

# **Vivre ma commune**

## **Etude préliminaire sur les Parlements de Jeunes communaux en Suisse romande**

### *Réflexions et enjeux*

Michele Poretti

**RAPPORT DE TRAVAIL**

Octobre 2013

[Page laissée blanche intentionnellement]

## Table des matières

<b>1. Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Résultats de l'étude MIDE .....</b>	<b>5</b>
2.1. Des formes multiples .....	6
2.2. Représenter les « jeunes » .....	7
2.3. Rôles des adultes .....	7
2.4. Impact sur les politiques locales.....	8
<b>3. Enjeux .....</b>	<b>8</b>
3.1. Citoyenneté .....	9
3.2. Représentation .....	9
3.3. Durabilité .....	10
3.4. Positionnement.....	10
<b>4. Conclusion .....</b>	<b>11</b>
<b>Références bibliographiques .....</b>	<b>12</b>

[Page laissée blanche intentionnellement]

## 1. Introduction

Nombreuses communes de Suisse romande ont mis en place des Parlements ou des Conseils de jeunes. La création de ces organes – censés notamment traduire les perspectives des enfants et des jeunes auprès du monde politique et réaliser leur droit de participer et/ou d’être entendus (Austin, 2010; Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, 2011; McGinley & Grieve, 2010) – répond à des objectifs et à des logiques multiples. Les fonctions de ces organes, ainsi que leurs règles internes et leurs relations avec les institutions étatiques sont aussi variées.

Dans le cadre du projet de recherche-action *Vivre ma commune* (Institut Universitaire Kurt Bösch, 2013), financé par la Loterie Romande, un groupe d’étudiant-e-s du Master Interdisciplinaire en Droits de l’enfant (MIDE) de l’Institut Universitaire Kurt Bösch (IUKB) a conduit en juin 2013 une *étude comparative* de trois Parlements de Jeunes (PJ) communaux de Suisse romande : Meyrin (GE), Neuchâtel (NE) et Romanel-sur-Lausanne (VD)<sup>1</sup> (Arévalo, Fritz, Jenni, Jordanov, & Volonakis, 2013). L’enquête visait notamment à mieux comprendre les enjeux de la représentation des intérêts des jeunes au niveau communal.

Ce rapport de travail récapitule d’abord les principaux résultats de l’étude menée par les étudiants du MIDE (ci-après, étude MIDE). Il discute ensuite, sur la base des résultats de l’enquête et des données récoltées auprès des acteurs cantonaux et communaux dans le cadre du projet *Vivre ma commune*, les principaux enjeux liés à la création et à la mise en œuvre de PJ au niveau communal.

## 2. Résultats de l’étude MIDE

Dès le début de la recherche, il est apparu que le PJ de la ville de Meyrin – un des plus anciens de Suisse (1989) – avait cessé de fonctionner<sup>2</sup>. L’étude MIDE s’est donc penchée surtout sur les expériences de Neuchâtel et de Romanel-sur-Lausanne (ci-après, Romanel)<sup>3</sup>. Le degré

---

<sup>1</sup> Le choix des cas d’étude est basé sur des critères d’échantillonnage raisonnés qui privilégient la variation : taille et composition socio-économique de la commune, date de création du PJ, niveau d’institutionnalisation et implication des adultes.

<sup>2</sup> Le site Internet du PJ de Meyrin existe toujours, mais les dernières nouvelles datent de 2011 et, en pratique, l’organe a cessé de fonctionner. La création d’un organe cantonal (le *Parlement des Jeunes Genevois*) mobilise actuellement quelques jeunes de la commune.

<sup>3</sup> L’étude a utilisé des méthodes de collecte et d’analyse de données qualitatives. Les étudiant-e-s ont notamment consulté des documents officiels et ont conduit des entretiens semi-directifs avec cinq adultes et plusieurs jeunes impliqués, de près ou de loin, dans les PJ concernés. Ils ont aussi eu l’opportunité d’observer une séance du PJ de Neuchâtel.

d'institutionnalisation très différent des deux PJ et l'accessibilité des interlocuteurs ont aussi conduit les étudiant-e-s à récolter plus d'information sur l'expérience neuchâteloise.

Les étudiant-e-s ont analysé quatre questions : la pluralité des objectifs et des formes des PJ, leur représentativité, le rôle des adultes et l'impact de ces organes sur les politiques locales.

## **2.1. Des objectifs et des formes multiples**

Les PJ poursuivent des buts variés et prennent des formes différentes. Celles-ci dépendent notamment des modes de création de ces organes, du rôle qui leur est attribué par les autorités communales, des objectifs poursuivis par les différents acteurs et de la tranche d'âge des membres (Arévalo et al., 2013, pp. 13-14).

Le PJ de Neuchâtel a été créé en 1992 sur décision du Conseil communal afin d'« intéresser les jeunes à la vie publique et les associer aux réalisations les concernant » (Rapport du Conseil communal, 1991, cité dans Arévalo et al., 2013, p. 10). Avec environ 100 membres entre 16 et 25 ans, un budget d'environ 40'000 CHF et une vingtaine de commissions thématiques, l'organe est un des plus grands PJ de Suisse romande<sup>4</sup>. Le PJ siège régulièrement et son organisation et son fonctionnement sont clairement règlementés.

Le PJ de Romanel, quant à lui, émane d'une décision de la commission jeunesse de la commune (2010). Selon les interviewés, cette décision serait liée à un « effet de mode » et/ou à la volonté de la commune de faire face aux désagréments et aux incivilités commises par une minorité de jeunes (Arévalo et al., 2013, p. 8). L'organe, qui existe officiellement depuis l'automne 2012, est ouvert aux jeunes ayant entre 12 et 18 ans et il comporte actuellement un peu plus de 10 membres. Son niveau d'institutionnalisation, dans cette phase de démarrage, reste très faible et laisse une grande marge d'initiative aux jeunes.

En dépit de l'utilisation du terme « parlement », qui renvoie au fonctionnement des institutions politiques du monde adulte, les interviewés soulignent de manière unanime le caractère « apolitique » des PJ. Il ne s'agirait donc pas de reproduire les dynamiques partisanes qui caractérisent les parlements d'adultes, mais de promouvoir et soutenir les intérêts des jeunes en tant que groupe. D'après l'étude MIDE, les PJ semblent ainsi remplir essentiellement deux fonctions (Arévalo et al., 2013, pp. 16-17) : une « fonction formative », notamment en ce qui concerne la préparation de futurs citoyens, et une fonction de promotion des activités de loisirs et de récréation, en particulier à travers le soutien à des projets émanant des jeunes eux-mêmes.

---

<sup>4</sup> A titre de comparaison, le budget du PJ de Meyrin, qui était de 6'500 CHF au début des années 2000, est descendu à 2'000 CHF en 2010-2011 (Arévalo et al., 2013).

## 2.2. Représenter les « jeunes »

Les interviewés attachent une grande importance à l'ouverture des PJ à tout le monde, sans distinction de genre, nationalité ou classe sociale (Arévalo et al., 2013, pp. 19-20). La création de PJ s'accompagne ainsi généralement de la mise en place de dispositifs (p.ex. procédures de recrutement ou d'adhésion) permettant d'assurer une représentativité satisfaisante.

Parmi les cas étudiés, le PJ de Neuchâtel est celui qui a développé les procédures de recrutement plus complexes, visant notamment à assurer une représentation équitable des écoles, des associations de jeunesse, des communautés étrangères et des partis politiques. Les interviewés semblent globalement satisfaits de la représentativité du PJ, notamment en termes de genre et de classe sociale, bien qu'ils admettent que celle-ci n'est pas optimale.

Quant au PJ de Romanel, son faible niveau d'institutionnalisation ne permet pas encore d'assurer une représentativité adéquate (Arévalo et al., 2013, pp. 17-18). Les membres du Parlement sont recrutés en grande partie au sein du réseau de connaissances des membres, ce qui conduit, pour le moment, à une surreprésentation des garçons. Il est cependant intéressant de constater que les membres du PJ ont entrepris des démarches en vue de mieux connaître les perspectives de leurs pairs (Arévalo et al., 2013, p. 20).

## 2.3. Rôles des adultes

Nombreux adultes gravitent autour des PJ. D'après l'enquête MIDE, ils peuvent revêtir cinq rôles (Arévalo et al., 2013, pp. 20-26)<sup>5</sup>:

- les *personnes ressources*, qui tiennent souvent à garder une présence discrète et se présentent comme une ressource mobilisable par les jeunes selon les besoins ;
- les *responsables professionnels*, qui ont une responsabilité directe dans la gestion et le fonctionnement des PJ et se chargent fréquemment de faire le lien entre le PJ et les autorités communales ;
- les *conseillers*, tels que les membres du « groupe conseil » du PJ de Neuchâtel, qui sont généralement intégrés directement au fonctionnement des organes afin d'informer et soutenir les jeunes ;
- les *facilitateurs*, tels que les promoteurs du *Centre Vaudois d'aide à la jeunesse* (CVAJ), qui servent de médiateurs entre la jeunesse et les autorités, en renforçant notamment la crédibilité des initiatives des jeunes ;
- les *anciens membres* des PJ, mobilisés de manière variable et flexible, qui assurent notamment la transmission de connaissances et d'expérience.

---

<sup>5</sup> Ces rôles peuvent être recouverts par le même individu ou assumés par plusieurs personnes.

L'implication des adultes sous ces différentes formes, plus ou moins formalisée selon les communes, souligne l'existence d'une tension entre participation des jeunes et encadrement par les adultes. L'étude MIDE conclut :

Force est de constater que l'adulte se trouve dans une situation paradoxale : celle de promouvoir une réelle participation des jeunes à la politique locale, tout en veillant à ne pas s'impliquer au point de compromettre la participation réelle et sincère des jeunes. Les adultes de référence doivent trouver cet équilibre délicat : ceux qui sont trop impliqués risquent d'inhiber les actions et idées du PJ et ceux qui demeurent trop éloignés risquent de voir le PJ sombrer, faute d'encadrement adéquat (Arévalo et al., 2013, p. 26).

## **2.4. Impact sur les politiques locales**

D'après l'étude MIDE, la collaboration entre autorités locales et PJ se concentre sur deux axes (Arévalo et al., 2013, p. 29) : le développement de projets promus par les jeunes pour les jeunes (p.ex. skatepark, centre de jeunes, piste de break dance, tournoi sportif, fêtes) et le dialogue autour de problématiques spécifiques (p.ex. prix du cinéma, abaissement de l'âge du droit de vote). Parmi ces deux axes, le soutien aux projets des jeunes semble occuper une place centrale et prioritaire. L'implication des PJ dans la consultation ou la prise de décision au sujet de politiques locales qui dépassent la jeunesse et touchent à la vie de la collectivité (p.ex. mobilité, intégration, relations intergénérationnelles) reste pour sa part occasionnelle.

Sur la base de l'Observation Générale no. 12 du Comité des Droits de l'Enfant sur le *Droit d'être entendu* (2009) et de la *Recommandation du Conseil de l'Europe sur la participation des enfants et des jeunes* (2012), les auteurs du rapport estiment qu'il est nécessaire de développer et élargir les possibilités de participation des jeunes à la définition des politiques locales (Arévalo et al., 2013).

## **3. Enjeux**

De par son caractère limité, l'étude MIDE ne permet pas de tirer des recommandations concrètes pour les acteurs locaux. Les données récoltées doivent aussi être analysées avec prudence. Les résultats de l'étude MIDE résonnent toutefois avec la littérature sur les PJ et avec les entretiens menés dans le cadre du projet *Vivre ma commune*. Ils soulignent notamment que les PJ font face à quatre enjeux inter-reliés. Ceux-ci concernent la citoyenneté, la représentation de la diversité, la durabilité et le positionnement des PJ dans les réalités politiques locales.



### **3.1. Citoyenneté**

La notion de citoyenneté prend des significations multiples. Au sens large, elle renvoie à l'appartenance à la Cité (Wall, 2011). La citoyenneté est cependant souvent circonscrite à la jouissance des droits civiques, ce qui restreint *de facto* le statut de citoyen aux adultes avec droit de vote. Si la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE) a significativement changé la donne (Zermatten & Stoecklin, 2009), notamment en attribuant aux personnes de moins de 18 ans un statut juridique et en rendant incontournable une réflexion sur leur participation aux décisions qui les concernent, les enfants et les jeunes continuent d'être perçus comme des « citoyens du futur » ou des « citoyens en devenir » (Lister, 2007, p. 696). La notion de citoyenneté est parfois aussi associée à l'idée de « civilité » ou de comportements « citoyens ». Le statut de citoyen tend alors à être conditionné à l'adoption de comportements responsables.

Ces différentes conceptions de la citoyenneté sont présentes dans les discours des adultes et des jeunes interviewés dans le cadre de l'étude MIDE. Ainsi, si les PJ s'insèrent souvent dans une volonté d'élargir la citoyenneté aux jeunes, notamment en leur donnant l'opportunité de participer à la vie communale, ces organes répondent parfois aussi à des buts pédagogiques et notamment au besoin de préparer les jeunes pour leur futur rôle d'adulte. Ces deux positions, qui sont ancrées dans des conceptions différentes de la jeunesse, construisent autour des jeunes des discours ambivalents qui consistent à reconnaître, d'une part, leur rôle dans la vie communale et, d'autre part, à insister sur leur immaturité et sur la nécessité de les transformer en personnes responsables.

### **3.2. Représentation**

Représenter signifie, littéralement, « faire voir et faire valoir les intérêts d'une personne ou d'un groupe » (Bourdieu, 2001, p. 259). La représentation suppose donc une délégation, explicite ou implicite, du pouvoir de parler au nom du groupe. Dans un monde où la diversité des points de vue prédomine, cette délégation du pouvoir de parler pour autrui ne va pas sans tensions (Boltanski, 2009).

En faisant référence aux « jeunes » en tant que groupe, les PJ construisent la jeunesse comme si elle était un ensemble homogène ou, du moins, comme si sa définition et ses contours allaient de soi. Pourtant, si certaines expériences et pratiques sont communes à tous les jeunes ou à une grande majorité d'entre eux, l'âge, le genre, l'origine, la classe sociale ou l'handicap peuvent influencer considérablement le vécu des personnes. La jeunesse est donc, comme le souligne James (2010), à la fois singulière et plurielle et tout organe visant à représenter les jeunes se doit de prendre en compte cette dualité.

Les acteurs impliqués dans les PJ étudiés par les étudiant-e-s du MIDE sont conscients des enjeux liés à la représentativité. Ils savent aussi qu'il n'y a pas de solution facile à la question et se gardent d'émettre des attentes irréalistes dans le domaine. Les compétences exigées par ces organes – telles qu'une bonne maîtrise de la communication ou la compréhension des mécanismes démocratiques – limitent en effet, en Suisse comme ailleurs, la possibilité de participation de certains jeunes, notamment ceux avec handicap ou les jeunes de milieux socio-économiques défavorisés (McGinley & Grieve, 2010; Turkie, 2010). Malgré les inévitables obstacles, l'enjeu de la représentation est cependant crucial, car la légitimité des PJ repose en grande partie sur leur capacité à traduire auprès des autorités communales les perspectives de tous les jeunes.

### **3.3. Durabilité**

La pérennisation des PJ ne peut être laissée à l'engagement et/ou au dynamisme de quelques personnes, au sein des communes ou parmi les jeunes. Elle dépend du degré d'institutionnalisation de ces organes et, notamment, des règles et procédures qui en régissent le fonctionnement et des dispositifs chargés de la mise en œuvre. Le partage des tâches et des responsabilités entre jeunes et adultes joue à ce titre un rôle crucial. Il implique notamment une tension entre le désir de garantir une participation optimale des jeunes et la nécessité d'un encadrement par les adultes (Malatesta & Golay, 2009).

Les expériences des PJ analysés par l'étude MIDE sont particulièrement intéressantes à ce propos. Le fait que le PJ de Meyrin, considéré jusqu'à récemment comme un exemple de dynamisme, ait cessé de fonctionner souligne la fragilité de ces organes. Un sentiment de vulnérabilité se dégage aussi du PJ de Romanel, qui peine encore à trouver suffisamment de membres afin de se donner une organisation solide. La solidité du PJ de Neuchâtel, où plusieurs adultes assurent l'accompagnement et l'encadrement des jeunes, pose en revanche la question de la place qui est faite à l'initiative et aux perspectives des jeunes.

### **3.4. Positionnement**

L'unanimité autour de la nature « apolitique » des PJ mérite d'être interrogée. Certes, les PJ étudiés sont la plupart du temps occupés à discuter de questions qui concernent surtout les jeunes. Il s'agit souvent de décider du financement de projets spécifiques et bien délimités et les montants alloués pèsent généralement très peu dans les budgets communaux. Les adultes responsables de ces organes tiennent aussi souvent à limiter l'influence des partis politiques sur les PJ.

Ces organes sont cependant politiques sous plusieurs aspects. D'une part, ils émanent clairement d'initiatives politiques locales (p.ex. décisions du Conseil communal). Ils sont donc

parties intégrantes des arrangements politico-administratifs communaux visant à organiser et à ordonner la vie locale<sup>6</sup>. D'autre part, les PJ sont financés par de l'argent public, ce qui implique l'existence de débats au sein des communes, ou du moins de positions potentiellement antagonistes<sup>7</sup>, au sujet de leur efficacité relative – notamment par rapport à des arrangements alternatifs – et de l'allocation des ressources.

Si l'insistance sur le caractère « apolitique » des PJ peut se justifier pour des raisons stratégiques ou tactiques – elle pourrait notamment permettre de positionner plus facilement les questions de jeunesse dans le paysage politique local – l'argument paraît fondé sur des bases assez fragiles. Il importe aussi de se demander si cette approche, en dépit des meilleures intentions, ne risque pas de cantonner la jeunesse dans une sorte d'espace social séparé fait de « projets de jeunesse », un espace « apolitique », consensuel et politiquement inoffensif, sans impact majeur sur la vie de la commune et sur les interactions entre les jeunes et le reste de la société.

#### **4. Conclusion**

L'étude MIDE et les entretiens menés dans le cadre du projet *Vivre ma commune* soulignent la diversité des formes et des objectifs des PJ et la complexité des enjeux qui les caractérisent. L'enquête souligne aussi la fragilité de ces organes, en dépit de l'engagement et de la motivation de tous les concernés. Nombreuses questions clés restent irrésolues. Comment assurer que ces organes représentent à la fois la « jeunesse » et les « jeunes » ? De quelle manière peut-on assurer la durabilité des PJ tout en garantissant une ouverture maximale aux perspectives des jeunes ? Comment inclure les voix des jeunes dans les débats autour des politiques locales ? Si les réponses à ces questions dépendent en grande partie des réalités institutionnelles et sociales locales, les enjeux esquissés ci-dessus méritent l'attention des acteurs locaux. Il en va de l'efficacité et de la légitimité – aux yeux du public, des communes et des jeunes eux-mêmes – de ces organes censés représenter la jeunesse et avoir une emprise sur les politiques qui la concernent.

---

<sup>6</sup> L'arrangement politico-administratif d'une politique publique peut être défini comme étant « l'ensemble structuré d'acteurs publics et para-étatiques qui sont chargés de sa mise en œuvre » (Knoepfel, Larrue & Varone, 2006, p. 189).

<sup>7</sup> L'existence de positions antagonistes est considérée par Chantal Mouffe comme la caractéristique principale, et en quelque sorte inéluctable, du politique (2005/2006, p. 9).

## Références bibliographiques

- Arévalo, C. C., Fritz, N., Jenni, M., Jordanov, I., & Volonakis, D. (2013). *"Vivre ma commune". La représentation politique des jeunes en Suisse romande*. Sion, Suisse: Document non publié.
- Austin, S. L. (2010). Children's participation in citizenship and governance. Dans B. Percy-Smith, & N. Thomas (Eds.), *A handbook of children and young people's participation. Perspectives from theory and practice* (pp. 245-253). London and New York: Routledge.
- Boltanski, L. (2009). *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*. Paris: Gallimard.
- Bourdieu, P. (2001). *Langage et pouvoir symbolique*. Paris: Fayard.
- Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse. (2011). *A l'écoute de l'enfant. Le droit de l'enfant d'exprimer son opinion et d'être entendu*. Berne, Suisse: Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ).
- Institut Universitaire Kurt Bösch. (2013). *Vivre ma commune. Recherche-action sur les politiques locales concernant les enfants et les jeunes en Suisse romande*. Sion, Suisse: Institut Universitaire Kurt Bösch (IUKB).
- James, A. (2010). Competition or integration? The next step in childhood studies? *Childhood*, 17(4), 485-499.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2<sup>e</sup> éd.). Zürich/Chur, Suisse : Verlag Ruediger.
- Lister, R. (2007). Why citizenship: Where, when and how children? *Theoretical Inquiries in Law*, 8(2), 693-718.
- Malatesta, D., & Golay, D. (2009). *L'enfant dans la Cité. Enjeux de reconnaissance, enjeux de citoyenneté, enjeux de travail social. Les "tweens" (9-12 ans) à Lausanne et Bussigny. Rapport de recherche à l'intention de la ville de Lausanne*. Lausanne, Suisse: Ecole d'études sociales et pédagogiques et Haute école de travail social et de la santé.
- McGinley, B., & Grieve, A. (2010). Maintaining the status quo? Appraising the effectiveness of youth councils in Scotland. Dans B. Percy-Smith, & N. Thomas (Eds.), *A handbook of children and young people's participation. Perspectives from theory and practice* (pp. 254-261). London and New York: Routledge.
- Mouffe, C. (2005/2006). *On the political*. New York: Routledge.
- Turkie, A. (2010). More than crumbs from the table. A critique of youth parliaments as models of representation for marginalised young people. Dans B. Percy-Smith, & N. Thomas (Eds.), *A handbook of children and young people's participation. Perspectives from theory and practice* (pp. 262-269). London and New York: Routledge.
- Wall, J. (2012). Can democracy represent children? Towards a politics of difference. *Childhood*. 19(1), 86-100.
- Zermatten, J., & Stoecklin, D. (2009). Avant propos. Vers une nouvelle dynamique démocratique! Dans J. Zermatten & D. Stoecklin (Eds.) *Le droit des enfants de participer. Norme juridique et réalité pratique: contribution à un nouveau contrat social* (pp. 7-10). Sion, Suisse: Institut International des Droits de l'Enfant (IDE).