

Espagne, théorie et pratiques des politiques de jeunesse

Maribel Garcia, Rafael Merino

Citer ce document / Cite this document :

Garcia Maribel, Merino Rafael. Espagne, théorie et pratiques des politiques de jeunesse. In: Agora débats/jeunesses, 42, 2006. Politiques publiques de jeunesse en Europe. pp. 72-84;

doi : 10.3406/agora.2006.2344

http://www.persee.fr/doc/agora_1268-5666_2006_num_42_1_2344

Document généré le 12/03/2016

Abstract

Spain, theory and practice in youth policies

In Spain, youth public policies have undergone a reorientation during the 1980' s, after the political transition towards democracy and the entry of Spain in the EU. If the 1980' s have been characterized with average and at least uneven results by the «Integral Youth Plans» implemented in a will of integration and transversality of action by the different administrations, the 1990' s have been marked by affirmative youth policies under the effects of postmodernity. The paper aims to analyse in a historical perspective the main lines of youth public policies nowadays in Spain, this analysis being based on theories relative to political praxis.

Résumé

En Espagne, les politiques publiques de jeunesse ont subi une inflexion durant les années 1980, après la transition politique vers la démocratie et l'entrée de l'Espagne dans l'Union européenne. Si les années 1980 ont été caractérisées, avec des résultats moyens et en tout cas inégaux, par l'apparition des «plans intégraux de jeunesse», nés d'une volonté d'intégration et de transversalité de l'action des différentes administrations, les années 1990 ont été marquées par l'apparition des politiques affirmatives de jeunesse sous les effets de la postmodernité. L'article se propose d'examiner, dans une perspective historique, les axes des politiques publiques de jeunesse en Espagne jusqu'à la période actuelle, en appuyant l'analyse sur des théories relatives à la praxis politique.

Resumen

Espana, teoria y practicas de las politicas de juventud

En España, las políticas públicas de juventud experimentaron una inflexión durante los años 1980, después de la transición política hacia la democracia y la entrada de España en la Unión Europea. Si los años 1980 se caracterizaron, con unos resultados medios y en todo caso desiguales, por la aparición de los «planes integrales de juventud», nacidos de una voluntad de integración y de transversalidad de la acción de las distintas administraciones, los años 1990 fueron marcados por la aparición de las políticas afirmativas de juventud bajo los efectos de la posmodernidad. El artículo se propone examinar, en una perspectiva histórica, los ejes de las políticas públicas de juventud en España hasta el periodo actual, basando el análisis en unas teorías relativas a la praxis política.

Zusammenfassung

Beitritt von Spanien in die Europäische Union. Die 80er Jahren waren, mit mittelmässigen Ergebnissen auf jeden Fall ungleicher Art, durch die Erscheinung von „integralen Plänen für die Jugend“ gekennzeichnet als Ergebnis eines Willens der Integration und des Querschnitts der Aktion der verschiedenen Verwaltungen, die 90er Jahren hingegen wurden durch das Auftreten von pro aktiven Jugendpolitiken gekennzeichnet unter dem Einfluss der Postmoderne. Der Artikel nimmt sich vor, und zwar in einer historischen Perspektive, die Richtungen der öffentlichen Jugendpolitiken in Spanien bis zum heutigen Zeitpunkt zu analysieren und die Analyse stützt sich dabei auf Theorien hinsichtlich der politischen Praxis.

LES DÉBATS

ESPAGNE, THEORIE ET PRATIQUES DES POLITIQUES DE JEUNESSE

En Espagne, les politiques publiques de jeunesse ont subi une inflexion durant les années 1980, après la transition politique vers la démocratie et l'entrée de l'Espagne dans l'Union européenne. Si les années 1980 ont été caractérisées, avec des résultats moyens et en tout cas inégaux, par l'apparition des « plans intégraux de jeunesse », nés d'une volonté d'intégration et de transversalité de l'action des différentes administrations, les années 1990 ont été marquées par l'apparition des politiques affirmatives de jeunesse sous les effets de la postmodernité. L'article se propose d'examiner, dans une perspective historique, les axes des politiques publiques de jeunesse en Espagne jusqu'à la période actuelle, en appuyant l'analyse sur des théories relatives à la praxis politique.

Maribel Garcia, Rafael Merino

Professeurs à l'université autonome de Barcelone, groupe « Recherche Éducation

Travail », département de sociologie

Facultat de Ciències de l'Educació

Universitat Autònoma de Barcelona

Campus de Bellaterra 08913

Barcelona, Espagne

Courriels : Maribel.Garcia@uab.es, Rafael.Merino@uab.es

Comprendre les caractéristiques actuelles de la politique de jeunesse en Espagne du point de vue de leur mise en œuvre, des compétences de l'État, des communes, des communautés autonomes et des associations de jeunesse nécessite un retour sur l'histoire et de remonter à la période du Franquisme.

PARTICIPATION
DES JEUNES

ÉVALUATION
INTERNATIONALE

L'ORIGINE DES POLITIQUES DE JEUNESSE ET LA QUESTION DES NIVEAUX DE COMPÉTENCE TERRITORIALE

Les années 1970-1980 : du franquisme à la démocratie

L'origine des politiques de jeunesse en Espagne remonte à la transition de la dictature vers la démocratie, à la fin des années 1970, avec l'instauration des premières municipalités démocratiques.

AIDES À
L'EMPLOI

CONSTRUCTION
DE L'EUROPE

L'EXEMPLE DE
L'ESPAGNE

L'EXEMPLE DU
ROYAUME-UNI

L'EXEMPLE DE
L'ALLEMAGNE

La dictature franquiste a élaboré, après la guerre civile, une politique de jeunesse à caractère totalitaire qui a reposé sur l'encadrement des jeunes dans le « Front des jeunesses » et sur l'organisation espagnole de jeunesse¹. Cette politique fut soutenue par des ressources économiques, des équipements, des éducateurs. C'est la première fois dans l'histoire de l'Espagne qu'est élaboré un Plan national d'intervention sur le loisir des enfants et des jeunes. Ce plan était conçu dans la perspective de préparer et de sélectionner des cadres du régime dictatorial. En Catalogne, le gouvernement de la République avait déjà développé des « camps de vacances » pour favoriser l'éducation par le contact avec la nature. Mais l'État franquiste a utilisé idéologiquement le temps de loisir des jeunes, en s'appuyant sur un réseau associatif encadré par la « Phalange ». Il s'agissait du seul parti politique existant, interdisant toutes les autres formes d'expression associative pourtant très présentes dans la période de la Deuxième République². À la différence de l'Italie et de l'Allemagne, le poids de la Phalange fut limité car le pouvoir de l'Église catholique demeura fort, aboutissant à la guerre civile, qui fut qualifiée de « croisade », et au régime franquiste qualifié de « national-catholicisme ». La Phalange et ses organisations de jeunesse, celle des garçons et celle exclusivement réservée aux jeunes filles (section féminine), ont cantonné leur action à l'éducation physique dans les écoles et à l'éducation du temps libre³. Pendant les années 1960, le rôle de l'Église fut double : d'une part, la hiérarchie ecclésiastique continuait de légitimer le régime dictatorial mais d'autre part, elle s'ouvrait, sous l'influence du concile de Vatican II, à des catégories sociales plus démunies et politiquement exclues. Cette ouverture a entraîné la création de nombreux mouvements de jeunesse, comme les Scouts ou des mouvements similaires, et favorisé le rapprochement de ces mouvements avec d'autres plus larges comme des groupements de voisinage mais aussi des groupements syndicaux ou politiques, qui ont eu une influence importante dans la transition politique vers la démocratie et dans la conception des premières politiques de jeunesse.

1. Prieto Lacaci, 2002.

2. Serrano, 1999.

3. Monés, 1981.

L'instauration des premières municipalités démocratiques (les premières élections datent de 1979) crée un élan dans les politiques de jeunesse démocratiques, avec la naissance des « plans locaux de jeunesse » et la création des premiers « conseils municipaux de jeunes ».

Cette période, qui se situe entre la transition vers la démocratie et l'intégration de l'Espagne à l'Union européenne (1985), est caractérisée par plusieurs éléments. Premièrement, la dégradation de la situation des jeunes sous l'effet de la crise économique et de la montée du chômage. L'urbanisation chaotique des grandes villes, accélérée pendant les années 1960 et 1970, a configuré des périphéries urbaines marquées par la précarité, la pauvreté, la délinquance, la drogue, etc. Dans ce contexte, que les nouvelles municipalités devront affronter, est apparu un discours ancré sur « la problématique de la jeunesse », présentant une double acception : les « problèmes des jeunes » mais surtout « les jeunes à problèmes ». Deuxièmement, sur un plan strictement politique, les partis politiques, surtout ceux de gauche, après des années de clandestinité, ont conquis la plupart des municipalités des grandes villes et des villes moyennes. La majorité des dirigeants politiques formés dans la lutte anti-franquiste partagent une conception de la jeunesse comme moteur du changement social et politique. Aussi organisent-ils rapidement des sections de jeunesse dans leurs partis politiques respectifs et axent-ils une partie de leur action sur les questions de jeunesse. Troisièmement, les premières politiques de jeunesse mises en œuvre sont le résultat d'une conjonction des forces démocratiques avec le tissu associatif urbain. Les groupements de jeunes ont revendiqué la création de « conseils municipaux de jeunesse ». Assez rapidement cependant, les premières contradictions sont apparues entre la logique des mouvements de jeunes et celle de l'action publique municipale.

Les politiques de jeunesse en Espagne doivent assumer l'héritage et les insuffisances de la période franquiste.

Elles sont parties de rien. Si certaines municipalités ont pu profiter des moyens hérités de l'organisation de jeunesse de la dictature, la majorité d'entre elles devra créer des équipements, dégager des budgets et former des professionnels. Les politiques de jeunesse locales ont été des « politiques périphériques », focalisées sur le loisir des jeunes, leur impact fut limité sur les domaines qui structurent la transition des jeunes vers le monde adulte, comme la formation et le marché du travail.

Les années 1980-1990 : un nouvel élan, les « plans intégraux pour la jeunesse »

1985, Année internationale de la jeunesse, entraîne une impulsion importante pour les politiques de jeunesse.

L'Espagne élabore alors les « plans intégraux », qui ont l'ambition d'intervenir non seulement sur le temps libre mais aussi sur l'ensemble des domaines de la vie des jeunes et qui requièrent l'implication des différents services de l'administration municipale (éducation, travail, logement, services sociaux, etc.), ce qui a eu un succès relatif⁴ car les services de jeunesse n'ont conservé qu'un rôle secondaire dans l'administration locale.

4. Marañón, 1999.

Au début des années 1980, l'organisation territoriale se normalise avec la création des communautés autonomes. Les communautés historiques, comme la Catalogne ou le Pays basque, revendiquent rapidement les compétences en matière de jeunesse et entendent construire leur propre politique en la matière. Elles restent ancrées sur le temps libre et colorées du nationalisme conservateur qui imprègne leur idéologie.

Peu à peu, l'État transfère les compétences dans le domaine de la jeunesse aux dix-sept communautés autonomes et ne conserve que les compétences de l'Institut national de la jeunesse (INJUVE), en charge des échanges internationaux, de la recherche, des publications, d'études et de rapports ainsi que de quelques programmes visant à encourager les pratiques artistiques des jeunes.

En définitive, les politiques de jeunesse ont été fortement conditionnées à leur début par la transition vers la démocratie et la redistribution des compétences de l'État. L'administration locale a conservé une force d'intervention qui perdure encore, particulièrement dans les milieux urbains et les grandes métropoles, tandis que les communautés autonomes ont commencé plus récemment à développer des plans autonomes pour la jeunesse.

La question de la répartition des compétences entre l'État, les provinces et les communes constitue une difficulté pour appréhender la politique jeunesse dans son ensemble⁵.

LA CONCEPTION DE LA JEUNESSE : DES DEBATS THEORIQUES A LA PRAXIS POLITIQUE

La recherche sur la jeunesse en quête de statut

Les administrations locales et autonomes (Catalogne) furent les premières à s'interroger sur la jeunesse comme question sociale, les premières à commander des études sociologiques sur la jeunesse. Ces études pâtissent de l'absence de cadres théoriques solides et se présentent souvent comme des enquêtes sociographiques sur les conditions de vie des jeunes. Quelques-unes ont été réalisées par l'INJUVE sur les jeunes Espagnols ou d'autres ont été initiées par certaines communautés autonomes qui ont développé des observatoires de la jeunesse.

L'absence de cadres théoriques et l'usage un peu abusif de l'enquête pour approcher la réalité des jeunes ont été dénoncés au début des années 1980 par la sociologie académique⁶. La sociologie de la jeunesse, à l'instar d'autres domaines (l'éducation, le travail, la famille), manque, encore aujourd'hui, d'un statut épistémologique. Elle s'est d'avantage développée en fonction de la demande de l'administration que comme une ligne de recherche autonome⁷.

5. IARD, 2001.

6. Cardús, Estruch, 1984.

7. Une exception, la monographie que la revue *Papers* du département de sociologie de l'université autonome de Barcelone consacre à la sociologie de la jeunesse, en 1985, Année internationale de la jeunesse. En 2005 est publiée une nouvelle monographie qui établit un bilan théorique, méthodologique et appliqué de ces vingt dernières années sur le développement académique et pratique de la sociologie de la jeunesse dans une perspective internationale (européenne et latino-américaine ; <http://selene.uab.es/dep-sociologia/papers.htm>).

PARTICIPATION
DES JEUNES

ÉVALUATION
INTERNATIONALE

AIDES A
L'EMPLOI

CONSTRUCTION
DE L'EUROPE

L'EXEMPLE DE
L'ESPAGNE

L'EXEMPLE DU
ROYAUME-UNI

L'EXEMPLE DE
L'ALLEMAGNE

Pendant les années 1980 et le début des années 1990, la sociologie de la jeunesse en Espagne est centrée sur une approche de la jeunesse comme transition vers le statut d'adulte. La crise de l'emploi et l'échec scolaire dans un contexte d'allongement de la scolarisation et de retard du processus d'émancipation familiale ont ébranlé les parcours traditionnels de transition et d'insertion dans la société adulte. Le changement des valeurs, l'écart avec la génération adulte, l'apparition des sous-cultures juvéniles et de certains comportements anormaux (comme le complexe de Peter Pan) ont fait l'objet d'études pendant cette période. Si la sociologie de la jeunesse est fondée sur le concept de transition, les politiques de jeunesse, elles, restent ancrées sur le loisir, sur le temps libre, sur la participation des jeunes, sur la prévention ou encore sur les dynamiques socioculturelles. Malgré les plans intégraux, les commissions interdépartementales et les déclarations politiques, les modes d'intervention publique pour améliorer les conditions de vie des jeunes (comme l'emploi, la formation, le logement ou les politiques de bien-être) sont déconnectées de l'action des services de jeunesse, lesquels sont incompetents dans ces domaines.

Assez rapidement, les premières contradictions sont apparues entre la logique des mouvements de jeunes et celle de l'action publique municipale.

L'instauration des plans intégraux provoqua un effet « pervers ». Au motif de développer des politiques de jeunesse intégrales et transversales, certaines municipalités ont remis en question l'existence d'un département spécifique. Elles ont considéré qu'aborder la jeunesse dans la spécificité d'un service contribuait à perpétuer une conception « problématique » de la jeunesse. La disparition ou l'intégration de ces services jeunesse dans des macrodépartements contribua à la dissolution des politiques de jeunesse.

Un nouveau paradigme, les politiques affirmatives pour la jeunesse

En 1998, à Barcelone, s'est tenu un congrès national qui a représenté un changement de paradigme des politiques de jeunesse : « La nouvelle condition de la jeunesse et les politiques de jeunesse ». Un document a été élaboré, fruit des travaux de ce congrès et qui deviendra une sorte de « manifeste », sous le titre *Les politiques affirmatives de jeunesse : proposition pour la nouvelle condition juvénile*⁸. La proposition s'énonçait sur deux registres, épistémologique et politique. L'épistémologie déclare obsolète la perspective de la transition, qui est suspectée d'« adultocratie » et jugée insuffisante pour appréhender les changements sociaux et les valeurs de la postmodernité. Le nouveau paradigme repose sur une conception de la jeunesse comme étape de la vie de l'individu, étape ayant un sens en elle-même, considérée comme un état d'affirmation de soi et non pas comme un moment vide, d'attente d'un statut d'adulte. Sur le plan politique, cette conception se traduit par la critique des plans intégraux, de la philosophie de leur conception, de leurs faibles résultats et propose donc leur remplacement par des « politiques affirmatives », ayant pour objectif l'accroissement de l'autonomie, des pratiques et de l'expérimentation des jeunes.

8. AAVV, 1999.

Ce changement de paradigme fut discuté lors du congrès et pendant les années qui suivirent. Il influença la production scientifique appliquée à la sociologie de la jeunesse. En 2002, la *Revue d'études de la jeunesse* consacra un numéro à ce sujet (voir bibliographie). Les tenants de la perspective de « la transition vers la vie adulte⁹ » se sont défendus des critiques, se sont éloignés de la vision adultocratique que sous-tendait la perspective fonctionnaliste des « cycles de vie ». Dans la perspective biographique de la transition, l'« allongement de la jeunesse » n'était plus défini comme un temps d'attente, *mais comme un processus d'acquisition de position sociale dans lequel l'individu construit de façon active son itinéraire formatif et professionnel et donc configure ses trajectoires d'émancipation familiale*¹⁰.

Les trajectoires d'insertion sociale n'ont cessé d'être déterminées par les contraintes et les possibilités offertes par les systèmes de formation (par exemple, le passage de l'école obligatoire à l'enseignement secondaire puis supérieur), les flux de circulation des jeunes avec les différentes voies et filières de l'enseignement, l'insertion sur le marché de travail, les processus de mobilité professionnelle ainsi que les dispositifs d'aide à l'émancipation (comme les politiques du logement).

Finalement, les résultats des politiques affirmatives centrées sur la consommation culturelle et le loisir sont assez limités, et ont eu une incidence quasi nulle sur les champs qui structurent les processus d'autonomie personnelle et d'acquisition de position sociale des jeunes.

En définitive, les politiques publiques se sont déroulées selon deux paradigmes qui les ont sous-tendues, soit comme des interventions restant à la périphérie de l'action publique des administrations, soit comme des interventions sectorielles (ou nucléaires) qui ont la capacité de modifier les conditions sociales dans lesquelles les jeunes réalisent leur transition vers la vie adulte. Ces politiques demeurent éloignées et extérieures aux politiques de jeunesse explicites.

Finalement, *last but not least*, il faut rappeler l'incidence des orientations idéologiques sur les politiques de jeunesse. Les politiques sociales-démocrates des années 1980, encore en vigueur dans la plupart des conurbations (excepté Madrid et Valence), se fondaient sur l'extension des services publics et la réduction des inégalités sociales dans l'ensemble de la population jeune.

Dans la décade des années 1990, le reflux de l'idéologie sociale-démocrate et la crise budgétaire de l'État ont impulsé des politiques de dérégulation qui ont situé le tissu associatif comme prestataire de services avec comme corollaire des politiques de jeunesse axées sur des collectifs concrets et sur la consommation, et sur le contrôle des conduites dites « déviantes » ou « à risques ».

LES AXES D'ARTICULATION ACTUELS DES POLITIQUES DE LA JEUNESSE

À l'heure actuelle, les politiques publiques de jeunesse développées par les différentes administrations (locale, régionale et nationale) s'articulent autour de cinq axes¹¹ :

9. Casal, 2002.

10. Casal *et al.*, 2004, 2006.

11. Notre intention n'est pas d'élaborer un rapport descriptif des programmes des administrations mais d'offrir un cadre interprétatif des débats actuels sur l'intervention des administrations sur les jeunes.

PARTICIPATION
DES JEUNES

ÉVALUATION
INTERNATIONALE

AIDES A
L'EMPLOI

CONSTRUCTION
DE L'EUROPE

L'EXEMPLE DE
L'ESPAGNE

L'EXEMPLE DU
ROYAUME-UNI

L'EXEMPLE DE
L'ALLEMAGNE

- LES DEBATS
- les plans intégraux/territoriaux de jeunesse,
 - les politiques d'émancipation ou de transition,
 - les politiques de participation,
 - les politiques de prévention,
 - les politiques de consommation culturelle et de loisir juvénile.

Les plans intégraux/territoriaux de jeunesse

En Espagne, les politiques intégrales (ou plans intégraux) relèvent d'un contexte historique complexe, celui des années 1980 dans lequel se développe un véritable système politique de transition vers la vie adulte. Ce système intègre des dispositifs spécifiques de formation, de transition vers le marché du travail mais aussi des politiques d'émancipation, de participation, de consommation culturelle et de loisir, etc. Ces plans se sont développés pour chapeauter les politiques sectorielles. Ils essaient de développer des initiatives complexes et transversales selon quatre caractéristiques :

- En premier lieu, des politiques de transition : politiques de formation, d'insertion professionnelle, de marché de travail et d'émancipation familiale, politiques dites centrales ou nucléaires.
- En deuxième lieu, le « localisme » : le territoire est le domaine privilégié d'une action publique de proximité adaptée aux besoins de la population jeune.
- En troisième lieu la coordination et la transversalité de l'action publique comme méthodologie d'intervention sociale, dont le caractère novateur suppose de nombreuses ruptures par rapport à la logique bureaucratique de l'administration.
- Enfin, le caractère de compensation des inégalités sociales et la lutte contre le risque d'exclusion d'une fraction des jeunes démunis¹².

Ces plans intégraux, nommés aussi « plans jeunes » ou « projets jeunes », relèvent de différents niveaux de l'administration de l'État, au plan local et aussi régional ou des provinces autonomes. Bien qu'ils aient vocation à chapeauter une action politique transversale entre les différents services de l'administration, dans la pratique, ils constituent des outils de gestion des services de jeunesse, dans la mesure où ils les mettent en relation avec les autres services. Ils contribuent ainsi à définir des objectifs stratégiques des élus.

À l'heure actuelle, le débat sur les plans intégraux se poursuit. Ils ont été moteurs pour l'innovation et le travail en réseau face à certaines problématiques sociales particulièrement complexes, comme le phénomène de la déscolarisation et l'absentéisme scolaire. Ils ont aussi infléchi les modes d'intervention d'autres départements de l'administration au-delà des simples politiques de jeunesse.

Les politiques d'émancipation

Cet axe représente la continuité actualisée des politiques de transition des années 1980. La question de base est de savoir comment aider les jeunes dans leur processus d'émancipation familiale et professionnelle. La prolongation de la jeunesse et le retard dans les processus d'émancipation de la famille d'origine sont des

12. Casal, 2002.

phénomènes bien connus en Europe, mais dans certains pays – dont l’Espagne – ces phénomènes revêtent une plus grande ampleur¹³. L’un des handicaps de ces politiques est d’habituer à une analyse univoque du retard dans l’émancipation des jeunes. Pendant les années 1980, on l’expliqua par le chômage des jeunes, à la fin des années 1990, par le coût du logement. En fait les motifs du retard dans l’émancipation sont complexes¹⁴, soumis à des conditions culturelles, politiques et sociales. Ainsi, en Catalogne comme en Espagne, on trouve un pourcentage de jeunes en situation de travail stable qui restent chez les parents tandis que d’autres avec des emplois plus précaires ont une forte motivation pour quitter le foyer parental.

Dans tous les cas, les politiques d’émancipation ont pour finalité de donner aux jeunes des opportunités de formation, d’insertion professionnelle et de logement. Des programmes d’information, d’orientation et de suivi sont conçus pour ceux qui poursuivent des études, les programmes de formation professionnelle sont destinés aux jeunes sortis du système éducatif sans diplôme ni qualification.

Ces dernières années, le chômage des jeunes a fortement diminué en Espagne, bien qu’il se situe encore loin des standards européens. De ce fait, les dispositifs de formation et d’insertion professionnelle ont perdu beaucoup d’importance. En revanche, la question du logement des jeunes devient la question centrale. Au cours des dix dernières années, le marché de l’immobilier a connu un accroissement sans comparaison au niveau européen : le prix des appartements et des maisons a été multiplié par quatre et la tendance à acquérir un logement reste encore majoritaire, à cause des coûts élevés des locations. La part de l’intervention publique en matière de logement a fortement décru par rapport à l’ensemble du parc immobilier construit. Les politiques d’allocation pour les logements des jeunes ont été limitées à cinq ans afin de faciliter l’émancipation sans instaurer une logique de dépendance vis-à-vis de l’action publique. Il est trop tôt pour réaliser une évaluation de ces mesures, mais la promotion des logements pour les jeunes est devenue un slogan dont s’emparent quasiment tous les partis politiques à chaque échéance électorale.

Les politiques de participation

En Espagne, la participation des jeunes a une longue histoire, à l’image des débats européens sur les vertus de la participation et des modalités pour l’optimiser¹⁵.

Dans les années 1980, la discussion autour de la participation des jeunes s’est développée sous une double influence : celle des associations de jeunesse qui devenaient des protagonistes dans la transition vers la démocratie et celle de l’échec des politiques de jeunesse, notamment la faible participation des jeunes.

PARTICIPATION
DES JEUNES

ÉVALUATION
INTERNATIONALE

AIDES A
L'EMPLOI

CONSTRUCTION
DE L'EUROPE

L'EXEMPLE DE
L'ESPAGNE

L'EXEMPLE DU
ROYAUME-UNI

L'EXEMPLE DE
L'ALLEMAGNE

*Le nouveau paradigme repose sur une
conception de la jeunesse comme étape
de la vie de l'individu, étape ayant un sens
en elle-même, considérée comme un état
d'affirmation de soi et non pas comme un
moment vide, d'attente d'un statut d'adulte.*

13. Merino, Garcia, 2006.

14. Casal *et al.*, 2004, 2006.

15. Merino, 2005.

Pendant les années 1990, les questions de la participation et de la citoyenneté ont été abordées dans le contexte plus large de la réflexion sur les limites de la démocratie représentative et des avancées – davantage théoriques et rhétoriques que réelles – de la démocratie participative.

L'irruption de certains budgets participatifs, l'instauration de conseils de citoyens et la tenue de forums ont réactualisé les débats au sujet de la participation.

En ce qui concerne les jeunes, la préoccupation de la participation a émergé avec la question des associations de jeunesse...

La promotion de l'engagement des jeunes dans les associations demeure un objet explicite des politiques de jeunesse. Le point de départ en a été le faible taux d'adhésion des jeunes dans les associations, surtout si on le compare avec la moyenne des pays européens, bien qu'il y ait des différences notables selon les provinces autonomes (par exemple, 20 % d'adhésion en Andalousie contre 44% d'affiliation en Catalogne).

La promotion de la participation et l'adhésion aux associations constituent encore un enjeu majeur. Jusqu'en 2002, il n'existait pas de loi relative aux associations, la dernière loi datait du régime en 1964. Ceci montre bien le retard de la démocratie espagnole dans la dynamisation du tissu social et la participation.

Les conseils de la jeunesse ont été l'un des outils les plus utilisés par les municipalités, les provinces autonomes et au niveau national pour promouvoir des modes de participation. Ils sont conçus autour de deux modèles fondamentaux : les conseils municipaux à représentation exclusivement associative et les conseils municipaux incluant des représentants de la collectivité locale.

D'un point de vue critique, on peut observer que les pouvoirs publics ont utilisé ces modes de représentation davantage comme des organes consultatifs que comme de réelles instances de participation. Quelques-uns de ces conseils ont eu une vie éphémère, d'autres se sont bureaucratisés et se sont éloignés des associations qui les ont portés. Une autre critique, généralisée pendant les années 1990, a dénoncé les limites de la représentativité des jeunes dans ces conseils qui s'adressaient à la seule jeunesse constituée en associations et ne permettaient pas la participation des autres jeunes.

L'élaboration de dispositifs d'interface avec les jeunes demeure un défi pour les administrations.

Des « maisons des jeunes » inspirées des modèles français et allemand ont été créées dans les années 1980.

Il s'agissait d'équipements publics offrant aux jeunes la possibilité de pratiquer des activités diverses (musique, jeux, débats, etc.) et pouvant fonctionner aussi comme auberge de jeunesse. Les maisons des jeunes étaient gérées par des éducateurs et des animateurs dont l'un des rôles était de faire la liaison entre les jeunes et les institutions. Mais l'objectif principal, c'est-à-dire favoriser la participation, n'a pas été atteint pour différentes raisons ; les jeunes se sont montrés réticents face à la bureaucratisation de la structure, à une organisation et une offre d'activités rigides (horaires, pratiques surveillées). Finalement, quelques-unes sont devenues des services sociaux et la gestion a été déléguée à des associations prestataires de services.

Aujourd'hui, il n'existe pas de modèle unique d'équipement de jeunes ou pour les jeunes (maison, club, espace jeune), avec des objectifs précis, une démarche adaptée, des usagers ciblés et une gestion définie.

Les politiques de prévention

L'axe de prévention relève davantage des services sociaux que des services de jeunesse mais les politiques de jeunesse sont souvent conditionnées par les demandes des affaires sociales. La toxicomanie, les conduites addictives, les accidents de la route, le vandalisme et la violence des jeunes sont des problèmes sociaux qui requièrent une implication des politiques de jeunesse dans ces problématiques. Des programmes sont conçus pour aborder ces questions dans les collèges et lycées, avec les adolescents et leurs enseignants.

Par ailleurs, des débats avec les jeunes sont organisés par des services de jeunesse, parfois en collaboration avec d'autres acteurs institutionnels ou sociaux.

Ce type d'actions présente des ambiguïtés dans la mesure où le temps libre peut être considéré comme un temps à la fois libérateur et suspect. D'un côté, l'imaginaire collectif considère le temps libre comme le temps des conduites anomiques, à risques. D'un autre côté, le fait que le temps libre soit utilisé comme temps éducatif permet de lutter contre les conduites à risques.

De plus, les actions de prévention des conduites à risques entraînent une stigmatisation de la jeunesse comme catégorie sociale en danger ou dangereuse.

Sous l'angle strictement politique, les interventions sur les conduites déviantes ont toujours oscillé entre l'intervention éducative et préventive à long terme et la répression et les solutions à court terme. La recherche de solutions à long terme n'est pas fréquente dans l'intervention publique, et encore moins dans les politiques de jeunesse qui recherchent des résultats visibles et communicables. Quant aux interventions à court terme fondées sur la répression, elles peuvent induire des effets qui aggravent les problèmes.

Les politiques de prévention présentent un autre point faible : elles sont dépendantes de la conjoncture et de l'amplification médiatique de certaines conduites ou comportements. Quand un problème social affecte la jeunesse, on tend à assigner une nouvelle mission soit à l'école, soit aux activités extrascolaires. C'est la raison pour laquelle l'utilisation de certaines maisons des jeunes a été centrée sur un travail éducatif avec les jeunes en difficulté au risque de la ghettoïsation de ces espaces.

La connexion entre politiques de jeunesse et politiques éducatives apparaît évidente. De ce point de vue, une question clé demeure : celle de l'absence de prévention et du traitement précoce de l'échec scolaire qui peut entraîner de graves conséquences en matière d'insertion professionnelle et d'intégration sociale. Les politiques de jeunesse centrées sur le groupe des 12-18 ans ont de ce point de vue à faire face à un défi...

Les politiques orientées vers la consommation et le loisir des jeunes

C'est probablement le volet le plus notable des politiques de jeunesse car les résultats en ce domaine sont très visibles et reconnus aussi bien par les acteurs politiques que par les jeunes eux-mêmes.

Les politiques de loisir revêtent une dimension éducative, par exemple dans les activités de scoutisme dans lesquelles les jeunes sont éduqués par leurs pairs.

PARTICIPATION
DES JEUNES

ÉVALUATION
INTERNATIONALE

AIDES A
L'EMPLOI

CONSTRUCTION
DE L'EUROPE

L'EXEMPLE DE
L'ESPAGNE

L'EXEMPLE DU
ROYAUME-UNI

L'EXEMPLE DE
L'ALLEMAGNE

L'utilisation de certaines maisons de la jeunesse a été centrée sur un travail éducatif avec les jeunes en difficulté au risque de la ghettoïsation de ces espaces.

La formation des éducateurs, la promotion des structures éducatives de vacances (auberges de jeunesse, camps de vacances, chantiers de jeunes) et les activités d'été sont des supports privilégiés pour les politiques de jeunesse.

La carte jeune est fondée sur une politique de loisir plus commerciale et consumériste. Elle permet de bénéficier de réductions sur les biens de consommation vestimentaires et culturels. Ce type de mesure vise à compenser la faible autonomie financière des jeunes mais d'un autre côté, elle stimule chez eux une culture consumériste. Depuis 2002, l'âge des bénéficiaires a été étendu à 29 ans.

À mi-chemin entre le commercial et l'action publique, on trouve aussi la promotion du tourisme pour les jeunes par le biais de réductions dans les transports, de promotions d'échanges internationaux et de la transformation de quelques centres d'information jeunesse en agences de voyages à tarifs réduits.

Dans les années 1980, les collectivités locales ont créé de nombreux centres d'information pour les jeunes, on pensait alors que les jeunes manquaient d'information sur des questions comme la sexualité, l'objection de conscience, le service militaire ou le choix de filières d'études. Au fil du temps, ces centres d'information ont perdu leur raison d'être avec la généralisation des points d'accès gratuit aux télécommunications et avec la création de centres d'appels téléphoniques, par exemple dans le domaine de la santé¹⁶.

À l'heure actuelle, la vogue est aux politiques de jeunesse centrées sur les loisirs, valorisés comme un espace de créativité d'autonomie et d'expérimentation, mais où les actions se trouvent en concurrence avec des pratiques plus consuméristes, en particulier celles des loisirs nocturnes.

En réaction, les collectivités locales ont créé des programmes comme « Ouvert jusqu'au lever du jour » ou « Pacte pour la nuit » en s'appuyant sur des associations de jeunes. La finalité de ces programmes est d'offrir des activités alternatives telles que des ateliers culturels ou des activités sportives dans des équipements publics ouverts pendant la nuit (centres civiques, bibliothèques, maisons des jeunes, etc.). Le succès de ces initiatives est retentissant, au moins en termes de fréquentation, mais leurs effets sur la diminution du loisir consumériste parmi les jeunes sont difficiles à évaluer.

CONCLUSION : LES DEFIS DES POLITIQUES DE JEUNESSE EN ESPAGNE

Établir un bilan des politiques de jeunesse en Espagne pendant les vingt dernières années est complexe en raison de la fragmentation des politiques, de la multiplicité des administrations et des services qui interviennent auprès des jeunes, mais aussi du fait du manque d'études et de l'absence de tradition d'évaluation de l'impact des différents programmes liés à l'action publique.

On ne dispose aujourd'hui que de quelques rapports qui n'offrent pas des données pertinentes au-delà de la fréquentation des activités ou d'autres indicateurs similaires. C'est la raison pour laquelle ce texte a essayé d'offrir une description de « l'état de l'art » plutôt qu'un bilan exhaustif des politiques développées ces dernières années.

16. NDLR : du type des numéros verts en France.

Les politiques de jeunesse en Espagne ont quelques défis à affronter dans l'avenir :

- En premier lieu, établir une meilleure connexion entre la connaissance scientifique et la praxis politique, afin d'améliorer les programmes sur la base d'un principe de réalisme et de permettre l'évaluation de l'impact de ces programmes par des chercheurs indépendants. La création d'observatoires de jeunesse peut représenter un pas dans cette direction.

- Ensuite, aborder avec détermination la question de l'internationalisation des politiques de jeunesse. Malgré les échanges internationaux et quelques initiatives ponctuelles, il reste un long chemin à parcourir.

- Réétudier l'articulation des politiques centrales et périphériques qui, bien que largement débattue, reste loin d'être résolue. La coordination transversale, intersectorielle ou par programmes concrets entre plusieurs services des collectivités locales, ou entre différents niveaux administratifs, fait encore question.

- Envisager la situation des professionnels de jeunesse, qui est préoccupante. Il s'agit d'un collectif de professionnels ayant peu de cohésion, sans profil clair de formation ou de compétences requises par leur travail et très peu reconnus par l'administration. Quelques universités ont commencé depuis quelques années à offrir des enseignements spécialisés sur les politiques de jeunesse, mais ces programmes représentent une « délicate dentelle » dans l'actuelle réforme de l'espace européen de l'enseignement supérieur.

- Enfin, affronter des défis que recèle le changement social qui modifie les structures sociales et les conditions de vie des Espagnols, aborder la question de l'immigration. Peut-être faudra-t-il aussi repenser le concept de jeunesse, considérer le rôle des nouvelles technologies et de l'usage qu'en font les jeunes, redéfinir les systèmes et les *scenarii* de formation dans un contexte de changements et d'incertitudes.

Bibliographie

AAVV, *Las políticas afirmativas de juventud : una propuesta para la nueva condición juvenil*, Ajuntament y Diputació de Barcelona, Barcelone (Espagne), 1999.

BARRENETXEA P.-A. *et al.*, « Políticas integrales de juventud versus políticas afirmativas : presupuestos para un debate », *Revista de estudios de juventud*, n° 59, 2002, pp. 85-94.

CARDÚS S., ESTRUCH J., *Les enquestes a la joventut de Catalunya*, Direcció general de joventut, Barcelone (Espagne), 1984.

CASAL J., « TVA y políticas públicas sobre juventud », *Revista de estudios de juventud*, n° 59, 2002, pp. 35-50.

CASAL J., GARCIA M., MERINO R., QUESADA M., *Enquesta als joves de Catalunya 2002*, Secretaria general de joventut, coll. « Estudis », n° 13, Barcelone (Espagne), 2004.

CASAL J., GARCIA M., MERINO R., QUESADA M., « Aportaciones teóricas y metodológicas a la sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición », *Papers*, n° 79, 2006.

IARD, *Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe : Final Reports*, Milan (Italie), janvier 2001.

MARAÑÓN A., « Los modelos de intervención en políticas de juventud en el ámbito local, autonómico y estatal : balance de los planes integrales », in *La nueva condición juvenil y las políticas de juventud*, Diputació de Barcelona, Barcelone (Espagne), 1999.

PARTICIPATION
DES JEUNES

ÉVALUATION
INTERNATIONALE

AIDES A
L'EMPLOI

CONSTRUCTION
DE L'EUROPE

L'EXEMPLE DE
L'ESPAGNE

L'EXEMPLE DU
ROYAUME-UNI

L'EXEMPLE DE
L'ALLEMAGNE

- LES DEBATS
- MERINO R., « Participación y asociacionismo de los jóvenes en Europa : tendencias sociales y retos sociopolíticos », *Revista internacional de sociología*, nº 42, 2005.
- MERINO R., GARCIA M., « Emancipation Enlargement and the Acquisition of Autonomy by Young People in Catalonia », *Young*, vol. XIV, nº 1, février 2006.
- MONÉS J., *L'escola a Catalunya sota el franquisme*, Edicions 62, Barcelone (Espagne), 1981.
- PRIETO LACACI R. , « Del frente de juventudes al mosaico : tendencias del asociacionismo juvenil en España », in FEIXA C., COSTA C., PALLARES J. (eds), *Movimientos juveniles en la península ibérica : Graffitis, grifotas, okupas*, Ariel, Barcelone (Espagne), 2002.
- SERRANO J. *et al.*, *Joves i participació a Catalunya*, Secretaria general de joventut, Barcelone (Espagne), 1999.

Sites Internet

- Instituto de la juventud : www.injuve.mtas.es
- Encuentros internacionales de juventud : www.cabuenes.org
- Observatorio catalán de la juventud : www6.gencat.net/joventut/catala/sj/observatori
- Instituto andaluz de la juventud : www.andaluciajunta.es/patiojoven
- Observatorio vasco de la juventud : www1.euskadi.net/kultura/juventud/juventud10_c.htm