

## La politique noble des conseils d'enfants

Michel Koebel

Les conseils d'enfants et de jeunes se développent en France depuis plusieurs décennies. Que ces structures soient mises en place au niveau municipal ou à d'autres niveaux territoriaux, leurs concepteurs affirment faire œuvre d'éducation à la citoyenneté et inventer de nouvelles formes de démocratie (locale, directe, participative) ou même une nouvelle manière de faire de la politique. Il s'agit, disent-ils, de donner la parole aux enfants et aux jeunes et de les écouter, de leur ménager une place de partenaire dans les décisions qui les concernent ou d'en faire de futurs citoyens actifs et responsables. Ces affirmations s'accompagnent quasi systématiquement de dénégations quant à d'éventuelles tentatives de récupération politique et au caractère de « gadget » électoral que pourraient présenter ces initiatives.

Ces discours posent un ensemble de questions auxquelles nous tenterons de répondre dans la présente contribution, après avoir exposé la méthodologie utilisée.

Depuis quand se sont développés les conseils d'enfants et de jeunes ? Quelles sont leurs caractéristiques ? S'agit-il d'une simple juxtaposition d'initiatives ou assiste-t-on à un mouvement ayant une cohérence d'ensemble ? Les conseils de jeunes, que ce soit par leurs caractéristiques structurelles ou par les contextes locaux de leur émergence, ont-ils un caractère politique ? Y a-t-il récupération politique du dispositif ? S'agit-il d'une véritable innovation et de l'invention de nouvelles formes démocratiques, comme l'affirment les élus ?

Nous examinerons ensuite la signification sociale de ce phénomène de recours à la jeunesse au sein de l'espace politique. Est-il une réponse à la crise de la démocratie représentative qui semble traverser le monde politique ? Souhaite-t-on, à travers ces conseils, ménager une véritable place d'acteurs aux enfants et aux jeunes dans l'espace politique ?

### Méthodologie

Pour répondre aux interrogations évoquées, plusieurs enquêtes et recherches ont été effectuées dans le cadre d'une thèse de doctorat en sciences sociales (Koebel, 1997). Les répertoires des différentes associations nationales françaises ont permis d'étudier le phénomène des conseils de jeunes sur le plan démographique et politique, en comparant les communes qui s'en sont dotées à l'ensemble des communes françaises. Pour la région Alsace, lieu principal d'investigation, un répertoire beaucoup plus détaillé sur chaque conseil a été créé. Une analyse comparative des 101 communes alsaciennes de plus de 2500 habitants à partir de nombreux critères (démographiques, politiques), mais aussi de certaines caractéristiques socioprofessionnelles des élus a permis d'analyser la diffusion du phénomène dans un environnement politique et socio-démographique particulier. Un échantillon de 17 communes alsaciennes choisies pour leur diversité de taille, de situation géopolitique et d'appartenance politique du maire a été étudié de manière plus approfondie, à partir des archives communales, particulièrement en ce qui concerne le contexte d'émergence du conseil d'enfants ou de jeunes (quand il en existait un, ce qui était le cas dans 13 communes). Ont également été pris en compte : l'histoire politique de la commune, ses caractéristiques structurelles, démographiques et politiques, les discours développés à propos du conseil d'enfants ou de jeunes dans les délibérations du conseil municipal, les articles de la presse locale et l'information diffusée aux habitants dans les journaux municipaux. Enfin, parmi ces 17 communes a été constitué un échantillon de 75 acteurs politiques locaux, comprenant notamment, pour chaque commune, le maire, l'adjoint chargé du suivi du dispositif (ou l'adjoint chargé de la jeunesse pour les communes sans conseil), l'éventuel fonctionnaire chargé du conseil, mais aussi les chefs de file de l'opposition municipale. Les 75 entretiens, enregistrés et retranscrits, ont permis de mettre en relation les caractéristiques des acteurs — caractéristiques sociales, trajectoire personnelle, tant sur le plan professionnel que pour les autres engagements (parcours associatif, syndical et politique, appartenance passée à des mouvements de

jeunesse, etc.), appartenance politique — et leurs représentations à propos des conseils d'enfants et de la politique.

Effectuée sur la base des travaux de Bourdieu et de sa théorie de l'habitus et du champ, appliquée ici au champ politique, et à la lumière des analyses de l'espace politique local réalisées par Mabileau (1994) et Gaxie (1997), cette mise en relation avait pour objectif d'éclairer la nature politique du phénomène, mais aussi de comprendre sa signification sociale et politique dans un contexte de crise du politique et de supposé désengagement de la jeunesse.

Les travaux précédemment effectués sur le thème des conseils de jeunes se sont attachés à les concevoir comme un dispositif de « participation sociale des jeunes » (Vulbeau et Rossini, 1993 : 13) et à les évaluer à ce point de vue (Vulbeau et Rossini, 1993), à y mesurer la socialisation des enfants (Millet, 1995) ou à en cerner les répercussions sur les pratiques ultérieures des jeunes (Fichet, 1989; Rossini, 1996). Les seules études qui ont abordé les aspects proprement politiques l'ont fait sous l'angle de la socialisation politique (Percheron, 1989) ou dans le cadre de la définition locale d'une politique de la jeunesse (Gallet, 1997).

L'originalité de la présente approche tient au fait que les conseils de jeunes ne constituent pas à proprement parler l'objet d'étude. Une première enquête effectuée en 1990 portant sur les discours produits par des élus en situation de concurrence, en interaction au cours d'un colloque départemental<sup>i</sup>, avait permis de montrer que les conseils de jeunes gagnaient à être étudiés dans le cadre de l'espace politique local et, au-delà, du champ politique. En se dégageant résolument du souci pédagogique, en s'affranchissant aussi du discours récurrent des élus qui continuent le plus souvent à nier les aspects proprement politiques du phénomène, ce nouvel éclairage a permis d'approcher et de comprendre les enjeux politiques de la mise en place d'un conseil d'enfants ou de jeunes sur un territoire donné.

## **Le développement des conseils municipaux d'enfants**

### **Historique**

La première tentative de mise en place de conseils municipaux de jeunes en France date de 1944, lorsque André Basdevant, futur directeur adjoint des Mouvements de jeunesse et de l'Éducation populaire au ministère de l'Éducation nationale, soumet au Gouvernement provisoire d'Alger un projet de Parlement de jeunes, de conseils généraux et de conseils municipaux de jeunes dans toute la France pour compléter la « formation politique des jeunes » (Tétard, 1986 : 92). Comme l'analyse Tétard, d'autres initiatives ont très vite avorté et sont passées aux oubliettes, comme la République des jeunes ou les divers projets de pédagogie nouvelle à l'école. Une des raisons de leur écartement est la crainte déjà naissante d'une politisation des jeunes<sup>ii</sup>. L'État a alors plutôt choisi de renforcer le rôle des mouvements de jeunesse. La seconde apparition de conseils municipaux de jeunes dépasse le stade du projet, puisque au moins vingt structures de ce type ont été créées en France de 1963 à 1967, principalement à l'initiative de lycéens et d'étudiants, et quelquefois de jeunes membres de partis politiques (c'est le cas notamment d'un mouvement gaulliste, l'Union des jeunes pour le progrès). Portés par la forte médiatisation de quelques-unes de ces expériences (Sedan, Cholet, Compiègne), leurs principaux instigateurs ont même tenté d'en faire un mouvement national, par la création, sous forme associative, d'un Conseil national de la jeunesse en décembre 1965 et la diffusion (limitée) d'un journal national : « France-Jeunes ». L'ambition de ce mouvement fut de fédérer les expériences existantes, mais également d'« assumer une fonction de représentation de toute la jeunesse, ou même l'arbitrage entre les divers mouvements de jeunes » (Divay, 1968 : 146). Ce premier mouvement effectif est cependant resté modeste et n'a guère marqué les mémoires<sup>iii</sup>.

Il était en tout cas bien différent du second mouvement, plus ample et plus durable, lancé *et* contrôlé cette fois par le pouvoir politique local et s'adressant beaucoup plus souvent aux enfants qu'aux adolescents. C'est la forte médiatisation de l'une des premières expériences de la fin des années 1970 (Schiltigheim dans le Bas-Rhin), associée à la dynamique de l'Année internationale de l'enfance (1979) et au soutien de l'État, qui a permis au mouvement de se développer en se renforçant au cours des années 1980 et 1990,

pour atteindre plus d'un millier de structures aujourd'hui, rassemblant près de 25 000 enfants et jeunes. Au cours des années 1990, l'intervention de l'État est devenue plus forte, pour se concrétiser en 1998 par la mise en place, sous la tutelle des préfets et des services du ministère de la Jeunesse et des Sports, de 100 conseils départementaux de la jeunesse et d'un Conseil permanent de la jeunesse, inspirés directement de l'expérience québécoise. L'Assemblée nationale et le Sénat ont eux aussi mis en place des consultations nationales annuelles, sous la forme d'un Parlement des enfants (depuis 1995) et de Sénateurs juniors (depuis 1997).

### **Caractéristiques structurelles**

Un conseil de jeunes est une organisation généralement créée et dirigée par une collectivité territoriale<sup>iv</sup> qui met en scène — selon des modalités qui la font ressembler plus ou moins à la collectivité qui l'a mise en place — un groupe d'enfants ou de jeunes résidant sur le territoire concerné et appartenant à une classe d'âge définie au préalable par l'autorité compétente. Quel que soit le mode de désignation mis en œuvre (le cas le plus fréquent restant l'élection par le biais des établissements scolaires), ces enfants ou ces adolescents sont censés représenter l'ensemble des jeunes de la classe d'âge et du territoire concernés. Le groupe est destiné à être renouvelé, partiellement ou totalement, mais régulièrement dans le temps, puisque généralement la durée du mandat est limitée à un ou deux ans. Des moyens humains (au travers d'animateurs ou de médiateurs, rémunérés ou non) et des moyens financiers (dans la plupart des cas) sont définis par l'autorité compétente afin d'organiser la consultation des jeunes et de mettre en œuvre une partie de leurs propositions sur le territoire concerné.

Les maires ont tout pouvoir pour créer et dissoudre, dénommer et organiser leur conseil, et choisir les modalités de participation à cette forme particulière de commission extramunicipale sans véritable existence juridique. L'étude des âges limites imposés à leurs membres par les concepteurs de conseils de jeunes manifeste l'extrême diversité des situations. Le cas le plus fréquent est celui des conseils d'enfants, de 9 à 13 ans en moyenne. Mais il existe également des conseils d'adolescents (13 à 17 ans), plus rarement de jeunes adultes (jusqu'à 25 ans, voire 28 ou 30 ans).

### **Caractéristiques démographiques et politiques**

L'analyse démographique du phénomène laisse déjà entrevoir sa nature politique, puisque les fortes vagues de mise en place de conseils d'enfants et de jeunes suivent systématiquement le calendrier des élections municipales en France. De plus, la propension à mettre en place un conseil croît sensiblement avec la taille de la commune, le pourcentage atteignant 28,3 pour cent pour les villes de plus de 10 000 habitants<sup>v</sup>. Un décompte exhaustif effectué pour la région Alsace en novembre 1996 porte ce chiffre à 60 pour cent (l'Alsace est en effet l'une des régions où la proportion de communes ayant un conseil de jeunes est la plus forte en France).

Ainsi, les conseils de jeunes sont un phénomène essentiellement urbain. Or l'urbanité est liée au politique. Un exemple frappant en est le mode de scrutin : en France, au-dessus de 3500 habitants, le *scrutin de liste* favorise les têtes de listes et la logique partisane, ce qui constitue un seuil politique quant à l'importance d'une commune et de son maire. Or ce seuil constitue également un point de rupture pour la création de conseils d'enfants : le pourcentage de communes françaises ayant un conseil en décembre 1995 passe de 5,3 pour cent pour la tranche de 2000 à 3499 habitants, à 14,2 pour cent pour la tranche de 3500 à 4999 habitants. L'analyse des tendances politiques le confirme : la proportion des maires qui mettent en place un conseil chute de 14,5 à 2,6 pour cent lorsque l'on passe de ceux qui affichent une tendance politique à ceux qui se déclarent sans étiquette ou qui ne répondent pas à la question<sup>vi</sup>.

La nature politique des conseils d'enfants et de jeunes, considérés ici comme des pratiques au sein de l'espace politique, se manifeste dans les représentations des élus, dans l'utilisation stratégique locale du dispositif et dans son utilisation comme symbole.

## **Des conceptions politiques des conseils d'enfants**

### **Des enfants « futurs citoyens » ou « déjà citoyens »**

À écouter les discours des élus souhaitant mettre ou ayant mis en place un conseil d'enfants ou de jeunes, on pourrait penser que tous se rassemblent derrière un souci commun de *promotion de la citoyenneté*, qu'ils soient ou non des militants politiques. Le terme de « citoyenneté » est d'ailleurs très prisé dans les discours de politiques publiques, parce qu'il permet de donner l'illusion de l'unité et de la neutralité. Il semble même parvenir à rassembler les militants politiques et les élus refusant la logique partisane.

L'engagement proposé dans les conseils de jeunes peut se décliner de deux façons : pour les élus non encartés, il s'agit de s'opposer à la logique politicienne par la promotion d'un engagement local au service des autres, alors que les militants politiques défendent le système démocratique et politique existant.

Mais derrière cet objectif apparemment commun se cachent des conceptions très différentes de la place de l'enfant dans la société. L'analyse des discours à propos des conseils, qu'ils soient produits à l'occasion de colloques, lors de l'inauguration de l'une de ces structures ou dans la définition même de ses objectifs au plan local, fait apparaître une première distinction entre le « futur citoyen » et le « déjà citoyen », entre « l'apprentissage de la démocratie » et « l'exercice de la démocratie », entre la « leçon de civisme » que *prennent* les jeunes élus de leurs aînés et celle qu'ils *donnent* aux élus adultes.

Certains conçoivent le conseil d'enfants comme un compromis entre les deux. On laisse les jeunes élus réaliser des actions concrètes pour entretenir leur motivation, mais l'objectif principal reste de leur apprendre les institutions et les règles de la démocratie. Ou alors on conçoit l'enfant comme déjà capable d'avoir une vision pertinente de la ville — une vision, de surcroît, originale — mais certaines phases de l'expérience servent tout de même de prétexte à l'apprentissage de règles formelles (au moment des élections) ou de techniques de négociation, dans la phase de montage d'un projet par exemple.

Quand les élus parlent d'« exercice » de démocratie ou de citoyenneté, cela peut signifier autant « exercer » un certain pouvoir que « s'exercer à » un pouvoir futur... Le plus souvent, dans les faits, le travail est conçu comme un apprentissage, mais on essaie de présenter les enfants comme des acteurs. Plusieurs élus montent en épingle les qualités propres à l'enfance, que n'auraient pas ou plus les adultes.

### **Des modèles politiques de conception de la citoyenneté des mineurs**

Ces oppositions conceptuelles à propos des conseils d'enfants se précisent lorsqu'on les met en relation avec les propriétés politiques des acteurs. Cela permet de repérer alors plusieurs modèles typiques de discours, qui renvoient également aux conceptions qu'ont les élus de leur propre engagement politique <sup>vii</sup>.

#### *Le discours critique*

Ce premier type de discours s'oppose à tous les autres. Il est le fait d'élus qui ne reconnaissent à l'enfant ou à l'adolescent aucune capacité d'exercer un quelconque pouvoir, fût-il consultatif, au sein d'une structure municipale. Ce sont souvent des conseillers municipaux d'opposition, qui critiquent la structure mise en place dans leur commune, estiment les jeunes incapables de comprendre les problèmes municipaux et leur dénie le droit d'y intervenir, sauf pour éventuellement y apprendre à respecter et révéler des valeurs telles que la patrie, la nation ou le drapeau français. Ils estiment que le conseil d'enfants mis en place a pour objectif l'instruction civique, mais affirment que c'est avant tout le rôle de l'école (parfois de la famille) et non celui de la mairie d'enseigner le civisme aux jeunes. Ils s'opposent plus ou moins fortement à la possibilité donnée aux membres de ces conseils de réaliser des projets concrets, soit en dénonçant le mauvais usage des crédits municipaux, soit en minimisant l'importance des productions.

Ce modèle est le plus caractéristique du Front national. Mais il est également le fait de quelques autres élus (plutôt de droite).

À ce premier modèle s'oppose un ensemble de discours assurant plutôt la promotion des conseils, bien qu'à des degrés divers, et en laissant une certaine place à la critique.

### *Le discours d'initiation et de sensibilisation*

Le deuxième modèle, caractérisé par une faible reconnaissance de la capacité politique des enfants et des jeunes, correspond à une volonté de sensibiliser les membres des conseils d'enfants aux mécanismes démocratiques et au fonctionnement d'une mairie. Il comporte quelques variantes : on retrouve d'un côté ceux qui prônent l'idée que les enfants doivent être initiés dans le but de connaître les institutions de la République trop souvent méconnues, de l'autre, ceux qui penchent du côté de l'initiation des jeunes à des valeurs, principalement celle de l'apprentissage de la vie en collectivité. Le conseil d'enfants — il s'agit plus ici d'enfants que d'adolescents — est conçu comme un cours d'éducation civique « grandeur nature » qui vient compléter ou prolonger l'action de l'école. La réalisation de projets concrets existe mais n'est souvent pas le souci premier et, lorsqu'elle est prônée, c'est pour maintenir la motivation des jeunes élus, ou, dans certains cas, pour *apprendre* aux enfants (à gérer un petit budget, à mener des petits projets, à faire des choix). Dans tous les cas, ce modèle ne vise pas l'exercice immédiat de responsabilités. On retrouve dans ce modèle l'idée que les enfants *s'exercent* pour pouvoir agir plus tard, pour devenir des citoyens plus actifs dans le futur. Le conseil d'enfants tient une place secondaire dans la politique municipale, parfois même négligeable pour les promoteurs les plus critiques. Ce modèle est également lié à une conception de la politique comme une affaire de gestion, de programme, d'action. Il est ancré politiquement à droite, et se retrouve particulièrement parmi les membres du parti gaulliste (RPR) et ceux qui s'en disent proches.

### *Le modèle consultatif*

Ce modèle intermédiaire est d'abord caractérisé par une certaine reconnaissance chez l'enfant ou le jeune d'une capacité d'intervention dans le débat public communal. Il s'agit avant tout de consulter les jeunes, parfois spécifiquement sur des sujets *qui les concernent*, parfois sur tous les sujets qu'ils veulent aborder. La réalisation d'actions concrètes est un objectif rarement cité. Si des projets sont engagés, c'est pour rendre plus crédibles les jeunes élus ainsi que la structure dans la commune. Ce modèle se rapproche par certains côtés du pôle de l'initiation et de la sensibilisation aux valeurs, dans lequel les valeurs principalement prônées sont le service de la collectivité et le souci des autres, à l'image de l'idée que se font les élus adultes de leur propre engagement municipal. Dans ce modèle, l'exercice *de* démocratie et l'exercice *de la* démocratie se confondent mais se limitent à apporter aux élus en place un éclairage supplémentaire pour leurs décisions. De fait, le conseil ne tient pas une place centrale dans la politique municipale en direction de la jeunesse, il s'agit d'une action parmi d'autres. Ce modèle de conception est plutôt caractéristique des acteurs locaux qui ne se sont jamais engagés dans aucun parti politique et qui se déclarent plutôt à gauche ou plutôt à droite, dans une certaine prudence et méfiance à l'égard du monde politique.

### *Le modèle participatif*

Le dernier modèle repéré concerne les acteurs politiques locaux qui ont la plus forte confiance dans les capacités de l'enfant et du jeune — parfois seulement de l'adolescent — d'intervenir tant dans le débat communal que dans la réalisation d'actions concrètes perçues comme l'octroi d'un pouvoir sur la ville. L'enfant est censé avoir une vision originale de son environnement, que l'adulte n'a pas ou ne peut plus avoir (ce qui est vrai en partie aussi dans le modèle consultatif), et c'est dans ce modèle qu'on lui reconnaît le plus une capacité d'agir en tant que véritable partenaire et acteur, capacité qu'il doit pouvoir exercer *aujourd'hui* dans la commune, notamment à travers des réalisations concrètes qui sont le symbole de cette reconnaissance. Le conseil a une place importante dans la politique municipale et c'est parmi les tenants de cette conception que l'on retrouve les plus fervents défenseurs des conseils. Leurs objectifs ont toujours un versant participatif, mais les autres versants — la consultation, l'initiation — y sont également parfois présents. Les valeurs sous-jacentes à cette démarche tournent autour des notions de démocratie locale, directe, de proximité. La défense d'un idéal démocratique et de valeurs, qui caractérise leur propre conception de l'engagement politique, se retrouve également dans leur conception des conseils d'enfants : pour eux, leurs membres doivent s'engager et défendre des idées.

Ce modèle est caractéristique de la gauche et plus particulièrement du Parti socialiste. Les mouvements écologistes et autogestionnaires, également concernés par ce modèle, se retrouvent dans son pôle le plus purement participatif.

### **Les conseils d'enfants et de jeunes : un phénomène politiquement neutre ?**

Étudier les représentations des élus permet de comprendre certaines de leurs stratégies. L'un des moteurs de l'espace politique est la volonté, pour ses acteurs, d'imposer leur vision du monde, leur vision de l'aménagement de l'environnement et de l'organisation des espaces publics et des services. Mais leurs représentations obéissent aussi à une logique proprement politique où, dans un ajustement constant (mais pas forcément conscient), elles s'affrontent et s'opposent à celles de leurs opposants politiques. Celles qu'ils se font des conseils d'enfants n'échappent pas à cette logique. Plus qu'une volonté de certains partis politiques de s'appropriier ces conseils (ou certains modèles de conseils), il faut surtout voir dans le marquage politique de ces conceptions un effet induit de la position des acteurs au sein de l'espace politique.

Pourtant, une tendance politique s'est démarquée des autres dès les années 1980. L'analyse des tendances politiques des maires ayant mis en place ce type de structure fait apparaître une nette domination des élus du Parti socialiste. En 1992, 47,5 pour cent des maires socialistes de communes de plus de 2000 habitants avaient créé un conseil, alors même que les communes socialistes ne constituaient que 21,7 pour cent des communes françaises. Cette tendance se trouve confirmée chez les élus ayant souhaité, plus que les autres, assurer la promotion des conseils au sein d'une association nationale : en 1994, sur 17 municipalités présentes dans les instances dirigeantes de l'ANACEJ, 11 étaient socialistes (voir Koebel, 1997 : 85-91). Cette réalité a été perçue de manière interne comme pouvant traduire une certaine politisation du phénomène et pouvant ainsi freiner le mouvement de création de conseils et l'adhésion à l'association. C'est pourquoi des tentatives de rééquilibrage politique interne ont eu lieu quelques années plus tard, dans l'idée qu'un équilibre politique de façade allait permettre de construire une réputation de neutralité politique du mouvement.

Mais quelles que soient les conceptions qu'ils défendent et quel que soit leur enracinement politique, les élus qui choisissent de créer un conseil d'enfants ou de jeunes l'utilisent le plus souvent dans des stratégies locales, qu'elles soient électorales ou qu'elles s'inscrivent dans une dynamique intercommunale.

### **L'utilisation politique des conseils d'enfants**

#### **Une logique stratégique** <sup>viii</sup>

La forme adoptée pour créer un conseil d'enfants ou de jeunes obéit en fait à une double logique d'imitation et de distinction qui se joue entre communes proches, soit sur le plan géographique, soit sur le plan des caractéristiques démographiques ou politiques. Ainsi, des communes noyées dans la couronne banlieusarde d'une grande ville réussissent à exister politiquement grâce à certains projets municipaux originaux, comme peut l'être ou peut l'avoir été un conseil d'enfants. Certaines villes, pour marquer leur originalité, vont jouer sur d'autres registres : la tranche d'âge visée (les adolescents sont réputés plus difficiles, plus critiques que les enfants), le type d'organisation adopté (des conseils de quartiers par exemple) ou encore le lieu d'élection choisi (des élections hors cadre scolaire sont réputées plus difficiles parce que moins mobilisatrices). Une petite ville sera *la première* de sa circonscription ou de son canton à avoir créé son conseil de jeunes. Une autre commune se distinguera par la dénomination de la structure : conseil *consultatif* plutôt que municipal, ce qui revient parfois à dénoncer *l'illusion du pouvoir* que paraît donner un conseil municipal qui n'en est pas un sur le plan légal. Ainsi, certains choix structurels ou d'organisation du conseil obéissent largement à la nécessité pour un élu de se distinguer de ses pairs (ou de ses opposants politiques) pour exister dans le paysage politique local. Chaque nouveau conseil est original en quelque chose. Dans le jeu d'imitation et de distinction, un exemple frappant est celui du nombre d'élus : la logique d'imitation tend à aligner celui-ci sur le nombre de conseillers adultes, la

logique de distinction fait souvent retrancher une unité à ce nombre, unité qui symbolise le maire, c'est-à-dire *le pouvoir* que le conseil municipal « junior » ne détient pas et ne doit par conséquent pas usurper. Par ce détail numérique, les communes correspondantes s'opposent symboliquement à celles qui font élire des « maires enfants » et des « adjoints enfants », quelquefois ceints de l'écharpe tricolore.

### **Des conseils protégés de la critique politique et médiatique**

Recourir aussi directement à une population d'enfants et projeter certains d'entre eux sur une scène publique (les séances plénières du conseil d'enfants se déroulent généralement dans la salle du conseil municipal en présence d'un public et des médias locaux) ne va pas sans une certaine gêne de la part des maires concernés. En effet, cette action municipale particulière peut être perçue comme de la récupération ou de la manipulation politique. Comme l'a avoué un maire, le conseil municipal d'enfants fait partie des « trucs qui marchent <sup>ix</sup> » et dont on peut se servir pour agrémenter un programme électoral. L'organisation et le suivi sont souvent confisqués par les membres de l'équipe majoritaire en place (ou par une petite partie d'entre elle). Il arrive même que l'animation du dispositif soit confiée à des personnels choisis pour leur militantisme politique (dans le parti du maire) plutôt que sur des critères de compétence ou d'expérience en animation. Les conseils d'enfants ont d'ailleurs toujours bénéficié d'une médiatisation bienveillante d'où la critique est quasi absente.

Mais les critiques de l'opposition se font rarement au grand jour, et pour cause. Un élu de l'opposition dans une grande ville alsacienne en a fait l'amère expérience. Il s'est aventuré à critiquer la récupération politique du conseil municipal des enfants dans les colonnes du journal municipal. Le résultat a été politiquement catastrophique pour lui. Les enfants (et derrière eux, leurs familles), s'étant sentis attaqués directement, ont organisé une action de protestation silencieuse en se regroupant derrière l'élu concerné lors d'une séance publique du conseil municipal (adulte). Même ses propres amis politiques ont considéré son attitude comme une *faute de jeunesse* (âgé de 54 ans, il n'a que deux ans d'ancienneté politique...). D'où vient cette protection *naturelle* des conseils d'enfants ? Quelles sont les qualités particulières qui leur assurent une reconnaissance quasi générale parmi les élus, même ceux de l'opposition, et dans les médias ?

Parmi ces qualités, il en est une, l'objectif civique, qui peut paraître fondamentale lorsque l'on considère que les élus doivent tous leur position et leur pouvoir au système démocratique et aux règles qui le définissent, ce qu'exprime parfaitement un conseiller municipal, malgré sa rancœur cachée d'avoir perdu les élections : « ce conseil municipal des jeunes a un but civique » et « on ne peut pas être contre cela ! ». L'autre caractéristique d'un conseil, celle qui dissuade toute critique publique, est liée à l'âge de ses membres : critiquer le conseil, c'est, indirectement, critiquer les enfants, qu'il est difficile de dissocier de l'organisation elle-même. Or les critiquer, c'est s'attaquer à des êtres réputés fragiles que la loi impose avant tout de protéger.

L'enfant, du fait de son incapacité juridique, se trouve dans un état de dépendance vis-à-vis de l'adulte, et en premier lieu de ses parents. Critiquer le conseil, donc l'enfant, ce sera aussi critiquer les familles. Sans que cette chaîne logique soit forcément explicite, les détracteurs potentiels d'un conseil d'enfants jugeront *pratiquement* qu'ils n'ont aucun intérêt à le critiquer publiquement. On le comprend dès lors aisément : la voie est libre pour une utilisation politique du conseil.

### **Le conseil comme relais représentatif**

Les élus qui animent les conseils d'enfants repèrent facilement les idées des adultes à travers celles des jeunes élus. Ce qui pourrait être pris pour un travers du dispositif est considéré par certains élus comme l'un de ses objectifs : ils utilisent le conseil en quelque sorte comme un sondage d'opinion municipal : « c'est pour nous un moyen également de savoir un petit peu comment réagit la population ! », avoue un maire, qui, dans l'éditorial du premier numéro du journal du conseil municipal des enfants, s'adresse encore plus clairement aux habitants de sa commune : « Toutes vos préoccupations sont, d'une manière ou d'une autre, relayées et exprimées par les jeunes citoyens du Conseil municipal des enfants ».

Les élus prétendent que les membres du conseil représentent toute leur catégorie d'âge et, au-delà, tous les jeunes de la commune; en faisant participer des enfants ou des jeunes à un tel conseil, ils peuvent espérer toucher les habitants adultes (ceux avec lesquels ces enfants entretiennent des liens familiaux ou de voisinage). Compte tenu de la faible proportion réelle de votants dans une commune (entre 30 et 40 pour cent des habitants dans les communes étudiées<sup>x</sup>), cet enjeu n'est pas à minimiser, surtout dans les plus petites communes. La fraction de population plus concernée que les autres par l'expérience du conseil s'agrandit au fur et à mesure que se succèdent les promotions de conseillers enfants (le rythme de renouvellement étant relativement rapide). Il faut ajouter à cela que les élus adultes responsables d'un conseil d'enfants sont unanimes sur un point : les parents concernés ont une vision toujours très positive du conseil et de leur mairie.

Mais l'intérêt d'une structure qui se dit « représentative » de la jeunesse dans la commune consiste aussi dans la relation directe que les élus instaurent avec des enfants ou des jeunes, comme dans les milieux associatif et scolaire. Les structures socioculturelles ont d'ailleurs, dans certains cas, considéré le conseil des jeunes comme une ingérence de la municipalité dans leur domaine réservé. Cette relation directe et nouvelle instituée entre des élus et des jeunes, en dehors de toute logique partisane, permet en effet de contourner les représentants de la jeunesse, tant du côté des traditionnels mouvements de jeunesse que de celui des professionnels de l'animation ou de l'éducation qui s'arrogeaient seuls le droit de parler et de revendiquer au nom des jeunes. Cette volonté de donner la parole aux jeunes de la commune et d'être à leur écoute à travers un conseil d'enfants ou de jeunes est l'un des objectifs les plus cités par les élus avec l'apprentissage de la démocratie et du civisme. Elle survient à un moment de l'histoire où les mouvements de jeunesse sont en perte de vitesse et ont des difficultés à mobiliser les jeunes dans les formes traditionnelles d'engagement (Ion, 1997)<sup>xi</sup>.

Cette écoute va souvent de pair avec un souci plus général de proximité des habitants, qui se traduit de plus en plus par la mise en place de rencontres plus ou moins formelles qui vont des simples réunions de quartiers jusqu'aux conseils de quartiers. Plus le mandat des élus est élevé dans la hiérarchie politique, plus le nombre d'électeurs et la taille de la population concernée par leurs décisions augmentent et les éloignent de leurs électeurs, à tel point que les relais classiques qui orientent leurs décisions et qui leur permettent de ne pas se couper de la réalité locale ne concernent plus qu'une fraction de plus en plus infime de cette population. Les élus se rendent alors bien compte qu'ils ne défendent plus les intérêts de certaines catégories de leurs électeurs et qu'il faut bien, pour les mobiliser le jour venu (en particulier le jour de l'élection), user de certaines stratégies s'appuyant sur la connaissance de leurs attentes (d'où le développement de la pratique du sondage par exemple). C'est souvent aussi la volonté d'intégrer au « processus démocratique » des citoyens qui en sont exclus — des populations considérées comme politiquement *hors-jeu* — qui a conduit de la même façon certaines communes à mettre en place des conseils consultatifs d'étrangers ou des conseils des sages (ou des anciens), voire des conseils de quartier. Les populations concernées varient alors en fonction des limites que les élus mettent à cette exclusion, les uns s'en tenant aux limites légales, les autres acceptant de concevoir qu'au sein même de la population en âge de voter, le degré de participation soit à nuancer et que des actions visant à mobiliser les fractions qui participent le moins aux élections et à la vie locale soient possibles ou nécessaires.

Le recours aux enfants permet de masquer l'enjeu électoraliste puisqu'ils ne sont pas des électeurs. Mais s'ils sont politiquement hors-jeu, ce n'est que provisoirement, et les élus peuvent aussi espérer que les anciens membres du conseil d'enfants deviendront des citoyens actifs et viendront grossir non seulement les rangs des votants réguliers, mais aussi ceux du conseil municipal, comme cela est maintenant le cas dans les communes ayant les expériences les plus anciennes (Schiltigheim, Épinal...).

La grande majorité des conseils d'adolescents basant leur légitimité sur le mode de l'élection impose à leurs membres potentiels la limite supérieure de la majorité civique (18 ans). La logique semble bien claire dans l'esprit des élus. Le plus souvent, la tranche d'âge et la durée du mandat choisis doivent mener les jeunes participants, en les y préparant, à cette majorité civique, c'est-à-dire au droit de vote et à la possibilité d'être candidat sur une liste officielle.



### **La confiance dans les plus jeunes**

En affirmant une certaine compétence politique des enfants, en reconnaissant leur capacité de prendre des responsabilités « à treize ans déjà » (Jodry, 1987), les promoteurs de conseils se démarquent de la relation habituelle que les *plus vieux* entretiennent avec les *plus jeunes*, en l'occurrence les « maintenir en état de "jeunesse", c'est-à-dire d'irresponsabilité » (Bourdieu, 1979 : 557). Contrairement à certaines situations où ce sont les jeunes eux-mêmes qui revendiquent une plus grande compétence — liée par exemple à la détention de nouveaux savoirs — et un plus grand enthousiasme et dynamisme<sup>xiii</sup>, dans le cas des conseils d'enfants, ce sont paradoxalement les *plus vieux* qui tentent d'imposer l'idée que les *plus jeunes* sont compétents, et qui exaltent les capacités des enfants ou des jeunes, l'originalité de leur vision du monde qui les entoure, et le sérieux de leur engagement.

L'âge et les différences d'âge peuvent également être utilisés politiquement. Dans les stratégies d'accès au pouvoir politique local, l'âge d'un maire ou l'âge moyen d'une équipe font partie intégrante des propriétés utiles, et ce d'autant plus qu'ils sont inférieurs à ceux des équipes rivales. La jeunesse est synonyme de renouvellement, de changement, et peut attirer une partie des électeurs. Les acteurs politiques qui comptent sur l'effet de cette propriété dans leur conquête du pouvoir (ou dans sa conservation, en rajeunissant l'équipe) reproduisent symboliquement, en créant un conseil d'enfants, cette *confiance dans les plus jeunes*, sur laquelle ils fondent leur stratégie. Celle-ci peut d'ailleurs être contrée par une autre, lorsque des élus se tournent vers les personnes âgées, ou, plus finement, vers les « anciens », qui représentent la sagesse et l'expérience, et créent des « conseils de sages » qu'ils peuvent utiliser pour manifester leur propre expérience et sagesse. Certaines communes jouent même sur les deux tableaux, espérant par là gagner la confiance d'un électorat d'autant plus large. La réalité de l'effet produit par ces discours et programmes sur l'électorat n'est pas attestée, mais cette *attente* semble exister au moins dans les stratégies de certains acteurs de l'espace politique local.

### **Dépolitiser pour promouvoir une politique noble**

#### **Des stratégies de dépolitisation des conseils**

À entendre les promoteurs de conseils, les structures qu'ils ont mises en place seraient à mille lieues de découler d'une stratégie politique. L'analyse approfondie de leurs propos laisse apparaître une volonté délibérée de dépolitiser leur démarche.

On peut comprendre aisément pourquoi une utilisation politique stratégique des conseils de jeunes n'est pas mise en avant par leurs promoteurs. Cela fait partie du jeu politique que de faire croire en l'intérêt général d'un projet. Mais il est plus difficile de comprendre pourquoi les élus concernés entrent, sans raison apparente, dans une logique de dénégation du politique.

En effet, nombreux sont les discours inauguraux ou les colloques dans lesquels ils dénie d'entrée de jeu la possible manipulation des enfants ou des jeunes, la récupération politique, ainsi que la notion de « gadget ». Cette dénégation est même spontanée, une analyse locale approfondie ayant montré qu'elle peut rarement être attribuée à des critiques directes ou indirectes venant de l'opposition municipale. Comme nous l'avons vu plus haut, la critique existe, à l'état latent, mais elle est toujours très prudente, et rarement exposée au grand jour.

L'analyse des choix d'organisation d'un conseil d'enfants révèle elle aussi cette logique de dénégation. Généralement, le maire désigne parmi les élus adultes un coordonnateur du conseil. Son choix se porte souvent vers un élu sans étiquette politique ou, symboliquement, vers le plus jeune conseiller municipal (qui se trouve être celui qui a le moins d'expérience et de poids politique). Le fait même, pour un maire, de s'intéresser aux enfants — au point de créer une structure d'expression ou de participation pour ce public spécifique — peut être interprété comme une volonté de s'adresser à une catégorie de la population qui a la réputation d'avoir une certaine innocence politique. Dans certains cas, cette explication est même directement avancée par le maire : « on s'est dit plus ils sont jeunes, plus leurs idées seront encore blanches, vierges, et [sans] a priori ! Ils ont encore un peu la pureté de l'enfant et des idées toutes simples [...] l'idée idéale quoi ».

### **Le parallèle entre l'engagement des élus et l'engagement proposé aux enfants**

La forte ressemblance entre la définition idéale que donnent de nombreux élus de leur propre engagement politique local et celui qu'ils proposent aux jeunes membres des conseils qu'ils promeuvent pourrait conduire à considérer ces jeunes comme de véritables acteurs politiques. Sur 61 élus interrogés, 24 considèrent que les engagements sont identiques et 25 déclarent qu'ils se ressemblent. Parmi ces derniers, certains estiment que la différence réside dans le fait qu'il s'agit pour les enfants d'une phase d'apprentissage ou d'initiation (15 élus), d'autres que l'engagement des enfants est « limité », se fait « à leur niveau », ou encore « à dose homéopathique » (8 élus). En fait, la conception que les acteurs politiques adultes ont des conseils d'enfants reflète très souvent la conception idéalisée qu'ils ont de la politique, et plus particulièrement de leur propre engagement politique local.

En ce sens, il est intéressant de voir de quelle manière le passé politique d'un élu et les conditions particulières de son accès à cette position de pouvoir peuvent se traduire dans sa conception de l'accès à un conseil d'enfants.

Ainsi, certains *notables* (qui doivent leur élection à un lent et patient travail d'investissement local) défendent pour les jeunes une vision *progressive* de l'exercice de la citoyenneté qui passe par une période d'*initiation*, et fustigent les expériences de « parlements » nationaux d'enfants ou de jeunes qui, par une représentation nationale directe, brûlent les étapes d'accès nécessaires à l'apprentissage de la démocratie. D'autres élus doivent leur ascension politique à certains « guides » qui ont fortement marqué leur engagement initial. Pour eux, les conseils d'enfants et de jeunes sont une façon pour les adultes de guider les jeunes vers des valeurs.

Certains élus ayant réussi à intégrer la municipalité par cooptation conçoivent une version des conseils où les jeunes volontaires sont cooptés par les élus adultes pour participer aux « vraies » commissions municipales.

D'autres enfin, parachutés dans un territoire électoral par décision de leur parti, estiment que les conseils d'enfants n'ont pas lieu d'être et que le rôle des enfants est d'obéir, pas de décider.

Ces relations ne sont pas toujours aussi simples et aussi systématiques. Mais comme tous les élus locaux doivent leur élection et leur pouvoir — si faible soit-il — aux règles démocratiques actuelles et au principe de délégation, il n'est pas vraiment étonnant que la grande majorité d'entre eux reconnaissent dans l'élection le mode de désignation le plus légitime pour les conseils d'enfants <sup>xiii</sup>.

### **L'enfant, incarnation d'une *politique propre***

Pour les élus locaux, les enfants semblent — mieux que quiconque — pouvoir incarner une *politique propre*, une politique « au sens noble du terme » comme ils le répètent souvent, une politique sans les profits personnels, sans les « affaires » qui entament la crédibilité des élus, une politique à l'écoute des citoyens.

Cette politique épurée doit être transmise dès le plus jeune âge et, dans cette perspective, l'organisation d'élections n'est pas un exercice anodin ou un simple exercice pratique « grandeur nature » d'éducation civique. Elle produit des effets sur la *nature* de la structure ainsi constituée et sur la nature de la relation des élus à leurs électeurs : comme cela a été évoqué plus haut, les jeunes élus sont censés représenter leurs électeurs, tous les enfants de leur tranche d'âge et, au-delà, tous les jeunes de la commune. Cette « usurpation du mandataire » (Bourdieu, 1984 : 51) propre au phénomène de délégation est aussi l'un des principes qui constituent le conseil d'enfants et qui conduisent à dénommer la structure « conseil municipal *des* enfants » et non « conseil municipal *d'*enfants ».

À partir d'un échantillon de 60 anciens conseillers enfants ou jeunes issus de 16 communes différentes, Rossini a étudié les répercussions que peuvent avoir sur les pratiques ultérieures et essentiellement sur les représentations des jeunes leur participation à un conseil d'enfants ou de jeunes. Elle constate que les élections constituent « le moment marquant du parcours » et, bien qu'elle ne fasse à aucun moment le parallèle avec le parcours d'un élu adulte, une grande partie de ses analyses est extrêmement évocatrice : « la fierté », « une marque de notoriété », « l'amour des autres à son égard », la « capacité à mobiliser les copains », « la reconnaissance par les autres » (Rossini, 1996). Dans la plupart des conseils d'enfants

étudiés, les organisateurs ne se contentent pas d'utiliser le matériel électoral de la mairie, ils *mettent en scène* les élections de manière identique, avec, la plupart du temps une véritable campagne électorale. On constate enfin que de nombreux enfants élus demandent, à l'issue de leur mandat, à être pris en compte dans une *structure* qui aurait une légitimité similaire. Cette demande est certainement liée à la richesse, sur le plan symbolique, de ce passage : les jeunes semblent avoir réellement vécu l'expérience de la délégation et y avoir pris goût.

Ainsi, au-delà de l'instruction ou de l'éducation civique invoquées par de nombreux promoteurs, les conseils d'enfants semblent aussi avoir pour objectif implicite *une sensibilisation aux règles du jeu politique*, au sens d'une introduction à un fonctionnement par une sorte de jeu de rôle.

## Quelle signification sociale et politique ?

### Défendre la démocratie représentative face à la « crise du politique »

Les maires croient inventer à travers ces structures — qu'ils disent innovantes — de nouvelles formes de démocratie : « directe », « locale », « participative », alors que, parfois sans s'en rendre compte, à travers les conseils d'enfants, ils défendent le principe de délégation. D'où peut provenir cette distorsion ?

Le contournement associatif opéré et la relation *directe* instaurée avec *des* enfants semble faire oublier aux élus que ces enfants, par l'organisation d'élections, sont eux aussi des intermédiaires. Ils font ainsi dans la réalité le contraire de ce qu'ils disent dans leurs discours : ils reproduisent les modèles démocratiques existants. Mais il peut s'agir aussi en quelque sorte d'autodéfense face à la crise à laquelle semble confrontée la démocratie représentative.

Certaines analyses montrent pourtant que le maire conserve un crédit important auprès de la population et reste, au sein de l'espace politique, le personnage le plus épargné des critiques. La commune, pour certains, serait « redevenue la “cellule de base” de la *démocratie* » (Mabileau, 1994 : 127) et le local « *est traité comme un vecteur autonome de l'intégration de la société politique* » (Mabileau, dans Balme et al., 1999 : 469). Pour un politicien, il est de bon aloi de revendiquer sa proximité des citoyens en invoquant son mandat local.

Mais, quel que soit son niveau d'implication, un acteur politique fait corps avec l'espace au sein duquel il s'investit et accepte implicitement sa logique et ses règles internes, puisque ce sont les mêmes principes qui fondent sa propre légitimité. Or on assiste depuis quelques années à une progressive réduction de l'espace de légitimité des élus par la réduction du nombre d'électeurs. Et les élections municipales, traditionnellement les plus suivies avec les Présidentielles, ne sont de loin pas épargnées par le phénomène d'abstentionnisme, dans un mouvement qui se diffuse des espaces urbains aux espaces ruraux, ce qui peut laisser présager une aggravation du phénomène dans les prochaines années. L'accroissement de l'abstentionnisme, la non-inscription sur les listes électorales (surtout des jeunes majeurs) et le discrédit croissant de la classe politique — perceptible aussi à travers la montée de l'extrême droite dans la période 1984-1998 en France — ne laissent pas indifférents la plupart des élus.

Cette crise, perçue par la classe politique et relayée par les médias, est souvent mise en parallèle avec le désengagement de la jeunesse ou sa supposée dépolitisation. Hudon et Fournier nous expliquent qu'il s'agit essentiellement de perceptions subjectives, qui sont notamment liées à un effet rétrospectif du producteur de ce type de discours : « les présomptions de la dépolitisation de la jeunesse actuelle reposent [...] en partie sur la supposition — évidemment erronée — que le militantisme jeune que l'on a retenu du passé était celui de *toute* la jeunesse du moment » (Hudon et Fournier, 1994 : 2). Bréchon affirme même que la conscience politique (liée au niveau intellectuel et scolaire) s'est élevée chez les jeunes au cours des dernières décennies.

Mais les acteurs politiques en restent pour la plupart à une impression de désengagement et de déresponsabilisation, que ce soit dans le domaine politique ou syndical, ou dans celui des associations et des mouvements de jeunesse, qui n'apparaissent plus comme le principal lieu de vie collective des jeunes dans la commune<sup>xiv</sup>. Bien que les élus doivent souvent leur position à leur parcours associatif, ils sont nombreux à penser que ce cadre ne convient plus à une partie de la jeunesse. Certains élus reprochent

même directement aux associations de ne plus parvenir à produire d'élus dynamiques, proches des habitants. Le conseil d'enfants peut être alors pour eux une réponse à un besoin d'expression qui n'a plus de tribune appropriée. L'objectif du conseil d'enfants est alors de former concrètement des enfants à un engagement public et désintéressé.

Un constat analogue peut être fait en ce qui concerne le milieu scolaire, ou même le milieu familial, pour lequel des analyses (souvent superficielles) évoquent de plus en plus la démission des parents. La mise en place d'un conseil d'enfants peut être considérée comme une manière, pour les élus locaux, de donner une leçon de citoyenneté à l'école, aux associations et aux familles<sup>xv</sup>.

Ainsi semble apparaître la nécessité d'inventer un nouveau mode de représentation de cette population, entièrement maîtrisé par les élus en place, et permettant d'éviter le biais de certains corps intermédiaires, à la tête desquels se trouvent parfois des opposants locaux réels ou potentiels. Dans cette perspective, les promoteurs de conseils d'enfants ou de jeunes peuvent aussi espérer mobiliser de nouvelles fractions de la population communale, en ajoutant un espace de concertation supplémentaire. En organisant et en structurant le conseil des enfants sur le modèle du conseil municipal officiel, en faisant vivre aux enfants cette expérience électorale inoubliable, les élus peuvent espérer revaloriser l'engagement politique local. En utilisant, pour constituer et légitimer les conseils d'enfants, l'un des principes qui fondent le champ politique — celui de la démocratie représentative, qui pose que les élus représentent ceux qui les ont élus et que la majorité donne la légitimité de l'exercice du pouvoir sur tous, y compris sur ceux qui n'ont pas voté ou n'ont pas le droit de le faire —, les promoteurs de conseils d'enfants font œuvre utile pour la revalorisation de la politique.

### **Une volonté des élus de trouver de nouveaux terrains**

Les conseils d'enfants peuvent être replacés dans un contexte plus large de municipalisation des activités proposées à l'enfance et à la jeunesse. Historiquement, les premières commissions municipales consacrées exclusivement aux problèmes de la jeunesse sont apparues en France à la toute fin des années 1950 (voir Tétard, 1995 : 58). L'étude des premiers conseils municipaux de jeunes a montré que, déjà dans années 1960, les seules structures qui ont réellement fonctionné étaient celles qui avaient fait l'objet d'une reconnaissance locale par les municipalités correspondantes. Ces conseils se voulaient représentatifs de l'ensemble de la jeunesse de la commune, dans toute sa diversité socioprofessionnelle (Divay, 1968). Ce souci de représentativité n'a pas manqué de plaire aux élus locaux puisque le conseil des jeunes permettait soit là aussi de contourner, soit de fédérer les différentes organisations de jeunesse présentes au sein de la commune. Quelques-uns de ces conseils ont d'ailleurs dérivé vers la gestion de loisirs culturels ou sportifs. La décentralisation n'a fait qu'accentuer la nécessité pour les municipalités de s'occuper des questions d'enfance et de jeunesse, que ce soit pour fédérer des actions associatives existantes ou pour pallier leur carence, pour contrôler l'utilisation de subventions, particulièrement dans le cas de structures lourdes comme les centres socioculturels ou les maisons de jeunes, ou encore pour coordonner localement des mesures gouvernementales, dont l'accompagnement financier nécessite l'engagement communal. La tendance des deux dernières décennies étant à la prise croissante de responsabilité et de pouvoir des communes, en particulier dans ce secteur, la mise en place d'un conseil d'enfants va dans le sens de la volonté des élus de trouver de nouveaux terrains, d'accroître le champ *du* politique.

Mais en créant un espace spécifique, on l'isole aussi de la « vraie » politique, on risque de maintenir les jeunes dans une *salle de jeu* qui ne leur permet pas d'agir et de gérer *avec* les élus. C'est là la grande déception de nombreux animateurs de conseils qui se plaignent du manque de relations entre les élus adultes et les jeunes élus, et surtout du manque d'intérêt des premiers pour les seconds, alors même que les discours prônent le dialogue retrouvé entre les jeunes et les élus.

Quels que soient les détails d'organisation et les discours qui accompagnent les conseils d'enfants, c'est le fait même qu'une municipalité décide de créer ce type de structure qui produit certains effets. À travers son ancrage municipal, le conseil d'enfants reproduit le modèle local. Le choix quasi unanime du mode de l'élection mais aussi le choix non moins répandu d'une limitation géographique du conseil au territoire communal contribuent à faire des conseils d'enfants un *modèle de la légitimité locale*.

Ce qui est en jeu aussi, secondairement, c'est l'identité communale. De la même manière qu'il est de l'intérêt d'un maire d'affirmer qu'une commune est une communauté, une entité qui a des frontières, il est porté à croire et à répandre l'idée que les jeunes de sa commune forment une entité, et qu'il est possible de surcroît de la représenter au sein d'une structure, par laquelle la cohésion communale se trouvera renforcée. Or le sentiment d'appartenance communale est loin d'être une réalité forte pour l'ensemble des habitants : le seul fait d'habiter une même commune suffit-il à créer un groupe ? On retrouve là le paradoxe français : si le nombre de collectivités territoriales françaises est égal à celui de tous les autres pays européens réunis, c'est que la commune, quelle que soit sa taille, reste en France une entité fondamentale pour les élus, alors que les pratiques culturelles, sociales et économiques des habitants ne reflètent plus depuis longtemps cette entité administrative et politique.

### **Une place pour les enfants dans l'espace politique ?**

La mise en place de conseils d'enfants et de jeunes peut répondre à des enjeux stratégiques locaux, peut avoir une signification sociale dans un contexte politique particulier. Mais ces enjeux n'obèrent pas forcément la possibilité d'une place réelle pour ces nouveaux acteurs locaux dans l'espace politique, dans les lieux où se prennent les décisions politiques. La présence d'adultes convaincus et politiquement haut placés est cependant nécessaire pour ménager aux jeunes élus ne serait-ce qu'une petite place dans cet espace. D'où l'existence de toutes sortes de stratégies qui visent soit à crédibiliser la structure, soit à ménager un espace de crédibilité au sein même du conseil municipal. Devant la mainmise des élus adultes sur le dispositif, les enfants parviennent-ils à marquer leur territoire, et comment ? Quelle est la logique interne à un conseil d'enfants qui permet de penser que ses membres ont un réel effet sur les politiques locales ? Quelles sont les limites de leur influence ? Ces enfants et ces jeunes peuvent-ils être considérés comme de nouveaux acteurs politiques ?

### **La marque enfantine dans les conseils <sup>xvi</sup>**

C'est dans les idées et les thèmes abordés par les enfants durant la période électorale, mais aussi dans le travail concret des conseillers enfants par la suite, que l'on peut percevoir une marque enfantine : le choix des thèmes de travail et le type de projets réalisés peuvent souvent leur être attribués quand ils concernent le souci humanitaire et la solidarité, ou lorsqu'ils correspondent à une pratique qui leur est spécifique (la piste de skate ou de rollers par exemple). C'est d'ailleurs au moment de la candidature ou du recensement des projets des élus que le foisonnement des idées est généralement le plus grand. Mais seule une partie d'entre elles sera retenue par la suite.

L'enfant marque également sa présence par sa *spontanéité* et le *ton* qu'il emploie — deux caractéristiques que le sens commun lui attribue souvent —, qui vont de la *naïveté* jusqu'à l'*impertinence*, et qui tranchent avec les assemblées d'adultes. Les titres de certains articles de journaux traitant des conseils d'enfants sont évocateurs : les élus enfants seraient « le poil à gratter » des élus adultes, « le piment » du débat politique local, la voix qui vient « déranger » les élus adultes. Mais souvent on assiste paradoxalement à une *mise en scène* de cette spontanéité, autorisant *juste ce qu'il faut* d'impertinence durant les séances plénières (les seules qui soient publiques), pour garantir une certaine *authenticité* au dispositif et parvenir à séduire les plus dubitatifs.

Si les conseils municipaux d'enfants laissent peu de marge de manœuvre à leurs membres élus, la nécessité de légitimer la structure aux yeux de la population les oblige presque à aboutir à des résultats concrets et visibles dans la ville et dans les médias. Cela profite autant aux jeunes élus qu'à leurs aînés : des projets se réalisent ! Ainsi, quoique pris dans des enjeux qui le plus souvent les dépassent, les enfants élus tirent leur épingle du jeu, parce que les élus adultes, en leur octroyant une parcelle de pouvoir, en tirent eux-mêmes un certain bénéfice.

### **L'attribution aux enfants d'une certaine légitimité politique ?**

Pour la plupart des acteurs de l'espace politique local — et même pour cette partie des promoteurs de conseils d'enfants qui, qualifiant les enfants de *futurs* citoyens, disqualifient leur capacité politique actuelle —, les enfants ne sont généralement pas considérés comme ayant un capital politique ou faisant partie du jeu politique. C'est d'ailleurs cette faiblesse qui fait leur force aux yeux de ceux qui y ont recours.

Mais en utilisant le mode de l'élection, avec tous ses attributs et ses rites, les promoteurs de conseils créent les conditions de l'attribution aux jeunes élus d'une certaine légitimité politique : les uns volontairement — ceux qui développent le modèle participatif —, les autres involontairement. Ce mode électif est d'ailleurs le point commun des conseils d'enfants, celui qui relève de l'évidence et qui se cache derrière une diversité de dénominations, de tranches d'âge, de hiérarchisation interne, et surtout de discours. Très souvent, les jeunes sont élus avec le *matériel électoral* même qui sert à élire leurs aînés. Et si le lieu principal de leur élection est l'école, n'en est-il pas de même pour l'ensemble des élections en France ? Le choix de l'école répond aussi à d'autres objectifs en ce qui concerne les conseils d'enfants, l'avantage principal étant d'avoir un public captif et d'augmenter ainsi la participation électorale (voir Vulbeau, 1996). Mais ne seraient-ce pas des raisons analogues qui ont présidé à l'utilisation des écoles comme principal lieu de vote pour toutes les élections ? L'école publique est un lieu qui non seulement est censé incarner la neutralité de l'État, mais est aussi conçu pour être au plus près des citoyens (notamment les écoles maternelles), ce qui contribue à favoriser la participation.

### **Une reconnaissance des jeunes en tant qu'acteurs ?**

Parler de conseils municipaux d'*enfants* ou de *jeunes* — et non de conseils de l'*enfance* ou de la *jeunesse* — pourrait plaider en faveur d'une reconnaissance des jeunes en tant qu'acteurs et non en tant qu'état. Ce serait aussi contribuer à les faire exister en tant que groupe social, et postuler que ce groupe social existerait dans une commune, puisqu'il pourrait être *représenté*.

Souvent aussi, la mise en place d'un conseil d'enfants ou de jeunes s'accompagne d'un plaidoyer sur la confiance des adultes dans les capacités des enfants et des jeunes à s'exprimer et à agir utilement sur leur environnement, à prendre des responsabilités.

Mais instituer ces conseils n'est-il pas aussi l'aveu de l'état de faiblesse ou de domination dans lequel se trouvent les enfants et les jeunes dans notre société ? Le fait que les conseils d'enfants soient toujours mis en place et conçus par des adultes et qu'ils ne semblent pas constituer le résultat d'une lutte d'enfants pour l'accès à un espace de parole semble corroborer cette hypothèse. L'analyse approfondie de cas concrets a fait parfois apparaître des stratégies visant à attribuer aux enfants l'origine de l'initiative, alors qu'elle a été clairement insufflée par le maire lors de rencontres avec des enfants dans le cadre scolaire.

La ressemblance entre le conseil d'enfants et le conseil municipal est surtout formelle. Le pouvoir reste aux mains des élus et, plus précisément, aux mains d'une partie d'entre eux (en l'occurrence, l'équipe majoritaire). Alors que, dans les années 1980, de nombreux élus, en parlant des conseils d'enfants, évoquaient encore le partage du pouvoir, la plupart d'entre eux reconnaissent aujourd'hui que le pouvoir ne change pas de mains, bien que les jeunes y soient associés par voie consultative. Le choix des projets, même s'il est apparemment laissé aux enfants, dépend largement du cadre imposé par les élus adultes et de ce que ceux-ci estiment *acceptable* de la part d'un enfant. Le processus qui conduit à sélectionner les projets et à les faire entrer dans ce cadre est tel que les idées qui sortent de l'ordinaire et qui pourraient être gênantes pour le conseil municipal (celles qui pourraient remettre en cause le crédit que leur accordent leurs électeurs réels ou potentiels) font l'objet de stratégies d'écartement. À ce titre, les animateurs du conseil — qu'ils soient ou non des élus adultes — jouent un rôle fondamental dans le dispositif. Les échecs de certains projets sont souvent mieux acceptés par les enfants à cause d'une proximité chaleureuse des animateurs qui *font corps* avec le conseil et avec ses projets. Par ailleurs, certains projets originaux sont suggérés par les animateurs adultes et attribués, là aussi, aux enfants, pour valoriser et légitimer le conseil, parce que les projets concrets représentent, à côté de la période des élections et de l'installation officielle, les principales occasions de forte médiatisation de la structure dans

le bulletin municipal et les journaux locaux. Dans certains cas, cette attribution a même pour fonction de valoriser et légitimer une idée de l'équipe majoritaire : l'idée d'un enfant passe mieux en conseil municipal parce que la présence symbolique des enfants annihile toute opposition proprement politicienne. Enfin, si les conseils d'enfants ont parfois fourni, quelques années plus tard, lorsque les anciens membres ont atteint leur majorité civique, des candidats aux élections municipales (le plus souvent sur la liste du maire ayant créé le conseil), cela ne concerne qu'une fraction extrêmement faible de la population des enfants ayant vécu cette expérience. Comme l'exprime Rossini, les anciens élus se situent plus dans un « positionnement d'acteur » et dans une « envie d'agir » (Rossini, 1996 : 71) qui ne se traduit que peu par un engagement réel dans d'autres instances (de type associatif par exemple). L'investissement ultérieur des jeunes est souvent conditionné par la reconstruction des cadres et de la légitimité qui leur ont permis d'agir ou de se faire entendre au sein du conseil.

### **Conclusion**

L'analyse de la pratique du conseil d'enfants ou de jeunes a permis d'attester sa nature politique à différents niveaux. Sous une apparence apolitique qui se concentre dans l'emploi de termes génériques tels que citoyenneté ou civisme, les représentations de l'enfant et du citoyen qui sous-tendent ces initiatives locales révèlent des oppositions proprement politiques, qu'elles soient partisans ou simplement stratégiques. Les conseils d'enfants étant des actions menées au sein de l'espace politique et pouvant prendre des formes très variables parce que contrôlées entièrement par le maire, il était prévisible que leurs caractéristiques structurelles et leurs objectifs annoncés soient teintés par les caractéristiques politiques de ceux qui les ont pensés et créés localement. Mais, malgré le caractère « flexible » du dispositif (Vulbeau et Rossini, 1993), qui engendre une multiplicité de modalités d'organisation, de dénominations et de discours, la cohérence d'ensemble vient peut-être du fait que ces structures tendent toujours à valoriser — ou à revaloriser — les principes qui ont présidé à la légitimité politique de leurs concepteurs.

Si les conseils municipaux d'enfants ont connu en France un succès croissant depuis les années 1980, c'est que les enfants qui en font partie symbolisent une fraîcheur et une innocence politique que les élus locaux peuvent investir de diverses manières. Ces qualités leur permettent d'agrémenter utilement un programme électoral, les conseils d'enfants bénéficiant d'une couverture médiatique bienveillante et d'une image positive dans la population. Mais, plus encore, ces enfants propulsés sur la scène publique locale peuvent symboliser la politique « au sens noble du terme » que voudraient défendre et incarner les élus qui tentent cette expérience dans leur commune. L'enfant sert ici la défense des fondements de la démocratie et les intérêts d'un espace politique qui vacille sous les critiques du fait de la médiatisation des « affaires » qui le traversent et qui s'inquiète de l'augmentation de l'abstentionnisme..

Même s'il crée une certaine gêne chez les élus qui en profitent et engendre la dénégation publique de l'enjeu politique, ce recours politique aux enfants bénéficie d'une protection politique particulièrement efficace, parce qu'on ne s'attaque pas aux plus faibles, alors même que les discours sur les conseils exaltent chez les enfants leurs capacités à produire des idées originales, à agir de manière réfléchie sur leur environnement et à prendre des responsabilités dès leur jeune âge.

La place des enfants reste cependant limitée. L'exigence de résultat, qui oblige un maire à rendre visibles les effets de son action locale, profite toutefois aux jeunes participants à ces conseils : la nécessité d'aboutir à des résultats concrets et visibles dans la commune convient à tout le monde et permet souvent de justifier la démarche, quelle que soit la conception de l'enfant qui sous-tend le projet.

Le fait d'associer les enfants, même partiellement, au fonctionnement municipal constitue cependant un fait nouveau dans l'espace politique. Mais, contrairement aux affirmations de leurs promoteurs, les conseils d'enfants n'inventent aucune nouvelle forme de démocratie. Ils renforcent les formes et les principes traditionnels, ceux de la démocratie représentative.

Michel Koebel  
Université Marc Bloch  
Strasbourg

## Bibliographie

- BALME, Richard, Alain FAURE, Albert MABILEAU, dir., et al. 1999. *Les Nouvelles Politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- BOURDIEU, Pierre. 1979. *La Distinction. Critique sociale du jugement*. Paris, Éditions de Minuit.
- BOURDIEU, Pierre. 1984. « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52-53 : 49-55.
- DIVAY, Gérard. 1968. *Les Jeunes et la vie municipale : l'expérience des « conseils municipaux de jeunes »*. Mémoire présenté à l'Institut d'études politiques de l'Université de Paris, préparé sous la direction d'Henri Mendras. Paris.
- FICHET, Brigitte, dir. 1989. *Étude sur la participation au conseil municipal des enfants de la ville de Schiltigheim*. Réalisée pour la Ville de Schiltigheim par le CEMRIC (Centre d'études des migrations et des relations interculturelles), USHS, juin.
- GALLET, Gérard. 1996. *Les Conseils municipaux d'enfants et de jeunes : l'intégration par la participation*. DEA de sciences politiques, Paris II.
- GAXIE, Daniel, dir. 1997. *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. Paris, L'Harmattan.
- HUDON, Raymond, et Bernard FOURNIER. 1994. *Jeunesses et politique, tome 2, Mouvements et engagements depuis les années trente*. Sainte-Foy, Les Presses de l'Université de Laval, et Paris, L'Harmattan.
- ION, Jacques. 1997. *La Fin des militants ?* Paris, Éditions de l'Atelier.
- JODRY, Claire. 1987. *À 13 ans, déjà citoyen ! Le conseil municipal des enfants à Schiltigheim*. Paris, Syros.
- KOEBEL, Michel. 1997. *Le Recours à la jeunesse dans l'espace politique local. Les conseils de jeunes en Alsace*. Université des sciences humaines de Strasbourg, thèse de doctorat en sciences sociales, juin.
- KOEBEL, Michel. 1998. « Le conseil de jeunes, outil de revalorisation de la politique », *Revue des sciences sociales de la France de l'Est*, 25 : 75-80.
- KOEBEL, Michel. 2000a. « Le jeu démocratique dans les conseils municipaux d'enfants », dans *Sociétés et cultures enfantines*, ouvrage collectif. Villeneuve d'Ascq, Éd. du Conseil scientifique de l'Université de Lille 3 (SeGes), coll. Travaux et recherches, mars : 213-218.
- KOEBEL, Michel. 2000b. « Les profits politiques de l'engagement associatif », *Regards sociologiques*, 20, Strasbourg
- MABILEAU, Albert. 1994. *Le Système local en France*. Montchrestien, Clefs Politique, 2<sup>e</sup> éd.
- MILLET, Fabrice. 1995. *La Socialisation des enfants : les conseils municipaux d'enfants en Essonne*. Paris VII, thèse de doctorat en sciences de l'éducation, sous la direction de C. Prévot, mai.
- PERCHERON, Annick. 1989. *La Formation du civisme chez les jeunes*. Paris, FNSP-CEVIPOF-Association nationale des conseils municipaux d'enfants, septembre.
- ROSSINI, Nathalie. 1996. *Les Répercussions de la participation des jeunes aux conseils*. Paris, ANACEJ, octobre.
- TÉTARD, Françoise. 1986. « L'histoire d'un malentendu. Les politiques de la jeunesse à la Libération », *Les Cahiers de l'animation*, INEP, Marly-le-Roi, 57-58 : 81-99.
- TÉTARD, Françoise. 1995. « Les Trente Glorieuses. Recherche politiques de la jeunesse désespérément », *Territoires*, 362-363, nov.-déc. : 55-58.
- VULBEAU, Alain. 1996. *L'Espace public de la jeunesse : les conseils municipaux d'enfants et de jeunes*. Intervention au Séminaire école et ville, CNRS-Université de la Réunion, 22 mars (rapport écrit non publié).
- VULBEAU, Alain, et Nathalie ROSSINI. 1993. *Les Conseils municipaux d'enfants et de jeunes : à la recherche d'un dispositif de participation*. Paris, coédition ANACEJ-IDEF-FAS.



## Notes

- <sup>i</sup> Première rencontre départementale des conseils de jeunes du Haut-Rhin, Mulhouse, 9 juin 1990.
- <sup>ii</sup> Intervention de F. Tétard à l'occasion du colloque de l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ) à l'Assemblée nationale le 7 octobre 1998, à propos d'une recherche commandée par l'ANACEJ : De qui sommes-nous les héritiers ? (à paraître).
- <sup>iii</sup> Pour l'instant, aucune trace postérieure à 1968 des conseils municipaux de jeunes créés durant cette période n'a été retrouvée. Tous les premiers conseils de jeunes avaient été oubliés, même dans les communes où, bien plus tard, ont été créés des conseils municipaux d'enfants. Cette carence de mémoire n'est certainement pas étrangère à la logique politique de renouvellement périodique des équipes et des projets : quel serait l'intérêt, pour les responsables actuels, de conserver la mémoire des projets originaux de leurs prédécesseurs ?
- <sup>iv</sup> Le cas général est représenté par les conseils *municipaux* d'enfants ou de jeunes. Mais des expériences de conseils généraux ou régionaux de jeunes existent, ainsi que quelques conseils intercommunaux de jeunes.
- <sup>v</sup> Les chiffres nationaux évoqués dans ce paragraphe ont été calculés à partir d'un répertoire élaboré en décembre 1995 par l'ANACEJ.
- <sup>vi</sup> Analyse effectuée dans le cadre de la thèse de M. Koebel (1997) à partir du répertoire de l'ANACEJ de décembre 1992 sur les communes françaises de plus de 2000 habitants. La tendance politique des maires a été recueillie dans « L'annuaire des maires 1989 », *La Gazette des communes, des départements, des régions*, 3 au 16 avril 1989, p. 3-48 (les rectificatifs parus ultérieurement y ont été intégrés).
- <sup>vii</sup> À partir de l'ensemble des discours récoltés auprès des 75 acteurs politiques locaux interrogés, nous avons créé et mis en relation 21 variables de position politique et 28 variables de représentations (simples ou multiples) à propos des enfants, des conseils d'enfants et de la politique.
- <sup>viii</sup> Voir Koebel, 1998 : 76.
- <sup>ix</sup> Toutes les citations d'élus sont tirées de Koebel, 1997.
- <sup>x</sup> Ces pourcentages sont calculés sur la population totale de chaque commune en y intégrant les abstentionnistes et les non inscrits (qu'ils soient mineurs, étrangers ou privés de leurs droits civiques). Ainsi, aux élections municipales de 1995, les maires des trois plus grandes communes alsaciennes (Strasbourg, Mulhouse et Colmar) n'ont été élus que par 15 à 18 pour cent de la population totale de leur commune, c'est-à-dire celle sur laquelle s'exercera leur pouvoir. Cette surface de légitimité paraît bien faible. Elle est pourtant la réalité produite par les règles démocratiques en vigueur en France aujourd'hui (sachant que les municipales restent, avec les présidentielles, les élections où la participation électorale est encore la plus forte).
- <sup>xi</sup> Cette crise des mouvements de jeunesse traditionnels profite à d'autres types de mobilisation, « des rassemblements de durée limitée, sur des objectifs restreints, contractuels en droit comme en fait, généralement à l'intérieur de regroupements monofonctionnels » (Ion, 1997 : 80).
- <sup>xii</sup> Ce qui était le cas de la plupart des conseils de jeunes des années 1960.
- <sup>xiii</sup> Les plus récents conseils départementaux de la jeunesse sont constitués de membres *nommés* par les préfets de département. Leur légitimité n'est donc pas de même nature. Outre les limites d'âge imposées (16 à 28 ans), ces conseils recrutent leurs membres sur le critère principal de l'engagement dans la vie politique, syndicale, associative ou professionnelle, ou dans d'autres structures de participation locale. On peut constater au passage que la conceptrice de ces conseils est une ministre, et qu'un ministre tire sa légitimité politique d'une *nomination* par le Premier ministre, même si par ailleurs il s'agit souvent d'élus. De plus, elle a confié le dispositif à des préfets dont le principe de légitimation est identique. Au-delà de cette tendance à reproduire, dans les structures mises en place, le principe de légitimation de leur concepteur, ces « conseils de la jeunesse » semblent obéir à d'autres logiques et objectifs, parmi lesquels on peut citer une volonté de redonner une place officielle aux mouvements politiques de jeunes dans le débat public (ceux-ci n'étaient plus considérés en France comme des interlocuteurs officiels depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale) et de les élever au rang des autres mouvements de jeunesse. Cette réhabilitation de la jeunesse politisée ne s'est d'ailleurs pas faite sans mal, puisque de nombreux préfets n'ont pas appliqué cette partie de la circulaire en provenance de la Ministre de la Jeunesse et des Sports. Il a fallu deux autres circulaires insistant notamment sur ce point pour réussir à obtenir (et d'une partie d'entre eux seulement) une réelle représentation des jeunes des mouvements politiques. Ces conseils correspondent aussi à une volonté de repositionner l'État comme l'un des interlocuteurs directs des jeunes. Plusieurs tentatives allant dans ce sens se sont concrétisées dans les « projets J », bourses pour les jeunes en dehors de toute appartenance associative (1992), dans le développement du réseau d'information en direction de la jeunesse, qui s'est rapproché du niveau local (à partir de 1992), et dans la consultation nationale des jeunes souhaitée par le Premier ministre É. Balladur (1994). Les conseils de la jeunesse (1998) correspondent dans cette perspective au plus haut degré d'institutionnalisation de la relation de l'État avec les jeunes.
- <sup>xiv</sup> Cette représentation est celle d'élus qui doivent souvent leur ascension politique locale à une forte implication associative (voir Koebel, 2000b).
- <sup>xv</sup> Pour une analyse des interactions entre ville et école à propos des conseils d'enfants et de jeunes, voir Vulbeau, 1996.
- <sup>xvi</sup> Ce paragraphe est inspiré d'une intervention dans le cadre du colloque « Sociétés et cultures enfantines », organisé par la Société d'ethnologie française. Voir Koebel, 2000a.