

## Chapitre 7

# Examen critique des possibilités de participation structurée

*Tomi Kiilakoski et Anu Gretschel*

### Introduction

Les élections municipales ont eu lieu en Finlande en octobre 2012. Le pourcentage de votants était de 58,2 %, soit le deuxième taux de participation le plus faible jamais enregistré au cours de ce type de scrutin en Finlande (Statistics Finland, 2012). Le plus grand quotidien du pays, *Helsingin Sanomat*, a publié (le 30 octobre 2012) une caricature visant les abstentionnistes et représentant une main tenant une télécommande. La main est dirigée vers un écran de télévision montrant un logo avec la légende : « Imbéciles ». Toute la pression normative du vote apparaît dans cette image et dans l'éditorial. Les abstentionnistes sont considérés comme des individualistes influencés par les médias et l'éditorial est un exemple de l'attitude binaire adoptée envers la démocratie : ou l'on vote, ou l'on est un imbécile. De manière moins tranchée, on pourrait dire que cette attitude dénote une dualité entre les personnes qui croient à la vieille démocratie représentative et celles qui défendent une politique « proche de la vie » en intervenant dans les médias sociaux et en prenant des décisions en tant que consommateurs.

Le faible intérêt pour la démocratie représentative ne se limite pas à la Finlande et la désaffection des jeunes à l'égard de la politique est de plus en plus préoccupante. De même, beaucoup pensent en Europe qu'il est temps de revitaliser la démocratie. Les défis posés par la mondialisation, la crise de l'environnement et la montée des politiques identitaires ont une incidence sur la vie politique des États démocratiques (Dryzek et Dunleavy, 2009). L'attention portée aux jeunes, considérés comme une future ressource sociale, se traduit, au niveau des politiques, par la création de mécanismes de participation. On peut néanmoins se demander si ces mécanismes ne reposent pas en partie sur une conception erronée de la démocratie.

Le présent article, qui fait la synthèse d'études internationales sur la participation des jeunes, d'études de cas analysées par un groupe de 24 chercheurs en Finlande (Gretschel et Kiilakoski, 2012) et d'une étude comparant la Finlande et l'Allemagne (Feldmann-Wojtachnia *et al.*, 2010), soutient que les jeunes interagissent plus largement avec les sociétés dans lesquelles les structures formelles de participation sont trop restreintes. Pour examiner la nature de ces limites, il convient de ne pas raisonner en termes binaires (esprit collectif/individualisme, démocratie représentative/participative, participation institutionnelle/non institutionnelle, politique des partis/politique proche de la vie, comportement de citoyen classique/lié aux mouvements sociaux, adultes modernes/jeunes postmodernes, etc.), mais de reconnaître le pluralisme et la richesse de la culture démocratique. Et pour mieux évaluer l'état de la participation, il est essentiel de tenir compte des différentes manifestations de la démocratie et de l'engagement démocratique dans la vie quotidienne des jeunes.

Beaucoup de nos exemples sont tirés du niveau communal, ce qui souligne l'importance de la commune et de la relation entre l'administration locale et les citoyens. Pour les jeunes en particulier, l'environnement immédiat joue un rôle crucial. Si la démocratie doit être revitalisée par des décisions prises dans la rue, les parcs ou les communautés, la démocratie elle-même doit être considérée comme le résultat d'un processus démocratique et non comme une solution technocratique à des problèmes sociaux ou territoriaux. Selon le sociologue Ulrich Beck, la nouvelle culture politique exige « une repolitisation de la politique communale, c'est-à-dire une redécouverte et une redéfinition de celle-ci par la mobilisation des programmes, des personnes et des idées » (Beck, 1998, p. 16). Dans son sillage, nous nous concentrerons sur le niveau local, mais les arguments que nous avançons pourraient également s'appliquer aux niveaux national et international. Nous affirmons qu'une des façons de promouvoir la repolitisation est de prendre toute la mesure du champ de la démocratie.

Notre article est structuré en trois parties. Dans la première partie, nous examinons les théories de la démocratie à partir d'observations théoriques et d'études empiriques sur la jeunesse. Nous montrons qu'il est nécessaire de délimiter le spectre complet de la démocratie pour créer une culture démocratique. Dans la deuxième partie, nous analyserons les différents instruments permettant d'encourager la participation. Nous examinerons ensuite les processus mis en place par l'Union européenne, l'Étude internationale sur l'éducation civique et citoyenne (ICCS) réalisée par l'International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), et la participation des pratiquants de skateboard aux décisions d'aménagement urbain. En étudiant ces différents niveaux, nous chercherons à montrer (troisième partie) que le champ de la démocratie n'est pas totalement couvert par les instruments qui sont utilisés pour encourager la participation.

## **Les multiples visages de la démocratie**

La démocratie est un idéal politique, une forme de vie, un principe d'éducation, un thème permanent de débat et un concept en perpétuel renouvellement. En effet, il

n'y a pas de consensus sur le sens même de la notion de démocratie. Selon le philosophe israélien Avishai Margalit, il s'agit d'un terme systématiquement ambigu, « une technique pour changer de gouvernement sans violence, mais aussi [...] un mode de vie à part entière » (Margalit, 2002, p. 12). La nature de la démocratie est ouverte au débat et l'idée a évolué au cours de l'histoire. La conception dominante, à savoir le principe de démocratie représentative, a été conçue au XIX<sup>e</sup> siècle lorsque le couple démocratie/représentation est apparu comme possible et souhaitable (Palonen, 2008, p. 195-197).

La question de savoir qui est capable de participer à l'activité démocratique a été reformulée et débattue depuis la naissance de la démocratie. Selon le théoricien classique de la démocratie, John Locke, les sujets liés par un contrat social sont « libres, égaux et indépendants » (Locke, 1993, p. 309). On notera incidemment que l'on a pendant fort longtemps entendu par là les « hommes libres ». Bien que l'éventail des personnes à même de participer aux processus démocratiques se soit élargi, certains citoyens sont encore privés de la possibilité de prendre part à la démocratie représentative. Par exemple, les personnes âgées de moins de 18 ans dans les pays où les jeunes de 16 ans n'ont pas le droit de voter.

La pensée politique traditionnelle a dénié aux enfants et aux adolescents le rôle de sujet politique. On pensait auparavant que les personnes restaient apolitiques pendant une grande partie de leur vie et que leur intérêt pour la chose politique grandissait avec l'expérience, l'indépendance et la liberté (voir Nussbaum, 2007, p. 33). Cette opinion sur les enfants a changé et l'on considère désormais qu'ils sont des acteurs politiques et économiques de plein droit (Alanen, 2009) et que leur action n'est pas uniquement un apprentissage de leur rôle futur, mais fait partie intégrante du processus de décision. Cette évolution exige néanmoins que l'on reconnaisse les limites inhérentes à la logique de représentativité et que l'on y réponde soit en introduisant un mécanisme complémentaire destiné aux jeunes (comme les conseils de jeunes), soit en cultivant différentes formes de démocratie pour enrichir l'arsenal de moyens permettant aux citoyens d'être en prise avec une société. Nous sommes favorables à cette dernière proposition et souhaitons montrer comment les différentes théories de la démocratie définissent ce que peut être un jeune citoyen. Pour parler métaphoriquement, les oiseaux de la démocratie chantent non seulement avec des voix différentes, mais dans des forêts différentes et pour des raisons différentes.

Afin de mieux saisir concrètement les nombreux aspects de la participation, il est important d'analyser le cadre de la vie démocratique dans sa totalité. La démocratie représentative et sa conception idéale de citoyens élisant des délégués s'opposent aux idéaux de la démocratie directe, de la démocratie participative, de la démocratie délibérative et de la « contre-démocratie », c'est-à-dire, respectivement, de la décision directe, de la participation, du débat démocratique et de la surveillance, par exemple sur les médias sociaux. Les différentes conceptions de la démocratie proposent des modèles différents de culture démocratique, d'engagement des citoyens et d'instruments démocratiques (voir le tableau 1). Elles ne devraient pas, cependant, être considérées comme s'excluant mutuellement. De fait, plusieurs types de démocratie peuvent coexister simultanément en un même lieu.

Le tableau 1 ci-dessous s'inspire de la version originale présentée par Eskelinen *et al.* (2012).

**Tableau 1. Idéaux de démocratie et instruments démocratiques au niveau local en Europe**

Théories de la démocratie	Image idéale de la démocratie	Actions au niveau des collectivités locales	Actions possibles de la jeunesse
<b>Démocratie représentative</b>	Le citoyen en tant qu'électeur : recueille des informations et agit par le vote. Selon les pays, les citoyens âgés de 16, 17 ou 18 ans peuvent voter, présenter leur candidature et avoir un rôle. Culture politique, où les candidats choisis prennent des décisions et conduisent des actions.	Election des conseils municipaux et action au sein de ces conseils. Dans certaines collectivités, élection du maire.	Selon le pays, les citoyens âgés d'au moins 16, 17 ou 18 ans peuvent voter, présenter leur candidature aux élections locales et être élus au conseil municipal ; en outre, les partis politiques peuvent choisir de jeunes membres pour agir au niveau des commissions et du conseil des pouvoirs locaux.
<b>Démocratie directe</b>	Le citoyen en tant que décideur. Culture politique où les citoyens prennent eux-mêmes les décisions.	Référendums Droit d'initiative au niveau de la commune (lorsque le pouvoir est confié aux électeurs).	Droit des citoyens de plus de 16, 17 ou 18 ans de voter à un référendum. Droit de lancer une initiative populaire.
<b>Démocratie participative</b>	Le citoyen en tant que participant : donne son avis, prend part aux discussions/actions. Culture politique qui favorise la participation et les possibilités d'exercer une influence sur les questions courantes.	Droit de lancer des initiatives locales. Enquêtes auprès des usagers ou des résidents, auditions, réunions, panels et forums, allocation de fonds pour l'exécution de différents projets résidentiels. Action dans des ONG.	Pour tous les enfants et les jeunes, droit de lancer une initiative locale et d'utiliser d'autres méthodes du type de celles décrites dans la colonne ci-contre. Formes représentatives de la démocratie participative : conseils de jeunesse, représentants des conseils de jeunesse auprès de commissions ou du conseil municipal. Action dans des ONG.

Théories de la démocratie	Image idéale de la démocratie	Actions au niveau des collectivités locales	Actions possibles de la jeunesse
<p><b>Démocratie délibérative</b></p>	<p>Le citoyen en tant qu'acteur délibératif : prend part au débat public, présente des arguments et contribue à former des points de vue éclairés et réfléchis sur la société.</p> <p>Culture politique où les questions sont examinées avec les citoyens et où les décisions, les lois et les actions sont justifiées de manière à être comprises par la population. La politique est affaire d'individus et de débat commun.</p>	<p>Par exemple, jurys citoyens, conférences de consensus, journées de délibération.</p>	<p>Jury citoyen pour les jeunes, journées de délibération pour les jeunes.</p>
<p><b>Contre-démocratie</b></p>		<p>Le citoyen, en tant que militant, surveillance, contrôle, remet en question et tente de réformer les actions des décideurs par l'action (pas seulement par la discussion).</p> <p>Culture politique où les actions des décideurs ont suscité chez les citoyens un manque de confiance et favorisé une action politique au lieu d'une passivité apolitique.</p>	<p>Manifestations, publications en ligne et autres activités sur les médias sociaux, réunions, création d'organisations, militantisme légal et illégal.</p>

## La démocratie représentative

La démocratie représentative est un modèle de vie démocratique dans les sociétés occidentales. Elle est axée sur les partis politiques, le vote, les parlements et la représentation. Pour les défenseurs de la démocratie représentative, les problèmes auxquels sont confrontées les démocraties modernes requièrent des responsables politiques élus par la population. Selon J. R. Parkinson, on peut considérer que, lorsque des décisions qui lient le reste de la société sont prises par des personnes qui sont publiquement responsables et dont la fonction dépend de la satisfaction des électeurs, il est possible de demander des comptes aux décideurs. Des décideurs choisis aléatoirement ou autoproclamés sont moins enclins à répondre aux besoins de la population (Parkinson, 2012, p. 44). Ceux qui critiquent ce type de démocratie estiment qu'elle attribue un rôle passif au citoyen, dont le seul devoir est de réagir aux quelques choix qui lui sont présentés le jour du scrutin, et que les responsables politiques tendent à accorder trop d'attention aux différents groupes d'intérêt au lieu de prendre en compte les besoins de tous les membres de la société (Morrow, 2005, p. 380).

La désaffection des jeunes fait le désespoir des analystes politiques. Selon S. Coleman, la responsabilité de la coupure entre les jeunes et le monde politique incombe à parts égales aux deux camps. En effet, soit les jeunes se détournent de la politique, soit les responsables politiques ne sont pas capables de motiver la génération internet et de trouver des moyens de politiser les questions qui la concernent (Coleman, 2007). Quelle qu'en soit la raison, les jeunes semblent en général moins intéressés par les élections. Selon une analyse portant sur 22 pays européens, la participation des électeurs âgés de moins de 25 ans était de 51 %, contre 70 % pour le reste de l'électorat (Fieldhouse *et al.*, 2007, p. 806). Différentes études semblent montrer que, d'une manière générale, l'intérêt des Européens pour le vote est en recul, tandis qu'un nombre croissant de jeunes sont déçus par la démocratie représentative traditionnelle.

Il faut noter également que la jeunesse n'est pas un groupe homogène. Une étude intéressante de Bhatti, Hansen et Wass (2012) montre que la participation électorale est plus élevée chez les jeunes de 18 ans que chez les électeurs âgés de 19 à 21 ans. Les auteurs concluent que cela pourrait justifier un abaissement de l'âge de la majorité électorale, surtout si l'on crée un climat favorable à la participation au vote, par exemple dans le cadre de l'éducation formelle.

L'Étude internationale sur l'éducation civique et citoyenne (ICCS), réalisée en 2009, s'est penchée sur l'âge de la majorité électorale dans 38 pays. Il est de 18 ans dans la majorité des pays, à l'exception de Taïwan (20 ans), de l'Indonésie et de la Corée du Sud (17 ans) et de l'Autriche (16 ans). La Slovaquie a adopté une approche très originale. Dans ce pays, le droit de vote est obtenu à l'âge de 18 ans, mais les personnes qui ont un emploi rémunéré peuvent voter dès 16 ans (Schulz *et al.*, 2010, p. 39). En Norvège, 20 communes ont participé à une expérience consistant à abaisser l'âge de la majorité électorale (à 16 ans) lors des élections locales de 2011. Les communes ont organisé des campagnes et mis en place des mesures visant ces groupes d'électeurs. Les résultats de l'expérience sont en cours d'évaluation (Aars, 2012 ; ministère norvégien des Collectivités territoriales et du Développement régional, 2011). On sait également que tous les jeunes âgés de plus de 16 ans ont le droit de vote dans certaines villes

(par exemple Vienne, en Autriche) et pour certaines élections : législatives (Autriche), régionales (plusieurs Länder allemands) et paroissiales (toutes les paroisses de Finlande).

## La démocratie directe

Il existe de nombreuses alternatives aux formes existantes de démocratie représentative. Dans la démocratie directe, ce sont les citoyens qui, en votant, prennent des décisions sur des mesures qui les intéressent et établissent les priorités. Selon H. Butkovic, la démocratie en tant que gouvernement du peuple est renforcée lorsque les citoyens ont le choix de se prononcer librement sur un certain nombre de questions. Parmi les Etats membres de l'Union européenne, il existe une certaine hétérogénéité en ce qui concerne les droits des citoyens de participer aux processus démocratiques (Butković, 2010, p. 34-37). En Suisse, selon Kaufmann *et al.* (2010), les procédures de démocratie directe ont été mises en place dès le XIX<sup>e</sup> siècle et progressivement perfectionnées. La démocratie directe signifie qu'un vote populaire a lieu soit à la demande d'un groupe d'électeurs, soit parce qu'il est prévu par la Constitution. Le gouvernement ne peut pas organiser un vote populaire sur une question de fond : la démocratie directe suppose l'existence et l'utilisation d'outils de partage du pouvoir politique qui sont entre les mains des citoyens et servent leurs intérêts. Toutes les procédures de vote populaire ne relèvent pas de la démocratie directe. Un plébiscite a un effet assez différent d'un vrai référendum. La démocratie directe renforce le pouvoir des citoyens, tandis que les plébiscites sont des instruments d'exercice du pouvoir pour ceux qui sont au pouvoir. Beaucoup de malentendus et de confusions pourraient être évités si l'on distinguait clairement les procédures de démocratie directe et de plébiscite, ou si elles étaient désignées par des noms différents (Kaufmann *et al.*, 2010, p. 7-9).

Du point de vue de la démocratie directe, les initiatives mises en œuvre au niveau communal en Finlande sont des « initiatives invitant à examiner une question », qui permettent aux citoyens de soumettre une proposition que le corps législatif est alors tenu d'examiner. Cependant, à la différence des « initiatives populaires », les initiatives de ce type déclenchent un vote (référendaire) et ne sont donc pas un instrument de démocratie directe, mais de démocratie participative.

Il est important de noter, cependant, que si la démocratie directe peut être considérée comme une mesure complémentaire visant à améliorer la culture démocratique, les enfants et les adolescents sont exclus du processus s'ils n'ont pas l'âge de voter. Pour améliorer les mécanismes directs dans le cas des jeunes, il faut donc faire appel à des procédures différentes. Donner à chaque jeune fréquentant une école ou résidant dans un quartier ou une commune la possibilité d'être consulté pourrait être un exemple d'application des idéaux de la démocratie directe en vue d'encourager la participation au niveau local (Feldmann-Wojtachnia *et al.*, 2010, p. 18). La possibilité de participer en tant qu'individu à la prise de décisions revêt donc une importance particulière dans ce contexte. Ce point est crucial dans les pays où les mécanismes de participation mis en place pour les jeunes sont généralement axés sur des groupes, comme les conseils de jeunes ou les conseils scolaires, et où les mécanismes de participation individuelle sont peu développés ou ont été négligés.

## La démocratie participative

Les tenants de la démocratie participative estiment que la démocratie directe ou représentative n'est pas suffisante et que des lieux qui sont habituellement considérés comme apolitiques, tels que l'école, le lieu de travail ou les organisations de jeunesse, peuvent être des espaces de décision démocratique. En participant dans ces différents cadres, les citoyens ont le moyen de peser sur leur environnement proche. La démocratie sur le lieu de travail ou la budgétisation participative sont des exemples pratiques de démocratie participative (Dryzek et Dunleavy, 2009, p. 212-213). Selon Morrow, les théories de la démocratie participative affirment que les décisions sont meilleures si elles reflètent les intérêts des personnes qui participent au processus. On pourrait ajouter que la démocratie participative donne au citoyen le sentiment qu'il peut influencer sur les décisions prises en matière de politique publique. L'image idéale du citoyen est celle d'un participant actif, et non d'un citoyen ayant une relation purement formelle au système politique (Morrow, 2005, p. 381).

La démocratie participative semble bien adaptée aux enfants et aux adolescents parce qu'il n'y a pas de limite d'âge inhérente à la participation. En tant que participants, les enfants et les adolescents sont considérés comme des acteurs puissants de leur propre vie et comme des citoyens dans leur communauté. Cela peut transformer la relation de pouvoir entre les jeunes et les adultes (John, 2003, p. 208-209). Selon J. Hart, en participant, le jeune peut acquérir de nouvelles aptitudes, prendre confiance en soi, créer des réseaux et, dans l'idéal, entretenir des relations plus égalitaires avec les adultes. Outre le niveau personnel, la transformation pourrait concerner également le niveau institutionnel dans la mesure où différentes organisations pourraient apprendre à mieux répondre aux besoins, aux espoirs et aux idées des jeunes (Hart, 2008).

Il existe de nombreux instruments pour encourager la participation des jeunes. De fait, la plupart des mécanismes de participation structurés devraient être considérés comme participatifs. Les conseils de jeunes, par exemple, ne sont pas des mécanismes de démocratie représentative parce qu'ils n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions indépendantes sur les politiques suivies concernant la jeunesse. En revanche, ils peuvent contribuer au processus décisionnel en s'exprimant ou en clarifiant la position des jeunes. La vraie question qui se pose concernant l'efficacité des mécanismes participatifs est celle de la répartition du pouvoir. Si le pouvoir n'est pas redistribué, et si les jeunes doivent s'adapter aux décisions et aux structures élaborées par la société des adultes, les processus participatifs pourraient être *in fine* désresponsabilisants (Farthing, 2012, p. 83). Selon Mary John (2003, p. 209), « une participation sans influence n'est rien d'autre que de la poudre aux yeux ». Ce constat est parfaitement exprimé par un jeune en Finlande :

« A mon avis, il ne sert à rien d'organiser des conseils de jeunes, des forums sur l'avenir, des auditions, des boîtes d'initiation ou autres pour donner l'impression que l'on écoute les jeunes, si l'on n'est pas capable de leur donner une responsabilité et du pouvoir. C'est bien de dire à des personnes extérieures que l'on est à l'écoute des jeunes dans cette commune, mais encore faut-il réfléchir sérieusement aux possibilités dont disposent les jeunes d'avoir une réelle influence » (Huhtala et Tontti, 2005, p. 43).

## La démocratie délibérative

L'idée de démocratie délibérative souligne que la démocratie est une question de communication, le but étant de faire connaître ses arguments et de réfléchir à ceux des autres (Dryzek et Dunleavy, 2009, p. 215). La démocratie ne consiste donc plus seulement à voter, participer ou s'exprimer directement, mais à s'engager dans un dialogue et à s'efforcer de trouver un terrain d'entente sur des questions communes. Selon plusieurs auteurs, l'idéal de la délibération repose sur l'idée d'une rationalité communicative qui peut déjouer les tentatives de tricher, de diriger habilement ou de manipuler des personnes en faveur de la même opinion (Honneth, 2009, p. 169 ; Habermas, 1981). Dans la délibération, on ne peut pas s'appuyer sur des experts ou des positions de force, car tout repose sur le pouvoir du meilleur argument. L'argumentation publique et le débat d'idées entre des citoyens égaux débouchent sur des solutions aux problèmes publics.

Selon J. Cohen, la politique démocratique délibérative est soumise à trois conditions. Premièrement, il faut une délibération publique sur le bien commun. Comme il existe probablement plusieurs interprétations de ce qu'est le bien commun, les citoyens doivent l'envisager dans une large perspective, et non en avoir une vision étroite et marquée par des intérêts particuliers. Deuxièmement, l'égalité doit être manifeste entre les citoyens. Les possibilités d'engagement politique doivent être indépendantes de la position sociale ou économique. Troisièmement, la politique doit être organisée de telle sorte qu'elle puisse être une source de respect de soi et créer un sentiment de compétence politique. Elle doit forger l'identité des citoyens (Cohen, 1998, p. 143-144). Ces trois conditions montrent également l'importance de prendre les jeunes au sérieux, de respecter leurs idées et de dialoguer avec eux, en tant que partenaires égaux.

Des modèles propres à encourager le débat avec les jeunes se développent. Certaines études montrent que si les jeunes ne sont pas intéressés par les procédures formelles de la politique des partis, beaucoup d'entre eux souhaiteraient néanmoins être entendus par les responsables politiques et associés aux processus de délibération dans le cadre des structures existantes de la société (Harris *et al.*, 2010). L'un des auteurs de cet article a participé activement à l'élaboration d'une méthode de délibération intitulée « journée de débat » qui réunit des jeunes et des responsables municipaux.

Des journées de débat sont organisées dans plus de 60 communes finlandaises depuis 2008 en vue de susciter le débat entre des jeunes et des décideurs locaux d'une manière délibérative. L'objectif est de développer des services locaux en tenant compte du point de vue des adolescents représentant différents organismes, par exemple les conseils d'élèves, les conseils de jeunes, les visiteurs de clubs de jeunes et les adolescents engagés dans des activités de jeunesse ciblées. Ces journées commencent par un travail en groupes où les jeunes font connaissance et se familiarisent avec les points de vue des autres. Ces échanges renforcent aussi leurs propres opinions sur l'état des services communaux. Le débat porte principalement sur les questions, revendications, litiges ou propositions présentés par les jeunes aux adultes, ce qui permet de concentrer la discussion sur des thèmes importants pour les premiers. Dans plusieurs communes, on a observé que la délibération avait porté ses fruits et que le débat ne s'était pas résumé à des « phrases creuses » ou

du « simple bavardage ». Les journées de débat ont donc influencé les opinions des personnes présentes (voir Pekonen, 2011, p. 8, 35, 69). Plusieurs études montrent que les décideurs ont commencé à avoir confiance dans les capacités des jeunes à intervenir dans des questions d'ordre communal. Dans certaines communes, on envisage de consulter les jeunes à un stade plus précoce de la décision et de la planification. Le principe des journées de débat peut s'appliquer à d'autres groupes d'âge. Par exemple, des enfants et des seniors ont participé à une telle démarche délibérative (Gretschel et Laine, et Junttila-Vitikka, 2013).

Lors de ces journées, la délibération repose sur les connaissances et l'expérience des jeunes eux-mêmes. Des jurys citoyens ont été organisés pour obtenir l'opinion des jeunes sur des questions plus complexes. Dans ces jurys, les participants peuvent examiner des informations fournies par des experts sur la question qui leur est soumise. Au pays de Galles, par exemple, des jeunes âgés de 16 à 19 ans ont examiné les principes de la technologie des « bébés sur mesure » (Iredale *et al.*, 2006). Dans le premier jury de jeunes mis sur pied en Finlande, le thème était « la participation à la communauté scolaire » (université de Vaasa, 2010 ; Raisio et Ollila, 2011).

## La contre-démocratie

La participation démocratique est généralement considérée comme un engagement dans un processus démocratique. L'idée que la participation des jeunes soit automatiquement une expérience positive pour ces derniers est très critiquée. Selon R. Farthing, ces critiques reposent sur le constat que la participation ne change pas le rapport de force parce que les modalités de participation sont organisées par des adultes et que les jeunes doivent accepter des rôles, des structures, voire un discours préétabli. La participation renforce donc le rapport de force qu'elle est censée changer (Farthing, 2012). Ce constat a conduit certains théoriciens comme S. Zizek (2008, p. 474) à affirmer que « notre "passivité", notre refus de participer, peut porter un coup à la structure de pouvoir en la délégitimant radicalement et en empêchant son fonctionnement normal ». Ainsi, il pourrait être judicieux d'examiner quelle forme de politique pour les jeunes existe en dehors du champ de la démocratie représentative, directe, participative ou délibérative. Pour Farthing, la désaffection de la jeunesse à l'égard de la politique peut être considérée comme un rejet des anciennes pratiques qui sont incapables de répondre aux défis de la mondialisation et aux enjeux environnementaux. Il affirme que le fait de ne pas donner le pouvoir à un système politique est une manière d'ouvrir la voie à de nouvelles formes d'engagement (Farthing, 2010).

Pour le théoricien de la politique Pierre Rosanvallon, une nouvelle culture démocratique est en train d'apparaître. Il parle de « contre-démocratie », un terme qui n'a pas de connotation antidémocratique. Au contraire, la contre-démocratie appartient à la vie démocratique dans la mesure où le citoyen en tant qu'électeur est remplacé par un citoyen qui surveille comment les élus ou les autorités se comportent. L'idée est de s'assurer que les processus démocratiques fonctionnent, non pas en y participant, mais en surveillant, en contrôlant ou en portant un jugement sur les questions concernées. Selon Rosanvallon, la contre-démocratie peut être considérée comme

un aspect de la vie démocratique qui complète les processus délibératifs et représentatifs (Rosanvallon, 2008). Avec ce concept de contre-démocratie, soulignons que l'on peut contribuer à un processus démocratique en refusant de participer directement aux procédures en place. L'idée, si l'on peut dire, est non seulement d'huiler les rouages de la gouvernance, mais aussi de mettre de temps en temps des bâtons dans les roues.

Les méthodes de contre-démocratie telles que les manifestations, les expressions diverses sur internet et autres activités dans les médias sociaux, ainsi que les méthodes militantes légales et illégales, sont aussi largement utilisées par les jeunes. Par exemple, les conseils de jeunes et les associations d'étudiants utilisent les grèves et les manifestations lorsque leur communication ne suscite pas de réponse de la part des décideurs. Cela montre bien que les jeunes peuvent utiliser différentes méthodes d'activisme politique si leurs demandes et leurs besoins ne sont pas pris en considération.

La contre-démocratie semble dépendre dans une certaine mesure de la culture et du système politique. La sociologue finlandaise Eeva Luhtakallio a conduit une étude comparant la Finlande et la France sur ce plan. Selon elle, les militants finlandais se considèrent comme des citoyens et jouent leur rôle en tant que tels. En France, le militantisme est considéré comme une activité politique et une manière d'être en prise avec le monde plutôt que comme un engagement envers le système politique (Luhtakallio, 2010, p. 213-216). Toute forme de participation soulève la même question : dans quelle mesure peut-elle supprimer le pluralisme et les antagonismes dans la politique (Mouffe, 2005) ? Une audition purement technique revient en général à donner un avis sur un ordre du jour déjà prêt, tandis que la participation consiste aussi à ne pas être d'accord avec le processus, à le remettre en question, à s'y opposer ou encore à le contrôler.

## **Instruments de promotion de la participation**

Nous avons analysé dans la première partie la nature ambiguë de la culture démocratique et montré, en examinant différentes conceptions de la démocratie, que le comportement démocratique peut consister à voter, à exprimer une volonté, à participer au niveau local, à échanger avec d'autres sur des questions ayant trait au bien commun ou à résister, et donc qu'il est indispensable de reconnaître la pluralité de la démocratie. Nous analysons, dans cette deuxième partie, les instruments locaux et internationaux de promotion et d'examen de la participation. Premièrement, force est de constater que, lorsqu'on mesure la participation des jeunes, la richesse et la diversité de la démocratie participative quotidienne et culturelle ne sont pas prises en compte. L'Étude internationale sur l'éducation civique et citoyenne (ICCS) offre un bon exemple à cet égard. Deuxièmement, les questionnaires utilisés pour recueillir des informations destinées à éclairer la prise de décision, par exemple dans le cadre du « dialogue structuré » sous les présidences de l'UE, ne permettent pas d'obtenir des informations sur les jeunes ayant un faible capital social. Pour promouvoir la délibération, il faut donc s'assurer que tous les acteurs concernés peuvent contribuer au processus. Troisièmement, l'aménagement d'espaces pour le skateboard en milieu

urbain est pris comme exemple pour souligner la pluralité des processus participatifs. Sur la base de cette analyse, nous affirmons qu'il est de plus en plus nécessaire de tenir compte des différentes formes de vie démocratique et de répondre à cette diversité en créant des mécanismes fondés sur une promotion intensive et qualitative, ainsi que des méthodes de recherche impliquant des groupes et des individus.

## **Prendre en compte la richesse et la diversité de la participation quotidienne**

L'ICCS s'est penchée sur la manière dont les pays préparent leurs jeunes à jouer leur rôle de citoyen (Schulz *et al.*, 2010, p. 15). Elle visait à analyser les résultats des élèves à un test d'éducation civique et citoyenne destiné à évaluer leurs connaissances théoriques et leur compréhension. Elle a également mesuré les comportements et les intentions comportementales des jeunes en matière de participation politique. Les données recueillies par l'ICCS provenaient de plus de 140 000 élèves de 8<sup>e</sup> année (ou équivalent), âgés d'environ 14 ans et fréquentant plus de 5 300 établissements scolaires dans 38 pays. Des rapports communiqués par des chefs d'établissement ou des enseignants ont également été utilisés dans l'analyse. L'étude fait ressortir les différences entre les pays, avec un large éventail de dispositions, de mesures et de résultats d'apprentissage en matière d'éducation civique. Elle montre aussi les différences dans les relations entre les résultats et les caractéristiques des pays, communautés, écoles et classes, ainsi qu'entre les divers aspects du milieu social et du parcours individuel des élèves et leurs résultats en matière d'éducation civique (Schulz *et al.*, 2008 ; Schulz *et al.*, 2010).

Nous avons précédemment mis en évidence l'étendue du champ de la démocratie en proposant cinq cadres conceptuels différents. Nous allons voir maintenant comment les diverses conceptions de la démocratie amènent à se pencher plus avant sur les questions soulevées par l'ICCS. Comme nous l'avons noté plus haut, l'une des principales idées de la démocratie participative est de repolitiser des environnements apparemment apolitiques tels que l'école, le lieu de travail, etc. L'ICCS a posé la question suivante : « Quels aspects des systèmes éducatifs et scolaires sont liés à l'épanouissement de l'esprit civique et de la citoyenneté et aux attitudes à cet égard ? » (Schulz *et al.*, 2008, p. 10). Plusieurs séries d'éléments permettaient de répondre à cette question. Par exemple, les élèves étaient invités à évaluer dans quelle mesure – « importante », « modérée », « faible », « nulle » – leurs avis étaient pris en compte dans le processus de décision concernant : les méthodes d'enseignement ; les matières enseignées ; les matériels d'apprentissage et d'enseignement ; l'emploi du temps ; le règlement de la classe et de l'école (Schulz *et al.*, 2010, p. 164). Du point de vue de la démocratie au sens large, il est encore plus important d'analyser comment les jeunes sont censés influencer sur le processus de décision que les questions concrètes sur lesquelles ils peuvent, ou non, avoir un impact. Les jeunes devraient pouvoir se faire entendre sur les questions liées à l'école au moyen de divers instruments politiques, utilisés seuls ou en combinaison. L'ICCS porte principalement sur les formes représentatives de la démocratie participative comme « voter pour le représentant de la classe ou le parlement scolaire » ou « se présenter comme candidat pour représenter la classe ou siéger au parlement scolaire » (Schulz *et al.*, 2010, p. 135). A notre

avis, les formes individuelles de démocratie participative pour tous les élèves, par exemple la possibilité de proposer une initiative, de participer à des enquêtes et de voter, ainsi que les processus de planification coopérative dans la classe, l'école et la communauté font défaut dans le cadre de l'ICCS. Au niveau collectif, l'étude ne mentionne même pas les réunions de classe.

En ce qui concerne les autres catégories de démocratie, les formes délibératives telles que les jurys de jeunes et les journées de débat auraient pu aussi être incluses. Comme unique forme générale de participation au sein de la communauté, l'étude propose « la participation à des manifestations pacifiques contre les lois considérées comme injustes » (Schulz *et al.*, 2010, p. 95). A notre connaissance, une grève massive est un instrument contre-démocratique que les élèves utilisent pour essayer d'influer sur une décision liée à l'école.

Dans le cadre de la démocratie représentative, il est judicieux de demander aux directeurs d'école si les élèves sont représentés dans les commissions scolaires au niveau des autorités locales. Dans celui de la démocratie directe, le vote populaire sur des thèmes liés à l'école pourrait être un instrument utile selon l'âge des élèves et l'âge de la majorité électorale. En élargissant le champ de la démocratie à d'autres formes de participation politique, qui manquent actuellement, il est possible de légitimer de nombreuses formes de participation effective pour les jeunes. A l'heure actuelle, on s'intéresse plutôt à la question de savoir dans quelle mesure les jeunes s'engagent activement, notamment par le vote, lorsqu'ils deviennent adultes. Les auteurs du rapport international ICCS concèdent également que leur cadre mérite d'être examiné de manière plus approfondie (Schulz *et al.*, 2010, p. 257). Bien entendu, il ne faut pas perdre de vue que, « l'ICCS étant une étude internationale, les concepts concrets et abstraits [...] sont ceux qui peuvent être généralisés dans les sociétés » (Schulz *et al.*, 2008, p. 27). Ajoutons cependant qu'une telle évaluation produit en même temps des informations qui indiquent comment la démocratie pourrait se développer.

### **La difficulté d'atteindre tous les jeunes**

Le questionnaire est une bonne méthode de collecte de données pour l'ICCS. Il est en effet possible par ce moyen d'interroger un grand nombre d'élèves de catégories très diverses. La situation est différente lorsqu'un questionnaire est utilisé pour recueillir des informations lors – par exemple – des « cycles de consultations nationales menés dans le cadre du dialogue structuré sous les présidences de l'UE de différents pays ». Le dialogue structuré peut être considéré comme une manifestation de démocratie délibérative. Selon Jürgen Habermas, le succès des processus délibératifs dépend de la qualité des procédures et des conditions de communication, mais aussi de l'interaction entre les processus institutionnalisés et les opinions publiques informelles (Habermas, 1996, p. 298).

D'après la résolution du Conseil de l'Union européenne (2011/C 164/01), l'objectif du dialogue structuré est d'associer un éventail diversifié de jeunes et d'organisations de jeunesse aux consultations, à tous les niveaux. Les résultats des consultations nationales, sous la forme de rapports nationaux examinés et compilés par le Comité

directeur européen, sont présentés aux conférences de l'UE sur la jeunesse. Il est également indiqué dans la résolution que, par sa conception, le processus a permis aux jeunes de toute l'Union européenne d'exprimer leur point de vue et leurs idées au cours de la même phase de consultation sur un thème prioritaire commun. Le texte prévoit que la participation des jeunes moins favorisés doit être encouragée. Comme le souligne la Commission européenne, « une attention spéciale doit être accordée aux jeunes moins favorisés. Ils doivent faire partie intégrante du dialogue tout en recevant un traitement spécial prenant en compte la spécificité de leurs problèmes et de leurs préoccupations » (Commission européenne, 29 avril 2008).

Pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 30 juin 2011, le Conseil de l'UE est convenu de donner la priorité au thème de l'emploi des jeunes dans le processus de dialogue structuré. A cet égard, il est indiqué dans le recueil du premier cycle du dialogue structuré (« Compendium of the first cycle of the Structured Dialogue cycle », 2011, p. 15) que, « dans le cadre du processus de dialogue, des consultations et des débats en ligne ont été organisés avec des milliers de jeunes dans toute l'Europe. Selon ce rapport, les consultations nationales ainsi que les résultats communs des conférences et des débats de l'UE sur la jeunesse avaient eu une incidence sur les conclusions du Conseil concernant la promotion de l'emploi des jeunes en vue de réaliser les objectifs de l'Europe pour 2020 » (voir Conseil de l'Union européenne, 17 juin 2011). Puisque l'on ne sait pas qui étaient les jeunes consultés au niveau national, on peut supposer qu'un tel système n'incite que les jeunes les plus actifs à répondre, alors qu'il est indispensable de disposer de données sur les problèmes et le vécu des jeunes venus d'horizons divers pour planifier efficacement les processus politiques européens. Cela a été le cas également lorsque la version finlandaise du « modèle de garantie pour les jeunes »<sup>1</sup> a été mise en place. La planification des méthodes du modèle prévoyait l'utilisation d'un questionnaire électronique ouvert (N > 6 300) pour recueillir les avis des jeunes qui échappent aux cadres classiques – école, formation, stage, réinsertion. Ainsi, la question de l'inégalité a été mise en lumière lorsque le Conseil national des jeunes a demandé aux organisations de jeunesse enregistrées d'encourager leurs membres à s'exprimer (et donc à exprimer les opinions de tous les jeunes) en remplissant des questionnaires en ligne – appel qui n'a cependant pas touché les jeunes qui n'en étaient pas des membres actifs.

Le dialogue structuré, tentative sincère de promouvoir la démocratie délibérative, montre que le succès de la délibération (qui permet à tous les arguments et points de vue de s'exprimer) dépend, au moins en partie, de l'efficacité de la communication avec différents groupes de jeunes. Il s'ensuit que des mécanismes participatifs différents sont nécessaires pour créer les conditions de la coopération. En pareil cas, pour garantir la démocratie, il faut recourir à des méthodes d'enquête participatives plus intensives et plus qualitatives pour atteindre les jeunes (groupes ou individus) qui vivent en marge de nombreux services sociétaux.

---

1. Le modèle de « garantie sociale pour les jeunes » est l'un des programmes phares du Gouvernement finlandais. L'objectif de ce programme est d'offrir à tous les jeunes de moins de 25 ans et de moins de 30 ans un emploi, une formation, des études, un stage ou un programme d'insertion dans les trois mois après leur inscription au chômage (ministère de l'Emploi et de l'Economie, 2011 ; ministère des Finances, 2011, p. 20-21).

## La politique au quotidien : aménager des skateparks

Enfin, dernier exemple, nous utiliserons le processus d'aménagement d'un espace pour la pratique du skateboard afin d'illustrer la manière dont les jeunes peuvent participer à la vie de leur environnement immédiat. Notre idée est d'identifier un modèle de coopération démocratique efficace dans cette démarche consistant à associer les jeunes au processus d'aménagement d'un espace pour la pratique du skateboard, du roller et de la trottinette. Le modèle est fondé sur l'expérience des pratiquants et des agents municipaux dans 10 collectivités locales finlandaises (Gretschel *et al.*, 2012). L'exemple a ses limites, car la culture du skate est généralement urbaine et liée au genre, mais il faut, pour analyser un contexte local, examiner des cas spécifiques. À partir des skateurs, nous voulons montrer les difficultés rencontrées pour répondre à la participation des jeunes dans des dossiers précis et à des formes de participation significatives sur les plans culturel et local. L'objectif est ici d'examiner comment les processus de démocratie participative, de démocratie directe et de contre-démocratie se combinent dans la prise de décision locale. Dans cette « politique du quotidien », la participation des jeunes pourrait être exemplaire et fondée sur des réseaux plutôt que structurelle et à long terme (Vromen et Collin, 2010).

Le processus d'aménagement de skateparks a révélé des différences considérables dans la manière dont les besoins des pratiquants ont été pris en compte par l'administration locale, et a montré de façon frappante le rôle que celle-ci pouvait jouer dans la création de mécanismes participatifs. Dans une ville, le directeur chargé des sports a aidé une association de skateurs à trouver un lieu pour leur pratique. Dans une autre, le directeur a fait exactement l'inverse en traitant a priori les skateurs de vandales alors qu'ils pouvaient être les locataires des lieux. Dans les deux cas, on a fini par trouver un espace. Concernant le dernier exemple, un militant interrogé a déclaré qu'il s'était dit que « c'était la dernière fois qu'il mettait les pieds dans ce bureau ». La manière dont les skateurs ont été traités dans ce cas a terni l'idéal de bonne administration (voir par exemple le Code européen de bonne conduite administrative, 2005). Elle a aussi sapé les efforts déployés pour inciter les jeunes à participer. Aucun soutien n'a été donné à un groupe de jeunes gens actifs pour qu'il puisse mener à bien son initiative. Il faut donc, pour cultiver différentes formes de participation, changer d'attitude et de comportement professionnel.

La culture démocratique exige des structures stables. Ces structures doivent aussi être suffisamment flexibles pour répondre aux nouvelles formes de culture des jeunes. En particulier, les formes délibératives et participatives de démocratie ne devraient pas exclure certains groupes. À cet égard, l'aspect démocratique du processus est un échec. Les personnes qui pratiquent le skateboard devraient avoir les mêmes droits que ceux qui ont d'autres loisirs. Elles devraient au moins bénéficier d'une aide, voire d'un investissement, de la part de leur administration locale, lorsqu'elles créent ou améliorent des installations. L'objectif recherché est non seulement d'accroître le degré de démocratie dans le processus de planification et de décision, mais aussi de faciliter l'accès des nouveaux pratiquants ou des pratiquants susceptibles d'utiliser le nouvel espace en tenant compte également de leur avis. Il est par ailleurs important de prendre en compte les besoins liés au genre dans les processus de planification. Les entretiens montrent que les jeunes

filles qui pratiquent le skateboard ont souvent besoin de structures plus facilement accessibles, notamment s'il s'agit de leur première participation.

Selon les données collectées dans 10 villes finlandaises, les pratiquants participent désormais aux processus de planification des skateparks. Des enseignements ont été tirés après l'aménagement de plusieurs espaces inutilisables, dont certains avaient été fournis « clés en mains » grâce à la générosité de donateurs. Cependant, bien que le niveau de coopération avec les pratiquants se soit renforcé, la collaboration avec les pratiquants expérimentés n'est pas mise en œuvre à tous les stades du processus. Par exemple, les ouvriers ont commis des erreurs portant sur quelques millimètres critiques lors de la pose du revêtement. Le revêtement inutilisable montre clairement que des formes renforcées de démocratie délibérative et participative sont bénéfiques pour la communauté tout en améliorant les services publics si l'expertise quotidienne est respectée.

Lorsqu'on analyse le champ de la démocratie dans les processus ci-dessus, on peut noter que les experts en matière de skateboard appartiennent souvent à une génération plus ancienne, à ceux qui ont adopté ce mode de vie il y a plusieurs années, voire quelques décennies. En Finlande, ces experts sont souvent des hommes âgés de plus de 30 ans. Ils sont l'âme des associations de skateboard enregistrées aux niveaux communal et national, et les pouvoirs locaux les invitent à participer aux processus d'aménagement. Or, on oublie souvent que des personnes jeunes et non sportives peuvent aussi apporter beaucoup d'expertise au processus. Elles sont, par exemple, très conscientes de l'ouverture sociale des espaces sportifs en question. La planification fait clairement appel à des processus participatifs et délibératifs différents, mais ils ont tendance à être trop étroits, en particulier s'ils ne peuvent toucher la principale source d'utilisateurs potentiels. Pour utiliser le langage d'Habermas, la formation de l'opinion – et de la volonté – démocratique exige de prêter attention à différents groupes (Habermas, 1996, p. 299). Il est peut-être facile pour l'administration de travailler avec les associations établies mais, ce faisant, elle ne réalise pas les idéaux de la démocratie délibérative ou participative qui visent à proposer une alternative à la culture des experts.

Le bon entretien des structures de skateboard ne dépend pas toujours de la situation économique de la ville. Selon les données collectées en Finlande, on peut supposer que, dans plusieurs villes, les skateparks ne sont pas entretenus avec le même soin que les autres installations sportives. L'autorité municipale joue un rôle de « portier » lorsqu'elle définit la politique sportive au niveau local et répartit les investissements entre les différents sports. Or, les organes de la démocratie représentative peuvent avoir une image très traditionnelle du sport. Le skateboard est une manifestation de la jeunesse et de la culture sportive. Dans certains cas, ni les jeunes ni le service des sports de la collectivité locale ne prennent au sérieux la question de l'entretien du skatepark. On notera par ailleurs que les villes semblent avoir beaucoup de difficultés à réagir aux besoins liés à un accroissement du nombre de skateurs, d'autant que leur niveau tend souvent à s'améliorer. Or la collectivité locale met un temps considérable à augmenter les niveaux de difficulté des installations de skateboard. Contrairement aux pistes de ski de fond, aux rings de boxe ou aux piscines, qui ont un profil assez stable en Finlande, les espaces pour le skateboard, le snowboard et le vélo « freestyle » ont des profils qui changent constamment. Les autorités locales devraient être sensibles aux caractéristiques des différents sports. Le skateboard en

tant que sport et phénomène culturel pour les jeunes offre un champ de coopération fructueux pour les services municipaux chargés de la jeunesse et des sports. Les skateparks pourraient être des oasis évolutives et uniques en leur genre de culture jeune et sportive. Au lieu de quoi, de nombreuses communes finlandaises commandent des installations toutes prêtes sur le même catalogue.

## Répondre à la multiplicité

Dans les deux premiers exemples concrets susmentionnés (l'étude ICCS et le dialogue structuré), l'initiative et le choix des structures relèvent des adultes. Le troisième exemple, celui concernant le skateboard, montre que les jeunes proposent parfois eux-mêmes une initiative, mais il s'agit généralement de projets ponctuels et à court terme. Comme cela a été indiqué, la difficulté à répondre à la demande des jeunes montre que la culture politique n'est pas toujours prête ou apte à saisir les opportunités démocratiques que de tels projets peuvent faire apparaître.

Les trois exemples ci-dessus mettent en évidence un certain nombre de points. Premièrement, les formes de démocratie mises en œuvre dans ces exemples n'exploitent pas tous les aspects de la vie démocratique décrits dans la première partie. Deuxièmement, le choix des instruments démocratiques réduit généralement le groupe cible. L'une des choses les plus difficiles dans une société polarisée est de veiller à ce que toutes les voix aient droit au chapitre. Il est particulièrement difficile d'atteindre les jeunes ayant un capital social faible et en situation de fragilité sur le marché du travail. Il est donc vital de reconnaître que les mécanismes démocratiques existants ne parviennent pas à atteindre une large base de jeunes. Et, troisièmement, la politique quotidienne et à court terme ne devrait pas être oubliée dans la politique locale. Le lien entre ce comportement démocratique et des processus à long terme exige de mettre en place une interface tangible entre les différents concepts de démocratie. Compte tenu des considérations qui précèdent, la conception de la démocratie doit être suffisamment large pour en couvrir tous les aspects pertinents, ce qui pourrait permettre de toucher davantage de jeunes qu'à présent.

Les cinq conceptions de la démocratie indiquent que la démocratie a des dimensions sociales (travailler ensemble, participer, interagir, contrôler l'administration) et des dimensions individuelles (la décision de participer et de s'exprimer). Le Conseil de l'Union européenne (17 juin 2011) a récemment invité tous les Etats membres à mettre en place « une approche intégrée similaire à la "Garantie pour la jeunesse" qui existe déjà dans un certain nombre d'Etats membres ». Dans le présent article, nous avons présenté deux exemples (des dialogues structurés insuffisamment fréquents, des questionnaires trop ouverts pour couvrir tous les types de jeunes) qui montrent que la planification nationale ou européenne sur des questions telles qu'une « garantie pour la jeunesse » doit éviter dans une certaine mesure que les jeunes actifs ne soient pas les seuls à pouvoir participer aux auditions organisées pour guider les décisions. Nous affirmons que la démocratie ne peut s'épanouir dans ces cas-là que si l'on utilise des méthodes plus qualitatives et plus intensives, s'appuyant sur des contacts directs avec des groupes et des individus, afin d'atteindre les jeunes qui sont en marge de nombreux services sociétaux.

## Conclusion

Au début de notre article, nous avons observé que le vote était souvent considéré comme le seul indicateur pertinent de l'activité politique des citoyens. Si tel est le cas, l'analyse repose sur un cadre qui ne permet pas de comprendre la démocratie. Dans une société démocratique, la définition des programmes et des priorités thématiques dans les processus de décision devrait être fondée sur une analyse de l'activité des citoyens dans différentes sphères démocratiques. Cela nécessite d'examiner les diverses manifestations de la démocratie à la lumière des différentes conceptions de la nature de celle-ci. Nous avons indiqué que la question de l'apathie et de la passivité de la jeunesse pourrait être biaisée parce que la nature de la démocratie dont les jeunes se seraient détournés ne repose pas sur une interprétation suffisamment large. Les définitions étroites donnent une fausse image de la jeunesse et peuvent même rendre les jeunes invisibles, empêchant les mécanismes d'apporter une réponse appropriée à leurs besoins.

Reconnaître le pluralisme de la démocratie et y répondre en conséquence peut conduire à se demander s'il est raisonnable de promouvoir la participation, sachant que satisfaire les besoins des jeunes demande beaucoup de temps et d'efforts. On peut répondre positivement à cette question en invoquant les bienfaits apportés en termes de développement (aider les jeunes à acquérir un comportement démocratique), de services (mettre en place des services plus efficaces en écoutant les utilisateurs réels), de démocratie (plus les citoyens sont intéressés par des questions communes, plus ils sont prêts à s'engager démocratiquement), mais aussi du point de vue des communautés (plus il y a de groupes qui se sentent acceptés en tant que membres légitimes d'une communauté, plus celle-ci sera sûre, confiante et créative). Pour toutes ces raisons, on voit que la participation des jeunes ne concerne pas que ces derniers, mais qu'elle nous concerne tous.

Une des stratégies permettant d'élargir la participation est de corriger les lacunes d'un système qui empêche certaines personnes de voter à cause de leur âge. Le Conseil de l'Europe a souligné la nécessité d'étudier la possibilité d'abaisser l'âge de la majorité électorale à 16 ans dans tous les pays et dans tous les types d'élection (Conseil de l'Europe, 2011). Si cet âge était abaissé, les questions qui intéressent les jeunes de moins de 18 ans seraient plus visibles dans la démocratie représentative – où la voix des jeunes est souvent absente. Une autre solution est de créer un mécanisme démocratique participatif qui imite les structures représentatives. Par exemple, les conseils scolaires et les conseils de jeunes sont des forums où le capital social et la prise de responsabilités concernant des questions communes s'accroissent grâce à l'expérience acquise et à l'accompagnement dont bénéficient ces groupes. Nous considérons que ces solutions sont des étapes indispensables sur la voie d'une plus grande participation, mais nous tenons à souligner que d'autres types de solutions sont de surcroît nécessaires. Il faut également craindre les mesures purement symboliques dans ce domaine, qui ne permettraient qu'à une fraction de jeunes d'être représentés et conduiraient ceux qui ne le sont pas à prendre encore plus leurs distances vis-à-vis de la société.

En résumé, le plus important pour améliorer la démocratie ou amener les jeunes à y participer est de clarifier le concept même de démocratie. La culture démocratique

peut revêtir de nombreuses formes. La question n'est donc pas seulement de savoir comment les besoins des jeunes peuvent être modelés de manière à stimuler leur intérêt dans la démocratie représentative, mais aussi comment la société pourrait être réformée en vue de créer une culture polyphonique axée sur la participation.

## Bibliographie

\* Disponible en finlandais uniquement.

Aars J., « Democratic Renewal in Local Government : Lessons from Recent Democratisation Programs in Norway », presentation lors du 41<sup>e</sup> Congrès de l'Association finlandaise pour les études de l'administration locale, 2012 : [www.kunnallistiede.fi/KTY/KTP%202012%20Jacob%20Aars.pdf](http://www.kunnallistiede.fi/KTY/KTP%202012%20Jacob%20Aars.pdf) (consulté le 20 décembre 2012).

\*Alanen L., « Johdatus lapsitutkimukseen » [Introduction à la recherche sur l'enfance], in L. Alanen et K. Karila (dir.) *Lapsuus, lapsuuden instituutiot ja lasten toiminta* [L'enfance, les institutions pour l'enfance et l'action pour les enfants], Vastapaino, Tampere, 2009.

Beck U., *Democracy without enemies*, Polity Press, Cambridge, 1998.

Bhatti Y., Hansen K. et Wass H., « The relationship between age and turnout : A roller-coaster ride », *Electoral Studies*, 31, 2012, p. 588-593.

Butković H., « How is Democracy Applied within the EU : Combining Elements of Traditional and Innovative Democratic Practice », *Politička misao*, vol. 47, n° 5, 2010, p. 27-43.

*Code européen de bonne conduite administrative*, The European ombudsman, L'Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2005.

Cohen J., « Deliberation and Democratic Legitimacy », in R. E. Goodin et P. Pettit (dir.), *Contemporary Political Philosophy*, Blackwell, Oxford, 1998.

Coleman S. (2007), « How democracies have disengaged from young people », in B. D. Loader, (dir.), *Young Citizens in Digital Age. Political Engagement, young people and new media*, Routledge, Londres, 2007.

Commission européenne (EAC/D1/JK/D 2008), « The new concept of the European structured dialogue with young people », Direction générale de l'éducation et de la culture, 2008 : [http://ec.europa.eu/youth/documents/doc776\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/youth/documents/doc776_en.pdf) (consulté le 19 décembre 2012).

« Compendium of the first cycle of the structured dialogue », The structured dialogue with young people and youth organisations on youth employment during the Spanish, Belgian and Hungarian EU presidencies, the Youth Department of the Ministry of National Resources of Hungary, 2011 : [http://ec.europa.eu/youth/news/20120203\\_compendium\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/news/20120203_compendium_en.htm) (consulté le 19 décembre 2012).

Conseil de l'Europe, « Renforcement de la démocratie par l'abaissement de la majorité électorale à 16 ans », rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, Doc. 12546, 2011 : <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=13110&Language=EN> (consulté le 20 décembre 2012).

Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil – Promouvoir l'emploi des jeunes pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 », 17 juin 2011), [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/lsa/122831.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/lsa/122831.pdf) (consulté le 19 décembre 2012).

Conseil de l'Union européenne, « Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the structured dialogue with young people on youth employment » (2011/C 164/01), 2011 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:164:0001:0004:EN:PDF> (consulté le 19 décembre 2012).

Dryzek J. S. et Dunleavy P., *Theories of a democratic state*, Palgrave MacMillan, New York, 2009.

\* Eskelinen T., Gretschel A., Kiilakoski T., Kiili J., Korpinen S., Lundbom P., Matthies A.-L., Mäntylä N., Niemi R., Nivala E., Ryyänen A. et Tasanko P., « Lapset ja nuoret subjekteina päätöksenteossa » [Les enfants et les jeunes, sujets de la prise de décision], in A. Gretschel et T. Kiilakoski (dir.), *Demokratiaoppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa* [Une leçon en démocratie. Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes adultes au début du XXI<sup>e</sup> siècle], Finnish Youth Research Network, 2012, p. 35-94.

Farthing R., « The politics of youthful antipolitics : representing the "issue" of youth participation in politics », *Journal of Youth Studies*, vol. 13, n° 2, 2010, p. 181-195.

Farthing R., « Why Youth Participation? Some Justifications and Critiques of Youth Participation Using New Labour's Youth Policies as a Case Study », *Youth & Policy*, 109, 2012, p. 71-97

Feldmann-Wojtachnia E., Gretschel A., Helmisaari V., Kiilakoski T., Matthies A.-L., Meinhold-Henschel S., Roth R. et Tasanko P., « Youth participation in Finland and Germany. Status analysis and data based recommendations », Réseau finlandais de recherche sur la jeunesse, Fondation Bertelsman et Groupe de recherche « La jeunesse et l'Europe » au Centre de recherche politique appliquée, Ludwig-Maximilians-universität de Munich, 2010 : [www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisut/verkkojulkaisut](http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisut/verkkojulkaisut) (consulté le 22 novembre 2012).

Fieldhouse E., Tranmer M. et Russell A., « Something about young people or something about elections ? Electoral participation of young people in Europe : Evidence from a multilevel analysis of the European Social Survey », *European Journal of Political Research*, 46, 2007, p. 797-822

\*Gretschel A. et Kiilakoski T. (dir.), « Demokratiaoppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa » [Une leçon en démocratie. Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes adultes au début du XXI<sup>e</sup> siècle], Finnish Youth Research Society/ Network, 2012.

\* Gretschel A., Koskinen S. et Junttila-Vitikka P., « Yhdyskunta- ja liikuntasuunnittelu : esimerkinä skeittialueet ja leikkipuistot » [Communauté et aménagement sportif : exemples d'aires de jeux et d'aménagement pour le patin], in A. Gretschel et T. Kiilakoski (dir.), *Demokratiaoppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa* [Une leçon en démocratie. Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes adultes au début du XXI<sup>e</sup> siècle], Finnish Youth Research Society, Helsinki, 2012, p. 35-94.

\*Gretschel A., Laine S. et Junntila-Vitikka P., *Kuntalaisten kokemustietoliikunta paikkojen laadun arvioinnissa* [L'expérience des citoyens locaux dans l'évaluation de la qualité des installations sportives], Valtion liikuntaneuvoston julkaisu 2013, p. 1 [publication du Conseil national finlandais du sport], yhteisjulkaisu Nuorisotutkimusseura ry:n kanssa [publication conjointe avec le Réseau de recherche sur la jeunesse finlandaise, 2013.

Habermas J., *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Francfort, 1981.

Habermas J., *Between Facts and Norms*, MIT Press, Cambridge, 1996.

Harris A., Wyn J. et Younes S., « Beyond apathetic or activist youth : "Ordinary" young people and contemporary forms of participation », *Young*, vol. 18, n° 1, 2010, p. 9-32.

Hart J., « Children's Participation and International Development : Attending to the Political », *International Journal of Children's Rights*, 16, 2008, p. 407-418.

\**Helsingin Sanomat*, « Kuinka vaaleista saisi kiinnostavammat » [Comment rendre les élections plus intéressantes ?], éditorial du 30 octobre 2012.

Honneth A., *Pathologies of Reason. On the Legacy of Critical Theory*, Columbia University Press, New York, 2009.

\*Huhtala S.-P. et Tontti A., « Uusi nuorten Rovaniemi » [Rovaniemi, nouvelle ville des jeunes], thèse, université Humak des sciences appliquées, 2005.

Iredale R., Longley M., Thomas C. et Shaw A., « What choices should we be able to make about designer babies ? A Citizens' Jury of young people in South Wales », *Health Expectation*, 9 (3), 2006, p. 207-217.

John M., *Children's Rights and Power. Charging Up for a New Century*, Jessica Kingley, Londres et New York, 2003.

Kaufmann B., Büchi R. et Braun N., *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. The IRI Guidebook to Direct Democracy – 2010 Edition, The Initiative & Referendum Institute Europe, Marburg, Allemagne, 2010 : [www.scribd.com/doc/92466488/IRI-Guidebook-to-Direct-Democracy-in-Switzerland-and-beyond-2010](http://www.scribd.com/doc/92466488/IRI-Guidebook-to-Direct-Democracy-in-Switzerland-and-beyond-2010) (consulté le 16 décembre 2012).

Locke John, « The Second Treatise of Government », in David Wootton (dir.), *John Locke. Political Writings*, Penguin, Londres, 1993.

Luhtakallio Eeva, « Local Politicizations. A Comparison of Finns and French Practicing Democracy », *Sociology Research Reports*, n° 265, Department of Social Research, université d'Helsinki, 2010.

Margalit A., *Ethics of Memory*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2002.

\* Ministère finlandais de l'Emploi et de l'Economie, « Nuorten yhteiskuntatakuu – työryhmä asetettu » [Modèle de garantie sociale pour la jeunesse – Création d'un groupe de travail], 2011 : [www.tem.fi/index.phtml?105033\\_m=103777&s=4760](http://www.tem.fi/index.phtml?105033_m=103777&s=4760) (consulté le 19 décembre 2012).

Ministère finlandais des Finances, « Europe 2020 strategy. Finland's National Programme, Spring 2011 », publications du ministère des Finances 14c/2011, 2011 : [www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/02\\_economic\\_surveys/20110406Europe/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/02_economic_surveys/20110406Europe/name.jsp).

Ministère norvégien des Collectivités territoriales et du Développement régional, « Higher Turnout among First-time Voters », press release, 2011 : [www.regjeringen.no/en/dep/krd/press/press-releases/2012/higher-turnout-among-first-time-voters.html?id=670637](http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/press/press-releases/2012/higher-turnout-among-first-time-voters.html?id=670637) (consulté le 25 novembre 2012).

Morrow J., *History of Western Political Thought*, Palgrave MacMillan, New York, 2005.

Mouffe C., *Return of the Political*, Verso, Londres, 2005.

Nussbaum M., *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species Membership*, Harvard University Press, Londres, 2007.

\*Palonen Kari, « Kaksi politiikan käsitettä » [Deux concepts de politiques], in P. E. Korvela et K. Lindroos (dir.), *Avauksia poliittiseen ajatteluun* [Ouverture de la pensée politique], Minerva, Jyväskylä, 2008.

Parkinson J. R., *Democracy and Public Space*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

\*Pekonen K., *Puhe eduskunnassa* [Discours au parlement], Vastapaino, Tampere, 2011.

\*Raisio H. et Ollila S., « Ryhmäkeskustelut nuorten kansalaisraadissa » [Discussion de groupe au sein d'un jeune jury], in N. Mäntylä (dir.), *Lapset ja nuoret yhteiskunnan toimijoina* [Les enfants et les jeunes en tant qu'acteur dans la société], documents de l'université de Vaasa, Finlande, 2011 : [www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-379-0.pdf](http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-379-0.pdf) (consulté le 19 décembre 2012).

Rosanvallon P., *Vastademokratia. Poliittikka epäluulon aikakaudella*, Vastapaino, Tampere, 2008.

Schulz W., Ainley J., Fraillon J., Kerr D. et Losito B., « ICCS 2009 International Report : Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower-secondary school students in 38 countries », International Association for the Evaluation of Educational Achievement, 2010 : [www.iea.nl/fileadmin/user\\_upload/Publications/Electronic\\_versions/ICCS\\_2009\\_International\\_Report.pdf](http://www.iea.nl/fileadmin/user_upload/Publications/Electronic_versions/ICCS_2009_International_Report.pdf) (consulté le 22 novembre 2012).

Schulz W., Fraillon J., Ainley J., Losito B. et Kerr D., « International Civic and Citizenship Education Study. Assessment Framework », International Association for the Evaluation of Educational Achievement, 2008 : [www.iea.nl/fileadmin/user\\_upload/Publications/Electronic\\_versions/ICCS\\_2009\\_Framework.pdf](http://www.iea.nl/fileadmin/user_upload/Publications/Electronic_versions/ICCS_2009_Framework.pdf) (consulté le 22 novembre 2012).

Statistics Finland, « Voting turnout in the Municipal elections in 1972-2012 », en pourcentage, en Finlande, 2012 : [www.stat.fi/til/kvaa/2012/kvaa\\_2012\\_2012-10-29\\_tau\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/kvaa/2012/kvaa_2012_2012-10-29_tau_001_fi.html) (consulté le 22 novembre 2012).

Université de Vaasa, *The First Finnish Youth Jury. Involvement in school community. A youth jury of 16-20-year-old students*, Vaasa 17-19 octobre 2010, rapport final, 2010 : [blog.uvasa.fi/midcom-serveattachmentguid-1e148dffca8f76648df11e1bf5a3b5702abb20db20d/finnish\\_youth\\_jury\\_final\\_report-002.pdf](http://blog.uvasa.fi/midcom-serveattachmentguid-1e148dffca8f76648df11e1bf5a3b5702abb20db20d/finnish_youth_jury_final_report-002.pdf) (consulté le 26 novembre 2012).

Vromen A. et Collin P., « Everyday youth participation? Contrasting views from Australian policymakers and young people », *Young*, vol. 18, n° 1, 2010, p. 97-112.

Zizek S., *In Defence of Lost Causes*, Verso, Londres, 2008.