

[Jeunes et politiques de jeunesse]

Engagement(s) et participation



Étude menée pour



Agence d'objectifs de



Synthèse

du rapport de recherche réalisé

- par le master ENJEU de l'EHESP
sous la direction de Patricia Loncle

- et par le Centre Henri Aigueperse
coordonné par Denis Adam



Mars 2022

Ces dernières années, deux termes semblent caractériser – à défaut de les structurer – les politiques de jeunesse : l'engagement et la participation. Ils font l'objet de dispositifs nouveaux comme le service national universel (SNU) ou plus anciens comme les conseils de jeunes... Mais plus que leur inscription dans des programmes spécifiques, c'est leur généralisation au sein des politiques publiques de jeunesse qui interroge. Il semble aujourd'hui que toute offre en direction des jeunes doit proposer leur participation et leur engagement, que tout jeune doit s'engager et participer.

À partir de cette hypothèse, la recherche est structurée en deux parties.

La première, confiée aux étudiants du master ENJEU de l'EHESP dirigé par Patricia Loncle et spécialisé dans la question des politiques de jeunesse, est une étude de terrain. Elle a été menée sur deux territoires bretons : ceux de Vitré Communauté et Redon Agglomération. Il s'agissait d'interroger les jeunes et les professionnels de jeunesse quant à leur perception et réception des dispositifs mis en place en direction des jeunes. Cette demande correspondait également à une attente des signataires du protocole de coopération sur les politiques de jeunesse 2019-2021 (Jeunesse et Sports, CAF et Conseil départemental) d'Ille-et-Vilaine, pour lesquels le master avait déjà mené une précédente étude et qui souhaitait orienter des travaux sur les questions de participation et d'engagement.

La seconde partie de la recherche se propose d'agrandir la focale et d'inscrire l'étude de terrain dans le contexte plus large de l'actualité des politiques de jeunesse. Il s'agit d'interroger le cadre dans lequel elles se développent. De se demander à quels besoins elles correspondent, à quelle conception de jeunesse elles renvoient et donc, plus largement, quelle image de la société elles portent ?

Dans cette approche, la focalisation sur l'engagement et la participation est particulièrement importante à étudier. S'agit-il d'une évolution sémantique qui tend à remplacer l'autonomie prônée jusqu'alors et depuis au moins les années 1960 ? Y a-t-il là de nouveaux concepts ? Sont-ils spécifiques à la jeunesse et aux politiques les concernant ? Que disent-ils de la place faite aux jeunes ?

Poser ces questions tend à interroger la qualification même de politiques de jeunesse, leurs spécificités et leurs raisons d'être par rapport aux dispositifs de bien commun.

Une telle approche nécessite d'interroger en introduction ce qui peut être défini comme politique de jeunesse. Ainsi, pour le Conseil de l'Europe, c'est une « *stratégie mise en œuvre par les pouvoirs publics dans l'objectif d'offrir aux jeunes des opportunités et des expériences susceptibles*

d'accroître leurs chances d'une intégration réussie dans la société et de leur permettre de devenir des membres actifs et responsables de la société, ainsi que des acteurs du changement ¹».

Comme le montrent les travaux de l'INJEP², cette définition tend à recouvrir les différents aspects de ce qu'il est convenu de désigner comme politiques de jeunesse. En effet, trois niveaux peuvent être distingués. Les politiques de jeunesse peuvent désigner un secteur institutionnel et associatif issu des courants de l'Éducation populaire et ayant, spécifiquement en France, développé ses actions en direction du public jeune, plus particulièrement après la seconde guerre mondiale, se désignant depuis lors sous le nom de « *jeunesse et éducation populaire (JEP)* ». Les politiques de jeunesse peuvent également désigner toutes les politiques sectorielles concernant les jeunes : on parlera ainsi du logement des jeunes, de l'emploi des jeunes, de la santé des jeunes. Enfin les politiques de jeunesse peuvent signifier la transversalité d'une politique menée spécifiquement pour les jeunes et englobant les différents aspects sectoriels des politiques publiques. S'il est assez traditionnel d'identifier les politiques de jeunesse aux seules démarches socio-éducatives, socioculturelles et d'éducation populaire, l'action publique cherche, elle, davantage à articuler les dispositifs spécifiques aux jeunes des politiques sectorielles dans des plans ou des contrats d'engagement transversaux. Pour autant, comme le montre Patricia Loncle, « *les politiques publiques françaises concernant la jeunesse sont fondées sur des valeurs ou des fonctionnements peu valorisants, voire stigmatisants* ³ ». L'étude de terrain met en évidence l'aspect parcellaire ainsi que la diversité des approches et des pilotages conduits au niveau territorial. Plus largement, la mise en perspective interroge les différentes conceptions de la jeunesse que sous-tendent les contenus mêmes des politiques de jeunesse. Partant de cette interrogation, la présente recherche propose une analyse des politiques de jeunesse consistant à la fois à décrire les dispositifs mis en œuvre mais aussi à interroger les jeunes sur leur perception de ces dispositifs et plus globalement sur leur manière d'appréhender les politiques de jeunesse.

Étude de terrains

L'analyse montre que, même si les deux territoires étudiés semblent présenter des similitudes, notamment de par leur caractère rural, il s'avère que les politiques de jeunesse et les dispositifs locaux d'engagement mis en place à destination de la jeunesse n'ont pas la même envergure. En effet, les différents acteurs publics et associatifs de ces deux territoires ne se sont pas saisis de la question de la participation et de l'engagement de la jeunesse de la même manière.

Ainsi, ces dernières années, le territoire de Vitré Communauté tend à proposer une offre publique fournie à destination de la jeunesse et recense un nombre important d'associations de jeunes ou à destination de la jeunesse. En revanche dans le territoire de Redon Agglomération, nombre de dispositifs reposent essentiellement sur le tissu associatif local, palliant une offre publique quasi-

1 [Conseil de l'Europe CM/Rec\(2015\)3](#)

2 https://injep.fr/wp-content/uploads/2020/07/FR50_politiques_jeunesse.pdf

3 Loncle, Patricia. « *Jeunes et politiques publiques : des décalages croissants* », Agora débats/jeunesses, vol. 64, no. 2, 2013, pp. 7-18.

inexistante. En témoigne la disparition du PIJ de l'agglomération de Redon en 2010, alors que ce service apparaît moteur de la politique jeunesse de Vitré Communauté.

Malgré ces différences dans l'offre, les professionnel.le.s de ces deux territoires partagent la volonté de développer « *l'aller vers* », notamment *via* la mise en place d'actions « *hors les murs* » afin d'atteindre le maximum de jeunes, ceci dans le but de permettre à ces professionnel.le.s d'adapter leurs pratiques aux besoins des jeunes. De même, nombre de ces actions s'inscrivent dans une dynamique partenariale. Elles sont ainsi portées conjointement entre les différentes structures associatives et/ou publiques des territoires.

Par ailleurs, si les dispositifs d'engagement et de participation des jeunes existant dans les deux territoires répondent à des objectifs similaires (favoriser les initiatives de la jeunesse, l'insertion dans la société, l'esprit citoyen et la responsabilité), des distinctions existent. En effet, les associations présentes dans l'agglomération de Redon, de par leur caractère innovateur, mettent un fort accent sur le développement personnel des jeunes accompagné.e.s. À Vitré Communauté, le soutien accordé aux jeunes semble davantage centré sur les aspects pratiques de l'insertion socio-professionnelle.

Pour les jeunes, l'engagement et la participation semblent se concevoir à travers le prisme des différents dispositifs présents dans leur territoire. Ainsi, à Vitré Communauté, les questions de l'orientation et de l'accompagnement autour de projets concentrent les attentes principales des jeunes. Les jeunes de l'agglomération de Redon, quant à elles.eux, attendent davantage de prise en compte de leur parole par les acteurs qui les entourent ainsi qu'une meilleure considération de leur participation citoyenne.

L'enjeu de la communication et de l'information est également ressorti des différents discours des jeunes et des professionnel.le.s. Si certains jeunes ne se saisissent pas des dispositifs existants, bien souvent ce non-recours s'explique en premier lieu par une non-connaissance de l'offre. D'autant plus que certains jeunes apparaissent échapper aux canaux d'information utilisés par les professionnels de la jeunesse. Chez les jeunes que nous avons interrogé.e.s, cela peut notamment se traduire par une impression que cette offre est inexistante dans les territoires.

Enfin, la crise sanitaire a également engendré des besoins particuliers pour les jeunes et accentué la nécessité de vigilance des professionnels envers eux. En effet, les différents confinements et mesures de restrictions sociales ont isolé les jeunes par rapport aux différentes structures qui les accompagnent, brisé certains liens sociaux et remis en cause nombre de leurs projets. De même, cette période a affecté la disponibilité mentale des jeunes et engendré un besoin de porter une attention particulière à leur santé mentale. Il y a donc un important enjeu pour les différentes structures de pouvoir accompagner les jeunes particulièrement affectés.

La seconde partie de la recherche s'attache, comme le montrent Valérie Becquet et Paolo Stuppia, à mettre en évidence que le discours tenu par les institutions sur l'engagement des jeunes relève à la fois d'une volonté de leur participation et d'une conception même de la jeunesse :

« L'engagement des jeunes est depuis longtemps un objet de discours. Énoncés dans des contextes différents par des institutions tant internationales que locales, les discours se réfèrent avant tout à la participation ou à la citoyenneté active dont ils pointent à la fois les défaillances et la nécessité. Qu'il s'agisse des rapports des institutions parlementaires, des commissions dédiées, des think tanks privés, des « livres » issus de consultations plus larges, de textes programmatiques comme les résolutions et les recommandations européennes ou encore de textes législatifs et réglementaires nationaux, les nombreux écrits produits sur cette question s'accompagnent de prescriptions quant aux actions à mener ou de la création de dispositifs traduisant les orientations défendues.

Ainsi aux différents échelons territoriaux – international avec l'ONU et l'UNESCO, européen avec la Commission européenne et le Conseil de l'Europe, national et infra-national –, des discours existent et contribuent à définir les contours d'une norme de participation. Elle repose sur des représentations de la jeunesse, des constats sur ses pratiques et des attentes sur son rôle politique au sein de la société qu'il est relativement aisé de repérer à la lecture des documents produits »⁴.

Ainsi, si les deux termes d'"engagement" et de "participation" ne se recoupent pas réellement, ils apparaissent fortement liés dans les approches institutionnelles, en particulier au travers de la formation de "futurs citoyens" engagés, participant activement à la vie sociale et collective. Une telle approche est révélatrice d'une conception de la jeunesse, de sa place dans la société, des modes d'implication qui lui sont proposés : cette dimension fera l'objet d'un second temps d'étude de cette partie de notre travail. Elle met en fait en évidence la diversité des réalités et des parcours masqués derrière le mot unique de "jeunesse". Les jeunes sont en effet divers et ne constituent aucunement une catégorie sociale, professionnelle, culturelle, homogène. Or les politiques qui les visent oscillent en permanence à s'adresser aux "jeunes" dans le souci de leurs trajectoires individuelles et à "la jeunesse" dans une recherche de l'intérêt général. Ce double axe qui gouverne depuis plusieurs années maintenant les politiques de jeunesse et dont la participation et l'engagement rendent compte, invite d'une part, à travailler à la cohésion nationale en renforçant les aspects structurants d'une éducation à la citoyenneté et incite, d'autre part, à agir afin d'éviter une fracture sociale et économique en permettant aux jeunes eux-mêmes d'être les acteurs de leur insertion sociétale et économique.

⁴ Becquet, Valérie et Paolo Stuppia. « Des institutions qui parlent d'engagement », *Géopolitique de la jeunesse. Engagement et (dé)mobilisations*, sous la direction de Becquet Valérie, Stuppia Paolo. Le Cavalier Bleu, 2021, pp. 109-125.

Ces deux axes sont largement illustrés par les études de terrain de la première partie de ce travail ; il convient de préciser que cette double articulation, plus que d'opposer individualisme et intérêt collectif, peut se rapprocher de la notion d'"individuation" que nous avons déjà développée dans un travail précédent⁵ dans lequel nous écrivions que, contrairement à l'individualiste, l'individuation « *ne tend pas à extraire l'individu du collectif, mais à le faire apparaître dans une individualité, c'est-à-dire dans sa singularité au sein d'un ou de groupes. L'individuation postule une dynamique qui lie l'individu et son environnement* » et nous citons Gilles Monceau qui précise qu'« *elle inscrit le devenir individuel dans un devenir social (dans le cas de l'être humain). L'individuation n'est donc pas un processus "individualiste" au sens où il y aurait séparation ou affranchissement de l'individu par rapport au milieu. Bien au contraire, le milieu (naturel, social) est comme intégré à l'individu dont le devenir reste chargé de divers possibles, toujours inachevé*».

Si cette double dimension (individuelle et collective) coexiste, force est de constater que les politiques publiques ont tendance à les séparer, ou tout au moins à privilégier l'une ou l'autre tant dans les objectifs poursuivis que dans les actions mises en œuvre. Il est ainsi possible de distinguer une approche de la participation et de l'engagement davantage tournée vers la dimension citoyenne, alors qu'une autre investit le champ de l'insertion. Or cette distinction est révélatrice d'une séparation opérée dans l'appréciation même des jeunes et d'une évolution dans la responsabilisation personnelle des jeunes. En effet, au-delà d'un glissement sémantique, le changement de paradigme entre le besoin d'autonomisation des jeunes et l'injonction à leur engagement et à leur participation, implique également un transfert de responsabilité : si le monde des adultes se devait de construire des démarches conduisant à la progressive prise d'autonomie des enfants et des jeunes, il revient aujourd'hui à ceux-ci de s'investir et d'agir dans la société pour y faire leur place : le jeune socialement inséré n'est plus celui à qui l'on a fait acquérir son autonomie, mais celui qui s'engage et participe. Alors qu'il convenait de l'aider à trouver sa place, il lui revient désormais de la construire. Ainsi en est-il dans la sphère citoyenne comme dans le domaine de l'insertion professionnelle.

Dans ce domaine également, les stratégies sociétales (de l'État et des familles) qui privilégiaient l'intervention du collectif au service des jeunes en quête d'emploi, tendent à être remplacées par un transfert de responsabilisation, faisant du jeune le responsable de sa propre insertion et donc la nécessité de son engagement. Obtenir un emploi relève dorénavant de la responsabilité "*du ou de la jeune*" qui peut être accompagné.e, mais qui doit faire la preuve de son engagement multiple : engagement dans une démarche active de recherche de travail mais également engagement dans d'autres formes d'activités, valorisables sur son curriculum vitae et témoignant de son insertion sociale ainsi que de sa capacité à faire avec d'autres, pour le collectif. D'une certaine manière, l'engagement et la participation deviennent les gages d'un comportement socialisé et d'un dépassement de l'individualisme attribué à la génération « *jeune* ».

De là à distinguer les jeunes qui s'engagent et participent de ceux qui ne le font pas, il n'y qu'un pas, facilement franchi. Il apparaît assez clairement, en particulier par le nombre de dispositifs qui leur sont spécifiquement destinés, que les politiques de jeunesse(s) sont davantage orientées vers

les jeunes "en difficulté", "en marge", voire "en échec", pour la majorité issu.e.s de familles de milieu défavorisé, que vers les jeunes "sans problème" des familles favorisées.

Pour autant et au-delà des clivages socio-économico-culturels qui distinguent les jeunes entre eux, les images attribuées à "la jeunesse" et décrites plus haut, conduisent à une certaine méfiance de la part de la société. Celle-ci n'est pas nouvelle et le "conflit entre générations" est assez permanent dans l'histoire sociale et politique. Elle se concrétise actuellement dans l'injonction à participer et à s'engager. Il est ainsi demandé (voire exigé) aux jeunes de faire la preuve de leur implication dans la vie collective, à la fois en tant que citoyen.ne.s et comme travailleuses et travailleurs. Alors même que le fonctionnement démocratique est interrogé et que l'accès au monde du travail est embouteillé, les deux domaines apparaissent comme les éléments essentiels qui constituent les conditions de l'insertion des jeunes dans la société : ils se doivent d'être insérés socialement par leur implication citoyenne et insérés professionnellement par leur implication dans le monde du travail. Construites sur ces deux piliers, les politiques de jeunesse et les dispositifs qu'elles déploient relèvent d'un accompagnement pour permettre aux jeunes d'atteindre ce double objectif.

Ainsi, au-delà de son hypothèse première d'une injonction à la participation et à l'engagement des jeunes, la recherche montre qu'au travers de cette approche il ne s'agit pas tant de faire évoluer la société pour répondre à de nouvelles pratiques sociales ou de nouveaux rapports au travail, que de faire entrer les nouvelles générations dans ce qui est posé comme une norme sociale. Cette démarche entretient l'ambiguïté de demander aux jeunes de s'autonomiser tout en les maintenant dans la situation d'infantilisation, puisque ce sont les adultes qui leur font injonction de s'engager et de participer. Dans un récent ouvrage, Camille Peugny constate que « *de nombreuses réformes sont menées au nom de l'avenir des "jeunes", qu'il s'agisse de financer les retraites ou de réduire la dette. Pour autant, la France n'a aucune politique en direction de la jeunesse. Les dispositifs qu'on empile s'adressent à telle ou telle catégorie, sans jamais être arrimés à une réflexion d'ensemble. Une vraie politique de la jeunesse doit répondre à deux objectifs. D'abord, dans une société vieillissante, combler le fossé entre les jeunes, confrontés à une précarité grandissante, et les plus âgés, mieux protégés. Surtout, réduire les inégalités qui fracturent la jeunesse et, plus que jamais, menacent la cohésion sociale* »⁵. Les exemples de terrain comme les travaux de recherches qui illustrent cette étude tendent à montrer le manque, en France, d'une politique d'émancipation de tou.te.s les jeunes.

5 Peugny, Camille, Pour une politique de la jeunesse, Seuil janvier 2022