

A QUI PROFITENT LES CONSEILS DE JEUNES ?

Michel Koebel et Hossein Mokry

Les conseils municipaux d'enfants ou de jeunes (désignés désormais sous le terme générique de "conseils de jeunes" sans jamais oublier toute la diversité des expériences) ont fait l'objet depuis dix ans de nombreux discours de promotion : descriptions d'expériences, comptes-rendus de colloques, résultats de travaux de réflexion et de formation pour l'amélioration de la qualité des interventions et la meilleure prise en compte de la parole des jeunes. La production d'analyses et de discours critiques construits est plus rare ou, lorsqu'elle apparaît, il lui arrive d'être occultée. Le présent article a pour but d'élargir quelque peu les représentations traditionnelles que l'on a des conseils de jeunes par une approche sociologique qualitative des divers acteurs impliqués et l'analyse de l'origine sociale des jeunes élus, et notamment l'influence de divers facteurs dans sa détermination.

Ces nouvelles formes de participation des jeunes à la vie de leur commune existent en France depuis la fin des années 70 et surtout depuis le milieu des années 80. Ces structures, avant tout municipales (c'est-à-dire organisées et contrôlées essentiellement par des municipalités), ont pour objectif d'offrir aux jeunes une nouvelle forme d'engagement dans la vie publique, comme l'ont été les associations ou encore les établissements scolaires par les différents postes de responsabilité proposés aux jeunes.

Dans toutes ces formes d'engagement, l'idée de représentativité, souvent traduite par l'organisation d'élections et de votes, est présente, mais elle n'avait jamais atteint avant les conseils de jeunes cette ampleur que caractérise la dimension municipale : la représentativité sur le plan d'une commune entière. Le jeune délégué de classe pouvait parler au nom de sa classe, parfois au nom de tous les élèves d'un établissement ; le jeune dirigeant pouvait parler au nom de tous les membres de son association. Le jeune conseiller municipal représente l'ensemble de la population-jeune d'une commune : il pense, parle et agit en leur nom et à leur place au sein d'une structure organisée, dotée d'un crédit (c'est-à-dire d'une part de reconnaissance de la part du conseil municipal légitime) proportionnel à la volonté politique qui l'a créée et qui l'entretient, proportionnel aussi au profit que ses promoteurs peuvent ou croient pouvoir en tirer.

L'idée de participation n'est donc pas née avec les conseils de jeunes : elle est beaucoup plus ancienne. Sans s'arrêter à certains mouvements de jeunesse (Léo Lagrange notamment) qui dans les années soixante déjà intégraient les enfants aux processus de décision, on peut faire remonter cet intérêt pour l'enfant au tout début du siècle : il suffira de citer l'importante contribution de Janusz KORCZAK qui fonda le premier journal national d'enfants et instaura des tribunaux pour enfants qui défendaient les droits de l'enfance. Plusieurs autres méthodes pédagogiques avant-gardistes du même type ont ouvert la voie en France à une plus grande prise en compte de la parole de l'enfant, lent mûrissement ayant abouti à l'adoption récente de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, mais également à de nombreux acquis sociaux dans des domaines aussi variés que le droit pour un enfant d'être entendu en cas de divorce des parents, le droit de participer librement - voire de diriger - des associations, le droit de siéger au sein de nouvelles structures tels les conseils municipaux d'enfants ou de jeunes.

Ces conseils s'inscrivent déjà dans la durée ; ils sont le produit de l'histoire et produisent eux-mêmes leur histoire : ils semblent progressivement se structurer en un nouvel espace à l'intérieur du champ politique.

L'enjeu spécifique qui semble caractériser cet espace consiste, pour tous ses agents, à accroître leur influence sur le pouvoir politique communal en utilisant le biais d'une structure municipale, représentative des enfants ou des jeunes d'une commune et qui prend les apparences du pouvoir légitime. Autour de cet enjeu commun s'organisent les stratégies en fonction des intérêts spécifiques des groupes d'agents qui les mettent en oeuvre ; les rapports de domination qui en résultent contribuent à le structurer. Quels sont dès lors les caractéristiques qui font varier le pouvoir dans cet espace en voie de structuration ?

La première caractéristique importante peut se résumer dans la taille de la commune dans laquelle l'agent est impliqué.

L'élargissement de la tranche d'âge dans le cadre des élections est souvent un choix forcé dans les communes rurales et conduit à des problèmes de cohésion du groupe d'élus ; quand la taille de la commune augmente, le réservoir d'électeurs augmente, et la commune dispose d'établissements scolaires propres à des

niveaux de plus en plus élevés (écoles primaires, collège, lycée) : ainsi le biais scolaire peut être utilisé ; il augmente la participation électorale et donc la légitimité des élus et de leur conseil, tout en laissant plus le choix quant à la tranche d'âge adoptée.

La taille de la commune contribue également à augmenter la liberté du choix des moyens humains et financiers attribués à la structure (budget, embauche d'animateurs professionnels, compétence des services techniques); quand la taille de la commune augmente, le choix est plus libre et les moyens plus importants, ce qui permet d'aboutir à des résultats concrets plus nombreux et plus visibles, et à une plus grande reconnaissance du sérieux de l'opération. Ainsi la taille de la commune est ici inscrite en terme de potentialités.

La seconde caractéristique pouvant agir dans l'accession à une position dominante dans le champ semble constituée par la durée pendant laquelle l'agent (ou l'institution) a été impliqué dans le champ, et parallèlement, l'expérience dont peut se prévaloir l'agent (ou l'institution).

Mais l'expérience acquise ne passe pas seulement par le nombre d'années d'existence d'un conseil de jeunes. De nombreuses municipalités font état d'un temps de réflexion, de prise d'informations dans d'autres communes, et de l'existence d'une méthodologie de conception et de suivi du conseil de jeunes. Cet aspect préalable à la création d'un conseil de jeunes prend une importance dans l'accession à une position dominante dans le champ et permet de rattraper, pour ainsi dire, le temps perdu. Ce savoir spécifique semble constituer la troisième caractéristique du capital spécifique.

Le discours dominant dans le champ consiste à occulter la majeure partie des enjeux de pouvoir qui y sont présents, pour n'en garder qu'un seul : le pouvoir des jeunes, leur prise de responsabilités et de décisions concernant la commune. Depuis quelques années, ce discours s'est quelque peu transformé et on admet volontiers aujourd'hui qu'il ne faut pas leurrer les jeunes sur le réel pouvoir qui leur est octroyé : le pouvoir légitime reste aux mains de la municipalité. On voit même apparaître un discours légaliste qui pose le problème du statut juridique des conseils de jeunes et qui n'est pas sans lien avec les questions que soulève l'adoption par la France de la convention internationale des droits de l'enfant.

Mais l'aveu de ces discours n'est qu'un voile soulevé devant l'écran opaque qui cache tous les pouvoirs qui sont en jeu, et dont les principaux bénéficiaires sont des adultes. Le discours éducatif qui entoure les conseils de jeunes, lui aussi ne fait que renforcer la domination de l'adulte sur l'enfant : les notions de citoyenneté et de démocratie sont centrales dans la plupart des discours, mais sont évoquées dans la perspective de l'apprentissage. L'adulte est le détenteur du "savoir-faire démocratique", il est, lui, citoyen responsable. L'enfant (ou le jeune) est le futur citoyen, celui qui doit faire l'apprentissage de la vie démocratique.

Quel sens prennent alors les discours prônant une meilleure représentativité des conseils de jeunes, et l'amélioration de l'aller-retour élus et électeurs, devant l'incapacité générale des élus adultes d'organiser eux-mêmes cette forme de démocratie directe ? Quel sens prennent-ils sinon celui d'accroître la légitimité de la structure au service des stratégies d'accès au pouvoir ou d'accroissement du pouvoir de ceux qui la mettent en oeuvre ?

L'étude précitée ne veut pas tenter de nier le pouvoir que le discours dominant attribue aux jeunes membres des conseils : le pouvoir d'exprimer leurs représentations de la cité et des problèmes qui s'y posent ; le pouvoir de proposer des projets et d'accompagner leur réalisation. Au contraire : ces formes de pouvoir existent dans les conseils de jeunes. Mais notre objet a été de les replacer dans l'ensemble des pouvoirs que confèrent ces structures aux agents institutionnels qui s'y impliquent.

Donner la parole aux jeunes comporte un risque, d'autant plus important que cette parole est rendue publique. Des élus locaux prennent ce risque, celui notamment d'une critique directe et en public. Pour l'éviter, ils adoptent de nombreuses stratégies. Le choix de la tranche d'âge se porte de ce fait beaucoup plus souvent sur les conseils d'enfants que sur les conseils de jeunes, le discours des adolescents étant réputé plus critique. Le travail sur projets permet, lorsqu'il y a aboutissement, une plus grande adhésion des jeunes élus à leur structure par la valorisation qu'ils en acquièrent ; lorsqu'il y a échec, celui-ci peut être en partie perçu par eux comme leur propre échec. L'utilisation fréquente de petites enquêtes et sondages permet parfois de justifier l'abandon de certains projets, parce qu'ils ne correspondent pas à l'adhésion de leurs camarades non élus. Enfin, l'adhésion à la structure et l'acceptation d'éventuels échecs passe aussi par le mode relationnel adopté par l'encadrement : l'installation d'un climat de confiance, de relations affectives entre les

intervenants et les jeunes élus ont pour effet de maintenir ces derniers dans un sentiment de respect de leurs interlocuteurs, qui évite souvent la critique de la structure, parce qu'elle est personnifiée par eux. Toutes ces stratégies visent-elles à maintenir les jeunes élus dans un état de dépendance vis à vis des adultes impliqués dans le conseil de jeunes ? S'agit-il de stratégies de manipulation ? Ces questions, provisoirement sans réponse, ne remettent pas pour autant en cause les effets que peut avoir sur le jeune la participation à un conseil : le sentiment d'être (enfin) écouté par des adultes est en lui-même souvent perçu par les jeunes conseillers comme un pouvoir important.

Mais le jeune doit franchir un certain nombre d'obstacles avant de parvenir à être élu au conseil : il doit faire acte de candidature, mener campagne pour des projets, parfois participer à l'organisation des élections, subir quelques discours, participer à de nombreuses réunions et comprendre un certain nombre de nouvelles notions, parfois rendre des comptes devant ses camarades ou devant les médias. Ce que l'on oublie cependant souvent, c'est le rapport qu'entretient le jeune et sa famille à la notion même de participation : faire acte de candidature suppose un rapport positif à l'institution (ou à ses représentants) dans ce qu'elle symbolise.

Ce rapport est-il social ? L'accession d'un jeune à la position d'élu dans un conseil de jeunes, le rapport entretenu par un jeune à l'idée d'un conseil de jeunes, sont-ils directement liés à son origine sociale ? Il est ici opportun d'évoquer les principaux résultats d'une étude menée sur l'implication de la jeunesse dans les lieux de décision collective en région Alsace¹.

En février 1988, au moment où près de 150 communes françaises avaient créé, ou étaient sur le point de mettre en place un conseil de jeunes dans leur commune, aucune étude quantitative n'avait tenté une approche sociologique des membres de ces structures de participation à la vie locale.

L'hypothèse principale de l'enquête était la détermination socioculturelle de profil des jeunes élu(e)s. La question était de savoir si elle reproduisait la division sociale de l'accès aux instances du pouvoir local.

L'enquête portait sur les 10 conseils de jeunes d'Alsace-Lorraine (en plus de Besançon) qui fonctionnaient effectivement au moment de l'étude. L'ensemble des jeunes conseillers (252) ont été destinataires d'un questionnaire portant sur les caractéristiques sociales des jeunes, leurs goûts et leurs représentations, ainsi que leur participation au conseil et leurs motivations. 137 questionnaires ont pu être traités. Ce nombre limité ne peut en aucun cas permettre d'extrapoler les résultats à tous les jeunes conseillers de France, et doivent être considérés comme des tendances.

La comparaison des catégories socioprofessionnelles des pères des jeunes élus avec celle de la population française fait apparaître une nette sur-représentation des professions intermédiaires, des cadres et professions intellectuelles supérieures chez les pères des jeunes élus. Le clivage semble s'opérer plus selon le capital culturel que le capital économique. Cette sur-représentation est relative si l'on compare les chiffres obtenus dans la population de jeunes conseillers avec la répartition socioprofessionnelle des élus locaux français. En effet, si 45% des pères de jeunes élus sont ouvriers ou employés, on n'en trouve que 7,5% chez les élus locaux.

L'origine sociale s'élève manifestement avec la taille de la commune qui semble être un facteur important. L'analyse plus fine des catégories socioprofessionnelles fait apparaître que seuls les conseillers des petites communes étudiées ont des origines sociales approchant les moyennes nationales. Lorsque les conseillers ont été élus (9 cas sur 10), le lieu d'élection était pratiquement toujours l'établissement scolaire. Les conditions d'élections (nombre de votants ; nombre de candidats ; nombre d'élus) étant variables, l'auteur a été amené à définir deux caractéristiques :

- la représentativité dans le lieu d'élection : il s'agit du nombre d'élus par rapport au nombre de votants ;
- la sélectivité dans le lieu d'élection : il s'agit du nombre d'élus par rapport au nombre de candidats qui se sont présentés.

La représentativité est d'autant plus grande que la taille de la commune augmente : un élu dans une grande ville représente le plus souvent plus de 15 (parfois jusqu'à 60) électeurs. Alors que dans les petites communes, une classe de 25 élèves élit en moyenne 10 jeunes.

Ces données sont confirmées par l'étude de la sélectivité au moment du vote, qui, elle aussi, est proportionnelle à la taille de la commune.

¹ KOEBEL, Michel ; "L'implication de la jeunesse dans les lieux de décision collective : la région Alsace" ; Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports ; Colmar, 1988.

La sélectivité semble être également liée à l'origine sociale, mais les résultats ne sont pas très significatifs. Les fils et filles de cadres et professions intellectuelles supérieures se dégagent nettement des autres catégories socioprofessionnelles et ont le plus de chance d'être élus quand la sélectivité augmente.

En fin de compte, si le profil social des jeunes élus semble en partie socio-culturellement déterminé (les chances d'accès au conseil augmentent avec l'origine sociale), il ne reproduit pas fortement la division sociale de l'accès aux instances de pouvoir local que l'on observe chez les adultes. La participation féminine, bien que plus faible que celle des garçons, reste très importante. Cependant, le degré d'implication dans le conseil semble être indépendant de l'origine sociale des jeunes élus.

Cette approche sociale du jeune élu n'avait pas pris en compte les origines culturelles et notamment ethniques. On sait que profil social et nationalité d'origine sont encore en France fortement corrélés, du fait même des conditions socio-historiques d'apparition des groupes d'agents concernés. Compte tenu des résultats de la précédente enquête, une sous-représentation, dans les conseils de jeunes, des jeunes d'origine immigrée serait logiquement attendue. Pour faire apparaître des corrélations entre l'origine du jeune (au sens national, ethnique et culturel) et son comportement participatif, il faudrait donc comparer des populations de jeunes à profils sociaux équivalents².

La plupart de ces conseils sont encore dans une phase expérimentale : ils tentent de démontrer leur efficacité dans la prise en compte des besoins exprimés par une tranche de la population définie par son âge et représentée par un groupe de jeunes élus. L'aspect innovant de ces structures, ainsi que le caractère positif que la population associe souvent aux initiatives liées à l'enfance et la jeunesse, incitent la plupart des municipalités concernées à mettre les moyens et l'énergie nécessaires au bon fonctionnement des conseils de jeunes et à leur pérennisation.

Mais un conseil de jeunes ne fonctionne pas qu'avec un maire et quelques jeunes élus... Quels sont les différents acteurs à l'oeuvre dans ces structures ? Quels sont leurs intérêts spécifiques pouvant expliquer leur investissement ?

Une étude menée en 1990³ apporte des éclaircissements à ce sujet. L'étude porte sur les discours produits par les différents acteurs institutionnels impliqués de près ou de loin dans une vingtaine de conseils de jeunes. Ces discours enregistrés et retranscrits intégralement ont fait l'objet d'une analyse systématique, à partir d'outils empruntés notamment à Pierre BOURDIEU⁴. L'originalité de l'étude tient au fait que les discours ont été recueillis lors de débats contradictoires entre les acteurs au cours d'un colloque⁵.

L'analyse de la structure des participants et des discours produits lors de ce colloque montre que tous les agents impliqués dans une expérience de conseil de jeunes, mais aussi ceux qui ont montré leur intérêt par leur présence et par la quantité de discours produite, se positionnent dans un enjeu de pouvoir, à l'intérieur des rapports de force qui les opposent ou les rassemblent. Ce positionnement n'est pas toujours conscient.

Les forces en présence se définissent par les positions institutionnelles des agents qui en sont porteurs et par le type de stratégie qu'ils adoptent. Il est possible ainsi d'établir plusieurs catégories d'agents qui, par leurs stratégies propres, définissent le rapport de force et la structure de l'espace.

Les décideurs locaux, représentés en priorité par les maires, ont un double intérêt : d'une part ils tentent d'accroître la reconnaissance, par la population de leur commune, de leur politique municipale, par leur volonté de prendre en compte directement ou indirectement les désirs de leurs administrés, et notamment ceux qui sont actuellement exclus des consultations et des possibilités de représentation

² Une étude approfondie sur ce sujet est menée actuellement par les auteurs du présent article et paraîtra prochainement dans la revue "Cultures et sociétés", Cahiers du CEMRIC (Centre d'Etudes des Migrations et des Relations Inter-Culturelles).

³ KOEBEL, Michel ; "Le champ des conseils de jeunes"; Mémoire de D.E.A. en sociologie ; Université des Sciences Humaines de Strasbourg ; Strasbourg, 1990.

⁴ Cf les propriétés des champs (en tant qu'espaces structurés de positions) in : BOURDIEU, Pierre ; "Questions de sociologie"; Ed. de Minuit ; Paris, 1983, page 113.

⁵ Ce colloque, organisé conjointement par la Délégation Régionale Alsace du Fonds d'Action Sociale et la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports du Haut-Rhin, s'est réuni à Mulhouse le 9 juin 1990 et a fait l'objet d'une publication : "L'enfant partenaire dans la cité... ?", Actes de la première rencontre départementale des conseils de jeunes du Haut-Rhin, 1991.

électorales ; d'autre part, ils tentent de se positionner face aux autres municipalités par l'originalité de leur initiative et leur dynamisme. Ils restent les principaux décideurs de la mise en place d'un conseil de jeunes.

Les responsables ou coordonnateurs des conseils de jeunes, le plus souvent représentés par des adjoints, se situent dans un enjeu de pouvoir au sein même de leur municipalité. Ils s'appuient sur les désirs exprimés ou supposés des jeunes conseillers pour accroître leur influence et leur pouvoir à l'intérieur de la hiérarchie municipale. Ils ont donc tout intérêt à accroître la légitimité du conseil de jeunes et adoptent diverses stratégies pour y parvenir : l'exigence de résultat les conduit à faire corps avec les projets des jeunes, dont l'échec ou la réussite sont aussi, et parfois avant tout, les leurs ; le souci de représentativité des jeunes élus et les relations élus-électeurs, garants de la mise en pratique de leur idéal de démocratie directe, les amènent souvent à développer le partenariat avec l'école (lorsque leurs enracinements sociaux et idéologiques et leur histoire leur en laisse encore la possibilité).

Les animateurs des conseils de jeunes, qu'il soient bénévoles ou professionnels représentés par des fonctionnaires ou conseillers municipaux, parfois des enseignants, des parents, ou des spécialistes (architectes) selon la taille de la commune, semblent rechercher un rapprochement avec les détenteurs du pouvoir décisionnel municipal de la commune. Ils en tirent un profit essentiellement symbolique et peuvent espérer accroître leur réseau de relations.

Les formateurs, représentés par des organismes de formation d'animateurs (associations et fédérations d'éducation populaire et de jeunesse), tentent d'imposer, par leurs compétences spécifiques, leur conception de l'animation et de l'accès à la citoyenneté ; ils peuvent ainsi espérer accroître leur autorité sur les animateurs des conseils de jeunes que sont souvent les élus eux-mêmes, et pénétrer un milieu municipal qui leur échappe.

Les promoteurs des conseils de jeunes, conseillers, chercheurs, journalistes, représentants de l'association nationale et des administrations, tentent d'imposer leur conception de l'excellence dans le domaine et d'accroître leur pouvoir sur les pratiques et les politiques municipales, utilisant pour cela leurs compétences et leurs connaissances spécifiques des conseils ou leur pouvoir d'information.

Les "réservoirs" d'électeurs, représentés par les établissements scolaires, plus rarement les associations (centres socio-culturels par exemple), ou par les familles elles-mêmes (en milieu rural), ne semblent pas avoir, comme seul intérêt, l'aspect pédagogique que peut constituer l'organisation d'élections (ou de campagnes électorales). Pour quelques enseignants ou parents, le moteur de leur engagement, quand il existe, semble être le désir de se rapprocher des décideurs locaux (et éventuellement de transmettre leurs désirs par le biais des jeunes élus).

Les membres des conseils de jeunes, les jeunes eux-mêmes, par le statut qui leur est conféré, cherchent à accroître leur pouvoir d'influence sur les adultes que sont les décideurs locaux et les enseignants principalement ; ils cherchent également la reconnaissance de leurs électeurs. Dans ces perspectives, ils mettent en oeuvre diverses stratégies visant à se positionner de manière dominante à l'intérieur de la hiérarchie du conseil de jeunes (quand une telle hiérarchie existe), à prolonger la durée de leur mandat, à parvenir à des résultats concrets et visibles par les projets qu'ils réalisent.

Ces différents intérêts sont spécifiques aux agents qui les portent. Mais leur diversité repose néanmoins sur un fond commun à tous les agents de l'espace, qui semble définir les premiers contours de ce que pourrait être un jour le champ des conseils de jeunes.