



HAL
open science

“ Autrement c’est possible ” : les conseils de la jeunesse

Valérie Becquet

► To cite this version:

Valérie Becquet. “ Autrement c’est possible ” : les conseils de la jeunesse. *Agora débats/jeunesses*, 2002, Jeunes, engagement et démocratie., 30, pp.46-58. 10.3406/agora.2002.2043 . hal-03147437

HAL Id: hal-03147437

<https://hal.science/hal-03147437>

Submitted on 19 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« Autrement c'est possible » : les conseils de la jeunesse

Valérie Becquet

Citer ce document / Cite this document :

Becquet Valérie. « Autrement c'est possible » : les conseils de la jeunesse. In: Agora débats/jeunesses, 30, 2002. Jeunes, engagement et démocratie. pp. 46-58;

doi : <https://doi.org/10.3406/agora.2002.2043>

https://www.persee.fr/doc/agora_1268-5666_2002_num_30_1_2043

Fichier pdf généré le 05/04/2018

Abstract

Differently, it is possible : youth councils

Differently, it is possible : Young people and institutions was the topic of the first Festival of citizenship organised jointly by the youth councils and the Ministry of Youth and Sports in March 2000. The desire of an alternative was apparently at the origin of the implementation of a ministerial policy of dialogue with young people in January 1998. The increase of such instances of consultation seems to draw a new framework of youth participation in public life. But what does it mean in facts ? A look at the first steps of the youth councils highlights that the sole political good-will is insufficient to succeed.

Resumen

jóvenes en la vida política. ¿ Adónde se llegó en los hechos ? Una mirada sobre los primeros pasos de los Consejos de la Juventud pone en evidencia que la mera voluntad política es insuficiente para acertar.

Résumé

«Autrement, c'est possible : les jeunes et les institutions» fut le thème du premier Festival de la citoyenneté organisé conjointement par les Conseils de la jeunesse et le ministère de la Jeunesse et des Sports en mars 2000. Le désir d'un «autrement» a été, semble-t-il, à l'origine de la création en janvier 1998 d'un dispositif ministériel de dialogue avec les jeunes. Qu'en est-il dans les faits ?

Zusammenfassung

Jugendliche geführt. Die Multiplikation von solchen Beratungsinstanzen scheint einen neuen Rahmen der Teilnahme der Jugendlichen im öffentlichen Leben zu schaffen. Wie sieht es konkret aus ? Ein Rückblick auf die ersten Schritte der Jugendräte hebt hervor, dass der politische Wille alleine nicht ausreicht, um dabei Erfolg zu haben.

« AUTREMENT, C'EST POSSIBLE » : LES CONSEILS DE LA JEUNESSE

« Autrement, c'est possible : les jeunes et les institutions » fut le thème du premier Festival de la citoyenneté organisé conjointement par les Conseils de la jeunesse et le ministère de la Jeunesse et des Sports en mars 2000. Le désir d'un « autrement » a été, semble-t-il, à l'origine de la création en janvier 1998 d'un dispositif ministériel de dialogue avec les jeunes. La multiplication de telles instances de consultation semble dessiner un nouveau cadre de participation des jeunes à la vie publique. Qu'en est-il dans les faits ? Un regard sur les premiers pas des Conseils de la jeunesse met en évidence que la seule volonté politique est insuffisante pour réussir.

Valérie Becquet, sociologue, Groupe d'étude et de recherche sur les mouvements étudiants, université de Paris XII.

La mise en place et le fonctionnement des conseils de la vie lycéenne, DESCO, MENRT, 2002.

Courriel : becquetv@club-internet.fr

Officiellement créés en janvier 1998, les Conseils de la jeunesse seraient à la fois nés d'une intuition politique de la ministre de l'époque, Marie-George Buffet, et de l'organisation de nombreuses rencontres avec les jeunes. À partir d'une première observation du fonctionnement des Conseils de la jeunesse¹, nous verrons que la volonté politique affichée de dialoguer avec les jeunes, voire de les réconcilier avec les institutions, n'est nullement évidente à mettre en œuvre compte tenu des configurations administratives et des formes d'engagement des jeunes. Ainsi, les incompréhensions qui en résultent tendent à remettre en cause les objectifs poursuivis et à considérer ces structures comme inefficaces. Pourtant, leur existence n'est pas sans effets et la seule présence des jeunes interroge les routines administratives.

LA MISE EN PLACE DES CONSEILS DE LA JEUNESSE

D'une première rencontre, le 21 juin 1997, de la ministre avec une soixantaine de jeunes, découle, dès l'automne, l'organisation par les directions départementales de la Jeunesse et des Sports de près de 1700 rencontres locales. L'objectif n'est pas de proposer une énième consultation des jeunes mais d'essayer d'aller plus loin en recueillant des propositions. « À la différence des "consultations de jeunes" que vous avez déjà pu connaître et organiser dans le passé, qui avaient pour objet premier d'établir un état des difficultés de la jeunesse (celles-ci sont désormais connues), ces rencontres locales (...) ont pour objectif de permettre aux jeunes de définir des propositions concrètes, précises, destinées à améliorer leur situation dans notre société », précise l'instruction de lancement de l'opération². À leur issue, une rencontre nationale a lieu les 29 et 30 novembre 1997³. Des jeunes présents aux rencontres locales ou membres d'organisations nationales y assistent, en présence du Premier ministre, Lionel Jospin, et de plusieurs ministres. Après deux jours de débats, 70 propositions sont présentées dans un document intitulé *Les mesures et propositions pour améliorer la vie des jeunes*.

Le premier chapitre, « Pour une meilleure citoyenneté des jeunes », comprend quatre sous-chapitres : « Améliorer la concertation et la participation des jeunes à la vie publique », « La citoyenneté à l'école », « La vie associative, creuset de la citoyenneté » et « Un meilleur accès à l'information ». Pour remplir le premier objectif, trois propositions, qui dessinent le futur cadre d'action du ministère, sont énumérées : « Création d'une Commission nationale de la Jeunesse, chargée du suivi et de la mise en place des mesures jeunes, et de l'élaboration de nouvelles mesures » ; « Mise en place d'instances consultatives de la jeunesse auprès des directions départementales Jeunesse et Sports prolongeant la dynamique et

1. Ce texte se nourrit d'une étude réalisée en mai-juillet 2001 dans le cadre de l'animation d'un groupe de travail sur les conseils départementaux de la jeunesse initié par le ministère de la Jeunesse et des Sports. BECQUET, V., *Les conseils de la jeunesse : intuition politique, réalités territoriales*, Publication de l'INJEP, n°60, décembre 2002.

2. Instruction n°97-111 JS du 31 juillet 1997, DJVA, ministère de la Jeunesse et des Sports. Le souhait que cette opération ne soit pas comparée à la « consultation Balladur » réalisée en 1994 est clairement exprimé par le ministère.

3. Voir à ce sujet le supplément de la revue *Territoires* (n°385, février 1998) et DOUARD, O. « Permis de construire... l'avenir », *AGORA Débats/Jeunesses*, n°11, 1^{er} trimestre 1998.

LES JEUNES ET
LE POLITIQUE

CRISE ET
CITOYENNETÉ

CONSEILS DE
LA JEUNESSE

JEUNES
MILITANTS RPR

S'ENGAGER
À DROITE

S'ENGAGER
À GAUCHE

DÉSINTÉRÊT
POLITIQUE?

ENGAGEMENT
EN EUROPE

JEUNES RUSSES
ET POLITIQUE

JEUNES MALTAIS
ET POLITIQUE

LA REPONSE
DE L'ÉTAT

l'esprit des rencontres locales de la jeunesse » ; « Incitation à la création au plan local de comités consultatifs de la jeunesse associant les jeunes à l'élaboration de la politique municipale »⁴.

Une telle précision dans la formulation montre que la décision de la création, au moins des deux premières, avait déjà été envisagée, la rencontre nationale en ayant principalement permis l'annonce. La volonté politique affichée est de pérenniser le dialogue entamé. « Ces Rencontres de la jeunesse constituent le premier acte d'une démarche que je veux inscrire dans la durée. (...) C'est pourquoi j'entends créer dès le premier trimestre 1998 une Commission nationale de la jeunesse ainsi que des instances consultatives départementales, chargées du suivi et de la mise en place des mesures jeunes⁵. » À partir de là, le calendrier s'accélère puisqu'une instruction du 5 janvier 1998⁶ et un arrêté du 7 janvier 1998⁷ donnent officiellement naissance au conseil permanent de la Jeunesse et aux conseils départementaux de la Jeunesse. Deux ans plus tard, deux modifications sont opérées. L'une porte sur le nom du Conseil national, le Conseil permanent de la Jeunesse devenant le Conseil de la Jeunesse. L'autre concerne la composition de cette instance. Puis, en 2001, le Conseil national entre dans la loi⁸, l'objectif est d'inscrire l'initiative de la ministre dans la durée⁹. Il semble que le changement de gouvernement n'ait pas encore remis en cause son existence, son nouveau président, Luc Ferry, ayant rencontré le Conseil national en juin 2002.

Quant à la déclinaison locale de ces conseils, elle a resurgi deux ans après leur création. L'instruction de renouvellement des conseils de mars 2000 introduit l'idée de conseils locaux de la jeunesse censés « permettre de compléter très utilement l'architecture des conseils de jeunes¹⁰ ». Les services déconcentrés sont vivement encouragés à recenser les structures locales existantes et à accompagner leur développement, voire leur création¹¹. Cette logique de déclinaison n'a pas été sans poser une série de problèmes politiques et méthodologiques¹².

4. *Les mesures et propositions pour améliorer la vie des jeunes*, Rencontres nationales de la jeunesse, Marly-le-Roi, 29-30 novembre 1997, ministère de la Jeunesse et des Sports.

5. Déclaration de Marie-George Buffet, Rencontres nationales de la jeunesse, Marly-le-Roi, 29-30 novembre 1997.

6. Instruction n°98 002 JS relative à la création des conseils départementaux de la jeunesse, DJVA, ministère de la Jeunesse et des Sports, 5 janvier 1998.

7. Arrêté du 7 janvier 1998 portant création d'un Conseil permanent de la Jeunesse, *Journal Officiel* du 29 janvier 1998.

8. Article 12, loi n°2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, *Journal Officiel* n°164 du 18 juillet 2001, p. 11496.

9. RECOURS, A., *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n° 3025) portant sur diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*, document n°3032, Assemblée nationale, 7 mai 2001.

10. Instruction n°00-048JS relative au renouvellement des conseils de la jeunesse, 20 mars 2000, DJEP, ministère de la Jeunesse et des Sports.

11. Les directives nationales d'orientation des années 2000 (instruction n°99-225JS du 29 décembre 1999) et 2001 (instruction n°00-205JS du 29 décembre 2000) font explicitement référence aux conseils locaux de la jeunesse.

12. Il n'apparaît pas utile ici d'entrer dans les détails. Un groupe de travail, dont j'étais membre, s'est réuni à plusieurs reprises pour travailler sur les conseils locaux. À partir de là, une note méthodologique, reprenant les conclusions du groupe, a été envoyée en 2002 à l'ensemble des services déconcentrés.

INVENTER LA DEMANDE OU RÉPONDRE AUX BESOINS?

Ce bref rappel historique interroge sur l'origine réelle des conseils de la jeunesse. Leur création faisait-elle partie du catalogue de mesures que souhaitait prendre la nouvelle ministre? Ou résultait-elle d'une demande formulée par les jeunes au cours des rencontres et à laquelle l'équipe ministérielle a tenté de répondre rapidement afin de prouver aux jeunes sa bonne volonté politique? La première piste apparaît plus réaliste même si le ministère prétend tenir compte d'une demande des jeunes.

Les jeunes réclament fortement un vrai dialogue avec les responsables politiques, économiques et associatifs

Il n'est nullement étonnant d'apprendre dans le dossier de présentation de la rencontre nationale de 1997 que les jeunes aient exprimé le désir d'être écoutés par les pouvoirs publics: « Les jeunes réclament fortement un vrai dialogue avec les responsables politiques, économiques et associatifs locaux afin d'être entendus et que leurs propositions soient réellement prises en compte¹³. » Cet aspect est également souligné par le Premier ministre qui insiste dans son discours sur la nécessité de l'instauration d'un échange avec les jeunes: « mieux écouter les jeunes » mais aussi mieux les « entendre », afin de proposer des mesures destinées à répondre aux « demandes » et aux « exigences » des jeunes¹⁴. Ces propos ne relèvent pas seulement d'une rhétorique politique destinée à montrer que ce nouveau dispositif répond avant tout à un besoin. En effet, cette demande d'écoute existe à un double niveau. Premièrement, elle témoigne d'une difficulté. Les paroles des jeunes traduisent une absence de prise en compte par les pouvoirs publics de la variété de leurs situations et aspirations et mettent en évidence l'absence réelle d'intégration sociale et économique d'une partie d'entre eux. Ainsi, les jeunes souhaitent que l'État apporte des solutions appropriées à leurs besoins. Deuxièmement – probable conséquence –, ils se déclarent prêts à s'engager pour contribuer à leur définition: « Le désir le plus fortement exprimé est celui de participer, d'être acteur, d'être impliqué dans la vie publique, avec le souci d'être pris au sérieux¹⁵. » Un tel constat n'est nullement une découverte, la disposition à s'engager étant souvent élevée chez les jeunes¹⁶. Cependant, si le passage

13. *Maintenant, décidons ensemble!*, Dossier de présentation des Rencontres nationales de la jeunesse, Marly-le-Roi, 29-30 novembre 1997.

14. Discours de clôture du Premier ministre, Rencontres nationales de la jeunesse, Marly-le-Roi, 29-30 novembre 1997.

15. *Maintenant, décidons ensemble!*, op. cit.

16. MUXEL, A., *L'expérience politique des jeunes*, Presses de Sciences Po, 2001.

LES JEUNES ET
LE POLITIQUE

CRISE ET
CITOYENNETÉ

CONSEILS DE
LA JEUNESSE

JEUNES
MILITANTS RPR

S'ENGAGER
À DROITE

S'ENGAGER
À GAUCHE

DÉSINTÉRÊT
POLITIQUE?

ENGAGEMENT
EN EUROPE

JEUNES RUSSES
ET POLITIQUE

JEUNES MALTAIS
ET POLITIQUE

LA REPONSE
DE L'ÉTAT

à l'acte n'est jamais évident, il l'est encore moins lorsque l'interlocuteur est une institution. En effet, les jeunes ont une confiance très relative en leur efficacité¹⁷ et craignent une instrumentalisation de leur parole. De plus, une partie d'entre eux se sent victime d'une méfiance de la part de ces mêmes institutions, sans compter ceux qui dénoncent les discriminations dont ils sont l'objet¹⁸.

C'est d'ailleurs sur ces différents aspects qu'insistent les discours sur les conseils de la jeunesse. En effet, à défaut de pouvoir prétendre résoudre immédiatement les problèmes d'intégration sociale et économique des jeunes, le ministère fait des conseils de la jeunesse une modalité de réconciliation des jeunes avec les institutions, en leur proposant de pérenniser le dialogue entamé et, par-là même, de les « associer aux décisions qui les concernent ». Ainsi, le ministère peut se prévaloir de répondre aux attentes des jeunes puisqu'il tient compte de leur « aspiration à participer aux débats démocratiques »¹⁹. En communiquant sur cette dimension, il met également en valeur l'originalité de sa politique de la jeunesse. Il prétend se distinguer de ses prédécesseurs, voire de dispositifs existants, mais jugés inopérants. « La participation des jeunes aux décisions qui les concernent ne doit pas être organisée sous la forme d'une consultation « gadget » où la mise en place de conseils ou de comités ne sont que des lieux fictifs ou vaguement occupationnels », précise le dossier de présentation de la rencontre de 1997²⁰.

Cette orientation politique correspond également à un mouvement de transformation des politiques publiques en direction des jeunes. Elles sont actuellement traversées par un double référentiel : la médiation et la participation. La première tenterait, grâce à l'instauration de démarches actives et d'échanges, d'apporter une réponse aux modifications des modalités d'appropriation des normes sociales par les jeunes. La seconde, quant à elle, traduirait une double préoccupation, « celle d'agir autrement en faveur de l'intégration et du lien social, d'une part, celle de renouveler les manières de produire les politiques publiques »²¹, d'autre part. Dans cette perspective, les jeunes sont considérés comme une ressource pour les institutions publiques. Ils contribuent de manière plus ou moins formalisée à l'évaluation des politiques (mise en évidence de dysfonctionnements, de lacunes et de réussites) et à la formulation de nouvelles pistes de travail censées traduire leurs attentes. C'est, dès le départ, l'objectif poursuivi par la ministre. L'instruction de lancement des rencontres locales met en évidence que des propositions

17. BRÉCHON, P., « Une jeunesse globalement peu contestataire », dans GALLAND, O., ROUDET, B. (dir.), *Les valeurs des jeunes. Tendances en France depuis 20 ans*, Coll. Débats/Jeunes, L'Harmattan, 2001, p. 135-148 et MUXEL, A., « La perception de l'univers politique », MUXEL, A., CACOUAULT, M. (dir.), *Les jeunes d'Europe du Sud et la politique*, L'Harmattan, 2001, p. 101-132.

18. Les jeunes ont conscience de l'existence d'un double discours des pouvoirs publics à leur égard, auquel s'ajoute celui des médias. Voir, par exemple, BIER, B., « L'analyseur Villepinte », VULBEAU, A. (dir.), *La jeunesse comme ressource*, Érès, 2001.

19. Cette expression sera, par la suite, souvent reprise dans la communication du ministère.

20. *Maintenant, décidons ensemble !*, op. cit. Ce propos fait implicitement référence, d'un côté, à la consultation organisée par Édouard Balladur en 1994 et, de l'autre, aux conseils municipaux d'enfants et de jeunes.

21. « Jeunesse, le devoir d'avenir », rapport de la commission présidée par Dominique Charvet, Commissariat général du Plan, La Documentation française, mars 2001, p. 149-150.

concrètes doivent être formulées, pas seulement dans le domaine de la « jeunesse et des sports » mais dans tous les domaines (formation, emploi, santé, logement, etc.).

Cependant, l'idée de faire des jeunes une ressource, tout comme l'objectif d'associer les jeunes aux décisions, n'est pas sans effets. Première conséquence, les problèmes soulevés par les jeunes lors des rencontres, mais évacués par le processus de création d'une nouvelle instance, ont très rapidement resurgi. Les travaux des conseils de la jeunesse mettent en évidence que les membres ont pris l'invitation de la ministre à la lettre et se sont saisis du double objectif assigné aux conseils: donner leur avis et formuler des propositions sur toutes les questions soumises par son président d'un côté, « réaliser des études et formuler des propositions sur tout sujet d'ordre économique, social ou culturel intéressant directement les jeunes »²², de l'autre. Deuxième conséquence, l'installation des conseils de la Jeunesse au sein d'une direction du ministère et des services des directions départementales a été à l'origine de nombreux bouleversements. Ainsi, « faire entendre la voix de la jeunesse sur toutes les questions de société »²³ a supposé, aux cours des premières années de fonctionnement, de ne pas être trop sensible au bruit.

Les paroles des jeunes traduisent une absence de prise en compte par les pouvoirs publics de la variété de leurs situations et aspirations

L'INÉGAL ACCUEIL PAR LES SERVICES D'UN DISPOSITIF « DE PLUS »

Toute l'histoire du ministère de la Jeunesse et des Sports est traversée par la création de dispositifs visant à favoriser la participation des jeunes, chaque ministre s'étant attaché à en promouvoir des modalités différentes. Jusqu'alors, deux types d'interventions avaient été privilégiés: le soutien financier ou matériel à des projets via des dispositifs prédéfinis et la délégation des actions en direction des jeunes au secteur associatif²⁴. Les conseils de la jeunesse changent la donne. Nés d'un processus de consultation des jeunes dont l'organisation a été confiée aux services déconcentrés du ministère, ils ont nécessité, avant même leur existence

22. Article 12, loi n°2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, *Journal Officiel* n° 164 du 18 juillet 2001, p. 11496. Ses objectifs sont identiques à ceux de 1998.

23. RECOURS, A., *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n° 3025) portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*, op.cit.

24. TÉTARD, F., *La Jeunesse et Sports face à « la participation des jeunes » : dialogue ininterrompu entre un ministre et une utopie*, ministère de la Jeunesse et des Sports, avril 1997.

LES JEUNES ET
LE POLITIQUE

CRISE ET
CITOYENNETÉ

CONSEILS DE
LA JEUNESSE

JEUNES
MILITANTS RPR

S'ENGAGER
À DROITE

S'ENGAGER
À GAUCHE

DÉSINTÉRÊT
POLITIQUE?

ENGAGEMENT
EN EUROPE

JEUNES RUSSES
ET POLITIQUE

JEUNES MALTAIS
ET POLITIQUE

LA REPONSE
DE L'ÉTAT

officielle, une mobilisation rapide des personnels administratifs²⁵. De plus, leur vocation n'est pas exactement identique à celle des politiques antérieures. Si le ministère a depuis longtemps fait de la participation et de l'initiative des jeunes un axe de travail, il ne s'est jamais vraiment lancé dans une entreprise aussi ambitieuse. S'ajoute à cela la spécificité des conseils de la jeunesse : la présence des jeunes au sein des services administratifs du ministère et des directions départementales et l'établissement d'un dialogue direct avec les agents en charge de la mise en œuvre des politiques publiques.

Les réactions des personnels administratifs (directeurs départementaux et régionaux, inspecteurs et conseillers d'éducation populaire et de jeunesse) ont d'ailleurs principalement porté sur la configuration retenue. Leur adhésion à ce nouveau dispositif a été relativement inégale, une partie d'entre eux étant volontaire, une autre s'étant vu attribuer le « dossier ». Leurs critiques ont été très nettement renforcées par les conditions dans lesquelles les conseils de la jeunesse furent mis en place au niveau départemental, l'instruction du 5 janvier 1998 réclamant leur création pour le 31 janvier 1998 sans qu'aucun accompagnement méthodologique émanant du ministère ne soit prévu. Si d'une manière générale, les délais ont été tenus – 84 % des conseils départementaux ont été créés avant le 1^{er} mars 1998²⁶ –, une première rencontre nationale organisée fin 1998 a mis en évidence une série de dysfonctionnements (blocages administratifs, absence de légitimité, faible visibilité, etc.)²⁷.

Toute l'histoire du ministère de la Jeunesse et des Sports est traversée par la création de dispositifs visant à favoriser la participation des jeunes

Elle donne lieu quelques mois plus tard à l'envoi d'une nouvelle instruction rappelant la responsabilité des services déconcentrés dans la réussite de cette opération et apportant diverses précisions sur le fonctionnement des conseils. Les changements introduits par la présence de jeunes au sein de l'Administration sont actés : « Réussir, suppose que l'équilibre entre les contraintes inévitables de l'organisation et la spontanéité de l'expression des jeunes, soit en permanence préservé. » Les chefs de service sont très clairement invités à « développer l'adhésion des agents de l'État, des responsables associatifs, des personnels techniques et pédagogiques »²⁸.

25. L'instruction aux services date du 31 juillet 1997, les rencontres devant se dérouler entre le 15 septembre et le 31 octobre 1997.

26. *Rapport sur la mise en place et le fonctionnement des conseils départementaux de la jeunesse*, établi par Marie Richard, inspectrice générale et Laure Reça, ministère de la Jeunesse et de Sports, 1999.

27. *Compte rendu*, Rencontre des conseils de la jeunesse, 12-13 décembre 1998, Cité universitaire internationale de Paris.

28. Instruction n°99-108 JS du 16 juin 1999 relative au Conseil permanent et aux conseils départementaux de la jeunesse, DJVA/2, ministère de la Jeunesse et des Sports.

En fait, les conseils de la jeunesse ont immédiatement introduit des perturbations au niveau des pratiques professionnelles des personnels administratifs. De plus, certains conseillers d'éducation populaire et de jeunesse ne disposaient pas des compétences nécessaires à l'animation d'un groupe et ont, par conséquent, éprouvé des difficultés à instaurer une collaboration efficace avec les membres. Beaucoup ont réclamé des outils méthodologiques pour faire vivre cette instance. Pour répondre à cette demande, l'administration centrale a mis progressivement en place des formations et a organisé en 2001 une rencontre nationale des animateurs dont l'objectif était de trouver des réponses aux difficultés rencontrées. Ainsi, les CEPJ sont invités à inventer eux-mêmes des méthodes de travail adaptées, l'administration centrale ne pouvant se prévaloir d'une expertise en la matière²⁹. Ces bouleversements méritent d'être mis en perspective avec ceux provoqués au moment de la création, en 1992, d'un dispositif dont l'objectif était de répondre rapidement aux demandes de financements des initiatives des jeunes, ce qui entraînait un va-et-vient permanent des porteurs de projets et nécessitait un traitement immédiat des dossiers³⁰.

Les obstacles n'épargnèrent pas le Conseil national, les membres rencontrant des résistances similaires au sein de l'administration centrale, voire du cabinet de la ministre, dont témoignent les comptes rendus successifs des réunions du Conseil et les échanges sur le forum du site Internet des conseils, sans compter la création officieuse, à l'initiative de quelques membres, d'une liste de discussion (*J. Débat*) et d'un bulletin Internet (*LNC - Les Nouvelles des conseils*)³¹.

Le contact avec les jeunes est-il si problématique pour une Administration chargée, entre autres, des questions de jeunesse et affichant depuis tant d'années un discours volontariste sur la participation et la citoyenneté des jeunes?

l'APPROPRIATION DU DISPOSITIF PAR LES JEUNES

Si l'administration de la Jeunesse et des Sports a principalement réagi à la nature de l'instance, qu'en est-il des jeunes? À bien des égards, les membres du premier mandat ont « essuyé les plâtres ». De nombreuses interrogations ont traversé leurs travaux en particulier sur la composition des conseils, leurs objectifs, leur fonctionnement, leur reconnaissance par les services de l'État, y compris par ceux du ministère, etc³².

La composition des conseils de la jeunesse a donné lieu à des discussions sur l'existence ou non d'une catégorie « jeunesse » identifiée, la pertinence de la limite d'âge (28 ans), la représentativité, etc. Le découpage en collèges et le mode de recrutement des jeunes³³ ont également suscité des questions de la part des membres. Au départ, les conseils de la jeunesse étaient composés de

29. *Éléments de compte rendu de la rencontre nationale des animateurs des conseils départementaux de la jeunesse*, 7-8 février 2001, Vichy.

30 Il s'agit des « Projets J » créés par Dominique Bredin. Voir TÉTARD, F., *op. cit.*, p. 70.

31. Bulletin édité de mars à août 2001.

32. Les remarques suivantes ne découlent pas d'entretiens avec les membres, mais de la lecture des comptes rendus de leurs travaux et des remontées des services administratifs. Un tel travail va être entrepris.

33. Au niveau national, ils sont environ 180 et au niveau départemental, 30.

LES JEUNES ET
LE POLITIQUE

CRISE ET
CITOYENNETÉ

CONSEILS DE
LA JEUNESSE

JEUNES
MILITANTS RPR

S'ENGAGER
À DROITE

S'ENGAGER
À GAUCHE

DÉSINTÉRÊT
POLITIQUE?

ENGAGEMENT
EN EUROPE

JEUNES RUSSES
ET POLITIQUE

JEUNES MALTAIS
ET POLITIQUE

LA REPONSE
DE L'ÉTAT

trois collègues, celui des organisations nationales de jeunes³⁴, celui des associations locales de jeunesse et des conseils départementaux de la jeunesse et celui des personnalités qualifiées. Ce choix permettait, semble-t-il, d'accueillir tous les jeunes qu'ils soient ou non membres d'une organisation. Les rencontres successives ont très vite mis en évidence que les conseils départementaux n'étaient pas suffisamment présents au sein du Conseil national, ce qui entraînait une coupure entre « le national » et « le départemental », coupure dénoncée par les uns et les autres. Le renouvellement des conseils va tenir compte de cette demande en créant un collège des représentants des conseils départementaux. Il va également s'accompagner de la suppression du collège des personnalités qualifiées dont l'existence était appréciée au niveau départemental (ouverture à des sportifs de haut niveau et à des lauréats Défi jeunes) alors qu'elle était critiquée au niveau national (présence d'« électrons libres ne représentant qu'eux-mêmes »). Ainsi, le renouvellement des conseils va renforcer leur organisation pyramidale et réduire l'aire de recrutement des jeunes aux seuls membres d'organisations, ce qui va accentuer un débat déjà présent sur leur représentativité³⁵. L'entrée du Conseil dans la loi va à nouveau en modifier la composition, des précisions étant apportées sur les organisations nationales autorisées à siéger, et des liens avec différentes instances de représentation renforcés³⁶.

Si la présence des membres des conseils départementaux a été réclamée par les jeunes, l'existence d'un collège mélangeant les organisations associatives, syndicales et politiques n'a, au contraire, pas posé de problèmes³⁷. Le fonctionnement des conseils a mis en évidence qu'une collaboration s'instaurait facilement entre des représentants d'organisations différentes, concurrentes ou opposées, les jeunes déclarant avoir des préoccupations communes, celles inhérentes à leur situation sociale. Leurs travaux mettent d'ailleurs en évidence qu'ils ont souvent été attentifs au fait qu'ils n'étaient pas présents pour « vendre » leur structure mais pour travailler sur les questions de jeunesse³⁸.

Pendant, les membres des conseils, malgré leur motivation, ont rencontré diverses difficultés qui ont provoqué la démobilitation d'une partie d'entre eux. Le dispositif a été créé sans qu'une réflexion sur le fonctionnement soit menée. Ainsi, les jeunes ont dû inventer un cadre de travail afin de remplir les objectifs affichés des conseils. Ils ont parfois dû faire face aux réticences des personnes en charge du « dossier » que ce soit au niveau politique ou au niveau administratif.

34. Partis politiques, syndicats, mouvements lycéens et étudiants, associations de jeunesse.

35. Représentativité et légitimité se présentent comme des arguments pour les détracteurs des conseils. Ces notions sont également mobilisées par certains membres qui s'inquiètent de la valeur de leur travail. Ils s'estiment peu représentatifs et, en même temps, dénoncent la faible légitimité accordée à leur travail.

36. Décret n°2002-708 du 30 avril 2002 relatif au Conseil national et aux conseils départementaux de la jeunesse, J.O.n°103 du 3 mai 2002.

37. Les services déconcentrés et les préfetures ont réagi différemment à la présence des partis politiques dans les conseils départementaux de la jeunesse. La peur de politiser les conseils s'est accompagnée de l'absence de contact avec les sections, les directions départementales ayant plutôt l'habitude de travailler avec les associations.

38. Le mode de nomination des membres a nécessairement induit une présence de certaines organisations aux dépens d'autres (par exemple les Jeunesses communistes lors du premier mandat).

Au fil du temps, ils ont également constaté les limites de leur champ d'action. La vocation consultative des conseils est très vite apparue insuffisante au regard des attentes des membres. Désireux de faire des propositions et de peser sur les différents dossiers, ils ont pris conscience de certaines impossibilités. Leur rattachement au ministère de la Jeunesse et des Sports ne permettait pas toujours de travailler directement sur des thèmes ne relevant pas du champ de compétences du ministère. Très rapidement, la question de l'interministérialité a été posée, les membres réclamant la présence des représentants des autres ministères. Au niveau départemental, cette situation a été accentuée par une inégale collaboration des directions départementales avec les services de la préfecture et les autres services déconcentrés. Cette découverte des complexités administratives fut à l'origine d'une défection d'une partie des membres, le dialogue tant souhaité leur apparaissant difficile à mettre en œuvre.

Leur inégale assiduité, surtout au niveau départemental, a très vite été mise en avant par les personnels administratifs et par les jeunes les plus investis. Diverses explications ont été avancées pour essayer de comprendre ce phénomène de désertion progressive. Les membres insistaient sur le manque de disponibilité, la participation au conseil s'ajoutant à leurs autres engagements, et sur l'éloignement géographique d'une partie d'entre eux. Ils comprenaient également que les dysfonctionnements et la faible visibilité de l'instance puissent être décourageants. Si les jeunes mettaient principalement en avant ces explications, les responsables des conseils se référaient davantage au manque d'intérêt des jeunes et à leur faible engagement social. Ils reprenaient à leur compte les discours sur leur dépolitisation et leur individualisme³⁹ en omettant souvent de tenir compte de la composition des conseils, à savoir des jeunes déjà membres d'organisations⁴⁰.

ÉVALUATION DES CONSEILS DE LA JEUNESSE

La question de l'efficacité, et de manière indirecte de l'utilité des conseils, a immédiatement, comme en témoignent les comptes rendus, été à l'ordre du jour. Les différents acteurs ont ainsi multiplié les opinions sur les conseils sans s'être engagés, pour autant, dans un travail d'évaluation. À leurs yeux, les conseils de la jeunesse, comme tout autre dispositif d'action publique, devaient immédiatement être efficaces et remplir rapidement les objectifs leur étant assignés⁴¹. Il reste que les personnels chargés de l'animation des conseils et les membres ne mobilisaient pas ce discours pour des raisons identiques. L'expérience de cette instance influençait également leurs propos.

39. À ce sujet: BRÉCHON, P., « Moins politisés, mais plus protestataires », dans GALLAND, O., ROUDET, B. (dir.), *op. cit.*, p. 61-75 et MUXEL, A., *L'expérience politique des jeunes, op. cit.* Il est clair que l'attitude des jeunes aux dernières élections présidentielles et législatives n'a fait qu'accentuer ce discours.

40. Il reste que le fait que certains organisations nomment des jeunes salariés à la place de jeunes bénévoles a eu des effets pervers. S'ils pouvaient être présents sur leur temps de travail et à des horaires plus conventionnels, ce qui arrangeait l'Administration, ils ne considéraient pas nécessairement leur participation au conseil comme une forme d'engagement.

41. Un constat identique a été dressé au sujet des conseils de la vie lycéenne. BECQUET, V., *La mise en place et le fonctionnement des conseils de la vie lycéenne*, DESCO, ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Recherche, juin 2002.

LES JEUNES ET
LE POLITIQUE

CRISE ET
CITOYENNETÉ

CONSEILS DE
LA JEUNESSE

JEUNES
MILITANTS RPR

S'ENGAGER
À DROITE

S'ENGAGER
À GAUCHE

DÉSINTÉRÊT
POLITIQUE?

ENGAGEMENT
EN EUROPE

JEUNES RUSSES
ET POLITIQUE

JEUNES MALTAIS
ET POLITIQUE

LA REPONSE
DE L'ÉTAT

Les premiers, surtout les moins convaincus par le dispositif, considéraient que les conseils n'étaient nullement efficaces compte tenu du faible avancement des dossiers. La défection des jeunes en était la principale cause. Certains dénonçaient les difficultés à travailler avec les services de la préfecture et les autres services déconcentrés. D'autres, ayant une approche plus politique, doutaient de la possibilité d'influencer réellement les décisions publiques. Par contre, une part moins importante faisait le lien entre leurs pratiques professionnelles et les dysfonctionnements du Conseil.

Quant aux membres, les déçus estimaient que l'Administration bloquait le travail des conseils et que leur faible reconnaissance par les institutions ne leur permettait pas d'être efficaces, sans compter l'absence d'un pouvoir de décision rendant nécessairement illusoire leur influence sur les politiques publiques. Les autres partageaient de constats identiques pour exiger que le ministère tienne ses engagements de dialogue avec les jeunes et leur donne les moyens de travailler en organisant un travail interministériel, en incitant les autres ministères à accueillir les jeunes dans des commissions de travail et en mettant à leur disposition des ressources matérielles et intellectuelles⁴². La première rencontre avec le gouvernement naîtra de cette exigence⁴³.

En fait, les jugements sur l'efficacité des conseils de la jeunesse s'appuient implicitement sur des critères généralement utilisés pour évaluer, par exemple, la valeur d'une opération de soutien aux initiatives des jeunes, les critères quantitatifs étant alors privilégiés sur la prise en compte des processus qualitatifs. À ce sujet, la réussite du premier Festival de la citoyenneté (2000) - initié « conjointement » par le Conseil national et le ministère - a été jugée à l'aune du nombre de projets reçus dans les directions départementales (environ 1000). La création de cet événement devait d'ailleurs concourir à faire connaître, et reconnaître les conseils de la jeunesse qui souffraient d'une faible visibilité, objectif qui semble avoir été rempli. Il correspondait également à une tendance déjà présente dans certains conseils départementaux de la jeunesse, celle d'organiser des actions. Une telle activité ne correspondait pas directement aux objectifs de cette instance mais témoignait d'une réelle difficulté à exister au sein d'un appareil administratif complexe et parfois réticent. Elle permettait aux membres de se mobiliser sur un dossier dont ils verraient nécessairement l'aboutissement, ce qui n'était pas nécessairement le cas de leurs propositions. Les membres ont d'ailleurs régulièrement débattu de la tendance à opposer le travail de fond, nécessitant du temps, des auditions et des discussions, et le travail concret reposant sur la réalisation d'actions, de documents, etc.

La création du Festival si elle permettait d'organiser un événement d'ampleur autour des conseils de la jeunesse, n'a pas pour autant amélioré le fonctionnement de certains d'entre eux. Son organisation a même mis en évidence de nouveaux blocages en particulier au niveau des décisions d'affectation des crédits aux porteurs

42. BUYCK, C., « Le Conseil national de la Jeunesse, qui a tenu sa première université d'été du 5 au 9 septembre 2001 à Ramatuelle, cherche ses marques », Dépêche AEF, 12 septembre 2001.

43. Cette rencontre s'est déroulée le 12 mai 2000. Une seconde a eu lieu le 13 octobre 2001.

de projets, toutes les directions départementales n'ayant pas associé complètement les membres à ce travail. Au niveau national, les désaccords portaient davantage sur la maîtrise de la communication.

Il reste que la mobilisation des jeunes autour d'un événement ne leur faisait nullement oublier de demander régulièrement des comptes sur l'avancement des mesures en faveur des jeunes. Si au niveau départemental, les membres ont très vite compris que leur pouvoir d'intervention était limité par la configuration administrative dans laquelle le Conseil se trouvait, au niveau national, les plénières du Conseil sont aussi consacrées à faire le point sur l'état d'avancement des mesures. Des synthèses ont ainsi été réalisées afin de rendre des comptes aux participants et, ainsi, de leur prouver la bonne volonté gouvernementale quant à l'écoute des jeunes.

QUAND LE DIALOGUE COMMENCE PAR LA DISCORDE

Cette rapide présentation des débuts des conseils de la jeunesse montre à quel point le passage de la volonté politique à son organisation n'est nullement évident. Si une telle affirmation peut paraître banale, elle résume pourtant toutes les difficultés rencontrées par les membres des conseils de la jeunesse au cours de leur premier mandat. Beaucoup s'accordent à considérer que la ministre a une bonne idée, une « intuition politique ». Elle-même insistait dans ses déclarations sur l'originalité de la démarche du ministère. On s'étonne alors que personne n'ait pensé aux conséquences de la création d'une telle structure au sein de l'Administration, à moins que personne n'ait souhaité y faire face et les accompagner.

Les conseils de la jeunesse ont pris les allures d'une expérimentation grandeur nature, les services centraux et déconcentrés du ministère étant transformés du jour au lendemain en laboratoires du dialogue avec les jeunes. Un tel processus a naturellement été source de discorde: désaccords des personnels administratifs quant à ce nouveau « dossier », désaccords des membres quant aux fonctionnements imposés et aux contrôles discrets de l'Administration et, au niveau national, du cabinet de la ministre, désaccords des membres quant à l'absence d'avancement des mesures ou à la récupération un peu rapide de leurs propositions. Ainsi, le dialogue est au départ passé par la dispute. Ce dispositif ne portait-il pas en lui-même toutes ces tensions? Plusieurs raisons concourent à répondre de manière positive. Premièrement, la conjugaison d'une attente forte des jeunes avec leur rapport parfois tendu avec les institutions s'est traduite par une impatience et une exigence de qualité. Tous les débats autour du fonctionnement des conseils et de l'accueil dans les services de l'État le montrent. Deuxièmement, l'invitation à faire des propositions concrètes et l'idée de sortir du seul domaine de la « jeunesse et des sports » imposait de rendre des comptes aux jeunes et, de fait, de demander des comptes aux autres ministères, la politique de la jeunesse étant caractérisée par son éparpillement institutionnel. Cela induisait également de travailler en interministériel, interrogeant le ministère sur sa capacité politique à impulser une collaboration et posant la question de la participation des membres du conseil à ce travail. Troisièmement, ces différents aspects se sont articulés avec la « culture d'engagement » des jeunes. Leur connaissance des fonctionnements administratifs et des stratégies politiques était d'un membre à l'autre très inégale. Ces écarts ne

LES JEUNES ET
LE POLITIQUE

CRISE ET
CITOYENNETÉ

CONSEILS DE
LA JEUNESSE

JEUNES
MILITANTS RPR

S'ENGAGER
À DROITE

S'ENGAGER
À GAUCHE

DÉSINTÉRÊT
POLITIQUE?

ENGAGEMENT
EN EUROPE

JEUNES RUSSES
ET POLITIQUE

JEUNES MALTAIS
ET POLITIQUE

LA REPONSE
DE L'ÉTAT

furent pas sans conséquences sur les modes de participation des jeunes et sur l'attitude des services. À cet égard, la création du Festival de la citoyenneté, si elle répondait à leur tendance à s'investir sur des projets « concrets », pouvait aussi être comprise comme un moyen d'occuper les membres et d'éviter qu'ils se consacrent uniquement à leurs travaux de réflexion.

Que faire de tels constats? En fait, paradoxalement il serait erroné de conclure au vu de tous ces désaccords à l'échec des conseils de la jeunesse. Il semble plutôt que les bouleversements provoqués par la présence des jeunes en constituent la principale réussite. Actuellement, beaucoup estiment que les conseils ont atteint un « rythme de croisière ». Que révèle ou cache cette expression? Quels effets sur leur fonctionnement auront à terme le changement de gouvernement et l'intégration de « la Jeunesse » dans l'« Éducation nationale »? Autant de questions qui s'ajoutent aux pistes de réflexion proposées tout au long de ce texte.

Bibliographie

- BECQUET, V., *Les conseils de la jeunesse: intuition politique, réalités territoriales*, Publication de l'INJEP, n°60, décembre 2002.
- BECQUET, V., *La mise en place et le fonctionnement des conseils de la vie lycéenne*, DESCO, ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la recherche, juin 2002.
- BIER, B., « L'analyseur Villepinte », dans Vulbeau Alain (dir.), *La jeunesse comme ressource*, Érès, 2001.
- DOUARD, O., « Permis de construire... l'avenir », *AGORA débats jeunesse*, n°11, 1^{er} trimestre 1998.
- GALLAND, O., ROUDET, B. (dir.), *Les valeurs des jeunes. Tendances en France depuis 20 ans*, Coll. Débats/Jeunesses, L'Harmattan, 2001.
- Jeunesse, le devoir d'avenir, rapport de la Commission présidée par Dominique Charvet, Commissariat Général du Plan, La Documentation française, mars 2001.
- MUXEL, A., *L'expérience politique des jeunes*, Presses de Sciences Po, 2001.
- MUXEL, A., CACOUAULT, M. (dir.), *Les jeunes d'Europe du Sud et la politique*, Coll. Logiques politiques, L'Harmattan, 2001.
- RECOURS, A., Rapport fait au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n°3025) portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, document n°3032, Assemblée nationale, 7 mai 2001.
- RICHARD, M., RECA, L., Rapport sur la mise en place et le fonctionnement des conseils départementaux de la jeunesse, établi par le ministère de la Jeunesse et des Sports, 1999.
- TÉTARD, F., La Jeunesse et Sports face à « la participation des jeunes » : dialogue ininterrompu entre un ministre et une utopie, ministère de la Jeunesse et des Sports, avril 1997.