
La participation locale des jeunes en Europe, enjeux et définition

LA première partie de cet ouvrage est consacrée aux dimensions européennes de la participation des jeunes. Pour aborder ces dimensions, nous procédons en deux temps: le premier chapitre se focalise sur les enjeux européens et tente un essai de définition de la participation locale des jeunes; le second chapitre s'intéresse aux mises en œuvre en matière de participation locale des jeunes et s'appuie sur une présentation des résultats de l'enquête Up2youth.

Pour comprendre dans ce premier chapitre ce que recouvre la participation locale des jeunes en Europe, deux exercices nous semblent essentiels. D'une part, mettre les expériences de participation en perspective avec les enjeux qui les structurent: les questions de citoyenneté et d'intégration sociale. D'autre part, tenter de définir ce que recouvre la notion de participation dans ses différentes acceptions (à travers notamment les types de jeunes concernés, les degrés d'implication des jeunes et les domaines d'action publique concernés).

Participation des jeunes et questions de citoyenneté

Les liens entre la participation des jeunes et la citoyenneté sont peut-être ceux qui font l'objet des travaux les plus

nombreux en Europe. Issues essentiellement de l'analyse sociologique, les observations s'attachent à l'influence des mouvements d'individualisation et de libéralisation sur les comportements politiques des populations en général et des jeunes en particulier. Cependant, sur ce même sujet, les relations entre participation des jeunes et légitimité des territoires sont moins explorées: elles relèvent davantage de la science politique et ne se focalisent pas sur les jeunes en particulier. Nous essaierons par conséquent ici, puis dans les autres chapitres de l'ouvrage, de développer ces deux relations.

1. L'importance croissante que prennent les notions de citoyenneté active et de participation renvoie à l'analyse des mouvements d'individualisation, à la croissance des incertitudes des parcours ainsi qu'à l'évolution des modes d'engagement.

À propos des mouvements d'individualisation, les travaux d'Anthony Giddens (1994) et d'Ulrich Beck (1986 et 1998) ont montré combien la globalisation, la «dé-traditionnalisation» et l'omniprésence des risques (en particulier la flexibilisation des marchés du travail et les incertitudes environnementales) sont intimement liées à la «réflexivité sociale» et conduisent les individus à constamment collecter et analyser les informations pour légitimer leurs actions dans un contexte où il n'y a plus de traditions sur lesquelles guider les choix de chacun. Même quand des traditions perdurent, elles sont appropriées activement par les individus. La construction des biographies et des identités individuelles suppose non seulement la gestion d'une existence matérielle et sociale, mais aussi des «projets réflexifs» s'appuyant sur la construction d'une vision du monde et d'attitudes politiques propres.

L'individualisation des parcours de vie, des opportunités et des risques a donné pendant quelque temps l'impression que les vieux clivages sociaux avaient disparu et avaient fait perdre de leur validité aux idéologies liées à une lecture en termes de classes sociales. Cependant, il apparaît que ces clivages tendent à perdurer, mais qu'ils sont désormais assortis de nouvelles inégalités et conduisent à des processus socioculturels désignés par le terme d'«individualisation structurée» (Furlong et Cartmel, 1997). La reconnaissance et l'articulation des nouveaux risques collectifs susceptibles de mener à des solutions collectives, à des mécanismes de résolutions collectifs et finalement à de nouvelles identités politiques sont encore à venir (Evers et

Nowotny, 1987). Cela signifie que la légitimité des oppositions traditionnelles gauche/droite tend à s'amoinrir, mais n'est pas vraiment remplacée par de nouvelles approches politiques.

De ce fait, de nombreux chercheurs ont souligné les changements importants dans la manière dont les citoyens deviennent aujourd'hui politiquement actifs. Ces changements ont été caractérisés par un mouvement allant des formes « conventionnelles » vers des formes « non conventionnelles » de participation, s'éloignant des vieux débats politiques pour en adopter de nouveaux. Ces nouvelles formes comprennent les nouveaux mouvements sociaux et les manifestations politiques; elles prennent corps à l'extérieur du système politique institutionnalisé et interpellent souvent les élites politiques en place (Kaase, 1989). Ronald Inglehart (1997) a montré dans quelle mesure la participation politique de masse, s'appuyant sur une distinction claire des élites, dirigée par des partis politiques ayant une base populaire considérable correspondait parfaitement aux conditions sociales du xix^e et du début du xx^e siècle, période où les capacités politiques des citoyens étaient encore peu élevées et les institutions politiques tout à fait susceptibles de mobiliser de larges portions de l'électorat. Avec l'augmentation des niveaux d'éducation (Almond et Verba, 1963) et la large diffusion des médias électroniques, de nouvelles modalités de participation prennent de l'ampleur et requièrent plus de connaissances et de capacités politiques.

Ces évolutions se répercutent sur la manière dont les jeunes perçoivent la politique. Ils appréhendent les politiciens comme incapables et peu désireux de défendre les intérêts de leurs concitoyens; ils envisagent les systèmes politiques comme perméables, peu réactifs à l'égard des besoins et des inquiétudes des personnes (Spanring, 2005). Ce faisant, ils ne discréditent pas seulement la classe politique dirigeante, ils révèlent les dysfonctionnements des systèmes politiques (qu'il s'agisse de la multiplication des affaires de corruptions, du décalage entre la population et les élus, de la montée des partis d'extrême droite, etc.). De ce fait, les expérimentations qui consistent à rapprocher les jeunes des systèmes politiques représentent un enjeu majeur pour chaque système politique national (Dwyer, 2005; Lagrée, 2002a; Lagrée et Loncle, 2001). Comme l'ont souligné Andreas Walther, Manuela du Bois-Reymond et Andy Biggart (2006, p. 12):

« La participation est complémentaire de la citoyenneté dans la mesure où dans les sociétés démocratiques les droits des individus sont liés à leur statut de citoyens. La participation implique au moins une correspondance partielle entre l'individu et le collectif, en d'autres termes la négociation active entre les intérêts personnels et les demandes de la société, et par conséquent des processus d'identification. »

Pour résumer cette première articulation entre participation et citoyenneté, nous retiendrons l'analyse de Jean-Claude Richez (2005, p. 9 et suivantes) :

« Aujourd'hui, les jeunes s'engagent, mais autrement. Cette nouvelle donne est difficile à saisir, notamment parce que nous restons très largement prisonniers d'une conception de l'engagement qui réduit celui-ci à l'engagement politique et, de façon plus accessoire, à l'engagement syndical et associatif, au détriment d'autres formes d'engagement. [...] Dans un contexte de brouillage des grands marqueurs idéologiques, de disparition de "réserves de sens collectif" dans lequel s'inscrivait le processus de socialisation, c'est le principe d'expérimentation qui domine, en quelque sorte, par défaut. La socialisation se fait à travers l'expérimentation. Chaque individu se trouve conduit à élaborer ses propres définitions, à énoncer des responsabilités qui ne lui sont plus dictées, devenant ainsi l'unité de reproduction de la sphère sociale. Cette individualisation généralisée ne signifie pas isolement et atomisation, mais favorise l'institutionnalisation et la standardisation des modes de vie. Autrefois, la socialisation conduisait l'individu vers la case qui lui était assignée. Dominaient les formes communautaires de socialisation qui visaient à assimiler la tradition, à produire des individus conformes à des normes imposées par le groupe, normes de leur milieu, de leur classe d'origine, de leur classe sociale, de leur culture. Aujourd'hui il n'y a plus de transmission de l'héritage dans sa forme traditionnelle. Il ne s'impose plus comme allant de soi, mais passe par une mise en débat, en discussion, en expérimentation. L'acquisition d'une capacité à délibérer, à juger, à choisir, à négocier devient essentielle. C'est une capacité de mise à distance critique vis-à-vis des cadres sociaux, des groupes d'appartenance et des rôles assignés à l'individu, capacité qui s'ancre dans une évaluation de l'environnement. »

2. L'intervention publique en direction des jeunes a été historiquement largement conditionnée par les questions de citoyenneté. Cette assertion est valable depuis longtemps pour les rapports entretenus entre les jeunes et l'État, mais elle l'est aujourd'hui aussi pour les territoires émergents, en quête de légitimité politique comme l'Europe ou les échelons locaux.

L'hypothèse centrale des travaux que nous menons sur la jeunesse a consisté à affirmer que les ressorts de l'intervention publique en direction de la jeunesse sont à rechercher au-delà de ce qui fait les caractéristiques de la jeunesse ou de ses problèmes. Certes, cette population présente un certain nombre de caractéristiques, comme la vulnérabilité sociale ou les menaces envers la paix sociale, qui conduisent à la mise en œuvre de politiques publiques. Cependant, les raisons de l'envergure des politiques de jeunesse et de leur caractère intersectoriel sont avant tout relatives aux attentes sociales qui pèsent sur cette population en termes d'identité et de cohésion sociales; elles mettent en évidence l'existence d'un rapport singulier entre la jeunesse et les discours de l'État sur la citoyenneté.

Les discours de l'État en faveur de la citoyenneté de la jeunesse évoluent fortement en fonction des périodes historiques: si, à la fin du XIX^e siècle, ils invitent la jeunesse à se préparer à défendre leur patrie, aujourd'hui, ils enjoignent cette population à participer au fonctionnement social, notamment par le vote, l'investissement associatif, l'innovation technologique et culturelle (Loncle, 1999 et 2003). Pour l'État, il ne s'agit pas tant de développer des politiques substantielles que de montrer qu'il place cette catégorie de population au centre de ses préoccupations; il met en valeur un projet politique sous-tendu par les nécessités de citoyenneté et de cohésion sociale. Or, le caractère central des questions de citoyenneté peut être relié aux enjeux de structuration ou de restructuration des sociétés nationales. Pour le dire autrement, les questions de citoyenneté apparaissent cruciales pour le fonctionnement des sociétés nationales (Tilly, 1999, p. 256) et parmi les différentes catégories de population, la jeunesse est celle sur laquelle pèsent le plus fortement à la fois les obligations de citoyenneté et la nécessité de renouvellement de la société nationale.

Pour comprendre ce lien, il est utile de souligner deux éléments. D'une part, la jeunesse joue un rôle particulier que l'on peut qualifier de métonymique avec la société nationale. À cet

égard, les analyses de Gérard Mauger apparaissent précieuses (1986, p. 87) :

« Les discours sociaux sur la jeunesse sont presque toujours des discours prophétiques. Je veux dire qu'ils ne se limitent pas à la description de ce qui est aujourd'hui, mais ils annoncent presque toujours ce qui sera demain, ou plutôt ce qu'ils souhaitent pour demain. Plus précisément, ils décrivent, dans la plupart des cas, ce qu'ils prévoient comme étant ce qu'ils voient. Plus prescriptifs que descriptifs, ils énoncent comme d'ores et déjà advenu ce qu'ils souhaitent voir advenir. Discours métonymiques, ils prêtent à la jeunesse dans son ensemble (qui accède ainsi à l'existence au moins dans l'univers des représentations) les caractères d'une minorité, réduite dans certains cas à la personne du prophète ou d'une majorité telle qu'on peut la dégager d'un sondage. »

Dans cette logique, il est possible de souligner l'usage symbolique des politiques de jeunesse dont la fonction essentielle est de formuler, en prenant appui sur cette population, l'avenir de la société. En France, les politiques qui présentent un aspect symbolique marqué sont les politiques qui s'adressent aux jeunes en mettant un accent particulier sur la citoyenneté, la participation, l'intégration sociale, la promotion de la santé et plus récemment l'insertion professionnelle, avec des appellations différentes en fonction des périodes (Edelman, 1964).

D'autre part, le caractère central des enjeux de citoyenneté des jeunes peut être envisagé en prenant en compte la question plus générale des régimes de citoyenneté (Jobert, 1999; Jenson et Sineau, 1998). En effet, si, comme ces deux auteurs, on avance le fait que la régulation sociale et politique ne peut fonctionner sans principe de légitimation, l'intervention publique en direction de la jeunesse peut, à certains égards, être envisagée comme une des composantes essentielles de ce processus. La jeunesse, si elle ne fait pas l'objet d'une institutionnalisation par le biais d'un secteur de politiques publiques, constitue, en revanche, une catégorie de population centrale pour le fonctionnement de notre régime de citoyenneté. En prolongeant l'argumentation de Bruno Jobert, on peut affirmer que, les régimes de citoyenneté étant fondés sur la définition des droits des individus et des limites de l'intervention publique, à partir de références à des figures construites des

types d'individus ciblés, la jeunesse constitue une population en devenir sur laquelle il faut concentrer les efforts du politique afin de prolonger la figure de l'homme salarié, qui constitue la référence d'ensemble du système.

À cet égard, si chaque régime de citoyenneté dresse des ensembles hiérarchisés de statuts au centre desquels on trouve le « citoyen normal », on peut dire que la jeunesse, du fait des crises économique, sociale et surtout politique qui touchent nos systèmes de régulation depuis le début des années 1980, constitue une catégorie de population qui bénéficie d'un statut « majoré ». Pour la France, en effet, parmi les nouvelles politiques développées, on peut prendre pour exemple les politiques de la ville, les politiques d'insertion sociale et professionnelle, les politiques de santé publique... et observer que la catégorie de population la plus largement ciblée par les différentes autorités publiques est la jeunesse.

Cependant, les évolutions récentes prennent corps dans un contexte plus large de changement de nature du rôle des États-nations et de montée en charge des échelons locaux et européens. En effet, comme l'a montré Patrick Le Galès (1999, pp. 649-650) on assiste à une recomposition des États, du moins sous leur forme nationale :

« Incontestablement, la formation de la gouvernance européenne crée un changement d'échelle qui provoque une dilatation verticale et horizontale de l'État. Il a perdu son monopole et doit faire face, par exemple, à des réseaux intergouvernementaux qui le dépassent et le contournent. Il s'agit d'un point essentiel pour défendre la thèse du desserrement du verrou de l'État. Autorités locales, groupes de pression marginaux dans le système politique national ont trouvé dans l'espace politique européen en formation l'occasion de s'organiser de manière transnationale, au niveau européen. Le jeu s'est donc ouvert en donnant davantage d'autonomie et de possibilités aux acteurs. »

Du fait de ces processus, il est possible d'affirmer le rôle essentiel que peut jouer la jeunesse comme instrument de légitimation d'une citoyenneté européenne et locale.

Pour le niveau local, les évolutions sont notables tant l'ensemble des échelons décentralisés et même les territoires de projet se saisissent de la question « jeunesse » et la mettent en

avant comme élément constitutif de l'image et du sentiment d'appartenance territoriale (Loncle, 2007, p. 21) :

« Depuis une décennie, on assiste à une recomposition des rôles des acteurs publics et associatifs mais également à l'apparition de nouveaux protagonistes dans la définition et l'implantation des politiques de jeunesse. Ces évolutions sont à attribuer à de multiples facteurs. Le premier d'entre eux est sans doute la légitimité croissante des questions de jeunesse (Vulbeau, 2001; Loncle, 2002a; Cicchelli et Pugeault-Cicchelli, 2006). En effet, dans une période de pénurie financière de plus en plus grande, les élus locaux opèrent indéniablement des choix dans la valorisation de telle ou telle mise à l'agenda. À partir de l'exemple de la lutte contre le sida, nous avons pu montrer qu'il était beaucoup plus facile pour un maire ou un président de conseil général de s'investir en faveur de la santé des jeunes qu'en faveur de celle des toxicomanes ou des populations étrangères. Ensuite, la jeunesse, en permettant de développer des raccourcis entre dynamisme d'une population et avenir d'une collectivité locale peut utilement apparaître comme un outil de construction territoriale (Le Bart et Lefebvre, 2005; Loncle, 2004). De plus, les évolutions de l'action publique qui, en se faisant plus transversale et territoriale, plus contractuelle (Fontaine et Hassenteufel, 2002), font qu'il est plus aisé de faire figurer les questions de jeunesse comme une catégorie d'intervention à part entière. En effet, alors que l'une des difficultés de la mise en œuvre des politiques de jeunesse tenait au fait que celles-ci n'étaient que peu adossées à une administration spécialisée, dotée d'effectifs de fonctionnaires importants, la situation évolue au niveau local où les administrations de mission se font pratique courante. De ce point de vue, la multiplication des services et des missions jeunesse dans les municipalités, voire les conseils généraux, s'inscrit dans ce mouvement. En outre, la reformulation du rôle de l'État, qui se retire progressivement des questions sociales, contraint ou encourage les collectivités locales à se mobiliser en direction de cette population. Enfin, le renforcement de l'échelon régional ainsi que l'émergence de nouveaux territoires dits de projet comme les communautés de communes ou les pays favorisent la constitution de nouveaux espaces de décision qui se positionnent peu à peu en matière de politique locale de jeunesse. Cet ensemble de raisons fait que la population jeunes attire

l'attention plus soutenue de l'ensemble des niveaux territoriaux de décision. Cependant, ces nouvelles dispositions en direction de la jeunesse ne font pas disparaître le fait que ces politiques sont toujours davantage caractérisées par des déclarations d'intention que par des mises en œuvre d'envergure.»

S'agissant de l'échelon européen, si certains auteurs ont pu souligner l'absence de mythe permettant de penser l'Europe comme communauté imaginable, la jeunesse peut être considérée comme un des éléments susceptibles de faciliter l'affirmation d'une citoyenneté européenne, et par là même de consolider la construction politique de l'Europe (Habermas, 2000; Withol de Wenden, 1997). Cette problématique est bien posée par Oliver Schmidtke (1998, p. 45 et suivantes) :

« Loin d'être un effet secondaire, la formation d'une identité collective européenne renvoie au cœur des difficultés qui apparaissent dans l'établissement d'une union politique transnationale. Chaque ordre institutionnel d'envergure requiert une identité collective "prépolitique" qui définit les modalités d'adhésion et engendre la loyauté. Le processus d'intégration européenne ne fait pas exception à cette règle. Ce qui est en jeu, au-delà de l'intégration fonctionnelle de l'économie, de la politique et des productions de normes, c'est l'administration de la preuve de l'existence d'une communauté européenne susceptible de créer des liens entre les individus et les institutions de l'Union européenne. [...] L'identité européenne est essentiellement fondée sur une idée de régulation et, si l'on considère ses modes de régulation, sur un projet politique visant à établir un monde de coopération pacifique entre les différents peuples de l'Europe.»

On peut supposer que c'est pour répondre à ces difficultés que les attentes de l'Europe à l'égard des jeunes sont ambitieuses. Sur cette question, on peut se référer aux discours de Lasse Siurala (2000), directeur de la jeunesse et des sports au Conseil de l'Europe, quand il affirme :

« L'un des principaux objectifs de la "construction d'une Europe sans lignes de division" est de renforcer la citoyenneté active. Il y a, aujourd'hui, un défi particulier du fait du grand nombre de signes alarmants dans une direction indésirable. On constate un intérêt faible et déclinant pour les systèmes de représentation, une confiance réduite dans les politiciens et une participation

également réduite aux élections dans les nouveaux pays membres, et ce spécialement parmi les jeunes. Il y a la montée de l'extrême droite et l'accroissement concomitant des attitudes de résignation passive à l'égard des leaderships autoritaires. Il semble que les structures politiques actuelles ne rencontrent pas les attentes des jeunes et que, de ce fait, cela laisse une place aux partis extrémistes ayant des connotations autoritaires et intolérantes pour séduire une large part de l'électorat.»

Cette citation, à elle seule, permet de saisir l'ampleur des enjeux qui pèsent aujourd'hui sur les questions de participation des jeunes en Europe.

Qu'il s'agisse de l'échelon européen lui-même ou bien des niveaux nationaux et locaux des pays membres, les discours politiques relatifs à la participation apparaissent nombreux et élogieux. Néanmoins, lorsque l'on analyse les expériences de participation, le lien entre intégration sociale, *empowerment*¹ et engagement des jeunes, bien que tout aussi important que celui de la citoyenneté, apparaît plus difficile à établir et à légitimer.

Participation des jeunes et enjeux sociaux

La question du niveau de vie des jeunes et de leur capacité à s'intégrer à la société et à bénéficier de l'ensemble des droits sociaux constitue l'autre enjeu des expériences de participation.

¹ L'*empowerment* ne comporte pas de traduction satisfaisante en français. Cette notion désigne le fait d'accroître les pouvoirs d'un individu ou d'une communauté d'individus. L'*empowerment*, terme anglais traduit par « autonomisation » ou « capacitation » est la prise en charge de l'individu par lui-même, de sa destinée économique, professionnelle, familiale et sociale. L'*empowerment*, comme son nom l'indique, est le processus d'acquisition d'un « pouvoir » (*power*), le pouvoir de travailler, de gagner son pain, de décider de son destin de vie sociale en respectant les besoins et termes de la société. L'autonomie d'une personne lui permet d'exister dans la communauté sans constituer un fardeau pour celle-ci. La personne autonome est une force pour la communauté. Une association peut atteindre l'*empowerment* en devenant plus autonome dans sa façon d'acquérir les fonds pour sa subsistance. Si elle vend ses services au lieu de dépendre passivement des fonds publics et des dons, elle est davantage maîtresse de sa destinée et renforce le milieu social en ne devenant pas un fardeau économique. Cette méthode de gestion s'appelle l'économie sociale. Voir l'adresse Internet : fr.wikipedia.org/wiki/Empowerment.

Cet enjeu comprend selon nous au moins deux prolongements : la manière dont les politiques publiques échouent depuis quelques décennies à atteindre leurs publics cibles, notamment dans le secteur social ; la place accordée aux jeunes dans les expériences de participation et la volonté réelle d'accroître leur pouvoir et leur positionnement d'acteur social. C'est l'articulation de ces trois dimensions qui construit la question sociale de la participation des jeunes.

Un certain nombre de constats sont dressés selon lesquels une part considérable des jeunes européens rencontrent des difficultés pour bénéficier d'une intégration sociale complète (en ce qui concerne leur transition vers le travail, l'accès à la parentalité, au logement, le recours au droit de vote ou aux allocations et dispositifs sociaux, etc. ; Cicchelli, Martin et Pugeault-Cicchelli, 2007 ; Lagrée, 2007 ; France, 2007 ; Bradley et Van Hoof, 2005 ; Walther et Stauber, 1999 et 2002). Or, ces difficultés constituent des obstacles sérieux à la réalisation de la citoyenneté active et à la participation des jeunes à la société (Hirschman, 1970). Ce constat devient d'autant plus aigu qu'aujourd'hui, à travers toute l'Europe, les jeunes apparaissent comme la catégorie de population la plus exposée au risque de paupérisation et d'exclusion sociale. Au sein de la génération des jeunes, les jeunes femmes et les jeunes immigrés connaissent des sorts particulièrement problématiques. Pourtant, malgré un certain nombre d'idées reçues et malgré des situations sociales parfois très difficiles, de nombreuses études ont permis de montrer à quel point les jeunes sont prompts à se mobiliser, à s'engager dans des projets collectifs (Walther, du Bois-Reymond et Biggart, 2006 ; Loncle, 2002b).

Cette dimension est fondamentale car, si les jeunes ne se conduisent pas comme des citoyens actifs aux différents niveaux du processus de décision, cela remet en cause la légitimité politique des territoires et des institutions qui les régulent (Giddens, 1994). Cette question est d'autant plus pressante que les jeunes font partie des principaux utilisateurs des services publics (des institutions éducatives, bien sûr, mais aussi des transports publics, des bibliothèques, des espaces publics, des centres-ville, etc.). Par conséquent, leurs opinions à propos de ces services apparaissent particulièrement importantes et ne peuvent être négligées par les élus locaux et nationaux.

La question de la participation des jeunes renvoie également aux conditions de renouvellement des valeurs et des solidarités intergénérationnelles – en particulier, à travers le financement des systèmes de protection sociale. Jean-Charles Lagrée a posé le débat sur les valeurs dans les termes suivants (2007, p. 138) :

« C’est une opposition binaire qui retiendra notre attention : l’opposition entre les générations du “*welfare*” et (en empruntant à Ulrich Beck, 1986) les générations “post”. Leurs différences [...] sont dues principalement au changement de contexte de socialisation. La première question qui se pose est celle de la transmission des normes, des valeurs, des références culturelles. Cette question avait été évoquée dans les années 1970 à la suite du livre de Margaret Mead *Le Fossé des générations* (1972). Les débats académiques tournaient alors autour de l’invalidation de l’expérience acquise par les anciens, par les parents, alors que, confrontés à un contexte nouveau, le contexte de l’après-guerre, de l’avènement de la société de consommation, de la société de médias, des loisirs..., les plus jeunes avaient à inventer des références nouvelles, une culture nouvelle. Alors que certains experts se rangent aux côtés d’Alain Touraine (2004) pour défendre l’idée que nous sommes en passe de changer de paradigme sociétal – d’un paradigme social, les sociétés modernes passeraient à un paradigme culturel – une question similaire se pose : qu’y a-t-il à transmettre ? Ou plus sociologiquement qu’est-ce qui se transmet ? »

Louis Chauvel, quant à lui, souligne les dangers de la paupérisation continue des nouvelles générations (2007, pp. 286-287) :

« L’enjeu social d’aujourd’hui n’est pas de soutenir la consommation des jeunes par une mendicité familiale ou des avances d’héritage. Il est avant tout de donner à ces derniers une vraie formation, permettant d’accéder à l’âge adulte à des emplois qualifiés et qualifiants, où une identité et une fierté au travail peuvent se constituer dans le cadre d’une autonomie économique offerte par un salaire décent, tout en permettant aux salariés une progression professionnelle ultérieure, autant de conditions qui ne se réaliseront pas sans investissements nouveaux orientés en sens inverse des flux principaux des marchés. Dès lors, la grande difficulté de la question sociale contemporaine est de faire en sorte que les seniors disposant des moyens économiques puissent être solidaires des jeunes pauvres. »

Face à ces questionnements, la notion de participation apparaît centrale. En effet, si les jeunes ne sont pas impliqués dans les sociétés nationales et européennes comme des acteurs à part entière, s'ils ne bénéficient pas des systèmes de protection sociale, s'ils n'adhèrent pas au « pacte social », leurs situations sont à même de mettre en danger les systèmes sociaux dans leur ensemble.

Néanmoins, tous les pays ne s'organisent pas de la même manière pour soutenir l'intégration sociale des jeunes. Au cours d'une recherche sur les politiques d'emploi en direction des jeunes en Europe, nous avons déjà eu l'occasion de montrer à quel point les profils, les contenus et les objectifs des politiques de jeunesse étaient déterminés par des facteurs spécifiques aux pays concernés et conduisaient à raisonner en termes de régimes de transition. Cette démonstration présentait l'intérêt de situer les interventions sociales en direction des jeunes dans un contexte multidimensionnel : celui des régimes d'État-providence, celui de la définition de la jeunesse, celui des causes du chômage des jeunes et des raisons évoquées pour l'expliquer, celui des objectifs des politiques publiques déployées en leur direction.

Tableau 1 : Régimes de transition en Europe

Système d'État-providence	Pays	Définition de la jeunesse	Définition du chômage des jeunes	Définition du « désavantage »	Objectifs des politiques de transition
Universel	Danemark, Suède	Développement personnel	« Pas prévue »	Individualisée et reliée à des phénomènes structurels	Éducation et politiques de jeunesse
Centré sur l'emploi	Allemagne, France, Pays-Bas	Conformation aux normes sociales dominantes	Problème de qualification ou de déficit individuel	Individualisée	Qualifications professionnelles
Libéral-minimal	Grande-Bretagne	Indépendance économique	Dépendance, exclusion	Individualisée	Employabilité
Sous-protecteur	Espagne, Italie	Pas de statut clairement défini	Marché du travail segmenté, pas de trajectoires formelles	Reliée à des phénomènes structurels	Réformes globales pour la reconnaissance de statuts (emploi, formation, éducation)

Source : Mc Neish et Loncle, 2003, p. 119.

Nous verrons que les différences induites par les régimes de transition se répercutent largement aussi sur la mise en œuvre et les contenus des expériences de participation.

La deuxième facette de la dimension sociale de la participation des jeunes renvoie aux difficultés des politiques publiques contemporaines à atteindre leurs publics cibles dans le champ social. Si le développement suivant est centré sur la France, du fait des données européennes que nous possédons sur le chômage des jeunes (Walther, du Bois-Reymond et Biggart, 2006) et sur leur confiance vis-à-vis des institutions (Galland et Roudet, 2005), nous faisons l'hypothèse que des phénomènes assez similaires sont en cours dans les autres pays européens.

La crise de légitimité de l'action publique peut être considérée comme un des phénomènes saillants des deux dernières décennies. Elle est le résultat de la mise à jour d'un certain nombre d'éléments connus: les critiques de l'État-providence aboutissant à la mise en œuvre de la décentralisation et au développement de politiques transversales censées pallier les défauts des politiques sectorielles; l'installation d'une récession économique durable mettant à jour les limites de politiques publiques peu capables d'agir sur l'exclusion sociale; enfin, la systématisation des pratiques d'évaluation révélant largement les effets induits, ou contre-intuitifs, des politiques publiques. Au-delà des dispositifs, la crise de légitimité touche la profession politique elle-même, à travers la divulgation de nombre d'«affaires», mais également par la mise en évidence d'une très relative capacité à résoudre les problèmes sociaux. Cette crise se révèle largement par la baisse de participation «classique» des citoyens lors des consultations électorales. Elle justifie, dès lors, la quête de nouvelles relations entre acteurs politiques et ressortissants de l'action publique.

L'évolution des «profils» des politiques publiques constitue une autre raison du recours à la participation des usagers en général et des jeunes en particulier. Comme l'ont montré un certain nombre d'analystes, avec la montée en puissance des collectivités locales et de l'Union européenne, l'État central et les administrations déconcentrées ne sont plus à même d'exercer un pouvoir régalien et hiérarchique au niveau local. Par conséquent, de nouvelles modalités d'élaboration des politiques publiques sont recherchées, avec une volonté d'atteindre des décisions négociées, des objectifs partagés, l'assentiment

des publics cibles. De ce fait, les politiques publiques tendent à être moins coercitives, appelant à davantage de régulations, d'espaces de négociations, à la recherche plus systématique de l'avis des destinataires (Nay et Smith, 2002; Callon, Lascoumes et Barthe, 2001; Commaille et Jobert, 1999; Duran, 1999).

Les évaluations de politiques publiques des domaines sanitaire et social ont abouti à la mise en évidence d'une certaine incapacité des dispositifs (même sophistiqués) à atteindre les populations ayant le plus besoin de l'intervention publique. Ce constat peut être dressé pour de nombreux dispositifs, qu'il s'agisse des bénéficiaires du RMI (Herrgott, 1999), des malades du sida en situation de précarité (Borraz et Loncle, 2000), des populations visées par les politiques sanitaires locales ou les politiques de la ville (Estèbe, 2004; Fassin, 1998), des jeunes ressortissants des dispositifs de lutte contre le chômage (Nicole-Drancourt et Roulleau-Berger, 2002), etc. Plus les mailles du filet social se resserrent, plus la question de ceux qui passent à travers devient prégnante. Or, on sait que les jeunes font partie des populations les moins couvertes par les dispositifs sociaux et qu'ils doivent pour une large partie d'entre eux recourir aux solidarités familiales, lorsque cela est possible, pour s'intégrer socialement (Van de Velde, 2007).

Bien que ce constat renvoie à la difficile question de la définition de l'exclusion sociale (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, 2000), il conduit à des tentatives d'amélioration des dispositifs, dans certains domaines de l'action publique, essentiellement au niveau local. Ces tentatives débouchent, semble-t-il, sur une conviction plus largement partagée par les responsables politiques et administratifs de la nécessaire participation des publics cibles à l'élaboration de l'action publique. Dans ce registre de l'administration, la recherche de participation correspond aussi à une logique de « modernisation par l'utilisateur », à travers des modalités plus explicites de coproduction du service.

Le thème de la « participation » des usagers a été certes analysé dans quelques travaux récents de sciences sociales (par exemple: *Politix*, 2006; Rui, 2004; Maudet, 2002; Cresson et Schweyer, 2000; Eklund, 1999; Warin, 1999 et 1997). Si la participation des jeunes apparaît plutôt comme un phénomène consensuel (Fahmy, 2006; Becquet, 2005b) malgré des critiques sur sa faible portée, les autres formes de participation font nettement

l'objet de polémiques et de controverses. Soit les analyses adoptent une posture militante vis-à-vis de la notion de participation (s'agissant des postures militantes, voir Beresford, 2002; Bevort, 2002; Fung et Wright, 2001; Putnam, 1993), soit elles dénoncent les impostures de la participation et dévoilent des finalités inavouables (Koebel, 2007).

La participation des usagers en général et des jeunes en particulier paraît pourtant pouvoir constituer un objet d'analyse, non dans une perspective normative – qui viserait, par exemple, à formaliser les canons idéaux des « bonnes pratiques » de participation –, mais avec la volonté de placer cet instrument dans une perspective plus générale de questionnement sur le renouvellement de l'action publique. Ce questionnement revient à s'interroger sur la capacité des expériences de participation à mieux prendre en considération les difficultés des publics concernés et, par un mouvement circulaire, à renforcer les politiques publiques dont ils font l'objet.

Cela nous conduit à la troisième dimension sociale des questions de participation: en quoi ces expériences permettent-elles de renforcer le pouvoir des jeunes, de mieux les comprendre, de prendre en considération leurs attentes, leurs modalités d'expression et donc de les considérer comme des acteurs à part entière?

Comme l'a souligné, par exemple, Karen Evans, les enjeux de participation et d'intégration sociale dépendent largement de la capacité des jeunes à se considérer comme acteurs de leur destinée, capacité qui renvoie elle-même à des phénomènes multidimensionnels (Evans, 2002, p. 250):

« La question de savoir si une personne sous-estime ou surestime l'étendue de son contrôle [sur son environnement] découle largement de ses expériences antérieures et de sa socialisation. »

Cette observation renvoie amplement aux processus de socialisation dans la famille, à l'école, dans les parcours vers l'emploi. Par conséquent, l'aptitude à participer, à se comporter en tant qu'acteur apparaît très liée aux rhétoriques sur le capital social et l'*empowerment*. En effet, la participation des jeunes ne semble totalement accomplie que si, et seulement si, elle permet de réduire le décalage entre les décideurs et les jeunes, notamment ceux qui sont les plus distants des mécanismes de prise en charge et de décision. Pour ces jeunes éloignés des institutions, la

participation est une gageure, comme l'a démontré Eldin Fahmy (2006, p. 47) :

« Leur "situation de ressources" est peu à même de faciliter l'engagement, notamment parce que les structures politiques formelles sont perçues comme peu réactives à l'égard des demandes des groupes politiquement marginaux. »

De ce fait, il semble particulièrement intéressant de poser la question suivante : dans quelle mesure les expériences de participation représentent-elles un moyen de soutenir l'intégration des jeunes et plus spécifiquement des jeunes exclus ? Pour répondre à cette question, il peut être intéressant de mobiliser les théories relatives au capital social (Bevort et Lallement, 2006 ; Putnam, 1993 ; Bourdieu, 1984a et 1980) et/ou à l'*empowerment*.

Ainsi, la notion de capital social comme l'a montré Jean-Baptiste de Foucauld (Bevort et Lallement, 2006, p. 317) consiste à repenser les enjeux et les modalités de construction des politiques publiques et à penser à la fois les modalités de consultation des populations et en retour l'impact des actions sur celles-ci :

« Les politiques publiques doivent être réellement pensées en fonction de ceux auxquelles elles s'adressent ou qui auront à les mettre en œuvre, et donc être coconstruites avec eux ; il est essentiel de prendre en compte le temps nécessaire pour diffuser l'information et pour créer la confiance, et donc ne pas changer ou superposer sans cesse les mesures, comme on le fait en permanence dans de nombreux domaines comme, par exemple, celui de la lutte contre l'exclusion ; l'approche en termes de capital social va donc au-delà du *mainstreaming*, du souci de l'impact des décisions sur la situation des plus défavorisés ; elle porte sur ce qui fait que cet impact se produira ou non, de manière positive ou négative [...]. Lutter contre l'exclusion, ce n'est pas seulement injecter des mesures, des dispositifs, c'est aussi recréer un capital social pour remplacer celui qui a été détruit, et ainsi permettre aux mesures d'être convenablement et efficacement utilisées. Ainsi, plus le chômage est profond, de longue durée, plus la reconstruction du lien social, le retour à une certaine confiance en soi, dans les autres, dans la société même, est une condition du retour à l'emploi. »

S'agissant de la jeunesse et en particulier des jeunes exclus, les expériences de participation devraient tendre à ce mouvement de

construction ou de reconstruction de la confiance et être passées au crible des théories du capital social (Bassani, 2007, p. 32).

Le même type d'observation pourrait être fait à propos de l'*empowerment*. L'*empowerment* peut être défini selon Snehen du B. Kar de la manière suivante (Kar, Pascual et Chickering, 1999, p. 1433):

« Un processus par lequel les individus, les communautés et les organisations gagnent du contrôle sur les questions et les problèmes qui les concernent le plus. L'objectif d'une démarche d'*empowerment* est de permettre à ceux qui n'ont pas de pouvoir de développer des actions proactives pour les protéger des menaces et pour valoriser les aspects positifs de leurs vies. »

Cette définition permet d'envisager en quoi l'ensemble des expériences de participation pourrait être considéré comme des démarches d'*empowerment*. Comme l'a déjà affirmé Eldin Fahmy (2006, p. 21):

« La participation encourage les aptitudes interpersonnelles et pratiques qui donnent aux jeunes un sens de leur propre valeur et de la confiance en soi [...]. L'engagement civique peut donc donner du pouvoir (*empower* dans le texte anglais) aux communautés et aux citoyens et leur permettre de gagner davantage de pouvoir sur les questions qui les affectent le plus en tant qu'individus autonomes. »

Ainsi, la question cruciale est de savoir si les expériences de participation, en désignant les jeunes comme coconstructeurs des politiques publiques, les renforcent comme acteurs et leur permettent *in fine* une meilleure intégration sociale. Notre analyse des expériences locales de participation en Europe tend essentiellement à comprendre si cet objectif est satisfait, tant il paraît encore plus urgent à atteindre que celui de la citoyenneté des jeunes.

Essai de définition des expériences de participation locale des jeunes

Avant d'examiner les discours et les formes de participation locale des jeunes en Europe, le premier exercice qui s'impose à nous, celui de la définition de la participation des jeunes, relève du défi à cause de l'hétérogénéité d'au moins

trois types d'éléments: les publics concernés, les formes d'expérience considérées, le degré d'implication des jeunes. Cet exercice, déjà épineux pour l'espace national, le devient encore davantage pour l'espace européen dans la mesure où la multiplicité des contextes historiques et territoriaux (les régimes de transition, les autonomies territoriales, par exemple) complexifie l'analyse. Nous aborderons tour à tour ces trois dimensions, sans toutefois prétendre résoudre l'ensemble des questions soulevées.

Qui sont les jeunes qui participent ?

Notre intention est de nous intéresser au difficile sujet des jeunes qui composent les expériences. Toutefois, nous poserons plus le problème que nous ne répondrons à l'ensemble des questions. Les expériences de participation sont-elles largement ouvertes ou bien opèrent-elles une sélection parmi les jeunes? Si oui, contribuent-elles à un fonctionnement élitiste? Est-ce que les jeunes des deux sexes, des différentes classes d'âges, des différents milieux sociaux ou origines sont impliqués dans ces expériences?

Dans la même perspective, si nous considérons que les expériences de participation sont une occasion pour les jeunes de s'exprimer sur la chose publique, comment permettre aux jeunes les plus exclus de participer alors qu'ils n'en ont par ailleurs jamais l'occasion? Comme le soulignent Andreas Walther, Manuela du Bois-Reymond et Andy Biggart (2006, p. 37):

« Les jeunes dits "désavantagés" sont particulièrement sous-représentés dans les programmes de participation. [...] Les jeunes peuvent ne pas participer du fait d'un manque d'intérêt pour un contenu qu'ils ne perçoivent pas comme approprié ou significatif. Ils peuvent ne pas avoir les qualités ou les capacités pour exprimer leurs intérêts et s'impliquer. Ils peuvent penser que leur engagement ne fait aucune différence, et ils peuvent avoir le sentiment de manquer de pouvoir pour influencer les processus et les institutions qui ont une influence sur leur vie. Il peut aussi y avoir un manque d'opportunité et d'espace pour l'initiative individuelle du fait d'une surinstitutionnalisation de la vie sociale et de l'espace public. »

La représentativité des jeunes impliqués dans les expériences de participation renvoie à un questionnement continu. Si ce phénomène est difficile à résoudre dans les faits, il reste néanmoins

central. Plus les jeunes sont peu représentatifs de l'ensemble de ceux du territoire concerné par l'expérience, plus celle-ci apparaît fragile et contestable aux yeux des autres décideurs, mais également des jeunes eux-mêmes. Ainsi que le note Mike Geddes (2002, p. 162) à propos d'expériences locales en Angleterre :

« On peut également avoir l'impression que l'élection et la coopération d'individus pour "servir" dans les sous-comités, conseils et autres relève plus de l'intention d'assurer la présence directe de certains groupes sociaux dans des institutions ou à des positions d'influence que d'une volonté de garantir leur représentation individuelle. D'ailleurs, dans nos études de cas, les jeunes ont montré un grand souci de représentation des garçons et des filles, des Blancs et des non-Blancs parmi leurs membres. »

Au niveau européen, les modalités institutionnelles de représentation des jeunes, telles qu'elles sont organisées par les institutions européennes (Conseil de l'Europe et Commission européenne) privilégient les groupements de jeunes institués, les associations organisées en groupes d'intérêt. Laurence Eberhard Harribey met en évidence la manière dont la question de la « participation politique » a dominé la genèse de la politique européenne de jeunesse (2002, p. 270) :

« Les acteurs qui dominent cette genèse seront ceux qui sont effectivement porteurs de cette vision. Organisations internationales de jeunesse, porteuses de la vision d'une Europe démocratique et universelle, et comités nationaux de jeunesse, constitués démocratiquement au sein des pays membres deviennent des interlocuteurs logiques des gouvernements et des parlementaires. Ensemble ils se "mobilisent" au sens de Cobb et Elder pour faire émerger une "conscience collective" qui fait sens pour les acteurs et ouvrent la voie à une politique européenne de la jeunesse fondée sur la participation effective des jeunes à la décision. »

L'auteur montre néanmoins qu'au fil des décennies cette tendance s'est affaiblie au bénéfice de tendances plus techniques comme les programmes ou les partenariats. Elle cite à ce propos le secrétariat général du Forum européen de la jeunesse qui affirme, en 1999 (Eberhard Harribey, 2002, p. 272) :

« Le Forum n'a pas vraiment le choix. Soit il travaille avec la Commission en adhérant à sa manière de concevoir les choses et, dans ce cas, les jeunes continueront à avoir leur mot à dire, soit nous sommes absents et nous disparaîtrons. Nous sommes

condamnés à agir dans le sens des programmes et pas seulement à dire ce que les jeunes veulent.»

Ces constats posés, il faut souligner que les jeunes européens ne se lassent pas d'imaginer de nouvelles formes de participation, moins dominées par les structures établies. Ainsi, dans le *Livre blanc de la Commission européenne*, ils font passer le message suivant (2001, p. 30) :

« Le Forum européen de la jeunesse devrait s'ouvrir non seulement aux organisations et conseils nationaux de la jeunesse (et à travers eux aux niveaux régional et local) mais également aux jeunes qui ne sont pas représentés par ces structures. Un Forum ainsi élargi serait l'instance naturelle de concertation avec les institutions européennes. Promouvoir les mises en réseaux et le dialogue direct, notamment par des rencontres régulières (par exemple sur les thèmes prioritaires repris dans le *Livre blanc*). Financer (avec les États membres) des projets pilotes visant à appuyer les efforts faits à l'échelle locale, régionale et nationale pour favoriser la participation des jeunes à tous les niveaux et sous toutes ses formes. »

Dans la même perspective, on peut citer la déclaration de « l'événement jeunesse » (*youth event*) autrichien (« The Declaration of Vienna and Bad Ischl », 2006, pp. 5-6) :

« Les jeunes souhaitent voir advenir un processus à double sens, la consultation seule n'est pas suffisante. Nous voulons la création d'un vrai dialogue. Cependant, un dialogue structuré a besoin de s'établir sur la base de l'égalité entre les représentants des jeunes et les décideurs. Ceci devrait être implanté du niveau local au niveau européen à travers l'ensemble des structures politiques. En outre, les jeunes devraient être impliqués pour statuer sur tous les aspects du processus de décision depuis le début jusqu'à la fin. Ceci n'est possible que si les structures permettent une participation démocratique et transparente. [...] Par conséquent, nous recommandons fortement l'implantation et le développement, dans tous les États membres, d'une charte de la jeunesse qui permette d'éviter la manipulation et de s'assurer que la voix des jeunes est entendue. »

Ces différentes citations éclairent une limite bien connue aujourd'hui des expériences de participation : si elles sont promues à travers l'Europe comme un élément de renforcement de la citoyenneté, voire dans une certaine mesure de l'intégration sociale des jeunes, elles sont encore largement destinées à

des jeunes organisés et déjà aguerris à la chose publique. Nous le verrons dans le développement de cet ouvrage, il existe quelques tentatives pour aller au-delà, mais elles restent pour le moment minoritaires.

Quelles sont les différentes formes de participation considérées ?

Là encore, nous proposons de réunir quelques éléments permettant d'éclairer la réflexion.

Pour ce faire, renvoyons dans un premier temps aux réflexions menées pour les besoins de notre recherche européenne sur la participation des jeunes. À l'issue de nos premiers échanges, nous nous sommes accordés sur la définition opératoire suivante. La participation apparaît comme un concept assez « mou » qui comprend des formes variées d'implication des usagers dans le processus de décision publique. Elle est généralement envisagée comme un moyen de renforcer les formes traditionnelles de la démocratie représentative. Développée par les autorités publiques à tous les niveaux de décision à partir des années 1980, dans un contexte de complexification de l'action publique, la participation peut être considérée comme un instrument pour combattre l'abstention et pour éviter la formation d'un dialogue exclusif entre les élus et les experts.

Dans le cadre du projet Up2youth, la participation est considérée comme une tentative pour renforcer les relations entre les jeunes et la vie publique (politique, bien sûr, mais aussi sociale dans un sens large). Nous avons souligné l'émergence d'une multitude d'expériences relatives à l'*empowerment* des jeunes. Cela est vrai pour le niveau européen mais également pour les gouvernements nationaux, régionaux et locaux. Nous prenons en considération, non seulement les expériences formelles de participation (les sommets de jeunes, les conseils de jeunes, les forums électroniques, etc.) mais également les expériences plus informelles qui peuvent être conduites, en particulier au niveau local. Les expériences de participation revêtent un double aspect: elles renvoient aux actions mises en œuvre par les acteurs publics et associatifs, mais elles concernent également les actions initiées par les jeunes pour leur permettre de s'exprimer dans l'espace public (qu'il s'agisse d'expériences positives ou d'expériences plus polémiques ou « négatives » comme les manifestations ou les violences).

Nous nous intéressons certes ici en premier lieu à la participation civique², mais les registres de la participation ne sauraient se laisser compartimenter de la sorte. En effet, il se révèle quasi impossible de réfléchir à la participation civique sans considérer la réalité des participations politique et associative: la situation de l'engagement des jeunes à l'égard de ces dernières influe particulièrement sur les tentatives, ou non, de renforcement de la participation civique. Les types de participation s'alimentent les uns les autres: ainsi la participation civique conduit à renforcer les pratiques de participation politique et associative; la participation associative prédispose les jeunes à s'engager dans le champ civique et politique... De fait, les différentes facettes de la participation apparaissent se situer dans un *continuum* permettant l'exercice de la citoyenneté, d'une part, l'intégration sociale complète des jeunes, d'autre part.

Ainsi que le rappellent Andreas Walther, Manuela du Bois-Reymond et Andy Biggart (2006, p. 37):

« Il faut souligner le fait que la "participation" n'est pas un terme aussi univoque qu'il pourrait paraître, notamment du point de vue des mesures qui s'adressent aux jeunes. Alors que son origine latine *participere* (prendre part) suggère l'appropriation et la propriété, et est connotée par les concepts de citoyenneté active et de démocratie, la participation a été dotée progressivement de significations plus variées:

- la participation politique par le vote aux élections;
- la participation comme le fait d'être présent et de réussir dans le parcours éducatif et de formation;
- la participation au marché du travail en tant que partie prenante à la main-d'œuvre;
- la participation des travailleurs/salariés du point de vue des droits de négociation formels au sein de l'entreprise;
- l'éducation à la citoyenneté qui permet d'acquérir les capacités et les compétences pour participer;
- la participation sociale par l'engagement volontaire dans des associations et des initiatives;
- la participation civique dans l'engagement dans la communauté ou les mouvements sociaux. »

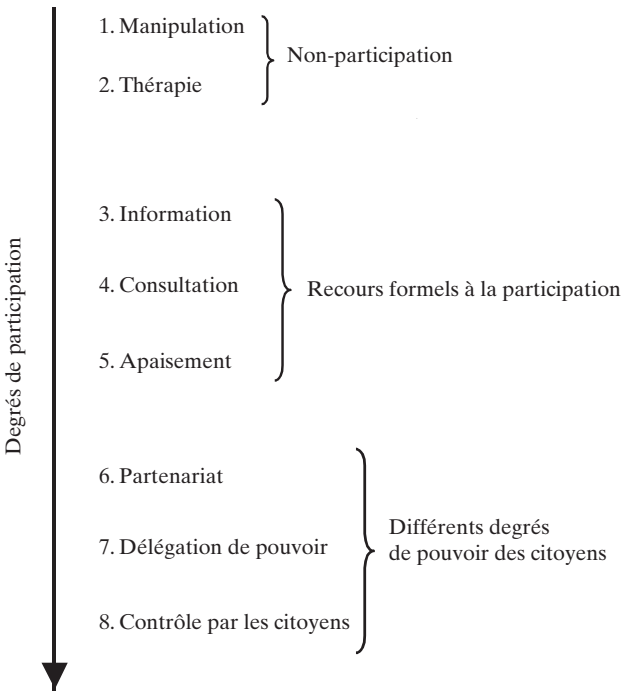
² La participation civique peut être envisagée par opposition à la participation politique (par le vote ou l'adhésion aux partis et syndicats) et à la participation associative. Elle peut être définie comme la participation des jeunes à des instances d'appel à la participation proposée par les pouvoirs publics ou bien par des expériences élaborées par des jeunes et qui relèvent de l'engagement dans la sphère publique.

Ces quelques éléments de définition permettent de circonscrire quelque peu les contenus et les registres (social, associatif et politique essentiellement) des expériences auxquelles nous nous référons quand nous parlons de participation ainsi que les enjeux auxquels celles-ci renvoient dans le contexte européen.

Quels sont les degrés d'implication des jeunes dans les expériences de participation ?

Une autre des questions couramment abordées lorsque l'on tente de définir les expériences de participation consiste à s'interroger sur le degré d'implication des jeunes: sont-ils simplement informés, participent-ils à la décision, peuvent-ils influencer les choix des décideurs? Pour répondre à ces interrogations, il peut être utile de se reporter à la typologie suivante, proposée par Leena Eklund (1999, p. 32) dans le domaine de la santé primaire.

Figure 1: Les différents degrés de participation en santé primaire



Nous l'avons rappelé, la littérature abordant la question de la participation des usagers est souvent marquée par une tendance « désenchantrice », visant à dévoiler les supercheries et les abus de pouvoir qui sous-tendent les expériences. Nous tenterons, par conséquent, d'éviter cette tentation. Nous voudrions, cependant, mesurer les études de cas à l'aune de leur capacité à renforcer le pouvoir des usagers.

D'un point de vue général de philosophie politique, l'introduction des expériences de participation peut questionner le choix de la démocratie représentative comme mode de gouvernement. Si la démocratie représentative semble appartenir aujourd'hui aux évidences avec lesquelles nous pensons l'organisation politique de notre société, il peut être intéressant de rappeler que celle-ci n'a pas toujours été considérée comme un prérequis. De ce fait, les expériences de participation peuvent être envisagées, non pas nécessairement comme un modèle alternatif mais aussi comme un outil complémentaire à la démocratie représentative. Comme l'a souligné Antoine Bevort (2002), nous faisons aujourd'hui un raccourci systématique entre démocratie et démocratie représentative alors que cette dernière procède d'une interprétation restrictive du pouvoir donné au peuple. Selon l'auteur, la faveur ainsi accordée à la démocratie représentative résulte des avantages que les gouvernants trouvent dans cette modalité de fonctionnement. À l'appui de cette affirmation, Antoine Bevort rappelle les conceptions élitistes de Montesquieu dans *L'Esprit des lois*, ouvrage dont on connaît la grande influence sur l'organisation de notre système constitutionnel :

« Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter des affaires. Le peuple n'y est point du tout propre [...]. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants ; ce qui est très à sa portée. »

Afin de restaurer le pouvoir du peuple, un certain nombre de penseurs contemporains comme Hannah Arendt ou Cornelius Castoriadis se sont, au contraire, faits les chantres de la participation comme outil de renouvellement démocratique, de restauration de la confiance perdue dans la classe politique et dans le système de représentation qui régit les sociétés occidentales modernes. Cornelius Castoriadis dessine ainsi la « révolution politique » à laquelle il faut tendre (cité par David, 2001, p. 121) :

« Il est indispensable de restaurer le sens, la dignité et le crédit de la démocratie, gravement entamés aussi bien par l'écume médiatique et affairiste quotidienne de la pseudo-politique actuelle que, plus profondément, par la nature et le fonctionnement mêmes du régime d'oligarchie libérale. Cela passe par une traduction pratique de l'exigence démocratique, qui consiste non seulement en ce que "les lois soient votées par le peuple, mais que le gouvernement, le fait de trancher sur les grandes questions, soit décidé par la collectivité". Il s'agit donc que la collectivité civique ait la possibilité effective à la fois de légiférer et gouverner, et qu'elle l'exerce. »

Sans développer davantage ces aspects de philosophie politique, il nous a semblé important d'insister sur le fait que le recours à la participation des usagers peut ne pas être purement instrumental. Si les acteurs rencontrés dans notre enquête justifient, nous l'avons vu, l'appel à la participation par une volonté générale de modernisation des systèmes, de renforcement des interventions publiques mais surtout de légitimation des acteurs publics, on peut aussi considérer que ce mécanisme porte en germe une démarche de renforcement des droits des populations, et, parmi elles, des populations exclues. Ce faisant, il peut y avoir dans ce type de démarche une volonté de fonder une société plus équitable.

Pour juger de cela, nous suggérons qu'une façon de répondre pourrait être de se référer à la grille de Archon Fung et Erik Olin Wright (2001, p. 31) qui proposent de jauger les expériences de participation à l'aune d'une batterie de questions :

- Est-ce que les processus de décision sont véritablement délibératifs ?
- Est-ce que les décisions sont traduites effectivement en actions ?
- Les personnes impliquées dans les processus de délibération sont-elles en mesure d'évaluer la mise en œuvre des décisions ?
- Dans quelle mesure ces mises en œuvre permettent-elles de changer l'action publique locale et de diffuser des innovations ?
- Est-ce que les processus de délibération constituent des « écoles pour la démocratie » ?
- Est-ce que les résultats de l'ensemble des processus sont plus souhaitables que ceux des arrangements institutionnels précédents ?

Il nous semble aussi que, pour être effectives, les expériences de participation ne peuvent pas être utilisées de manière isolée. Elles doivent être introduites avec d'autres instruments de rénovation de l'action publique comme, par exemple, l'évaluation, les bonnes pratiques, les diagnostics partagés, les politiques transversales et intégrées... Sans cette condition, elles représentent des instruments trop faibles pour constituer de véritables leviers de changement.

Si les expériences étudiées dans notre ouvrage peuvent sembler bien timides, elles nous paraissent extrêmement utiles pour souligner l'existence de deux mouvements distincts qui permettent de bâtir une typologie générale des formes d'appel à la participation. En effet, avec ces initiatives, comme l'a montré Peter Beresford (2002, pp. 96-97), nous sommes en présence aujourd'hui de deux courants idéologiques, deux logiques cognitives fortement distinctes. Premièrement, une approche consumériste de la participation plaçant une importance particulière sur le management. Cette approche apparaît orientée par une implication essentiellement consultative. Elle se structure avant tout autour de la collecte d'informations. Deuxièmement, une approche, qualifiée de démocratique, davantage marquée par des principes politiques tendant à promouvoir l'activation et l'*empowerment* des usagers. Elle est basée sur une conception de l'*usager* capable d'exprimer et de défendre ses propres besoins (Beresford, 2002, p. 98) :

« L'une est managériale et instrumentale par définition, sans implication en termes de partage du pouvoir ou du contrôle; l'autre vise à accroître la liberté et comprend une activation personnelle et politique. Cette dernière entend amener un changement direct dans la vie des individus au moyen d'une action aussi bien collective qu'individuelle [...]. Alors que la logique de l'approche démocratique introduit des services "au service des usagers", l'approche consumériste est compatible avec le maintien de services et de politiques déterminés par la vision des metteurs en œuvre. Alors que l'approche démocratique est explicitement politique (et peut de ce fait donner lieu à des critiques), l'approche consumériste peut se développer sans lien avec une idéologie ou une philosophie plus large. »

Ce type d'observation montre à quel point il est indispensable de bien savoir de quoi on parle lorsque l'on analyse les expériences de participation des jeunes. Quels sont les enjeux

de citoyenneté attachés aux expériences considérées? Quelles sont les tentatives d'intégration sociale à l'œuvre? Quels sont les attendus politiques en cours? C'est autour de ces interrogations que nous développons le présent ouvrage.