

Chapitre 9

Le groupe de réflexion sur la politique de jeunesse en Europe

*Hans-Joachim Schild, Howard Williamson,
Hans-Georg Wicke et Koen Lambert*

Introduction

*Hans-Joachim Schild, Partenariat pour la jeunesse entre l'Union européenne
et le Conseil de l'Europe*

Au début de mars 2012, un groupe d'une vingtaine de personnes jouissant d'une longue expérience en matière de recherche, de politique et de pratique dans le domaine de la jeunesse, notamment au niveau européen, s'est réuni pour la première fois afin de débattre de la situation concernant la « jeunesse en Europe » et d'examiner les trajectoires potentielles de demain. La réunion s'est déroulée sur fond de sérieuses inquiétudes quant aux deux grandes institutions européennes chargées de faire progresser l'agenda en matière de jeunesse européenne : le Conseil de l'Europe et la Commission européenne.

En effet, le Conseil de l'Europe traversait alors un processus de réforme visant à recentrer ses activités autour de sa « mission fondamentale » : la défense des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. L'agenda pour la jeunesse, de conception large, ne se trouvait pas alors particulièrement menacé, même si la Direction de la jeunesse devenait, au sein d'une vaste Direction générale de l'éducation, de la culture et du patrimoine, de la jeunesse et du sport, un service de la jeunesse jumelé avec le service de l'éducation relevant d'une Direction de la citoyenneté démocratique et de la participation, elle-même faisant partie d'une Direction générale de la démocratie.

Quant à la Commission européenne, son intention de fondre tous les programmes éducatifs de l'Union européenne (pour les écoles, les élèves/étudiants, les adultes et la « jeunesse ») au sein d'un seul programme intégré – notamment le programme « Jeunesse en action », d'abord intitulé « Erasmus pour tous » puis renommé « Erasmus+ » –, a été perçue par beaucoup d'acteurs de l'enseignement et de l'apprentissage non formels dans le domaine de la jeunesse comme une tentative de marginaliser, voire de réduire, les composantes du programme « Jeunesse en action » ; et ce, dans le cadre d'objectifs visant à une éducation plus formelle répondant explicitement aux priorités d'employabilité et de compétitivité de l'UE, au détriment d'objectifs axés sur le développement personnel et social des jeunes et sur leurs capacités et possibilités d'engagement civique et de participation au changement social.

Toutefois, les délibérations du groupe de réflexion ont eu une portée plus vaste : la réunion fut l'occasion de faire le point sur les progrès réalisés en matière de jeunesse au cours des deux décennies écoulées et de déterminer, tout particulièrement dans le dur climat d'austérité économique qui sévit partout en Europe, si certains de ces acquis se trouvaient aujourd'hui gravement menacés.

En conséquence – et compte tenu de la crise économique et politique pandémique qui a considérablement compromis la vie de millions de jeunes à travers l'Europe –, le groupe de réflexion a décidé de se réunir à nouveau, près d'un an après la réunion de Berlin, mais cette fois à Bruxelles. Lors de cette seconde réunion, les discussions se sont davantage tournées vers l'avenir – dépassant, selon un présentateur, les préoccupations du présent pour construire l'avenir. La réunion de Bruxelles a privilégié la question : « Quelle politique de jeunesse voulons-nous vraiment ? », en termes de priorités, d'objectifs, de méthodes, de principes et de caractéristiques.

Les réflexions des réunions du groupe sont ici rapportées à travers deux contributions.

A Berlin, il a été convenu que chacun devait pouvoir s'exprimer en toute franchise et les débats se sont déroulés selon ce que, au Royaume-Uni, on appelle traditionnellement les « règles de Chatham House » : questions et idées peuvent être communiquées mais sans être attribuées à quiconque en particulier. Howard Williamson a entrepris de faire la synthèse à la fois des commentaires émis durant la réunion et des préoccupations principales que les participants ont transmises par écrit lors de la première réunion du groupe de réflexion. Il s'agit de la première contribution.

La seconde contribution émane du groupe de réflexion réuni à Bruxelles. Ce document remanié, élaboré par Koen Lambert et Hans-Georg Wicke, concerne les caractéristiques d'une politique de jeunesse dans l'Europe de 2020. Utilisé comme point de départ des discussions sur l'avenir de la politique de jeunesse européenne, il est parfaitement adapté aux attentes formulées dans ce premier volume de *Points de vue sur la jeunesse* – « 2020 – Quelles perspectives ? » –, qui entend donner une vision sur l'avenir.

Ce sont les points de vue qui ont servi à regarder l'avenir selon une perspective de politique de jeunesse. Ce regard est posé avec une certaine appréhension, mais tout autant avec un fort engagement, par ceux qui, aujourd'hui, sont au cœur d'une réflexion et d'une action indépendantes en matière de politique et de pratique de jeunesse en Europe.

Une question préoccupante ? L'avenir de l'agenda pour la jeunesse en Europe

Howard Williamson, université de Glamorgan, pays de Galles, Royaume-Uni

La discussion

Les participants au groupe de réflexion ne se connaissaient pas tous, les expériences différaient et les âges allaient d'à peine plus de 20 ans à un peu plus de 60 ans. Quarante ans, c'est toute une vie dans le cours de l'évolution d'une politique de jeunesse au niveau européen. Après avoir fait connaissance, les participants à la séance plénière ont tenté de répondre aux questions suivantes :

- ▶ Quels sont les défis qui se posent aujourd'hui à ceux qui travaillent sur une politique de jeunesse européenne ?
- ▶ Comment ces acteurs peuvent-ils appliquer une approche dynamique à la formulation et à la mise en œuvre d'une politique de jeunesse ?
- ▶ Qui a l'initiative ? (ou, tout au moins, qui souhaite la prendre ?)
- ▶ Quelles sont les priorités choisies ?
- ▶ La jeunesse figure-t-elle en tête de l'agenda européen ou, au contraire, est-elle « hors jeu » ?

Beaucoup ont affirmé que la politique de jeunesse européenne était avant tout le fruit d'une évolution ascendante, et qu'elle reposait sur des expériences, des visions et des idées émanant des niveaux local et national, puis adaptées et modifiées pour être appliquées à l'échelle européenne. Il est également reconnu que l'élaboration de la politique de jeunesse a toujours procédé par cycles et par phases, et parfois l'essentiel a simplement consisté à ne rien faire en attendant le moment propice à la reprise d'une action concrète et concertée. A l'heure actuelle, néanmoins, en situation de crise et d'austérité économique, les participants craignaient que l'agenda pour la jeunesse ne passât à la trappe ou, tout au moins, ne fût fortement subordonné à ce qui pourrait bien passer pour des priorités politiques et économiques plus urgentes.

C'est cette apparente inaction au sein des Etats membres et cette inertie au niveau européen qui ont dirigé la réflexion. A l'heure où entrent en jeu dans différentes parties de l'Europe la politique d'austérité et la polarisation des opportunités pour les jeunes, s'est posée la question délibérément provocatrice et ambiguë : que reste-t-il aux jeunes et qu'est-ce qui leur revient de plein droit ?

Le groupe de réflexion s'est lui-même dit plutôt en accord avec le concept de « politique de jeunesse » – sa transversalité, son caractère inclusif, son orientation positive et axée sur les opportunités et, enfin, son rattachement à des données factuelles sérieuses. Il a félicité le Conseil de l'Europe d'avoir conservé dans le secteur de la jeunesse le principe et les pratiques de « cogestion », qui veulent que les décisions et la direction soient partagées entre responsables gouvernementaux et représentants d'organisations de jeunesse. Toutefois, une démarche s'imposait : que les institutions européennes rassemblent les parties concernées autour d'un débat plus informé qui contribuerait à restaurer l'engagement, les objectifs, les ressources et l'offre dans le secteur de la jeunesse – toutes composantes qui semblent s'être évanouies ces dernières années dans bon nombre d'Etats membres. Le soutien

aux initiatives et aux offres en faveur de la jeunesse a fait les frais des conditions économiques et politiques nationales. Selon certains participants, l'UE a un rôle clé de catalyseur à jouer pour activer et dynamiser les nations ; d'autres, au contraire, se sont demandé si l'UE jouissait, ou devait jouir, d'une pareille autorité. Ce qui n'a fait aucun doute dans l'esprit des participants, c'est ce qu'ils ont dépeint comme la « vacuité » croissante des agendas européens pour la jeunesse, ajoutant que, même lorsque les politiques et les programmes d'un pays subissent de graves compressions, les institutions européennes ont la mission, voire la responsabilité, de promouvoir les projets transnationaux en matière de travail de jeunesse.

Au moment même où ceux qui, dans le secteur de la jeunesse, estimaient que le « travail de jeunesse » gagnait du terrain en termes d'apprentissage, de développement et d'intégration des jeunes, et où il rencontrait enfin la reconnaissance institutionnelle qu'il avait longtemps recherchée (voir Conseil de l'Union européenne, 2010, ainsi que le rapport de la présidence belge de l'UE en 2010), des facteurs d'ordre plus général semblaient avoir comploté pour en extirper les forces vives. Il semble que la place du travail de jeunesse, sa position et son pouvoir au sein du vaste agenda pour la jeunesse se soient immédiatement dilués, malgré des confirmations et des preuves de la contribution qu'il apporte, aux côtés de l'éducation non formelle, au secteur de la jeunesse – contribution que renforcera d'ici à la fin de l'année une étude (commanditée par le Forum européen de la jeunesse) décrivant les compétences générales d'« employabilité » acquises au fil d'expériences d'apprentissage non formel (voir Forum européen de la jeunesse, 2012). Brusquement, les murailles entre éducation et travail de jeunesse, entre apprentissage formel et non formel, ont resurgi, alors que tout porte à croire qu'en fait peu de franches divisions les séparent, et que jeter des ponts et cultiver de nouveaux cadres et méthodologies d'apprentissage – et, par là même, produire des approches éducatives plus larges –, voilà qui est primordial tant pour les jeunes que pour les sociétés où ils vivent. Le groupe de réflexion a reconnu que le programme « Erasmus pour tous » proposé (2014-2020), qui intègre toutes les mesures éducatives antérieures de l'UE (pour les élèves/étudiants, les écoles, les adultes ainsi que les jeunes), représentait une composante clé de la future politique de jeunesse. En fonction du futur budget de l'UE (les négociations ont débuté fin 2012), l'on pourrait bien rétorquer que le programme ne peut plus se permettre de soutenir les éléments « jeunesse » autant que le faisait le précédent programme « Jeunesse en action » – à quoi, en contrepartie, l'on pourra répondre qu'il ne peut pas non plus ne pas se permettre de le faire. Etant donné sa position politique apparemment affaiblie et, de ce fait, sa moindre capacité de négociation et de plaidoyer auprès des instances stratégiques, une question s'est posée : comment communiquer la valeur ajoutée du travail de jeunesse (et de l'éducation non formelle) ? Avec un certain découragement, les participants ont conclu que, pour maintenir le travail de jeunesse au sein du cadre plus global de la politique de jeunesse, force était de le rattacher – le « reconditionner » – plus résolument aux côtés de la réduction de la criminalité, de la préparation à la vie professionnelle ou de programmes de formation organisés dans le cadre du marché du travail.

Non que les participants fussent complètement hostiles à ce type de scénario ; il est toujours nécessaire de s'adapter aux changements et aux nouveaux contextes. Mais ils étaient déterminés à défendre les valeurs qui leur sont chères, liées à l'apprentissage

non formel, et à refuser de les voir canalisées dans une voie uniquement préoccupée de problèmes économiques, d'intégration au marché de l'emploi et d'employabilité.

Le groupe de réflexion a conclu en réaffirmant sa détermination à examiner, par le biais d'une « nouvelle créativité » entre décideurs, chercheurs et praticiens du secteur jeunesse, comment une politique de jeunesse « groupée » et « partagée » pourrait évoluer – au-delà du programme en matière de connaissances et de compétences (d'ailleurs reconnu comme tâche prioritaire) – vers des questions de participation et d'influence, de transferts intergénérationnels d'expérience et de ressources, de tolérance et de compréhension interculturelle et, enfin, d'intégration et de cohésion sociale. Des structures demandent à être adaptées ou construites pour renforcer la pérennité, la confiance et la prise de décision au niveau européen. L'équilibre des forces au sein du secteur jeunesse en Europe est à réaligner entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne, tandis que l'Union européenne doit se connecter plus résolument à la politique et aux pratiques de jeunesse de ses Etats membres, et d'ailleurs non membres – pays candidats, Balkans et Partenariat oriental.

Les « enjeux »

Comment passer d'une position défensive à une position d'engagement créatif, tel a été l'un des enjeux prioritaires du groupe de réflexion – sans omettre de déterminer le créneau propice à ce changement de stratégie. D'ailleurs, le plus jeune participant a dit son inquiétude face à la perte d'espoir et d'enthousiasme généralisée – surtout parmi les jeunes, les chercheurs, les acteurs du secteur jeunesse et les responsables politiques. Pour reprendre les paroles de la chanson des Pink Floyd, *Shine On You Crazy Diamond*, le souhait n'était pas de « se prélasser à l'ombre de la gloire du triomphe d'autrefois », mais, à nouveau, de « briller comme le soleil ». Pour beaucoup de ces personnes dotées d'une expérience et d'une expertise incomparables dans le domaine de la jeunesse, il a semblé qu'aujourd'hui il y avait trop de « trous noirs dans le ciel ».

Deux décennies (voire plus) de progrès

Se prélasser dans le triomphe d'autrefois, voilà pourtant qui a souvent servi de point de départ. Dans bon nombre des craintes exprimées, il y avait la reconnaissance implicite que beaucoup avait été réalisé pour développer et faire progresser la politique de jeunesse au fil du quart de siècle écoulé ou, tout au moins, au cours des dix à quinze dernières années. En ont témoigné, de manière assez consensuelle, les discours émaillés de « progrès considérables », « période formative » et « période de profonde évolution » dans et pour le secteur de la jeunesse.

Cette dernière décennie, qualifiée de « très dynamique », a vu se mettre en place entre Etats membres et institutions européennes un « terrain commun » et une « étroite coopération », qui a failli donner le jour à la coalition européenne de la jeunesse, un moment envisagée par le directeur d'alors du département de l'éducation et de la citoyenneté au sein de la Commission européenne. Il s'agissait d'un cadre de coopération réunissant toutes les parties à des niveaux identiques de stratégie, d'opération et de mise en œuvre, notamment par le dialogue et la participation entre les acteurs du secteur de la jeunesse (voir Milmeister et Williamson, 2006). Ces plates-formes d'échange et d'innovation ont été renforcées par la production de connaissances, le

professionnalisme des participants, la réflexion à laquelle elles ont donné lieu, et par la reconnaissance de la contribution du secteur jeunesse à la vie et aux perspectives des jeunes mais aussi au vaste agenda pour la jeunesse.

Revirements et fragmentation

Il reste que, à ce jour, notamment depuis deux ans, d'aucuns affirment que le secteur jeunesse s'est effondré et disloqué. Une situation de « stagnation » s'est installée : les objectifs auparavant fixés par diverses déclarations et décisions politiques semblent n'avoir guère progressé. La position de la politique de jeunesse s'est affaiblie, emmurée dans l'inertie, à mesure que la crise économique détournait l'attention des principaux acteurs (tant au sein des institutions européennes que dans les Etats membres) vers des questions apparemment plus urgentes. Dans le secteur de la jeunesse, la « dynamique européenne » s'est « enlisée » tandis que différents acteurs s'engageaient dans la « régression et la réduction des dépenses après deux décennies de développement ». L'élaboration de politiques de jeunesse fondées sur des faits n'éveille guère plus qu'un intérêt de pure forme ; diviser pour régner, telles sont les stratégies qui semblent aujourd'hui de mise, au niveau tant des pratiques que de la recherche. En clair, il y a eu désintégration, dilution sinon encore totale disparition de la vision et de l'enthousiasme qui ont fait les beaux jours du domaine de la jeunesse une génération durant.

Le manque d'investissement et de visibilité

Pour présenter la situation, certains intervenants ont accordé une attention, une importance et une influence démesurées à, par exemple, une série de réseaux mis en place par le Conseil de l'Europe – dernièrement, le Partenariat pour la jeunesse –, à des publications notables occasionnellement produites par des universitaires connus dans le domaine de la jeunesse, aux analyses internationales que le Conseil de l'Europe mène, depuis 1997, sur les politiques nationales de jeunesse et, enfin, au Centre européen de connaissances sur les politiques de jeunesse (CECPJ) du Partenariat pour la jeunesse, créé en 2005. Tous ces réseaux ont, à n'en pas douter, joué leur rôle pour insuffler un dynamisme et une impulsion à la politique de jeunesse depuis le tournant du millénaire ; pour autant, tous ont aussi eu leurs faiblesses et leurs lacunes que peu ont bien voulu reconnaître. A dire vrai, d'aucuns ont affirmé que le domaine (et le travail) de jeunesse était devenu de plus en plus « caché » et, par rapport à des programmes plus dominants, subordonné et secondaire. L'agenda pour la jeunesse a été « tiré » vers une politique de l'éducation, souvent inclus au niveau national dans des ministères de l'Education, et canalisé sur des questions de compétences, de qualifications et de programmes économiques et d'« employabilité ». Comme l'a fait remarquer un participant, « la jeunesse est difficile à trouver... en vue d'une action future ». Il y a eu un manque d'investissement dans la politique de jeunesse, ainsi qu'un manque de reconnaissance et de respect pour le concept, le rôle et les objectifs de l'éducation non formelle.

Sans souscrire à une théorie de la conspiration, des participants se sont interrogés sur le manque apparent de tout sentiment d'urgence quant à la définition d'un cadre

budgétaire futur pour la « jeunesse », et sur les niveaux affligeants d'engagement. Rien d'étonnant à ce que la jeunesse ressente une impression d'invisibilité. Il semble n'y avoir eu aucune inquiétude quant à l'autonomie du domaine de la jeunesse, ni aucun plaidoyer pour la valeur ajoutée que représente le secteur jeunesse. Les acteurs de l'éducation formelle savent-ils vraiment ce qui a été réalisé dans le secteur de la jeunesse, ce que ce secteur a fait et les problèmes spécifiques qui ont été rencontrés ? Voici encore une question que se sont posée certains participants ; et beaucoup de conclure : sans doute que non. Quant au passage d'une politique de jeunesse axée sur les opportunités à des approches axées sur des problèmes et des questions spécifiques, il a inquiété tous les participants.

Menaces à la démocratie et au débat

Compte tenu des événements survenus durant la crise économique – manifestations, mouvements de protestation et de résistance, la plupart animés sinon dirigés par des jeunes –, il semble qu'il y ait tout lieu de renforcer la participation des jeunes et de les engager dans un renouveau démocratique au moyen des pratiques établies de l'éducation non formelle. Cet agenda a, d'ailleurs, d'abord été « institutionnalisé » (quoique de manière plutôt non institutionnelle !) par le Conseil de l'Europe à la suite des « événements » de 1968. De fait, l'année 2012 a été l'occasion de célébrer le 40^e anniversaire de la création du Centre européen de la jeunesse de Strasbourg, noyau de générations d'activités et de programmes éducatifs et culturels visant, par le biais de formations expérimentales, à doter les jeunes des capacités et des compétences qui leur sont nécessaires pour jouer leur rôle en Europe. Alors pourquoi a-t-il été si difficile de maintenir ces principes ? Les nombreux acteurs politiques qui, aux niveaux tant local et national qu'européen, sont un jour passés par ce type d'expériences pour se hisser jusqu'à leurs actuelles positions d'influence et d'autorité semblent avoir oublié ce qui a vraiment facilité leur parcours et les a aidés à édifier leur capital humain, social et identitaire.

Structures de collaboration et de consultation

Malgré les remarques qui précèdent, le Livre blanc sur la jeunesse (2001) de l'UE est présenté en matière de politique de jeunesse comme une étape décisive ayant produit un solide cadre d'engagement entre la Commission européenne et ses Etats membres : la « méthode ouverte de coordination » (MOC). Les nouveaux arrangements de collaboration – via les trios de présidences sur une période de dix-huit mois, et le « dialogue structuré » (d'abord sur l'emploi des jeunes, puis sur la participation démocratique et, à présent, sur l'inclusion sociale) – sont considérés comme des cadres lourds, difficilement applicables et pas aussi productifs que la MOC. Ils n'ont pas permis d'établir les mêmes structures ni des contenus aussi consistants que les anciens mécanismes qui encadraient, au sein du secteur jeunesse, les relations entre la Commission européenne et les Etats membres. De fait, il y a souvent eu une disjonction entre les sujets à traiter choisis par chaque présidence du trio (bien qu'inscrits sous le même thème global), entre ces sujets et les thèmes présentant un intérêt pour différents Etats membres, et entre les principaux projets de la Commission européenne et les objectifs de sa stratégie en matière de jeunesse.

Aussi n'est-il pas surprenant que la reprise d'un réel dialogue et le renouvellement de plates-formes utiles au débat – peut-être en rétablissant un processus selon lequel les Etats membres approuvent puis poursuivent des objectifs communs – aient été jugés absolument indispensables.

Réflexion et autocritique

La réunion du groupe de réflexion ne s'est pas résumée, tant s'en faut, à une pluie de critiques à l'encontre de bureaucraties superflues et de leurs pénibles procédures ; il y a aussi eu une part de réflexion personnelle et d'autocritique. Ainsi, un commentateur a affirmé très directement que « le secteur de la jeunesse [souffrait] d'un problème comportemental » (une « mauvaise attitude dès lors qu'il s'agit de changement »), tandis que d'autres ont souligné l'absence de synchronisme entre les arguments des organisations de jeunesse et les positions adoptées par les chercheurs dans ce domaine, notamment concernant le débat sur l'inclusion sociale. D'ailleurs, la relation, souvent qualifiée de « triangle magique », entre recherche, politiques et pratique et qui, en matière de jeunesse, encourageait un dialogue et des réseaux constructifs et positifs, a été décrite comme « loin d'être magique » et, fréquemment, symbolique voire mythique. Même les aspirations actuelles du secteur de la jeunesse ont été remises en cause. Par exemple, même si les négociations en faveur d'une plus grande autonomie du secteur de la jeunesse au sein du futur programme d'enseignement et d'apprentissage de l'UE portaient leurs fruits, « le statu quo n'en bougerait pas pour autant ». Dans certains esprits, le secteur de la jeunesse a « stagné », se retranchant dans des zones de confort qui, en réalité, ont fait l'affaire de fonctionnaires réfractaires au risque et chérissant ce principe : moins on se complique la tête, mieux c'est. La politique de jeunesse est-elle aujourd'hui sérieusement périmée, tout au moins dans certains secteurs ? Sans doute : les difficultés qui entourent l'éducation formelle, sans parler de l'emploi et du logement, l'ont dépassée.

Bref, beaucoup reste à faire. Les participants ont employé des termes tels que « reformulation », « refonte », « innovation » et « revitalisation », avec l'intention de cimenter une nouvelle « vision ». Reste que tout n'est pas cassé, tout n'est pas à refaire ou à réparer. Certes, l'on veut de nouveaux programmes en matière de politique de jeunesse pour prévoir les perspectives des jeunes dans la première moitié du siècle – afin de relever les défis démocratiques, de renforcer la collaboration interprofessionnelle et de répondre à de nouveaux besoins d'apprentissage –, mais leur réalisation n'exige pas de recourir à de nouveaux outils. Etre d'« avant-garde » – par une réflexion créative et inspirée où les acteurs concernés osent s'aventurer au-delà du simple « terrain connu » – ne nécessite pas d'abandonner des stratégies et des méthodes éprouvées, même si certaines pratiques et procédures méritent sans doute d'être renforcées et que, assurément, il y a lieu de réfléchir, de réviser voire de renommer.

A l'horizon 2020

Les participants ont estimé que les réformes, tant structurelles qu'économiques, affluant de différents côtés et obéissant à différentes logiques, ont affaibli le secteur de la jeunesse. A ce jour, tous les efforts déployés pour insuffler à ce secteur une

nouvelle dynamique politique n'ont rien donné. Trois trajectoires centrales, fondées sur les perceptions de ce qui manque et de qui est nécessaire dans le secteur de la jeunesse, ont été identifiées :

- ▶ manque de vision politique quant aux thèmes, aux priorités et aux objectifs – compte tenu de la complexité qui entoure la politique de jeunesse ;
- ▶ ce qu'il faut, c'est une stratégie à long terme qui assure innovation, continuité et cohérence, en évitant les fréquents changements de thèmes d'une présidence à l'autre et en cochant la case « fait » ;
- ▶ manque de leadership et d'une approche coordonnée mais souple et ouverte à l'interaction, à la coopération et à la communication, où toutes les parties concernées pourraient assumer des responsabilités adéquates, trouver leur place et s'engager à jouer un rôle actif ;
- ▶ ce qu'il faut, c'est une réelle structure de réseau, non pas des relations hiérarchiques ritualisées et rigides qui sont porteuses d'exclusion ;
- ▶ manque de dialogue concret, entre tous les acteurs clés et concernés, à différents niveaux de prise de décision.

Ce qu'il faut, c'est élargir la coalition des partenaires impliqués issus de divers milieux professionnels, secteurs politiques et niveaux de gouvernance (européen, national, régional et local). Il doit y avoir une variété de niveaux de coopération dialogique officielle – entre institutions et structures de soutien.

Sont également nécessaires des plates-formes et des forums informels – au lieu des formes ritualisées de réunions et de mécanismes –, afin de favoriser des échanges de qualité et des débats générateurs d'idées, d'informations, de connaissances et de compréhension en matière de jeunesse, et de promouvoir le développement de stratégies efficaces, fiables et durables.

Pour conclure, le groupe de réflexion a ajouté que le type de cadre de communication et de coordination envisagé ne se révélerait efficace qu'à une condition : que la confiance entre les nombreux acteurs du domaine de la jeunesse soit restaurée.

Au-delà du rêve de Hebe

Lors du lancement du Livre blanc de l'UE à Gand, en 2001, le sac de la conférence portait le logo : « Hebe's Dream : a future for young people in Europe » (Le rêve de Hebe : un avenir pour les jeunes Européens). Quatre aspects de l'élaboration de la politique de jeunesse ont été promus à cette occasion : l'information, la participation, le volontariat des jeunes et une meilleure connaissance des réalités concernant la jeunesse. Beaucoup argueront que l'agenda pour la jeunesse contient aujourd'hui une liste de priorités plus longue, plus sérieuse et plus précise, qui réclame une attention urgente et immédiate. A l'instar de la vision 2050 pour l'Europe (voir Commission européenne, 2011), qui présente trois scénarios potentiels pour l'Union européenne : *Nobody cares* (personne ne s'en préoccupe) – stagnation ; *EU under threat* (l'UE menacée) – une Europe fragmentée ; *Renaissance* – développement, il serait possible de proposer une série de scénarios applicables à l'avenir de la jeunesse en Europe. L'un serait déprimant : la « jeunesse » y serait généralement abandonnée afin de satisfaire aux demandes politiques et sociales des générations « adultes », et seulement soutenue lorsqu'elle offrirait le potentiel nécessaire à

une contribution économique très nécessaire. Que se passerait-il pour les autres jeunes – abandonnés par les cadres de protection sociale et marginalisés *de facto* ? La question ouvre la voie à une série de scénarios possibles : révolte, résistance, radicalisation ou repli (voir Williamson, 2013). Selon un scénario plus centré, un plus grand nombre de jeunes verraient leurs besoins pris en compte et bénéficieraient de politiques d'inclusion dans une certaine mesure, mais seulement à un degré minimal permettant de contenir toute menace à l'ordre public, tandis que les jeunes plus actifs et « participatifs » bénéficieraient des opportunités et des possibilités de « capital social » apportées par l'engagement civique et les stages en entreprise. Un troisième scénario, plus inclusif, consisterait à mobiliser l'énergie politique et économique au profit des jeunes, afin d'assurer que tous bénéficient équitablement des meilleures chances de réaliser leur potentiel. Seraient incluses, bien entendu, une éducation et une formation formelles, mais serait également englobé un plus vaste éventail d'opportunités et d'expériences – notamment éducation non formelle, échanges, accès à de nouvelles technologies, initiation à la musique et à la culture, plates-formes de participation et d'influence et, enfin, possibilités de volontariat et de participation à la vie de la communauté. Tel est le « travail de jeunesse » dans son sens le plus large et le plus riche.

Pour réaliser ce rêve d'ici à l'an 2020, il est impératif et urgent de renforcer la convergence au sein du domaine de la jeunesse. Malgré des allégations de récente fragmentation, force est de reconnaître que le secteur de la jeunesse a toujours été divisé par sa relation duelle avec les deux institutions européennes les plus proches de lui : la Commission européenne et le Conseil de l'Europe. De multiples protocoles et partenariats, notamment le tout dernier Partenariat pour la jeunesse, ont tenté d'édifier des ponts entre les deux. Mais, avec la crise européenne qui touche les jeunes sur tous les fronts (apprentissage, emploi, logement, loisirs, santé, etc.), il apparaît de plus en plus nécessaire de mettre en place une infrastructure globale cohérente à des fins de coopération politique et d'élaboration des politiques dans le secteur de la jeunesse, ainsi qu'une structure unique de soutien en faveur du travail de jeunesse. Dans cette perspective, seraient à prévoir, entre autres :

- ▶ une stratégie politique commune à long terme, avec des objectifs définis au niveau européen permettant d'identifier les mesures de soutien à prendre pour élaborer, au niveau national, des programmes visant à mieux aligner les politiques de jeunesse en fonction de normes définies en commun ;
- ▶ un processus global d'analyse et un système d'apprentissage en équipes, applicables aux politiques nationales de jeunesse – ils s'appuieraient sur l'expérience du Conseil de l'Europe en matière d'analyse des politiques de jeunesse ;
- ▶ un programme cohérent et unique conçu pour soutenir les projets pilotes et les projets d'échanges, les structures du travail de jeunesse et les ONG de jeunesse ;
- ▶ une structure de soutien destinée à la recherche et au développement en matière de politique de jeunesse, au niveau tant national qu'europpéen ;
- ▶ une « agence européenne de jeunesse » chargée de recueillir les savoirs, de fournir des informations, de former les travailleurs de jeunesse, de promouvoir les échanges de bonnes pratiques et, enfin, d'encourager la participation des jeunes.

Conclusion

Le groupe de réflexion qui s'est réuni à Berlin en mars 2012, puis, un an plus tard, à Bruxelles en 2013, n'était pas un organe représentatif, même s'il comptait des participants de tous les secteurs du domaine de la jeunesse : institutions européennes, Etats membres, municipalités, agences nationales, organisations de jeunesse, chercheurs, etc. Il ne détenait aucun mandat, si ce n'est celui de débattre des orientations de l'agenda pour la jeunesse au niveau européen. Il est né d'une préoccupation première : cet agenda pour la jeunesse avait perdu sa route. Grâce à des discussions concertées et déterminées, il a fait émerger une série de préoccupations annexes... Exactement ce que l'agenda pour la jeunesse européenne réclame à cor et à cri sur une plus grande échelle. Les arguments et perspectives ici rapportés entendent donner un contexte historique à la situation actuelle et susciter suffisamment d'intérêt et de réaction pour faire progresser cet agenda pour la jeunesse.

Bibliographie

Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, ministère de la Jeunesse, *Belgium's Presidency of the EU 2010, A contribution to youth work and youth policy in European youth work* (une contribution au travail de jeunesse et à la politique de jeunesse dans le travail de jeunesse européen), Rapport de la présidence belge de l'UE sur la jeunesse, Bruxelles, 2011.

Commission européenne, *Un nouvel élan pour la jeunesse européenne : Livre blanc*, Publications des Communautés européennes, Luxembourg, 2002.

Commission européenne, « Global Europe 2050 : report of a European Commission Expert Group », Commission européenne, Bruxelles, 2011.

Conseil de l'Union européenne, Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil (2010), Résolution relative à l'animation socioéducative, Bruxelles, 2010/C 327/01, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 327/1, 2010.

Forum européen de la jeunesse, « L'impact de l'éducation non formelle dispensée dans les organisations de jeunesse sur l'employabilité des jeunes », Forum européen de la jeunesse, en coopération avec l'université de Bath et GHK Consulting, Bruxelles, 2012.

Milmeister M. et Williamson H. (dir.), « Dialogues and networks : organising exchanges between youth field actors » (dialogues et réseaux : organiser des échanges entre les acteurs du domaine de la jeunesse), *Youth research monographs*, vol. 2, Editions Phi, Luxembourg, 2006.

Williamson H., « Resistance, reaction, retreat or re-alignment : young people's responses to Austerity Europe » (résistance, réaction, repli ou réalignement : réactions des jeunes à l'austérité en Europe), *International Journal of Adolescence and Youth*, vol. 18, 2013.

Politique de jeunesse européenne et politique de jeunesse en Europe en 2020

Hans-Georg Wicke, chef de l'Agence nationale Jeunesse en action, Allemagne
Koen Lambert, chef de l'Agence nationale Jeunesse en action, Communauté flamande, Belgique

Malgré les inquiétudes exprimées au cours des discussions initiales du groupe de réflexion, une majorité, sinon la totalité, des participants partageaient une même ambition : insuffler au domaine de la politique de jeunesse une nouvelle dynamique. Au départ des discussions, les participants sont souvent convenus que beaucoup avait été réalisé au cours des vingt dernières années et que, en général, les fondamentaux de la « politique de jeunesse » faisaient l'objet d'un consensus. Il reste qu'il manque une vision à long terme, qui décrirait les objectifs que nous souhaitons atteindre dans les années à venir et qui donnerait une orientation sur les prochaines mesures à prendre.

La contribution décrite ci-après est une tentative de formuler brièvement une telle vision pour 2020. Elle tient compte de ce qui nous semble un commun accord sur la politique de jeunesse, une « image » commune telle que manifestée à travers de nombreuses décisions et contributions politiques officielles, mais aussi à l'occasion d'innombrables débats informels. Finalement, elle traduit notre point de vue personnel de participants de longue date à ce débat en tant que responsables d'une agence nationale du programme « Jeunesse en action » : une place unique qui permet à la fois d'agir dans le domaine de la politique de jeunesse et d'intervenir aux niveaux européen et national. Cette contribution est fondée sur des idées et des convictions nées de cette pratique, sur des observations faites au fil des vingt années écoulées, sur ce que nous avons appris d'autres acteurs – dans des groupes de travail, des réunions de réseau, des événements organisés par la présidence de l'UE et à bien d'autres occasions.

A notre avis, cette « formulation brève » peut présenter un double intérêt. D'une part, elle fixe des objectifs stables et à long terme faciles à intégrer par tous ceux qu'intéresse l'avenir de la politique de jeunesse et qui craignent que ses principes fondamentaux ne se perdent au milieu des processus décisionnels actuels, inspirés par une crise assurément encore en expansion. Et, dans l'immédiat, elle nous confronte à ces questions : comment parvenir jusqu'à ces objectifs ? Par quelles étapes passer ? Par où commencer ? Pensons-nous à des stratégies précises, communes à tous les principaux acteurs ? Et, enfin, comment faire le lien avec les besoins urgents résultant de cette crise ? Tel est le débat que nous souhaitons susciter et aborder, dans ce groupe de réflexion mais aussi avec de nombreux acteurs du domaine de la jeunesse.

Nous avons essayé de déterminer les particularités saillantes de l'« image » commune de la politique de jeunesse telle que, en Europe, beaucoup d'acteurs du domaine se la représentent. Résultat : un inventaire de 12 traits, tant pour la politique de jeunesse européenne que pour la politique de jeunesse en Europe, qui existent déjà ou sont jugés désirables. Tous nous paraissent essentiels et caractéristiques d'une politique de jeunesse en 2020 et, puisqu'ils sont faciles à reconnaître, ils peuvent servir de points cardinaux à notre action.

L'autonomie et le bien-être des jeunes

La politique de jeunesse est un concept global utilisant une approche holistique. Elle place l'ensemble des jeunes au centre de son action, et vise à leur autonomie et à leur bien-être. Elle s'intéresse à leur vie présente mais aussi à leur avenir, depuis l'enfance jusqu'à l'âge adulte. La politique de jeunesse développe, d'une part, des stratégies politiques visant à fournir aux jeunes espace et opportunités, afin de créer des capacités qui leur permettront de devenir autonomes et d'atteindre (voire de dépasser) un seuil de bien-être. D'autre part, la politique de jeunesse élabore des politiques spécifiques en faveur du développement personnel et social des jeunes en difficulté. Selon le cas, la politique de jeunesse se veut protectrice, source de responsabilisation et/ou apte à offrir une seconde chance.

Stratégie politique transnationale pour les jeunes et leurs conditions de vie en Europe

Les jeunes ont le droit de bénéficier d'une politique globale visant à leur autonomie et à leur bien-être à tous les niveaux. Les conditions de vie des jeunes sont affectées par des circonstances et des événements qui vont bien au-delà des frontières nationales. Dans le même temps, le monde européanisé et mondialisé offre aux jeunes une myriade d'opportunités et de risques sans précédent. A cet égard, les politiques nationales ont leurs limites naturelles. D'un côté, la politique de jeunesse européenne, en tant que coopération entre pays, apporte une réponse à la demande de stratégies politiques transnationales pour les jeunes et pour leurs conditions de vie dans une Europe intégrée. De l'autre, la politique de jeunesse européenne entend aider à élaborer des politiques de jeunesse nationales de qualité comparable à travers toute l'Europe.

Une politique catégorielle, axée sur tous les jeunes : des enfants aux jeunes adultes

Indifféremment des frontières nationales, les événements affectent tous les jeunes, des enfants aux adolescents et des jeunes gens aux jeunes adultes. Le bien-être et le développement vers l'autonomie de chacun d'entre eux entrent en jeu. La politique de jeunesse cible une catégorie de jeunes citoyens, définis selon leur âge, mais aussi selon leur statut de mineurs en transition vers une pleine autonomie. Elle met en place son cadre juridique et ses actions en tenant compte de l'évolution continue de l'enfance à l'âge adulte.

Rien sur nous sans nous

Les objectifs de la politique de jeunesse (bien-être et développement vers l'autonomie) ne peuvent se réaliser sans les jeunes eux-mêmes. Ces objectifs exigent l'action et la responsabilité des jeunes. Ils les invitent à s'impliquer. C'est pourquoi la politique de jeunesse est participative et transparente dans ses processus et dans son leadership. Etant donné la variété des acteurs intervenant à différents niveaux, dialogue et interaction doivent également exister en permanence entre politique et pratique. La politique de jeunesse établit et utilise des processus ouverts et les

structures nécessaires pour garantir l'existence, la qualité et la légitimité de la participation. Elle est toujours adaptée aux résultats de la participation.

Un secteur interactif à pilotage multipolaire et au leadership démocratique

La politique de jeunesse européenne est un hybride, issu de sources hétérogènes. Elle fait du triangle « politique, recherche, pratique » un domaine interactif composé de différents acteurs issus de pays, de secteurs, de disciplines et de professions divers, ayant des rôles multiples et impliqués à différents degrés. Elle englobe la société civile ainsi que les jeunes eux-mêmes. Elle est dirigée par une coalition interdisciplinaire et multiprofessionnelle de personnes responsables et concernées. Elle repose sur une structure en réseaux composée de multiples centres et groupes. La politique de jeunesse est fondée sur un pilotage multipolaire et sur un leadership démocratique.

Coopération au sein de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, et ouverture sur le monde

La politique de jeunesse européenne repose sur une coopération au sein de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, dans les limites, pour chaque organisation, de ses propres compétences juridiques : intergouvernementale pour le Conseil de l'Europe, supranationale (mais dans les limites de la subsidiarité) pour l'UE. Elle entend renforcer les liens et la coopération entre les deux institutions internationales. Elle vise également à influencer sur les décisions politiques concernant les cadres juridiques au niveau de l'Europe et des Etats membres, ainsi qu'à mener des actions concrètes pour assurer la qualité des pratiques à tous les niveaux. Elle englobe les trois secteurs : l'« Etat » et ses agents publics (organisations et instances de l'UE et du Conseil de l'Europe, Etats membres, parlements, etc.) ; le « marché » et les entreprises et fondations privées ; la « société civile » et les organisations à but non lucratif. La politique de jeunesse européenne concerne tous les niveaux : local, régional, national et européen. Elle est ouverte sur le monde et revêt une dimension globale.

Un socle solide : le travail de jeunesse

La politique de jeunesse est un concept global utilisant une approche holistique. Elle a ses propres thèmes et pratiques. Pour réaliser ses objectifs, elle exploite aussi les pratiques et l'expérience du domaine où cette approche holistique est appliquée par une diversité d'acteurs : services publics, ONG à tous les niveaux, organisations et initiatives de jeunesse, organisations d'experts et autorités régionales et locales (le secteur de la jeunesse). Des fonctions importantes sont assumées par des professionnels (rémunérés et bénévoles) travaillant avec les jeunes. Quant aux organisations de jeunesse, elles jouent un rôle spécifique en offrant des opportunités aux jeunes par des jeunes. La politique de jeunesse favorise le travail de jeunesse accompli par ces acteurs, crée des cadres juridiques adaptés, soutient la qualité de leur travail tout en respectant leur compétence et, s'il y a lieu, leur statut autonome.

Politique intersectorielle pour une vie plurielle

La politique de jeunesse est un concept global utilisant une approche holistique. C'est donc une politique intersectorielle : elle traite tous les aspects de la vie des jeunes et fait intervenir tous les départements et secteurs gouvernementaux responsables de ces multiples aspects. Elle nécessite une coordination aux niveaux politique et administratif. Elle exploite l'expérience du secteur de la jeunesse et prend l'initiative dans la formulation des politiques. Elle définit clairement les processus et la planification de la politique applicable, à moyen ou à long terme, à un ou des thèmes prioritaires.

Lier les connaissances aux politiques et aux pratiques

La politique de jeunesse européenne est fondée sur les connaissances. Fruit des connaissances et des expériences provenant de sources hétérogènes dans ce domaine interactif, elle prévoit et analyse les nouvelles avancées et tendances, donnant ainsi une idée et des informations précises sur les politiques et les pratiques, supervisant la cohérence entre les objectifs et les actions et, enfin, proposant des pistes d'action et des mesures adaptées. Grâce à de nouvelles formes de rapports et de systèmes de suivi, il est possible d'établir des liens fiables avec la prise de décision politique au niveau européen et des liens pratiques avec la mise en œuvre des actions.

Plates-formes de débat et de développement

La politique de jeunesse européenne dispose de ses lieux et espaces spécifiques et réguliers de dialogue, de participation, de coopération et de transparence, tels que conventions annuelles, pôles thématiques, groupes sectoriels, processus à long terme et plates-formes virtuelles. La « Convention européenne sur la politique de jeunesse et le travail de jeunesse » offre tous les ans une plate-forme physique régulière. Organisée en différents groupes d'apprentissage en équipe sur des thèmes prioritaires, elle œuvre sur le long terme pour favoriser les échanges, la coopération et la définition des programmes. En outre, elle rassemble des acteurs de différents secteurs de jeunesse afin de faire progresser les pratiques. Pour assurer la continuité des échanges entre tous les acteurs impliqués, elle offre sa plate-forme virtuelle globale.

Agents, moteurs et « agences de transfert »

Outre le cadre et les processus politiques, le domaine interactif de la politique de jeunesse européenne comporte différents noyaux, qui servent de moteurs aux processus et aux contenus, d'« agences de transfert » entre les multiples niveaux et secteurs et, enfin, d'agents générateurs d'idées et de concepts. Ainsi la politique de jeunesse européenne est-elle prise en charge par différentes structures au niveau européen ; notamment par un centre européen de soutien à la politique de jeunesse et au travail de jeunesse, et par le secteur européen des ONG (Forum européen de la jeunesse, par exemple), mais aussi par les structures du programme de jeunesse de l'UE (agences nationales, Centres de ressources Salto, Partenariat pour la jeunesse Conseil de l'Europe-UE, etc.). De surcroît, la politique de jeunesse européenne bénéficie de structures de soutien correspondantes au niveau national.

Un instrument financier et un cadre juridique spécifiques et indépendants

L'actuel programme « Jeunesse en action » est, au niveau européen, le principal instrument de financement qui soutient l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de jeunesse européenne et de la politique de jeunesse en Europe. Avec le nouveau programme en matière d'éducation et de formation, de jeunesse et de sport, cet instrument est intégré dans un environnement politique plus large. Les liens entre les secteurs éducation, formation et jeunesse sont une réalité, tout comme l'est la contribution du travail de jeunesse à une stratégie européenne pour l'apprentissage tout au long de la vie et à la stratégie « Europe 2020 ». Néanmoins, la politique de jeunesse européenne et la politique de jeunesse en Europe ont besoin d'un instrument financier et d'un cadre juridique qui leur soient propres, spécifiquement dédiés aux objectifs et aux besoins du secteur de la jeunesse et qui aient un impact général durable sur la politique de jeunesse et sur le travail de jeunesse aux niveaux européen et national.