

# Les conseils d'enfants et de jeunes de l'Hérault

## État des lieux - 2011

Virginie Poujol, Ethnosociologue, Leris

Elsa Décriaud, Ethnologue, Leris

Cet article reprend les principaux éléments de l'étude diagnostic sommaire menée en 2010 par le Leris pour la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports de l'Hérault sur les conseils d'enfants et de jeunes sur son territoire. Cette étude visait à mieux comprendre les besoins du terrain et de structurer des modalités de soutien qui soient les plus pertinentes possibles.

D'un point de vue méthodologique, le recueil de données s'est fait en croisant de multiples sources d'information publiques (institutionnelles, associatives, internet, articles de presses, vidéogrammes...), en interrogeant par téléphone quelques responsables municipaux de conseils et en rencontrant des personnes-ressources susceptibles de nous donner quelques clés supplémentaires de compréhension du contexte local. Ce recueil de données était bien évidemment en permanence rapporté et complété de notre bonne connaissance du champ et de ses problématiques.

Mais qu'est-ce qu'un conseil d'enfants ou de jeunes ? De quoi parle-t-on ?

Les conseils sont une forme de participation des enfants ou jeunes à la vie publique locale qui peut être assimilée à « une démarche active dont l'objectif est d'améliorer l'intégration politique et sociale des individus – dont leur relation aux institutions –, voire de favoriser l'exercice citoyen », les conseils organiseraient la relation entre les jeunes et les politiques (Becquet.Valérie, 2002)<sup>1</sup>.

Mais cette participation n'est pas sans ambiguïté dans sa traduction concrète sur le terrain. Les appellations utilisées, de conseils d'enfants ou conseils de jeunes renvoient à des conceptions différentes, et pas toujours conceptualisées, de l'exercice de la citoyenneté.

Au-delà de la dénomination (on peut considérer que la référence à la définition de l'Unesco étende l'enfance jusqu'à 18 ans ou que la référence plus floue à la jeunesse inclue des jeunes de l'âge du collège), il y a un vrai enjeu conceptuel et théorique qui renvoie à la construction de la catégorie « jeunesse » et à ses corollaires. Pour faire court, certains justifient la légitimité des conseils en considérant qu'au-delà de 18 ans les jeunes sont électeurs de droit et donc ne relèveraient plus d'un dispositif spécifique d'éducation à la citoyenneté, d'autres considèrent que les conseils sont des instances qui relèvent conceptuellement de la mise en place de modalités de démocratie participative et que le fait d'être électeur ou non n'est pas un critère pertinent (le « conseil de jeunes » a alors une place comparable au « conseil des aînés » ou au « conseil des sages » de certaines communes).

---

<sup>1</sup> Becquet (Valérie), « Quelques préalables sur la participation des jeunes », *Les Cahiers de l'action*, n°2, Injep, 2002, *10 ans de conseils de la jeunesse. De l'expérimentation à la reconnaissance institutionnelle*, Injep, 2008.

Ces usages et approches différentes interrogent sur la place des jeunes dans notre société. Elle doit s'entendre d'une autre manière que comme étant celle « d'adultes en devenir ». Il s'agit de les voir plutôt comme des citoyens à part entière devant, malheureusement, se battre pour accéder à l'autonomie et corolairement pour pouvoir exercer pleinement leurs droits en la matière en prenant une part active à la gestion de la Cité dès que l'envie s'en fait sentir et sans attendre une hypothétique indépendance de la sphère familiale ou, a minima, la barre symbolique de la majorité légale. La citoyenneté s'acquière par principe en naissant et l'engagement citoyen ne doit pas être confondu avec la possibilité légale d'exercer son droit de vote (nous verrons que cela n'est pas si clair pour beaucoup des acteurs locaux concernés).

La question qui se pose sur la finalité des conseils n'est donc pas d'en faire des citoyens (qu'ils sont déjà) mais bien des citoyens « actifs », c'est-à-dire des acteurs impliqués dans la Cité, exerçant leurs droits et conscients de ce qu'implique le fait de devoir « faire société ». Finalité qui est rarement formulée de manière très claire et qui se révèle être d'une importance très variable d'un territoire à l'autre.

Nous allons maintenant présenter le fonctionnement global des conseils dans l'Hérault, en présentant leurs caractéristiques et limites, puis les questions que posent ces modes de fonctionnement pour, au final, esquisser quelques perspectives.

## Les conseils de l'Hérault

L'histoire des conseils dans ce département est plutôt récente. Le plus ancien conseil repéré est le conseil municipal d'enfants (CME) de Montpellier, dont la création remonte à 1993. A titre de comparaison, il est convenu de considérer que le plus ancien conseil en France date de 1979 avec la création du conseil municipal des enfants de Schiltigheim<sup>2</sup> dans le Bas-Rhin. Le CME de Juvignac, créé en 1998, figure également parmi les conseils à la longévité remarquable. Le CMJ de Frontignan s'apprête, quant à lui, à fêter ses dix ans cette année.

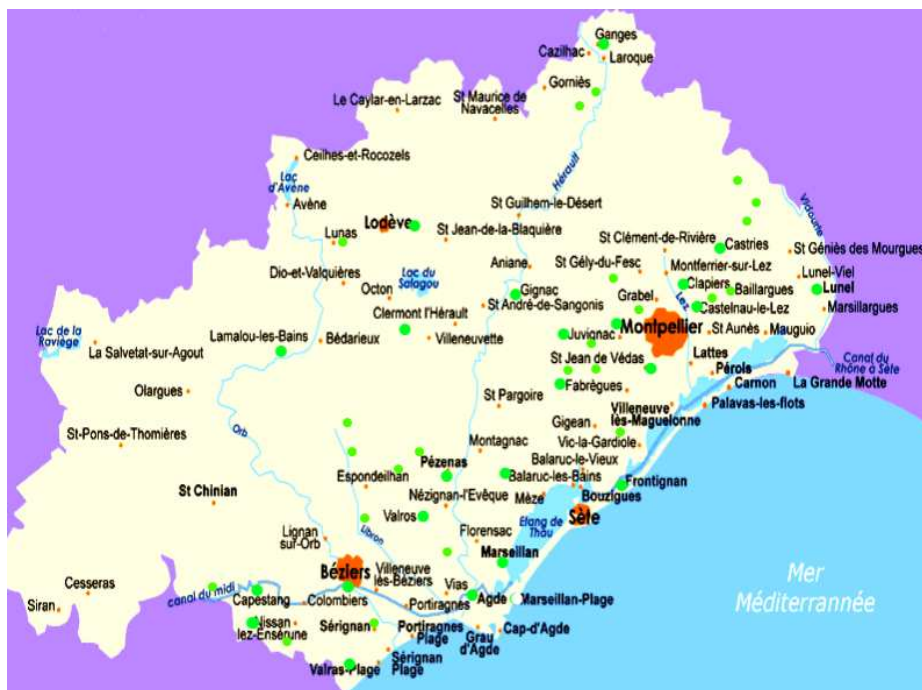
L'apparition du plus grand nombre des conseils correspond à une période où la question de l'engagement et de la participation citoyenne des jeunes est portée par les médias et par l'institution Jeunesse et Sports (la création du Conseil National de la Jeunesse date de 1998), et un certain effet de mode n'est pas à écarter.

Plus récemment s'est posé la question de la mise en place de conseils d'intercommunalités, particulièrement quand des communautés de communes se saisissent de la compétence enfance, jeunesse et/ou éducation, cette modalité apparaissant alors comme une traduction concrète pertinente de cette nouvelle approche territorialisée des problématiques juvéniles.

Comme dans d'autres domaines, les conseils ont une forte implantation littorale et une agglomération autour des grandes villes du département, alors que nous constatons une très faible implantation dans l'arrière pays rural et les hauts plateaux.

---

<sup>2</sup> Voir l'ouvrage de Claire Jodry, *A 13 ans, déjà citoyen ! Le conseil municipal des enfants de Schiltigheim*, Syros, 1987.



### *Implantation des conseils d'enfants et de jeunes sur le département de l'Hérault*

Les conseils, dénommés comme tel, sont au nombre de 45 sur le département. Nous pouvons y ajouter quelques autres dont le nom est différent, mais dont la forme et les objectifs s'en rapprochent beaucoup.

Nous avons choisis de répartir en deux catégories les conseils qui concernent des jeunes de l'Hérault en deux catégories en fonction de l'échelle de territoire considérée: la région, le département et Montpellier d'une part et les autres collectivités locales d'autre part.

#### **Pour la première catégorie :**

##### **- Le Conseil Départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative :**

Créé par décret du 7 juin 2006, ils sont placés sous la présidence du préfet. Ils ont de manière réglementaire<sup>3</sup> un représentant au Conseil National de la Jeunesse<sup>4</sup>. Toutefois, comme dans quelques autres cas, pour le département de l'Hérault aucun représentant n'a siégé lors des séances passées.

En fait, ce conseil départemental de la jeunesse ne fonctionne quasiment plus et son avenir reste incertain, à l'image sans doute de l'avenir du Conseil National de la Jeunesse.

Le CDJSVA est composé de **jeunes âgés de 16 à 25 ans**, représentant les organisations syndicales de salariés, de lycéens, d'étudiants et les associations de jeunesse, du sport, d'éducation populaire, de la culture, de la protection de l'environnement et de l'action sociale. Le conseil émet un avis sur les demandes d'agrément des associations de jeunesse et d'éducation populaire et se veut force de proposition en matière de politiques départementales

<sup>3</sup> Voir l'instruction ministérielle du 8 août 2006.

<sup>4</sup> Toutefois le Conseil National de la Jeunesse a suspendu ses activités depuis de nombreux mois au moment de l'étude.

relatives à la jeunesse, à l'éducation populaire, aux loisirs et vacances des mineurs ainsi qu'aux sports et à la vie associative.

Le conseil a également la possibilité de réaliser des études et de formuler des propositions sur tous les domaines concernant les jeunes.

La description institutionnelle du CDJSVA met en avant **la mise en relation directe que permet le conseil entre les jeunes et les décideurs institutionnels et associatifs du département**. Les deux parties sont présentées comme ayant réciproquement un impact l'une sur l'autre (« *en retour, ces jeunes ont une action sur ces décideurs* »), comme s'il s'agissait là d'une relation construite sur un rapport paritaire.

#### - **Le Conseil Régional des Jeunes (CRJ)**

Le CRJ est composé de jeunes issus d'associations de jeunes organisés ayant une activité sur l'ensemble du territoire régional : syndicats, associations de jeunesse, conseils départementaux de la jeunesse.

Les membres du conseil, jeunes **habitants de la région âgés de 16 à 28 ans** (comprenant donc par définition des jeunes héraultais), sont nommés par le Président de la Région.

La durée de leur mandat est de deux ans renouvelable une fois.

Ce conseil est affiché comme **l'interlocuteur privilégié des élus régionaux** (et pas de l'Assemblée régionale ?) **auxquels il est censé proposer des actions en direction de la jeunesse**. Le CRJ est présenté comme « **un outil d'apprentissage et d'exercice de la citoyenneté** ». Par ailleurs, le conseil est, depuis sa création, articulé de manière explicite avec l'Observatoire régional de la jeunesse, instance où deux représentants du CRJ siègent avec assiduité.

Les membres du conseil ont adopté une charte afin de déterminer eux-mêmes leurs modalités de fonctionnement et leurs axes de travail. Cette charte est censée garantir « **un fonctionnement démocratique et participatif** ».

Le travail du CRJ s'est précédemment organisé en commissions de travail. Si les thématiques abordées sont assez classiques dans leur formulation<sup>5</sup>, la 3<sup>ème</sup> commission propose toutefois quelque chose d'original que nous avons peu rencontré et qui renvoie à **la question de la sécurisation des parcours**, encore à peine émergente aujourd'hui dans les politiques publiques. Actuellement le CRJ travaille sur un dossier jugé prioritaire : **la valorisation de l'engagement citoyen des jeunes**. Cette thématique est largement partagée par les conseils en France en ce moment et a fait l'objet d'un volet du Livre vert de la jeunesse de Martin Hirsch.

Après avoir connu de réelles difficultés de mobilisation, les modalités d'animation ont été réinterrogées afin de déboucher sur de nouveaux critères de participation et de nouvelles modalités de fonctionnement.

#### - **Le Conseil Départemental des Jeunes initié par le Conseil Général**

Le CDJ a été créé en 2001 à l'initiative d'André Vézinhet, Président du Conseil général, dans une perspective « *d'éducation à la citoyenneté* »<sup>6</sup>. Présenté comme « *une expérience d'éducation civique grandeur nature* », le CDJ est composé de 36 jeunes élus des classes de 5<sup>ème</sup> et de 4<sup>ème</sup> issus des collèges volontaires, et élus à la rentrée pour un mandat de 2 ans, ils ont un rôle de relais dans leur collège pour y faire de l'information auprès de leurs camarades, avec l'aide d'un adulte.

---

<sup>5</sup> Lutte contre les discriminations pour l'égalité des droits et chances, Formation pour l'emploi pour tous, Prévention des risques et droit à l'avenir, L'accès aux mêmes services partout et pour tous

<sup>6</sup> Pour plus d'information sur les 10 ans du CDJ voir le DVD « *Les 10 ans du CDJ de l'Hérault. Nos différences, une richesse pour l'humanité* », réalisé pour la manifestation anniversaire des 28,29 et 30 avril 2011.

Le choix de la tranche d'âge est explicitement lié à une sorte d'extrapolation de la compétence des CG sur les collèves, compétence qui rendrait légitime par extension la prise en compte spécifique des collégiens.

Contrairement à la majorité des conseils, ici, les jeunes élus bénéficient d'une formation et d'un suivi assurés par une association de jeunesse et d'éducation populaire, en l'occurrence les Francas de l'Hérault, et de l'appui d'adultes référents. Une charte est signée par chaque candidat et son référent, marquant concrètement et symboliquement l'engagement du jeune dans sa nouvelle mission.

Le programme du CDJ est calé sur les deux ans du mandat et fait l'objet d'un calendrier prévisionnel. Y figurent la date d'installation des « élus juniors », les commissions de travail, l'Assemblée plénière de juin durant laquelle les projets sont votés, et le déplacement du conseil dans un lieu à définir d'ici 2011. Le « voyage » précédent s'était déroulé au Parlement Européen dans le cadre du Programme Européen « Échangeons nos conseils » aux côtés de jeunes de Gironde et de Belgique.

Le CDJ est animé par une chargée de mission du Conseil Général de l'Hérault et reste une action très importante pour les élus. De ce fait, il est suivi de près par les conseillers généraux impliqués dans le conseil.

En toute logique, cette initiative s'inscrit dans la politique jeunesse du Département de l'Hérault<sup>7</sup> (4<sup>ème</sup> objectif d'action : « permettre l'implication citoyenne des jeunes ») qui vise à accompagner les jeunes dans leur parcours vers l'autonomie et la citoyenneté. Toutefois, le conseil, qui préexistait au travail de formalisation de la politique jeunesse, nous semble souffrir d'un déficit conceptuel et resterait à retravailler en cohérence avec les principes fondateurs de la politique jeunesse telle que formulée dans le document de référence « *Jeunesse, un devoir d'avenir* »<sup>8</sup>.

#### - **Le Conseil Montpelliérain de la Jeunesse**

Le Conseil Montpelliérain de la Jeunesse (CMJ) est récent puisqu'il a été créé en février 2009 et inauguré à la Salle des Rencontres de l'Hôtel de Ville avec Madame le Maire (Hélène Mandroux) et l'Adjoint délégué à la Jeunesse (Michel Passet).

Il réunit **98 jeunes âgés de 16 à 29 ans** vivant, travaillant **ou étudiant** à Montpellier, et ce même si leur lieu de résidence est hors du territoire communal, ce qui constitue une option originale, significative de la conception municipale du conseil.

Les membres du conseil déterminent eux-mêmes leurs modalités de fonctionnement et disposent d'un budget pour financer les actions du conseil.

A l'origine, il était souhaité qu'une fois par mois le conseil invite un « spécialiste » sur une thématique, à l'Hôtel de Ville. La réalité a imposé plus de souplesse. Au moment de l'étude, les groupes de travail se réunissent à l'Espace Jeunesse pour réfléchir notamment à la conception d'un guide information pour les jeunes, la création d'un portail de l'emploi. D'autres travaillent sur le projet de Cité de la jeunesse (dans une démarche participative peu

---

<sup>7</sup> Ainsi il apparaît logiquement en bonne place dans le DVD-Rom réalisé en 2009-2010 par le Conseil général et intitulé : « *Jeunesse, un devoir d'avenir* ».

<sup>8</sup> Le Département de l'Hérault a réalisé là un travail remarquable qui en fait une collectivité en pointe sur les questions de jeunesse.

banale dans le cadre d'un projet de cette envergure<sup>9</sup>) ou l'organisation de soirées interculturelles.

D'une manière originale, il comprend également un groupe de travail de 15 « experts » provenant d'horizons différents (inspecteur Jeunesse et sports, sociologue, directeur de MLI, personnes ressources du secteur associatif...), ainsi que de sept élus de la majorité et de l'opposition du conseil municipal. Ce groupe d'experts peut développer un discours, une analyse du fonctionnement du conseil et être aussi une ressource pour les travaux des jeunes.

Le Conseil Montpelliérain de la Jeunesse est présenté par les élus comme « *une expérience professionnelle unique* » au regard du travail aux côtés des élus et des décideurs, qu'il demande. Il se réunit en assemblée tous les trimestres et présente un bilan de ses actions chaque année, devant le Maire. Comité consultatif, il est pensé comme **l'interlocuteur privilégié de la Ville** et doit se pencher **sur toutes les questions relatives à la jeunesse**.

Au moment de l'étude et après plus d'un an de fonctionnement, il souffrait lui aussi d'une désaffection récurrente d'une partie importante de ses membres. L'analyse qui est faite de cette réalité par les initiateurs du projet repose principalement sur le peu de disponibilité de ces jeunes, déjà fortement impliqués par ailleurs. Une réflexion a été initiée sur le sujet afin de permettre une plus grande souplesse dans la participation et un élargissement de la base de recrutement.

#### - **Le Conseil Municipal d'Enfants de Montpellier**

Le Conseil Municipal d'Enfants est beaucoup plus ancien que le Conseil Montpelliérain de la Jeunesse et n'a pas été pensé du tout sur le même modèle. Il a été créé **en 1993** par le Conseil municipal de la Ville pour mettre en place des projets avec l'aide des services municipaux ad hoc.

Des élections se tiennent chaque année dans les écoles des différents quartiers de la ville choisies pour participer au CME. Cela représente environ 1000 électeurs de CM2, de 41 classes des 20 écoles concernées. Ces enfants élisent 80 représentants (4 par école).

Les 80 « jeunes conseillers municipaux » présentent leurs projets lors de l'assemblée générale de début de mandat, devant le Maire et le Conseil Municipal. Les candidats **doivent habiter Montpellier**, être disponibles le mercredi matin, avoir l'autorisation de leurs parents, et **être élève d'une école participante**. Ils font ensuite campagne afin de convaincre les camarades de voter pour eux.

La définition de l'engagement donnée ici est la suivante : « *exprimer son point de vue, confronter ses opinions, participer activement à la vie de son quartier en réalisant son projet* ».

#### - **Le Parlement des enfants**

Nous faisons là une place particulière, en en saisissant l'opportunité, à une forme de participation qui relève d'une initiative de l'État : **le Parlement des enfants**. Localement, l'initiative est presque anecdotique mais a l'intérêt d'introduire dans la réflexion générale un autre type de référence en matière de conseil. Il concerne, pour l'heure, la seule commune de **Sérignan** où une classe a été sélectionnée par l'Inspection Académique pour participer au

---

<sup>9</sup> Ce travail a d'ailleurs fait l'objet d'une présentation par les jeunes eux-mêmes dans le cadre des 5<sup>ème</sup> Rencontres Jeunes et Sociétés, qui se sont déroulées en octobre 2010 à Montpellier en présence de 150 chercheurs travaillant sur les questions de jeunesse.

Parlement des Enfants. Même si la manifestation officielle ne dure qu'une journée, cette participation se prépare une bonne partie de l'année<sup>10</sup>.

Globalement, nous pouvons retenir que, bien que bénéficiant de moyens plus importants et de conseils bien structurés, les grandes collectivités et services de l'État rencontrent des problèmes conceptuels identiques aux petites collectivités et la même tendance à la désaffection des jeunes.

### **Les conseils d'enfants et de jeunes des autres collectivités locales**

A côté de la forme une forme la plus classique de participation des enfants et des jeunes que constituent les conseils, d'autres modalités de participation juvénile ont été identifiées dans ce département : des commissions extra-municipales jeunesse, des ATEC (Associations Temporaires d'Enfants Citoyens), des Juniors associations, des coopératives scolaires de l'OCCE, l'Université du Citoyen de Peuple et Culture.

Sans décrire le fonctionnement de chacune<sup>11</sup>, voici quelques éléments qui caractérisent les conseils étudiés dans l'Hérault :

- la majorité est calquée sur le modèle des conseils municipaux d'adultes, parfois jusqu'à la caricature ;
- le nombre d'enfants ou de jeunes réellement impliqués varie d'un conseil à l'autre, il oscille généralement entre 10 et 20 membres (mais peut chuter à 5 ou aller jusqu'à 45) ;
- ils fonctionnent généralement sur le principe de séances plénières et de commissions thématiques. Les thématiques les plus rencontrées sont : l'environnement, l'humanitaire et/ou la solidarité, la prévention santé, la sécurité routière, l'intergénérationnel, le sport, les loisirs. Elles émanent souvent des adultes (et ne sont pas le fruit d'un débat des jeunes eux-mêmes), avec un caractère plus ou moins impératif des propositions qui sont faites aux jeunes ;
- certains font référence à un règlement intérieur ou une « charte » ;

Les objectifs des conseils sont assez souvent peu explicites, ambigus, et les modalités de fonctionnement questionnent sur leurs finalités réelles :

- des modalités d'animation et d'encadrement souvent peu élaborées conceptuellement et qui dépendent des finances locales affectées au conseil (avec des incidences particulières sur la professionnalisation ou pas de l'animation du conseil) ;
- le dosage entre démocratie représentative et démocratie participative : la visée des conseils est souvent celle de l'incorporation des règles de fonctionnement démocratique par la pratique concrète et symbolique des modalités de la démocratie représentative. Le primat est ainsi donné au paradigme éducatif par la reproduction d'un modèle républicain dont on extrapole la légitimité sur le plan éducatif ;
- une ritualisation et une théâtralisation importante qui fait le plus souvent prédominer la forme sur le fond ;

---

<sup>10</sup> Le Parlement des enfants réunit chaque année, depuis 1994, 577 enfants élus par leurs camarades de classe, en qualité de « députés juniors ». Voir : <http://www.assemblee-nationale.fr/juniors/mondial/pmefrance.htm>

<sup>11</sup> Nous renvoyons pour plus de détail au rapport *État des lieux des Conseils d'enfants et de jeunes de l'Hérault*, juin 2010, DDJS

- des actions réalisées qui ont souvent plus à voir avec de l'animation socio-éducative ou socioculturelle qu'avec une réelle participation citoyenne à l'élaboration et au suivi des politiques locales.

## Revisiter le modèle des conseils pour en faire un véritable outil politique

Si la préoccupation de la prise en compte de la parole des jeunes est désormais acquise pour beaucoup de municipalités (il semble bien qu'elles considèrent en effet avoir « *un devoir d'avenir* » envers la jeunesse de leur commune, pour reprendre nous aussi le titre de l'important rapport Charvet du Commissariat général du Plan en 2001<sup>12</sup>), les objectifs de cette prise en compte, ainsi que les modalités pour la mettre en œuvre manquent de conceptualisation, de formalisation et d'accompagnement.

Ce constat est visible à travers les principales difficultés rencontrées :

- les conseils apparaissent comme un enjeu électoral, mais la temporalité électorale n'est généralement pas celle de la réflexion et de l'expérimentation : la mise en place des conseils souffre donc d'être construite et expérimentée comme une véritable instance de participation des jeunes adaptées aux contextes locaux ;
- les périodes de transition entre la fin d'année scolaire et la rentrée qui provoquent une déperdition des jeunes et posent la question du renouvellement des effectifs ;
- le peu de disponibilité des jeunes les plus âgés ; les formes des instances de participation étant probablement peu adaptées aux pratiques et rythmes de vie actuels de ces jeunes ;
- le turn-over des animateurs, lié à la question des moyens financiers dont dispose les communes pour se doter d'animateurs permanents ;
- l'injonction à la réalisation d'activités au détriment d'une approche plus politique : une pratique des conseils qui fait plus souvent référence à de l'activité qu'à une pratique d'implication dans la vie de la Cité ;
- la déconnexion du conseil de jeunes de la politique jeunesse et de la politique territoriale en général : la plupart du temps, les jeunes ne contribuent pas par ce biais à l'élaboration des politiques locales, même celles les concernant le plus directement.

La question de la compréhension et de l'appropriation du sens à donner aux conseils par les acteurs locaux se pose donc de manière importante et fait apparaître un déficit conceptuel sur la question de la participation des jeunes qui nécessiterait un réel accompagnement théorique et méthodologique. Tels qu'ils sont majoritairement mis en place, les conseils d'enfants ou de jeunes ne s'inscrivent pas dans une perspective citoyenne émancipatrice. Ils risquent même de faire croire aux participants que l'essentiel de la fonction d'élu est un ensemble d'attributs symboliques qui distinguent ce dernier des autres, lui donne une place privilégiée et qui, in fine, sont ceux du pouvoir et des rapports de domination.

Par ailleurs, la question de la pratique d'une citoyenneté active doit être résolue, d'une part en considérant que les enfants ont une citoyenneté effective (ils ne deviennent pas citoyens à 18

---

<sup>12</sup> *Jeunesse, le devoir d'avenir*, Rapport de la commission Jeunes et politiques publiques du Commissariat général du Plan, La Documentation française, Paris, 2001



ans mais naissent citoyens), d'autre part en inversant la posture dominante actuelle, qui s'inscrit plus du côté de la démocratie représentative que participative.

Resterait à considérer que les enfants et les jeunes peuvent participer concrètement à la vie publique et influencer positivement sur leurs conditions de vie et celles de leurs pairs pour peu que les acteurs locaux leur en donne la possibilité.

Si cette étude commanditée par la DDCS 34 porte logiquement sur le département de l'Hérault, les observations et analyses sont confortées par d'autres études du même type sur d'autres territoires, ainsi que par de nombreux débats sur les modalités de participation des jeunes auxquels le Leris a pu participer. Ils nous permettent de penser que la plupart des conclusions et hypothèses d'évolution qui en découlent valent au-delà de ce seul territoire et qu'elles peuvent raisonnablement avoir une portée régionale.