

## Chapitre 3

# Des besoins holistiques aux mesures transsectorielles : une analyse des politiques de jeunesse transversales étayée par une bibliographie pertinente

---

*Magda Nico*

### 1. INTRODUCTION

**L**e sentiment de sécurité, de santé et de bonheur ne s'éprouve pas d'un coup de baguette magique ni éternellement. Il nécessite certaines conditions d'existence et un minimum de bien-être, d'estime de soi et d'épanouissement. Ces conditions nécessaires mais non suffisantes du bonheur ou de l'accomplissement de soi relèvent de multiples sphères de la vie, dont la plupart correspondent grosso modo à certaines composantes des politiques de jeunesse ou à des divisions administratives, comme l'enseignement, l'emploi, la santé, le logement et la culture, entre autres.

La nature holistique de la vie est corroborée par la recherche mais également par les définitions courantes de la santé et par une compréhension stratifiée du bien-être. La définition proposée en 1948 par l'Organisation mondiale de la santé – « la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité » – reste valable aujourd'hui. Elle est étroitement liée à des définitions du bien-être combinant des composantes objectives (lieu géographique/social, revenus du foyer, taux de pauvreté, situation de l'emploi, conditions de vie, état de santé, comportements à risque et vulnérabilité) et subjectives (satisfaction à l'égard des revenus, voisinage, qualité de la vie scolaire, perception des relations individuelles avec les parents, les pairs et tout autre individu comptant dans la vie de la personne). Les données objectives sont plus faciles à prendre en compte dans les dimensions des politiques de jeunesse et dans les divisions administratives. A contrario, les données subjectives, qui relèvent de la sphère privée, sont plus délicates à inclure dans la mesure où elles « sortent du cadre de l'élaboration des politiques de l'Union européenne » (Sacareno, Olagnero et Torrioni 2005: 5).

Les jeunes eux-mêmes font leur une définition stratifiée et holistique du bien-être. Ils tendent à livrer des visions holistiques du bien-être englobant le bien-être mental/philologique et physique mais, surtout, affectif et social (être soutenu et aimé, avoir confiance, etc.) (Nico et Alves 2015: 15). Ils tendent également à concevoir ce sentiment suivant une structure par couches, où le bien-être se distingue du bonheur. Le premier correspondrait ainsi à la réalisation de conditions de vie élémentaires, à la fois objectives et subjectives, tandis que le second se situerait à un niveau supérieur et n'existerait que dans un état momentané, graduel ou cumulatif. Le bien-être apparaîtrait donc comme une condition nécessaire mais non suffisante du bonheur (Nico et Alves 2015: 16).

N'en déplaise à Oscar Wilde, la « réussite » n'est donc pas « une science ». Que certaines « conditions » soient remplies ne garantit pas « les résultats » – mais il faut bien démarrer quelque part. Le rôle des politiques de jeunesse devrait donc être double : d'une part, garantir que ce point de départ est à peu de chose près le même pour tous et, d'autre part, fournir aux jeunes les conditions minimales permettant le bonheur tout au long de la vie, même si l'on vient d'un milieu défavorisé. En ce sens, il apparaît important d'examiner si cette approche holistique et stratifiée de la vie est étayée par l'usage, la diffusion, la portée et la mise en œuvre des politiques de jeunesse dites « transsectorielles ».

Cet article entend contribuer à ce débat, en offrant un aperçu des données existantes en matière de coopération transsectorielle. Il s'appuie sur les documents produits dans le contexte de la coopération au sein de l'Union européenne ainsi que sur les travaux du Conseil de l'Europe et de pays spécifiques impliqués concrètement dans des projets de coopération transsectorielle. À ces fins, un certain nombre et type de documents d'ordre politique ont été rassemblés et soumis à une analyse de contenu thématique. Cette méthodologie a permis d'entreprendre deux types d'analyse : une première, limitée à un périmètre temporel et documentaire donné, et portant sur l'importance exacte et la reconnaissance politique accordées par les institutions européennes à l'aspect transsectoriel des politiques de jeunesse ; et une seconde, ayant pour objet la mise en œuvre des politiques de jeunesse transsectorielles au niveau national. Le présent article revient sur ces deux analyses et offre une synthèse d'une publication parue précédemment sur le sujet des politiques de jeunesse transsectorielles (Nico 2014).

## **2. MÉTHODOLOGIE : POTENTIEL ET LIMITES**

Afin d'atteindre l'objectif susmentionné, divers documents de différente nature ont été sélectionnés parmi un vaste choix de contenus. Ils ont ensuite été soumis à une analyse de contenu thématique à l'aide du logiciel Maxqda®, qui offre deux possibilités d'analyse :

1. Analyse de l'importance exacte et de la reconnaissance politique accordées par certaines des plus importantes institutions européennes à l'aspect transsectoriel des politiques de jeunesse, le but étant de déduire l'importance des CSYP (politiques de jeunesse transsectorielles) d'un point de vue politique au niveau international et européen. Cette analyse tenait par conséquent compte de l'augmentation, de

la diminution ou de la stabilité, d'une part, des références aux Nations Unies et à d'autres acteurs influents dans le domaine de la jeunesse (Forum européen de la jeunesse, Conseil de l'Europe et Commission européenne, entre autres) et, d'autre part, du contenu à teneur « CSYP » dans les textes officiels (notamment politiques) de ces mêmes organisations.

Les documents choisis et utilisés pour l'analyse (ou « ordre ») du « discours » devaient obligatoirement être produits par les institutions (principaux acteurs du secteur jeunesse).

2. Analyse du fonctionnement et de la mise en œuvre des CSYP au niveau national. Il était impossible, du fait de contraintes d'accès, de langue ou de temps, d'analyser directement les textes traitant de politique de jeunesse. Les rapports d'évaluation des politiques de jeunesse publiés par le Conseil de l'Europe, et plus précisément leurs « thèmes transversaux » et les questions abordées dans les recommandations, ont donc servi de principaux documents d'analyse (indirecte).

Nous reconnaissons à cette méthodologie, et au choix documentaire qu'il comporte, certaines limites :

- ▶ Période : la fenêtre d'observation a dû être réduite pour des raisons de commodité et d'efficacité. Ont été systématiquement rejetés les écrits de plus de trente ans. Les conclusions portent donc exclusivement sur des tendances et évolutions « récentes ».
- ▶ Contenu : les documents officiels peuvent être consultés dans leur version originale, ce qui n'est pas le cas des CSYP nationales. Le fonctionnement et la mise en œuvre de ces dernières ont donc été analysés de manière indirecte, au moyen des rapports d'évaluation publiés par le Conseil de l'Europe. Seul le contenu des rapports, et non le contexte de leur production, a été analysé et pris en compte. Il ne s'agit donc pas d'une analyse des rapports à proprement parler, mais de l'emploi des concepts propres aux CSYP dans les rapports. Les rapports d'évaluation du Conseil de l'Europe servent donc de source secondaire pour les politiques de jeunesse nationales.
- ▶ Comparabilité : les comparaisons entre les différents pays doivent être prises avec prudence, dans la mesure où les documents ne sont pas strictement comparables (années, auteurs, contexte politique différents). Leur analyse diachronique est également impossible au sens strict. Le présent article ne prétend analyser ni l'évolution des rapports d'évaluation des politiques de jeunesse ni le contexte « historique » servant de toile de fond à cette évolution.

### **3. LE DISCOURS OFFICIEL SUR LES POLITIQUES DE JEUNESSE TRANSECTORIELLES**

#### **3.1. Organisation des Nations Unies**

L'ONU, qui reconnaît depuis les années 1990 l'importance des « politiques et programmes nationaux de nature intersectorielle en faveur des jeunes », encourage non seulement l'élaboration de telles politiques, mais également les efforts de

recherche, de suivi et de détection des bonnes pratiques en matière de CSYP au niveau national. Cette institution défend les politiques de jeunesse nationales « transsectorielles et intégrées » depuis l'Année internationale de la jeunesse (1985), et les considère comme l'une des « questions prioritaires [du XXI<sup>e</sup> siècle] concernant les jeunes », depuis 1999, si ce n'est plus. Pour autant, l'attention que porte l'ONU au sujet, quantifiée ici en termes de récurrence des références aux CSYP (sous cet acronyme ou une autre forme), a considérablement faibli au fil des ans. Ce désintérêt est contrebalancé par l'installation progressive, à peu près sur la même période, du sujet dans le discours politique européen.

En termes de contenu, on observe une certaine diversité dans les références aux CSYP formulées dans les publications de l'ONU sur la jeunesse – ainsi des CSYP elles-mêmes, que les rapports de mise en œuvre et les résolutions définissent différemment.

La notion de CSYP oscille entre deux sens dans les résolutions. Le premier désigne une forme de communication et de collaboration entre le secteur des organismes de jeunesse (et la voix des jeunes) et le monde des responsables politiques (forme perceptible dans la citation suivante : « les politiques mondiales intersectorielles en faveur de la jeunesse devraient prendre en compte l'autonomisation et la participation pleine et entière des jeunes, leur rôle en tant que ressources et décideurs indépendants dans tous les compartiments de la société ») (ONU 2002: 2). Le second insiste sur la contribution d'acteurs en invitant les « États, tous les organismes des Nations Unies, les institutions spécialisées, les commissions régionales, les organisations intergouvernementales et les organismes non gouvernementaux, en particulier les organisations de jeunes, à ne ménager aucun effort pour mettre en œuvre le Programme d'action mondial, visant des politiques intersectorielles en faveur des jeunes en intégrant le point de vue des jeunes dans tous les processus de planification et de prise de décisions qui les concernent » (ONU 2004: 2). La première définition suit une structure verticale, de bas en haut, de la communication entre sphère gouvernementale et non gouvernementale, tandis que la seconde propose une communication horizontale entre divisions, organismes et agences gouvernementales et administratives.

Cette dichotomie est au cœur même de la confusion conceptuelle qui entoure les CSYP – sur ce qu'elles sont et devraient être. Nous avons opté, dans le cadre du présent article, pour la seconde définition, ce malgré l'ambiguïté conceptuelle qu'elle comporte du fait de différents systèmes de mise en œuvre (collaboration, coordination, coopération, etc.) souvent considérés comme mutuellement équivalents.

Dans les rapports de mise en œuvre, notamment ceux de 1997 et 1999, l'accent est mis sur la défense et la promotion de la nature transsectorielle que doivent revêtir les politiques de jeunesse. Cette thèse se démarque pourtant de l'idée, fort ambitieuse, d'inclure les deux dimensions précédemment citées (communication horizontale et verticale). En substance, elle propose de bâtir les politiques de jeunesse sur une « base intersectorielle et à divers niveaux » et, partant, « la participation des départements et ministères responsables de la jeunesse, des organismes non gouvernementaux nationaux de jeunes et du secteur privé ». Les rapports de mise en œuvre suivants ont abordé cette question avec plus de réserve, se contentant de rappeler l'importance d'une « perspective multidisciplinaire qui garantisse des interventions

intégrées et intersectorielles au niveau de la politique générale » (ONU 2001: 5), ainsi que les carences des approches sectorielles face aux défis multidimensionnels de la jeunesse et leur incapacité à « améliorer le bien-être des jeunes de manière holistique » (ONU 2010: 13).

### **3.2. Institutions européennes**

L'analyse suivante tient compte des documents publiés ces vingt dernières années par les principaux intervenants du secteur : la Commission européenne, le Conseil de l'Europe et le Forum européen de la jeunesse, pour ne citer qu'eux. L'analyse comparative des significations et de l'importance prêtées aux CSYP laisse entrevoir un net décalage entre le discours, qui prône des politiques de jeunesse conçues de manière large, multidimensionnelle, « holistique », « intégrée » et « transsectorielle », et les faits (voir figure 1). Un autre point récurrent, manifeste tout au long de l'analyse, est que le terme de politique de jeunesse apparaît réducteur, dans la mesure où cette « politique » doit englober et intégrer un ensemble cohérent de plans, d'activités, de programmes et de politiques, en plus de communiquer et collaborer avec ceux-ci, ou encore d'y mener. Bien souvent, ces activités relèvent de la responsabilité, formelle ou juridique, d'autres juridictions politiques. Mais il apparaît tout aussi clairement que collaboration, communication, intégration, etc. sont traitées comme des équivalents mutuels, tenant ainsi le concept de CSYP pour acquis et limitant son caractère transsectoriel à une intention, une ambition ou un objectif – quand il serait plus utile d'y voir une méthode, un plan ou un processus.

#### **Des politiques de jeunesse transsectorielles « importantes » et « naturelles » : le consensus**

Il n'est pas une publication ou une déclaration qui ne mentionne « l'importance » des CSYP. Au point même, dans certains documents, d'en occulter la définition première du terme : le rapport de l'Union européenne sur la jeunesse 2012 est de ceux-ci. Des termes tels que « crucial » ou « clé » sont utilisés pour décrire la « création de nouveaux partenariats transsectoriels et l'élaboration de projets conjoints et d'initiatives dans le secteur jeunesse » (présidence de Chypre) et l'élaboration de « solutions transsectorielles » (Commission européenne). D'autres documents prêtent au concept de transsectorialité une nature intrinsèque, en font un « principe », une partie intégrante des politiques de jeunesse. C'est le cas, par exemple, du Livre blanc « Un nouvel élan pour la jeunesse européenne », qui envisage la politique de jeunesse comme « une politique intersectorielle et intégrée », visant à « améliorer et à développer les conditions de vie et la participation des jeunes, englobant l'ensemble des thèmes sociaux, culturels et politiques qui les affectent ainsi que d'autres groupes de la société » (Commission européenne 2001: 73) ; ainsi du cadre renouvelé de coopération européenne dans le secteur jeunesse qui, dix ans plus tard, considérait que « l'animation socio-éducative constitu[ait] une aide dans tous les domaines d'action et que la coopération intersectorielle en [était] un principe directeur » (Conseil de l'Union européenne et Commission européenne 2012: 6).

## Contenu, rôle et niveaux des politiques de jeunesse transsectorielles : la confusion

Si l'importance et la nature des CSYP sont relativement univoques, il n'en va pas de même pour (i) le contenu de ces politiques, (ii) leur rôle vis-à-vis d'autres secteurs (que l'on retrouve dans l'extrait suivant : « une politique transsectorielle structurée du secteur jeunesse qui coopère avec d'autres secteurs et coordonne les services à destination des jeunes – en les associant au processus » (Siurala 2006), ou (iii) les niveaux de gouvernance impliqués (évoqués ici : « Une coopération transsectorielle devrait également être développée avec les acteurs locaux et régionaux » (Forum européen de la jeunesse 2008) ou encore ici : « Mobiliser tous les secteurs politiques affectant les jeunes, à différents niveaux de gouvernance, et élaborer des solutions transsectorielles est la clé » (Rapport de l'Union européenne sur la jeunesse 2012)).

**Figure 1 : Définitions des politiques de jeunesse transsectorielles dans les textes de référence**



## Politiques de jeunesse « transsectorielles » : une tentative de classification

Compte tenu de l'hétérogénéité des paradigmes et définitions retenus par les acteurs principaux du secteur jeunesse pour qualifier les CSYP dans leurs textes officiels, une organisation synthétique s'imposait. Le tableau suivant propose une

classification par type des spécificités de chaque CSYP. Procéder à un tri dans la variété de paradigmes existants est une première étape lorsque l'on cherche à déterminer ce qui est susceptible de marcher, et dans quelles circonstances.

**Tableau 1 : Organisation des définitions des « politiques de jeunesse transsectorielles » (CSYP)**

Champ de la CSYP	
<b>La CSYP en tant que principe</b>	
Transversal	<p><b><i>La jeunesse concerne tous les secteurs</i></b></p> <p>Conséquence logique, « les ministres responsables de la jeunesse devraient également veiller de leur côté à ce que les préoccupations relevant du domaine jeunesse soient prises en compte dans ces autres politiques » (Commission européenne 2001).            Une sorte de « supervision » assurée par les ministres de la Jeunesse serait donc nécessaire, un rôle cohérent avec leur position habituelle dans les organigrammes hiérarchiques.            Cette supervision permettrait de savoir quels secteurs choisir pour quelles politiques, et à quelles occasions et avec quelle urgence cette approche transversale devrait être appliquée.</p>
Intégré	<p><b><i>La jeunesse s'inscrit dans un système d'interdépendances</i></b></p> <p>Une cohabitation efficace et cohérente doit donc être garantie entre la politique de jeunesse et les autres politiques.            Des consultations mutuelles et régulières doivent être mises en place, pour éviter que les objectifs ne se chevauchent ou ne perdent leur cohérence d'ensemble.            Dans ce cadre, chaque secteur ou bureau doit se tenir prêt à rassembler et organiser, à intervalles réguliers, les informations adéquates.            Une politique fondée sur ce principe dépend fortement des structures organisationnelles nationales.</p>
<b>La CSYP en tant que processus à rôles fixes</b>	
Collaboration/ coopération	<p><b><i>La jeunesse est un partenaire de statut équivalent</i></b></p> <p>Dans cette vision de la CSYP, les relations sont bilatérales. Le secteur jeunesse partage ses « informations, compétences, objectifs et résultats » avec chacun des secteurs concernés (Motamed-Afshari 2014).            La collaboration se fragmentant par paires, le potentiel de solutions multipartites risque de disparaître. La création d'un « groupe de travail interministériel prenant part au développement de la politique de jeunesse nationale » offre une parade potentielle à ce problème (Denstad 2009).</p>
Coordination	<p><b><i>La jeunesse montre elle-même la voie</i></b></p> <p>Différence principale entre cette vision de la CSYP et la précédente, ici, le ministre de la Jeunesse souhaite intervenir, et en est capable. Avec des moyens et des ressources suffisants, les relations peuvent passer de bilatérales à multilatérales.</p>

## Thèmes transversaux, processus à rôles flexibles

### *La règle est qu'il n'y en a pas*

Il est délicat de catégoriser chaque problématique relevant de la jeunesse par secteur. Certaines peuvent appartenir à plusieurs secteurs simultanément, d'autres être imputées injustement au seul secteur jeunesse. Sans compter un certain degré de variabilité d'un pays à un autre.

Voilà pourquoi, malgré leur nature « transversale », toutes les problématiques jeunesse possèdent leurs propres attributs :

- ▶ présence ou pertinence dans chaque pays ;
- ▶ urgence dans chaque pays ou région ;
- ▶ dépendance à l'égard des relations de pouvoir avec d'autres secteurs gouvernementaux ;
- ▶ dépendance à l'égard du travail avec et par les ONG ;
- ▶ association avec les besoins en matière de prévention, d'intervention ou de durabilité ;
- ▶ possibilités et contraintes de partenariat.

Cela impliquerait une dénormalisation des politiques de jeunesse au niveau national, ce qui pourrait être perçu d'un point de vue européen, comme négative. Cependant, cela garantit que les éléments suivants sont pris en compte :

- ▶ la structure organisationnelle de chaque pays ;
- ▶ les priorités de chaque pays ;
- ▶ la complexité de chaque question transversale ;
- ▶ le respect du principe majeur mentionné ci-dessus, que la politique de la jeunesse est par nature (mais doit être en pratique) intersectorielle.

## 4. EN QUÊTE DU « TRANSECTORIEL » DANS LES « POLITIQUES DE JEUNESSE »

Pour saisir pleinement comment l'importance exacte, formelle ou officielle, de la CSYP a été prise en compte dans la conception, la revue, l'évaluation et le suivi des politiques de jeunesse, d'autres sources de données doivent être analysées. Pour cela, deux méthodes. La première consiste à compter les occurrences du thème des recherches transsectorielles dans les rapports, et à évaluer le degré de « transversalité » des occurrences relevées. À ces fins, les sommaires des rapports d'évaluation des politiques de jeunesse du Conseil de l'Europe ont été consultés et analysés, et les rapports ont fait l'objet d'une recherche et d'une analyse lexicale. La seconde s'attache au contenu lui-même – c'est-à-dire à la manière dont la CSYP est mise en œuvre, envisagée et catégorisée – et à la récurrence des lacunes identifiées.

### 4.1. L'emploi du concept de « politique de jeunesse transsectorielle »

Si l'on analyse les rapports d'évaluation des politiques de jeunesse comme un tout (sans tenir compte du fait qu'ils concernent différents pays, ont été écrits par des équipes différentes et publiés au cours de différentes années), on se rend compte que les thèmes abordés sont généralement présentés comme des « dimensions » divisibles

en « domaines » et « questions/problèmes ». Cette dernière dimension est à son tour plus ou moins subdivisée : elle ne l'est pas du tout par exemple dans le Rapport d'évaluation sur la Lituanie (Breen *et al.* 2003), qui rassemble toutes les problématiques sous la seule étiquette des « questions générales », mais l'est bien plus dans le Rapport d'évaluation sur la Moldova (Vanhee *et al.* 2010), où on les retrouve classées en « principales », « autres » et « transversales ».

Cette variabilité dans la combinaison des termes utilisés témoigne non seulement des disparités naturelles et prévisibles qui existent entre les problématiques analysées dans chaque rapport d'évaluation, mais également d'un certain manque de consensus d'ordre terminologique (conséquence des spécificités nationales, notamment de compréhension). Ce manque d'une normalisation conceptuelle et analytique peut s'avérer contre-productif dans le cadre d'échanges de bonne pratiques entre les pays (comparaisons horizontales), de l'analyse de la récurrence de certaines questions dans le temps (comparaisons diachroniques), et enfin pour le développement et la mise en œuvre des CSYP elles-mêmes. Un degré minimal de comparabilité conceptuelle serait bénéfique au secteur.

Trois types de thèmes sont définis : (i) les thèmes simples, (ii) les thèmes conjoints, et (iii) les thèmes transversaux. Des trois, le premier – les « thèmes simples », c'est-à-dire présentés de manière autonome – est le moins représenté. Les quelques thèmes mentionnés comme tels sont ceux qui captent toute l'attention et les efforts politiques. Cette exclusivité se justifie par leur importance – éducation et emploi par exemple – ou par leur lien avec le cœur ou l'identité de la « politique de jeunesse » ou du « travail de jeunesse », comme dans le cas de « l'apprentissage non formel » (voir figure 2).

Figure 2 : Nuage des termes employés en référence aux thèmes simples sur la jeunesse



Les thèmes identifiés ou regroupés sous la bannière « transversaux » forment également une minorité. Les vues semblent divergentes quant au sens du terme « thème transversal » lui-même. Cette divergence confirme notre constat précédent, à savoir l'absence d'un consensus terminologique, conceptuel et analytique entre les pays.

On note tout de même un emploi beaucoup plus courant qu'auparavant du terme « thèmes (ou sujets, questions, problématiques) transversaux » ces dernières années.

Les thèmes les plus fréquents dans les rapports d'évaluation des politiques de jeunesse sont de type « conjoint » ou « combiné » (c'est-à-dire regroupés dans les sommaires par paires ou trios). Il s'agit du groupe pour lequel la variété de thèmes est la plus vaste, et le consensus à leur propos le plus clair. À défaut d'être « transversaux » par définition, ces thèmes le sont par nature. On y retrouve des domaines – souvent, relevant de la responsabilité d'administrations distinctes, comme les ministères – dont l'interaction avec d'autres domaines n'est pas sans conséquences, nécessitant ainsi l'intervention de plus d'un secteur, d'une entité ou d'une organisation pour planifier, concevoir et mettre en œuvre les mesures, programmes et politiques qui les concernent. Leur nature transversale découle finalement du fait qu'ils représentent des processus conjoints, combinés ou se chevauchant d'inclusion ou de transition vers l'âge adulte.

Certains domaines forment le cœur des interactions (éducation, emploi, santé, loisirs, justice et délits, mais également participation, apprentissage non formel et citoyenneté), d'autres fonctionnent plutôt comme des « thèmes satellites ». Le cœur et la périphérie formés par les termes employés pour désigner les thèmes « conjoints » dans les rapports d'évaluation des politiques de jeunesse (Conseil de l'Europe) reflètent dans une large mesure ceux observés en sociologie de la jeunesse et des transitions vers l'âge adulte, ainsi que dans les études de la jeunesse (figure 3).

Figure 3 : Nuage des termes employés en référence aux thèmes conjoints sur la jeunesse



## **4.2. Les problèmes relevés**

L'approche transsectorielle est un thème incontournable dans les rapports d'évaluation des politiques de jeunesse. Elle fonctionne en soi comme un indicateur de création et d'élaboration d'une politique de jeunesse. Mais quid des problèmes internes et externes identifiés ? Les rapports d'évaluation du Conseil de l'Europe nous fournissent quelques éléments de réponse.

1. Certaines CSYP ne dépassent pas le stade de l'exercice rhétorique, de la simple intention ou du discours (sur la jeunesse) politiquement correct. Elles se caractérisent par :

- ▶ l'absence d'un cadre juridique ;
- ▶ des déclarations d'intention non suivies d'effet ;
- ▶ des principes dépourvus de programmes dédiés ;
- ▶ des relations floues entre les départements, les ministères ou les entités concernées.

2. Certaines structures existantes sont inefficaces, à cause :

- ▶ d'une communication inexistante ;
- ▶ d'une collaboration ou coordination insuffisante entre les départements, les ministères ou les entités concernées.
- ▶ d'un chevauchement dans les responsabilités et d'un mépris des actions entreprises en dehors ou en plus de celles du ministère de la Jeunesse ou de son équivalent.

3. Certains problèmes sont inhérents à la structure elle-même.

## **5. CONCLUSIONS**

L'approche recommandée par le présent document est celle d'une politique de jeunesse qui soit à la fois claire, transparente, classifiable et flexible, mais aussi durable. Cette recommandation s'est accompagnée d'un travail d'analyse critique des documents et pratiques produits à divers échelons (international, européen et national). Deux conclusions principales en découlent.

### **Besoin impérieux d'une définition officielle**

Des résolutions et rapports de mise en œuvre publiés par l'ONU aux textes officiels des institutions européennes, tous les documents analysés proposent des définitions différentes de la politique de jeunesse dite « transsectorielle » (CSYP), selon les contextes, les organisations ou les documents analysés.

1. Dans certains cas, une forme de communication verticale est évoquée (entre le ministère de la Jeunesse ou son équivalent et les jeunes, représentés par les ONG) ; dans d'autres, cette communication s'entend sur un plan horizontal (entre le ministère de la Jeunesse ou son équivalent et les autres ministères).

2. L'idée de « transversalité » est employée différemment au sein même de cette seconde définition (que notre étude recommande), selon que la CSYP est considérée « comme un principe » ou « comme un système ». En tant que principe, le concept est solidement établi, mais encore doit-il « prendre ». En tant que système, sa définition reste vague. Qu'est-ce qu'une politique de jeunesse transsectorielle, au juste ? Un travail de collaboration ? De coordination ? Une politique s'intéressant tour à tour aux nombreux thèmes transversaux inhérents à la jeunesse ? Le recours à une approche fondée sur le dernier concept – telle que celle adoptée, grosso modo, dans les rapports d'évaluation des politiques de jeunesse – impliquerait une dénormalisation des politiques de jeunesse au niveau national, mais garantirait aussi la prise en compte de l'organisation structurelle et des priorités de chaque pays, de la complexité de chaque thème transversal et des différents obstacles à l'inclusion sociale qui se dressent sur la route des individus.

### **Rien d'une politique « ancrée »**

En sciences sociales, une « théorie ancrée » désigne le résultat du traitement inductif d'un corpus de données. Ces dernières, empiriques, sont utilisées comme source primaire, sans (trop) de connaissances ou préconceptions théoriques. La politique de jeunesse ne peut emprunter cette voie – même si, dans de nombreux cas, elle semble le faire. L'analyse de documents de référence a démontré que l'absence de consensus sur les concepts et définitions des systèmes transsectoriels en place se traduisait en pratique par un manque d'organisation dans l'élaboration des politiques de jeunesse lorsque cette approche holistique était suivie. En fait, le problème des simples définitions en cache d'autres, de comparabilité, de durabilité, de connaissance et de recherche.

Il est nécessaire de parvenir à un équilibre entre les deux tentations contre-productives que représentent la bureaucratisation et la dénormalisation. Poussée à l'extrême, la première conduit à des groupes interministériels chargés de résoudre chaque problème, multipliant et déléguant les questions de jeunesse à des groupes « satellites » qui disposent rarement du pouvoir, des ressources et de l'autonomie nécessaires pour mener à bien leur mission. Quant à la seconde, elle ruinerait tout espoir de comparabilité, d'évaluation et de durabilité.

## **RÉFÉRENCES**

Breen P., Shiønnemann M., Nurse L., Azzopardi A., Lagree J. et Lauritzen P. (2003), *La politique de la jeunesse en Lituanie*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Conseil de l'Union européenne et Commission européenne (2012), « Rapport conjoint 2012 du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre du cadre renouvelé pour la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse (Stratégie de l'Union européenne en faveur de la jeunesse 2010-2018) », 2012/C 394/03, Commission européenne, Luxembourg.

Commission européenne (2001), « Un nouvel élan pour la jeunesse européenne », Livre blanc, Commission européenne de l'Union européenne, Luxembourg.

Commission européenne (2009), « Une stratégie de l'Union européenne pour investir en faveur de la jeunesse et la mobiliser », Commission européenne, Bruxelles.

Commission européenne (2013), *Women and men in leadership positions in the European Union, 2013*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

Denstad F. (2009), *Youth Policy Manual – How to develop a national youth strategy*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Forum européen de la jeunesse (2008), « Principes clés pour le nouveau cadre de la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse », [www.youthforum.org/assets/2013/10/0781-08FR-FINAL.pdf](http://www.youthforum.org/assets/2013/10/0781-08FR-FINAL.pdf).

Motamed-Afshari B. (2014), *Models and Instruments of Cross-sectorial youth policy (Good Practice)*, présentation disponible (en anglais) à l'adresse : [http://eapyouth.eu/sites/default/files/documents/9\\_behrooz\\_models\\_and\\_instruments\\_of\\_cross\\_sectorial\\_youth\\_policy\\_cooperation\\_eng.pdf](http://eapyouth.eu/sites/default/files/documents/9_behrooz_models_and_instruments_of_cross_sectorial_youth_policy_cooperation_eng.pdf).

Nico M. (2014), *Life is cross-sectorial. Why shouldn't youth policy be? Overview of existing information on cross-sectorial youth policy in Europe*, EU-Council of Europe youth partnership, Strasbourg.

Nico M. et Alves N. A. (2015), *WP4 National Report, Measuring well-being project*, Manchester.

ONU (1997), « Mise en œuvre du Programme d'action mondial pour la jeunesse à l'horizon 2000 et au-delà », Assemblée générale, Conseil économique et social.

ONU (1999), « Mise en œuvre du Programme d'action mondial pour la jeunesse à l'horizon 2000 et au-delà », Assemblée générale, Conseil économique et social.

ONU (2001), « Mise en œuvre du Programme d'action mondial pour la jeunesse à l'horizon 2000 et au-delà », Assemblée générale, Conseil économique et social.

ONU (2002), Résolutions de l'Assemblée générale sur les politiques et programmes mobilisant les jeunes.

ONU (2004), Résolution 56/177 de l'Assemblée générale sur les politiques et programmes mobilisant les jeunes.

ONU (2010), « Mise en œuvre du Programme d'action mondial pour la jeunesse à l'horizon 2000 et au-delà », Assemblée générale, Conseil économique et social.

Sacareno C., Olagnero M. et Torrioni P. (2005), *First European Quality of Life Survey: Families, work and social networks*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg.

Siurala L. (2006), *A European framework for youth policy*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Vanhee J., Hämäläinen A., Brandtner G., Titarenko L. et Williamson H. (2010), *Youth Policy in Moldova*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

