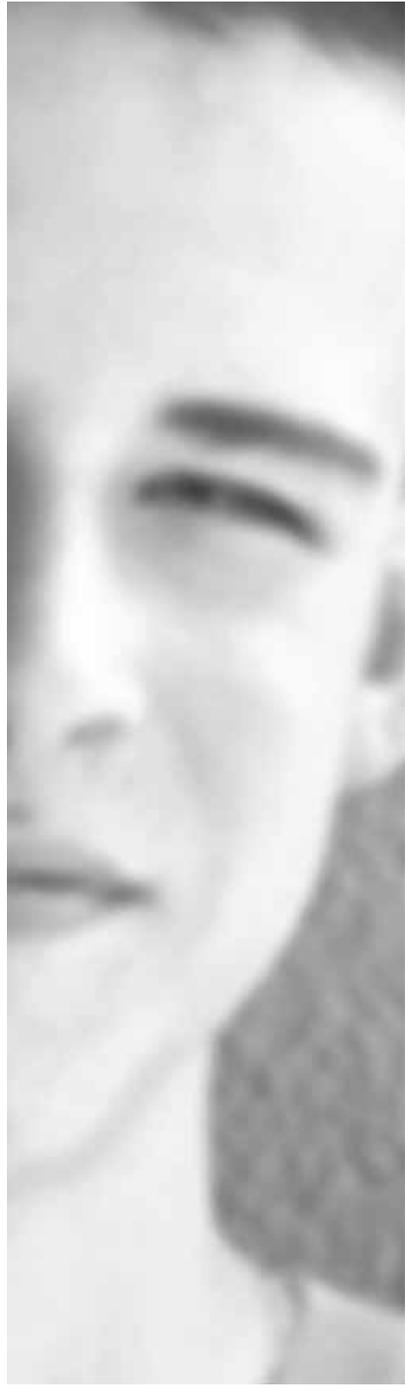
Le Conseil supérieur de la jeunesse (CSJ) a été constitué en 1984 : présidé par le ministère de la Jeunesse, il comprend des représentants des divers ministères intéressés par les questions de la jeunesse (Emploi, Justice, Education,

Santé, Culture et Famille, Solidarité sociale et Jeunesse) et des délégués de cinq ONG. C'est une instance délibérative sans influence sur l'ordre du jour et sans pouvoir de décision. C'est là qu'ont été examinées et convenues la structure et les méthodes du rapport national. Certaines des lacunes que nous avons soulignées dans ce rapport peuvent s'expliquer par le fait que ni le ministère de la Sécurité sociale ni le ministère du Logement ne sont représentés au CSJ. De manière surprenante, le CSJ n'est pas représenté au Conseil des sports ni au Conseil de l'emploi. Il semble être quelque peu sous-utilisé, quelquefois marginalisé et même contourné (voir rapport national, p. 106). Doit-il devenir responsable de la politique jeunesse et de sa mise en application? Les ministères du Logement et de la Sécurité sociale doivent-ils y être représentés? Doit-on renforcer ses liens avec des organismes plus importants?

9.4. Bénévolat et professionnalisme

Nous avons rencontré un nombre de praticiens qui ne se sentaient pas épaulés par ces structures. Le SNJ, de par sa philosophie, est en faveur du travail de jeunesse bénévole mais il s'agit de savoir si l'équilibre entre le bénévolat et le professionnalisme est approprié dans d'autres structures organisationnelles. La question s'est posée à propos des maisons de jeunes, de la CGJL (qui, comme nous l'avons dit plus haut, pourrait recevoir un financement pour des postes rémunérés supplémentaires) et aussi du Conseil national de la jeunesse qui, d'après ce que l'on nous a dit, ne dispose que de personnel bénévole et qui a instamment besoin d'un animateur professionnel pour faire la liaison avec les immigrants et les étudiants. Certaines des personnes que nous avons rencontrées pendant et après une réunion dans une MJ de Luxembourg avaient des opinions très marquées que nous rapportons ici: que l'on donnait trop d'importance au bénévolat.

Les MJ constituent le point focal du travail de jeunesse en milieu urbain (comme il est dit à la section 8.2). Les projets sont cofinancés par l'Etat et les communes, et l'engagement de financer cet important élément de la politique jeunesse est évident. Cependant l'Etat demande plus de responsabilité et de professionnalisme (voir rapport national, p. 123) mais sans accroître sa participation financière. De nombreux membres du personnel se sentent sous pression, isolés et coupés du centre. La rotation du personnel est importante et les Luxembourgeois abandonnent le secteur du travail jeunesse. Il semble que l'on en demande trop aux bénévoles et il a été suggéré que l'on demande aux professionnels de s'occuper du travail de bureau, et que l'on laisse les bénévoles en charge des activités avec les jeunes personnes. Il faut absolument créer un meilleur climat de coopération entre les parties intéressées. Il s'agit là à l'évidence de problèmes importants qu'il faut résoudre d'urgence si l'on veut éviter que les volontaires ne se sentent exploités.



10. Conclusions et recommandations

10.1. Le présent rapport

Dans les sections qui précèdent, nous avons examiné les diverses perspectives qui informent la recherche et la politique de jeunesse au Luxembourg et nous avons parlé des conditions spécifiques dans lesquelles vivent les jeunes. Nous ne nous sommes pas exclusivement intéressés au travail de jeunesse, qui est le point focal déclaré de la politique luxembourgeoise, mais nous avons élargi le champ de nos commentaires pour y faire entrer d'autres aspects de la vie des jeunes, et plus précisément les problèmes auxquels beaucoup d'entre eux se heurtent au moment de leur passage à l'âge adulte. Nombre de ces problèmes étaient également mentionnés dans le rapport national. Nous avons exposé certaines de nos inquiétudes concernant la politique jeunesse mais nous espérons avoir aussi mentionné les réussites que nous avons observées. Cette dernière section contient certaines des conclusions auxquelles nous sommes arrivés après avoir examiné les données du rapport national et celles de nos interlocuteurs dans les domaines de la politique de jeunesse et de sa mise en œuvre. Inévitablement, nous avons insisté sur les domaines où la politique en œuvre ne semblait pas appropriée et où une nouvelle approche pouvait peut-être être nécessaire.

10.2. La politique de jeunesse au Luxembourg

En 1996, les lignes directrices de la politique du ministère de la Jeunesse faisaient état de la nécessité de surmonter les approches et visions sectorielles afin de répondre aux besoins des jeunes. Elles reconnaissaient que la société était sujette à des mutations plus marquées que dans le passé et qu'il fallait proposer aux jeunes des formules leur facilitant la transition à l'âge adulte (rapport national, p. 104). Nombre de ces mutations sont mentionnées dans la première partie du rapport. On était donc en droit de s'attendre à ce que le reste du rapport traite des politiques destinées à améliorer les conditions de vie de jeunes mais il n'en est rien : en pratique, la politique de jeunesse du Luxembourg est très traditionnelle et les mesures destinées à aider les jeunes dans leur transition sont sous-développées. Dans la section 2 du présent rapport, nous avons souligné les différences de perspective entre une politique « traditionnelle », axée uniquement sur les jeunes et privilégiant le travail de jeunesse et la participation des jeunes, et la tendance européenne à adopter des politiques plus holistiques visant à faciliter la transition à l'âge adulte. Si la politique luxembourgeoise semble hésiter sur la voie à suivre, en pratique, elle est clairement traditionnelle. Jusqu'à présent, les tentatives de la rendre

plus holistique sont restées vaines: si l'on adopte une perspective plus globale, ce qui est le cœur de la politique du Luxembourg peut encore être considéré comme périphérique.

Il ne fait aucun doute que certains aspects de la politique de jeunesse du Luxembourg sont impressionnants. Le travail réalisé dans les maisons de jeunes et dans les centres d'étude touche de très nombreux jeunes dans tout le pays. Des projets novateurs ont été lancés au niveau des communes et des solutions imaginatives proposées aux attentes des jeunes des zones rurales. Nous avons été particulièrement impressionnés par le forum pour l'emploi et la Kulturfabrik, même si (et peut-être parce que) ces deux réalisations ne tombent pas exclusivement dans le domaine de la politique de jeunesse.

En même temps, il nous a semblé que certaines mesures n'avaient pas tous les effets attendus. Dans la dernière section, nous mentionnons certains des problèmes organisationnels et structurels que nous avons identifiés, notamment le danger de trop compter sur le bénévolat et sur les auxiliaires temporaires et celui lié aux problèmes de la représentation et de la participation de trop de voix différentes dans des structures démocratiques.

10.3. Un changement d'orientation?

Nous avons identifié un certain nombre de domaines qui nous posent problème et nous trouvons encourageant que nos préoccupations soient largement partagées et que certains de ces domaines soient actuellement en cours d'examen; ils comprennent le système de justice juvénile et les filières de l'enseignement secondaire. Nous espérons que ces examens tiendront compte de nos commentaires. Nous avons dit que le système pédagogique donne une telle priorité à l'intégration dans le courant normal majoritaire que les besoins de certains groupes ne sont pas satisfaits et que le système lui-même contribue à leur situation de groupes désavantagés. Nous sommes particulièrement préoccupés par la faillite du système d'enseignement qui introduit entre les jeunes des divisions fondées sur une base linguistique, privilégie l'enseignement des langues au détriment des autres disciplines, laisse entrer sur le marché du travail trop de jeunes non qualifiés, et n'intervient pas dans la vie de l'enfant à un moment où ces désavantages pourraient être combattus.

Au Luxembourg, de nombreux jeunes ont des besoins, allant de ceux des étudiants potentiels d'une université locale à ceux, probables mais non reconnus, de logements à prix abordables. Il y a également les besoins des jeunes ayant des handicaps ou des difficultés d'apprentissage non seulement de ne pas se trouver en butte à des discriminations mais de pouvoir maximiser leurs capacités et d'avoir accès à une bonne éducation, de bons emplois et de bons logements. Il nous semble que la politique jeunesse du

Luxembourg pourrait, sans difficulté, être infléchi de manière à satisfaire ces besoins – dont certains ne sont même pas reconnus comme tels.

Nécessité du travail de prévention et de correction des désavantages

Nous avons entendu des critiques émanant de personnes travaillant à l'élaboration de la politique ou sur le terrain, que la tendance au Luxembourg était d'ignorer les problèmes. La priorité donnée au courant majoritaire et l'objectif déclaré d'intégrer tout le monde dans ce courant semblent préjudiciables à ceux qui ne peuvent pas s'adapter et qui ont des besoins spécifiques. Nous avons brièvement parlé des problèmes des jeunes ayant des besoins spéciaux, et notamment des questions liées aux élèves ayant des difficultés d'apprentissage. Tout Etat, aussi riche soit-il, abrite des personnes exclues du système et, étant donné que les causes et les conséquences de l'exclusion sociale changent avec le temps, il est impératif de passer constamment en revue les politiques sociales. Il existe des inégalités entre les jeunes, et il importe de les résoudre. La priorité donnée à l'intégration ne doit pas faire oublier l'hétérogénéité des besoins. Il semble cependant que l'on laisse certains désavantages de l'enfance se poursuivre jusque dans l'âge adulte sans intervenir avant qu'il ne soit trop tard. Le système de protection de l'enfant devrait par exemple pouvoir garantir que les enfants n'abandonnent pas le système éducatif pendant le primaire et en restent éloignés jusqu'à l'âge adulte.

Une politique pour les 18-24 ans

On sait empiriquement que les jeunes constituent un groupe hétérogène ayant des besoins différents liés à leur niveau d'indépendance économique et sociale : il est donc difficile de concevoir – ou de justifier – une politique axée sur une étroite cohorte. Or, bien que le rapport national définisse les jeunes comme le groupe des 12 à 24 ans, les dispositions de la politique de jeunesse luxembourgeoise semblent avant tout répondre aux besoins des adolescents.

Ce peut être parce qu'il est difficile d'identifier et de toucher les plus vieux par le biais du travail de jeunesse traditionnel. La politique pour les plus de 20 ans doit inévitablement les aider à s'intégrer à la société des adultes et non à les garder dans celle des plus jeunes. Or, les jeunes de la tranche d'âge supérieure posent un problème spécifique au Luxembourg : la combinaison du fort influx de travailleurs d'autres pays d'Europe (frontaliers ou résidents) et de l'émigration importante (temporaire ou non) des jeunes allant étudier à l'étranger perturbe les statistiques et rend difficile la formulation d'une politique jeunesse. Conséquence nette de ce double mouvement : il y a une perte de jeunes en âge de faire des études supérieures au Luxembourg et

une surreprésentation des moins doués de ce groupe d'âge. Un tiers de la population des 18-23 ans disparaît du Luxembourg pour faire des études universitaires à l'étranger. Cette sélection signifie que les membres de ce groupe d'âge qui restent au Luxembourg sont ceux qui ont les besoins les plus grands mais il est difficile d'élaborer une politique sociale pour une population tellement changeante.

10.4. Nécessité de la recherche

Toute politique doit se fonder sur les résultats de recherches. Si le rapport national montre l'importance des recherches menées au Luxembourg, il en révèle aussi les lacunes. Plus précisément, il indique que les statistiques nationales globales sont inadéquates et que les études qualitatives locales ne sont peut-être pas suffisantes pour formuler une politique. Des recherches complémentaires s'imposent sur la transition de l'adolescence à l'âge adulte. On ne dispose pas de données sur ce qui arrive aux jeunes qui quittent l'enseignement pas plus que sur ceux qui obtiennent leur diplôme¹. On ne dispose que de très peu de renseignements sur les ménages, la constitution des familles et on ne sait rien de premières carrières. Il existe un besoin pressant d'une étude longitudinale des élèves, pour voir ce qui leur arrive. Au Royaume-Uni, par exemple, la *Youth Cohort Study* et les *Scottish School Leavers Studies* offrent des informations de grande valeur au plan de la formulation de la politique de l'éducation et de la formation. Pour aider les décideurs, il faudrait peut-être examiner les transitions à compter de l'école primaire, identifier les raisons des abandons, des faibles taux de qualification, l'entrée sur le marché du travail et les modalités de l'émigration et du retour des élèves de l'enseignement supérieur. Il serait difficile et coûteux de conserver le contact avec les migrants et ceux qui quittent le système, mais cela en vaudrait la peine.

10.5. Et enfin...

Notre conclusion d'ensemble est que si dans sa formulation actuelle la politique jeunesse du Luxembourg remplit sa fonction de manière exemplaire, elle devrait cependant accepter de nouveaux défis posés aux jeunes de 15 à 25 ans et reconnaître tous les domaines dans lesquels les jeunes deviennent adultes. Ceci devrait faire partie du processus d'analyse des politiques de jeunesse, un processus nécessaire dans tous les pays.

1. Le besoin de recherches complémentaires sur le sort de ceux qui abandonnent l'école a été reconnu par la Chambre des députés, lors du débat d'orientation sur une école de l'intégration (n° 4615, 29-11-2000).

Annexe 1

Bibliographie

- Beck, U., *Risk Society: Towards a new modernity*, Londres, Sage, 1992.
- Chambres des députés, débat d'orientation sur une école de l'intégration, 2000.
- Conseil de l'Europe, Rapport de la réunion consultative sur les examens de la politique jeunesse, 16-17 décembre 2000, Luxembourg, 2000.
- Eurostat, *European Social Statistics – Migration*, Eurostat, Luxembourg, 2000.
- Furlong, A. & Cartmel, F., *Young People and Social Change: Individualisation and risk in late modernity*, Buckingham, Open University Press, 1997.
- Giddens, A., «Living in a post-traditional society», in Beck, U., Giddens, A. et Lash, S., *Reflexive Modernisation: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge, Polity Press, 1994.
- Grand-duché de Luxembourg, About Languages, 1999.
- IARD, *Study on the state of young people and youth policy in Europe*, rapport pour l'Union européenne, 2001.
- Jones, G. & Bell, R., *Balancing Acts: Youth, Parenting and Public Policy*, York, York Publishing, 2000.
- Jones, G. & Wallace, C., *Youth, Family and Citizenship*, Buckingham, Open University Press, 1992.
- Ministère de la Famille, Droits de l'enfant, Evaluation du rapport initial du grand-duché de Luxembourg, grand-duché de Luxembourg.
- Otten, H. & Wirtgen G., *Rapport national sur la jeunesse au Luxembourg*, 2001.
- SeSoPi, Chiffres sur la population du Luxembourg, 2001.
- SeSoPI, Hors-série 1 : Le sondage «Baleine», RED, SeSoPI, 1998.
- Stafseng, O., *Youth Policy in Estonia*, Conseil de l'Europe, 2000.
- Unité nationale d'Eurydice Luxembourg, L'éducation au Luxembourg, 2000.

Annexe 2

Organisations et sigles

Nom	Sigle	Traduction anglaise
Association de soutien aux travailleurs immigrés	ASTI	Immigrant Workers' Support Association
Centrale des auberges de jeunesse luxembourgeoises	CAJL	Youth Hostels
Centre de prévention des toxicomanies	CePT	Addiction Prevention Centre
Centre d'études sur la situation des jeunes en Europe	CESIJE	Centre for Research on the Situation of Young People in Europe
Conférence générale de la jeunesse luxembourgeoise	CGJL	General Conference of Luxembourg Youth
Centre de liaison, d'information et d'aide pour les associations d'étrangers au Luxembourg	CLAE	Liaison, Information and Aid Committee for Associations of Foreigners in Luxembourg (umbrella organisation)
Centre national d'information et d'échanges de jeunes	CNIEJ	National Centre for Information and Youth Exchanges
Conférence nationale des élèves		National School Student Council
Conseil supérieur de la jeunesse	CNE	Higher Youth Council
Enseignement secondaire général	ESG	General secondary schools (lycées)
Enseignement secondaire technique	EST	Technical secondary schools
Fédération nationale des éclaireurs et éclaireuses de Luxembourg	FNEL	Scouts and Guides Associations
Maisons des jeunes	MJ	Youth Centres
Revenu minimum garanti	RMG	Guaranteed Minimum Income
Centre intercommunautaire	SeSoPi	Inter-Community Centre, associated with RC Church
Service national de la jeunesse	SNJ	National Youth Service (co-ordinated the National Report)

Annexe 3

Avis du Conseil supérieur de la jeunesse du grand-duché de Luxembourg

Le Conseil supérieur de la jeunesse, composé de représentants de ministères concernés par les questions de jeunesse, de la Conférence générale de la jeunesse au Luxembourg, de mouvements de jeunesse, et dont une mission est de donner son avis sur toutes les questions en matière de jeunesse, prend acte du rapport international réalisé par la Direction de la jeunesse et du sport du Conseil de l'Europe.

Le Conseil supérieur de la jeunesse félicite la Direction de la jeunesse et du sport du Conseil de l'Europe pour cette démarche d'analyse des politiques nationales de jeunesse qui est à voir comme un réel élément stimulateur du développement de politiques jeunesse dans les Etats membres. Après examen du rapport international, le conseil supérieur tient de même à féliciter le groupe d'experts pour la conclusion globale dudit rapport, laquelle est appréciée comme une contribution importante dans le cadre de l'orientation de la future politique jeunesse du grand-duché de Luxembourg. Face à l'ampleur des défis et aux visions proposés dans le rapport et dans le Livre blanc de la Commission européenne, le Luxembourg entend organiser une vaste consultation afin d'élaborer les orientations de la politique jeunesse future du Luxembourg. Un forum national avec comme invités toutes les personnes concernées par le travail en faveur de la jeunesse eut lieu le 13 avril 2002. Ce forum était le début du processus de consultations: des groupes de travail avec des thèmes prioritaires seront proposés durant toute l'année 2002. Celle-ci sera ainsi marquée par la réalisation d'un processus permanent d'évaluation des objectifs et des méthodes de travail en faveur des jeunes, un processus de participation et de dialogue qui devrait permettre de définir une politique jeunesse répondant aux besoins des jeunes de notre pays.

Il convient cependant de souligner que lors de la présentation officielle du rapport, le 22 janvier 2002 à Luxembourg, les résultats et conclusions dudit rapport ont fait l'objet de différences d'appréciation des membres du groupe international d'experts. Ces différences se sont surtout cristallisées autour du thème de la multiculturalité de la société luxembourgeoise. Dans ce contexte, les membres du Conseil supérieur de la jeunesse ont pris note du fait que le rapport a été rédigé à partir d'un rapport national d'évaluation et sur la base de visites d'études, réalisées en 2001. Le conseil supérieur regrette que quelques déclarations du rapport international sont à considérer comme généralisation de quelques déclarations isolées et d'un manque d'analyse critique.

La même remarque s'impose par rapport à certaines affirmations relatives au système scolaire luxembourgeois et à la protection de l'enfant.

Enfin, le Conseil supérieur de la jeunesse tient à souligner les conclusions de la réunion consultative sur l'évaluation des politiques nationales du Conseil de l'Europe (Luxembourg, 16-17 décembre 2000) et notamment que le but d'une telle étude sera « d'essayer de représenter le cadre des principes directeurs. Chaque pays se fait une idée différente de ce qu'est une politique de jeunesse et de la manière dont celle-ci doit être mise en œuvre. Mais certaines questions apparaissent au-delà des rapports nationaux et devraient être extraites en tant qu'éléments de la politique de jeunesse ».

En considérant que « la spécificité des examens des politiques nationales de jeunesse réside dans le fait qu'elles peuvent générer des données comparables en vue de l'élaboration d'un rapport sur une politique de jeunesse (pan)européenne » (réunion consultative, Luxembourg), le conseil supérieur souligne qu'une politique jeunesse adaptée aux besoins des jeunes doit bénéficier d'actions importantes dans le cadre du secteur vertical pour ce qui concerne ses actions spécifiques dans les domaines de la formation, de l'animation et de l'information. Ce n'est qu'à partir de ce solide axe vertical qu'il peut se construire une logique horizontale et ainsi, comme indiqué dans le Livre blanc « un nouvel élan pour la jeunesse européenne », une meilleure prise en compte de la jeunesse au sein des autres politiques.

Enfin, le conseil supérieur réitère sa conviction que les conclusions globales du rapport, à savoir la portée des structures horizontales, le besoin des recherches en matière de jeunesse peuvent être un facteur enrichissant pour la politique jeunesse du Luxembourg.

Avis adopté le 23 avril 2002 par le Conseil supérieur 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

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20
Tel.: (32) 2 734 4381
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

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

DENMARK/DANEMARK

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

FINLAND/FINLANDE

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

FRANCE

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

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)

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

GERMANY/ALLEMAGNE

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

GREECE/GRÈCE

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

HUNGARY/HONGRIE

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

ITALY/ITALIE

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

NETHERLANDS/PAYS-BAS

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

NORWAY/NORVÈGE

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

POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa
im. B. Prusa
Krakowskie 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 de Monteiller
CH-1965 SAVIESE
Tel.: (41) 27 395 53 33
Fax: (41) 27 395 53 34
E-mail: jprausis@netplus.ch

Adeco - Van Diermen

Chemin du Lacuez 41
CH-1807 BLONAY
Tel.: (41) 21 943 26 73
Fax: (41) 21 943 36 05
E-mail: mvandier@ip-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

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

F-67075 Strasbourg Cedex

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

Ce rapport fait partie d'une série d'analyses internationales des politiques nationales de jeunesse réalisées par le Conseil de l'Europe en collaboration avec les organisations non gouvernementales, les agences gouvernementales et les ministères responsables du développement et de la mise en œuvre des politiques de jeunesse. Une équipe internationale d'experts a été chargée de préparer un rapport d'analyse de la politique de jeunesse du Luxembourg. Ce rapport met en lumière les forces et les faiblesses de cette politique, en faisant appel, le cas échéant, à des données et à des débats internationaux plus larges.

Ce processus d'analyse a été mis en place afin de répondre aux objectifs suivants:

- conseiller sur les politiques nationales de jeunesse;
- identifier des composantes de la politique de jeunesse qui puissent constituer une approche européenne de la « politique de jeunesse »;
- contribuer à un processus d'apprentissage sur le développement et de la mise en œuvre des politiques de jeunesse.



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

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

ISBN 92-871-4922-4



9 789287 149220

8 € / 12 \$ US

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