



Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

Observatoire de la jeunesse et des politiques de jeunesse

INJEPR-2013/03

L'européanisation des politiques de jeunesse
L'action publique en faveur de la mobilité des jeunes

RAPPORT D'ETUDE

Remis en décembre 2012

Clotilde Talleu

Commanditaire : INJEP

Francine Labadie

Pour nous citer : Clotilde Talleu, *L'européanisation des politiques de jeunesse. L'action publique en faveur de la mobilité des jeunes*, Rapport d'étude, INJEP, Paris, juin 2013.

Contexte de l'étude

Dans le cadre de son contrat d'objectifs et de performance 2010-2012, l'INJEP a commandité une étude sur l'eupéanisation des politiques de jeunesse, analysée sous l'angle de l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes. L'objectif est d'interroger les interactions entre les différents niveaux territoriaux – européen, national et infranational – des politiques de jeunesse. En envisageant l'eupéanisation dans une approche interactive à double sens – *top down* et *bottom up* – et multi-niveaux – acteurs étatiques et non étatiques, nationaux et infranationaux –, cette étude explore les processus d'apprentissage qui circulent entre ces différents acteurs : échanges d'idées, transferts de modes de faire, construction de réseaux de relations, etc. Elle questionne ainsi l'existence d'une harmonisation de l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes dans le référentiel européen.

Comité de pilotage

- Francine Labadie, directrice de l'étude, chef de projet Observatoire de la jeunesse et des politiques de jeunesse, INJEP ;
- Virginia Mangematin, chargée d'affaires européennes, Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative.

Méthodologie

La méthodologie choisie se décline en deux dimensions. Un premier volet a consisté en une analyse documentaire des textes juridiques de l'Union européenne sur les politiques de jeunesse, des rapports réalisés par des instances consultatives sur les jeunes et leur mobilité, ainsi que des publications des organisations de jeunesse et d'éducation populaire. Une enquête qualitative a ensuite été réalisée auprès d'un échantillon d'acteurs des politiques publiques (État et collectivités territoriales), de la société civile et du monde de la recherche. Deux régions pilotes ont été choisies pour cette enquête empirique : la région Île-de-France et la région Alsace. Au total, dix-huit entretiens semi-directifs ont été menés afin de saisir plus finement les interactions entre les politiques européennes et les actions nationales et infranationales relatives à la mobilité des jeunes.

Résultats

En dépit du fait que la jeunesse constitue une compétence communautaire subsidiaire, l'étude révèle l'existence d'une forme d'eupéanisation des politiques de jeunesse qui passe essentiellement par des mécanismes cognitifs. L'Union européenne diffuse des idées sur la mobilité des jeunes, propose des cadres de réflexion et des structures d'opportunité, suggère des pistes d'action qui font réfléchir les acteurs nationaux et infranationaux et conduisent, *in fine*, à la modification de leurs modes de faire. Ce processus d'eupéanisation se décline toutefois au pluriel. L'empreinte laissée par l'UE sur les modes de pensée et de faire de la mobilité et la façon dont les acteurs tentent à leur tour d'agir sur la construction des politiques et programmes communautaires en faisant circuler leurs idées et savoir-faire varient considérablement d'un type d'acteur à l'autre, d'un niveau de gouvernance à l'autre.

Présentation de l'auteur

Clotilde Talleu est chargée d'études, consultante en sciences sociales et en évaluation de politiques publiques. Titulaire d'un master de politiques européennes et affaires publiques de l'Institut d'études politiques de Strasbourg et docteur de l'université de Strasbourg, ses principales études s'orientent autour des pratiques et des politiques éducatives, de jeunesse et sportives, du niveau local au niveau européen. Elle a notamment mis ses compétences dans la réalisation d'études quantitatives et qualitatives au service de cabinets d'études européennes, d'universités et du Conseil de l'Europe.

Mots-clés

EUROPE ; POLITIQUE PUBLIQUE EUROPEENNE; POLITIQUE DE LA JEUNESSE ; MOBILITE INTERNATIONALE ; JEUNES ; UNION EUROPEENNE ; ÉTAT ; COLLECTIVITES TERRITORIALES ; ASSOCIATION DE JEUNESSE ; ASSOCIATION D'EDUCATION POPULAIRE.

SOMMAIRE

Introduction	7
1. Politiques de jeunesse et dispositifs de mobilité : des sujets novateurs	9
L'articulation entre logiques nationales et logiques européennes : un point de discordance dans la construction des politiques de jeunesse.....	9
La mobilité des jeunes, une action centrale et sélective de l'Union européenne.....	10
2. Les politiques de jeunesse à l'épreuve de l'eupéanisation des politiques publiques : construction du cadre théorique.....	12
État des lieux critique des modèles d'analyse de l'eupéanisation des politiques publiques.....	13
Problématique.....	17
Hypothèse principale de recherche.....	17
Méthodologie.....	17
3. Une étude documentaire du processus d'eupéanisation des politiques de jeunesse	18
Politiques européennes de jeunesse et actions en faveur de la mobilité des jeunes	18
Les mouvements d'éducation populaire.....	26
La mobilité des jeunes vue par les organismes consultatifs ou d'expertise publique des politiques publiques en France.....	31
4. L'eupéanisation des politiques de jeunesse vue par ses acteurs.	35
L'eupéanisation des politiques de jeunesse vue par les collectivités territoriales : le cas de la région Île-de-France et de la région Alsace.....	36
L'eupéanisation des acteurs non étatiques: les disparités entre les organisations nationales et les organisations locales.....	43
Les acteurs des politiques nationales : une influence « soft » de l'Union européenne basée sur les instruments de la méthode ouverte de coordination (MOC).....	50
Le programme européen Jeunesse en action (PEJA) : un outil de réflexion pour conduire le changement	54
Conclusion.....	57
Bibliographie.....	

Introduction

Dans le cadre de son contrat d'objectifs 2010-2012 et, plus précisément, de son axe de travail sur les articulations territoriales des politiques, l'INJEP a commandité une étude exploratoire sur l'eupéanisation des politiques de jeunesse. Le concept d'eupéanisation pouvant se définir, avec Claudio Radaelli (2003) comme le « processus interactif de construction, diffusion, institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de référentiels, de politiques, de modalités d'action, de croyances partagées et de normes qui sont d'abord définies et consolidées dans le processus politique européen et ensuite incorporées dans les logiques domestiques (nationales et infranationales), les discours, les structures politiques et les politiques publiques ». En travaillant le concept d'eupéanisation à la lumière des politiques de jeunesse, l'objectif de l'INJEP est non seulement de s'emparer d'un objet d'étude novateur, mais également de rompre avec les analyses proposées habituellement par la science politique, en interrogeant les liens existant entre les différents niveaux territoriaux des politiques de jeunesse : européen, national et infranational. L'approche proposée par l'INJEP se veut également interactive en envisageant le processus d'eupéanisation dans une perspective à la fois « *top-down*¹ » et « *bottom-up*² ».

Parce qu'étudier l'eupéanisation des politiques de jeunesse est une entreprise complexe et ambitieuse, l'INJEP a décidé de fonctionner par étapes et de circonscrire, dans un premier temps, le champ d'investigation à l'action publique en faveur de la mobilité transnationale des jeunes³. Cette orientation est particulièrement pertinente dans le sens où la mobilité des jeunes, que celle-ci soit pratiquée dans le cadre de l'éducation formelle ou non formelle, fait l'objet depuis de nombreuses années de programmes d'action communautaires. Aussi, ces dispositifs de mobilité sont généralement considérés comme les outils matérialisant la politique de jeunesse menée par l'Union européenne.

Cette étude exploratoire poursuit deux objectifs principaux : d'une part, construire un cadre d'analyse de l'eupéanisation des dispositifs de mobilité par l'intermédiaire d'un état de la littérature scientifique et d'une analyse des documents politiques, d'autre part, réaliser une étude qualitative au niveau régional pour appréhender le processus d'eupéanisation dans les discours et les représentations des acteurs. Il s'agit, dans ce second volet, d'identifier la conception des politiques et de leur référentiel, la modification du jeu des acteurs, les transferts de savoir-faire, etc. Dans l'optique d'atteindre cet objectif, nous nous sommes intéressés à deux régions divergentes du point de vue de leur taille, de leur couleur politique et des représentations qui gravitent autour de l'« eupéanisation » : la région Île-de-France et la région Alsace.

Afin de proposer une première analyse de l'eupéanisation des politiques de jeunesse, nous avons étudié les processus de circulation des idées, des conceptions, des savoir-faire et des modes de faire de

¹ Du niveau européen aux niveaux national et infranational.

² Des acteurs nationaux et locaux vers l'Union européenne.

³ D'autres objets d'études peuvent être envisagés : le volontariat, la participation citoyenne des jeunes, etc.

l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes, qui se jouent entre les différents acteurs des politiques de jeunesse – étatiques et non étatiques, nationaux et infranationaux. L'idée est de saisir si le processus d'eupéanisation produit ou non une harmonisation de ces différentes composantes dans le référentiel européen. En outre, en raison du fait que la jeunesse est une compétence subsidiaire de l'Union européenne, nous avons émis l'hypothèse que l'eupéanisation des politiques de jeunesse passait essentiellement par des mécanismes horizontaux de partage de connaissances, d'apprentissage mutuel ou d'échange de « bonnes pratiques ». Elle serait ainsi essentiellement de nature cognitive.

Les résultats de cette étude exploratoire nous ont conduit à confirmer la prégnance de cette dimension cognitive et à brosser un premier portrait de la complexité du processus d'eupéanisation des politiques de jeunesse. Celui-ci se joue en effet différemment selon les acteurs, le type d'organisation et les différents niveaux territoriaux concernés. L'empreinte laissée par l'Union européenne et les stratégies d'influence engagées par les différentes parties prenantes sont diverses et mettent en scène de nombreux acteurs intermédiaires : bureaux des régions à Bruxelles, réseaux d'ONG, plates-formes européennes, etc. Les différents résultats de cette étude exploratoire nous ont également permis de développer de nouvelles perspectives dans l'optique de poursuivre l'identification et l'analyse du processus d'eupéanisation.

Le rapport proposé dans le cadre de cette étude est composé de quatre parties. Après avoir fait état de la littérature scientifique sur les questions de mobilité et de politiques européennes de jeunesse (première partie), nous avons construit un cadre d'analyse pour l'étude du processus d'eupéanisation des politiques de jeunesse (deuxième partie). Les troisième et quatrième parties présentent respectivement les premiers résultats de l'analyse documentaire et de l'enquête qualitative réalisée avec un échantillon d'acteurs impliqués dans les politiques de jeunesse aux niveaux national, régional et local. Le rapport s'achève par une conclusion présentant les principales pistes de développement de l'étude pour 2013.

1. Politiques de jeunesse et dispositifs de mobilité : des sujets novateurs

En proposant un état des lieux des travaux réalisés sur les politiques de jeunesse et la mobilité, cette première partie permet de tracer les contours de l'objet de recherche. À ce propos, si les politiques européennes de jeunesse et les mobilités constituent des champs de recherche et d'investigation pour de nombreux chercheurs, travailler spécifiquement sur la question de l'eupéanisation des politiques de jeunesse sous l'angle de l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes est un sujet particulièrement novateur. En effet, les travaux existant traitent généralement séparément ces deux dimensions : la dimension « politique » de la jeunesse et la dimension « pratique » de la mobilité. Il faut dire que cette dernière est davantage envisagée comme un dispositif que comme une politique publique à proprement parler. Dès lors, la force de notre étude réside dans cette articulation entre politiques de jeunesse et action publique en faveur de la mobilité des jeunes.

L'articulation entre logiques nationales et logiques européennes : un point de discordance dans la construction des politiques de jeunesse

Étudier l'influence réciproque entre l'Union européenne (UE) et les niveaux nationaux et infranationaux de la construction des politiques de jeunesse pose d'emblée la question de l'articulation entre les différentes instances de gouvernement

Sur ce point et sans toutefois aborder le concept d'eupéanisation des politiques publiques, certains travaux sociologiques insistent sur la faible empreinte des logiques européennes sur la construction des politiques de jeunesse nationales⁴. Vincenzo Cichelli (2010) constate qu'il n'y a pas actuellement de débats centrés sur des thèmes typiquement européens et traités dans une perspective européenne. Aussi, en dépit des préconisations et résolutions communautaires, un large pan des politiques de jeunesse se fait encore, selon lui, au niveau national. Les politiques de jeunesse restent souvent confinées dans le périmètre national et les spécificités des États membres l'emportent le plus souvent sur la recherche de points communs au niveau européen. Dans la même perspective, Olivier Galland rappelle la force des modèles nationaux dans la fabrication de la jeunesse européenne (Cavalli *et al.*, 2008). Les motifs de l'intervention publique dans le domaine de la jeunesse en France sont généralement guidés par les contraintes structurelles, les cultures nationales et familiales, les façons de se représenter le lien entre les générations et de faire une place à la jeunesse. Aujourd'hui, les politiques de jeunesse en France restent fortement liées aux problématiques d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et sont éloignées des perspectives défendues par l'UE. Ces dernières se basent notamment sur l'*empowerment* et un « *Homo europeus* » (Cichelli, 2011b, p. 39) encouragé à être à la fois mobile et cosmopolite. En évoquant l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes,

⁴ Sur ce point, voir notamment Cichelli, 2011b ; Cavalli *et al.*, 2008.

Vincenzo Cicchelli (2011a) précise que « pourtant, le plus souvent, ces interventions s'exercent moins pour développer la formation de soi, la *Bildung*, l'*empowerment*, que pour combattre l'exclusion sociale qui frappe la jeunesse depuis que la précarité et le chômage sont devenus deux traits structurels de la transition formation-emploi en Europe ».

D'autres chercheurs ont montré que les textes juridiques et les recommandations formulées par l'UE se concrétisaient fréquemment dans les interventions publiques nationales dédiées à la jeunesse. C'est le cas notamment de l'injonction à la participation des jeunes et des organisations de jeunesse dans le processus d'élaboration des politiques publiques. À ce propos, Valérie Becquet (2005) a montré qu'en quinze ans, on a assisté au développement de forums, de parlements et autres conseils de jeunes en Allemagne, en France, en Italie, en Pologne, en Roumanie et en Suède, pays dans lesquels la participation des jeunes devient un objet à part entière des politiques publiques. Elle a aussi pu montrer que, dans certains pays comme la Suède, la philosophie au fondement de la conception que les Institutions européennes se font de la jeunesse, et qui fait de la jeunesse un capital humain à développer pour l'avenir des sociétés européennes, se retrouve explicitement dans les politiques publiques. Dans la même perspective, Patricia Loncle et Virginie Muniglia (2010) suggèrent que les politiques de jeunesse portées par les principales instances européennes – que ce soit la Commission européenne ou le Conseil de l'Europe – sont porteuses de visions particulières de cet âge de la vie qu'elles contribuent à la fois à définir et à construire. Les conceptions de la jeunesse promues par l'UE imprègneraient donc l'action publique des États membres.

Notre étude sur l'europanisation des politiques de jeunesse sous l'angle de l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes permettra d'identifier plus clairement cette articulation entre logiques nationales et logiques européennes dans les conceptions, les idées et les actions des acteurs publics et privés.

La mobilité des jeunes, une action centrale et sélective de l'Union européenne

Au même titre que la participation citoyenne, la mobilité des jeunes au sein de l'espace européen est progressivement devenue une priorité pour les autorités de l'UE qui multiplie depuis une vingtaine d'années les mesures et les dispositifs pour la favoriser. Pour Vincenzo Cicchelli, cette ambition s'est exprimée avec force dans le programme Jeunesse (2000-2006), puis dans le programme actuel Jeunesse en action (2007-2013) qui guident les politiques communautaires dans le domaine de l'éducation non formelle destinées en priorité aux jeunes ayant moins d'opportunités (Cicchelli, 2011b, p. 39). Cette ambition s'exprime aussi dans les programmes renvoyant au cadre formel de l'enseignement secondaire et supérieur, Leonardo, Erasmus et Comenius, qui favorisent respectivement les mobilités des apprentis, des étudiants et les coopérations entre les établissements scolaires de différents pays européens par la mobilité du personnel enseignant et non-enseignant. Le

programme Erasmus mundus, quant à lui, vise à renforcer l'attractivité du système d'enseignement supérieur européen et à faire de l'Europe la destination la plus prisée des étudiants, des universitaires et des chercheurs du monde entier.

Cependant, les principaux travaux montrent que la mobilité européenne et internationale des jeunes est loin d'être un phénomène démocratisé. L'accès à la mobilité dans le cas des études supérieures, mais également dans le cas d'échanges de jeunes ou du service volontaire européen, reste fortement corrélé à l'appartenance des familles aux catégories sociales supérieures. L'insuffisance des ressources financières constitue le principal obstacle à la mobilité pour les familles situées en bas de la hiérarchie sociale. À propos de la mobilité étudiante, Magali Ballatore (2010) montre qu'en dépit de la croissance et de la diversification des opportunités, il est nécessaire de relativiser l'expansion de la mobilité étudiante intra-européenne. La massification de la mobilité des jeunes masque en effet des inégalités d'accès importantes selon l'origine sociale des étudiants, ainsi que des disparités dans les expériences de mobilité.

Si cette section permet de faire rapidement le point sur les travaux déjà réalisés sur la mobilité des jeunes et les politiques de jeunesse européennes, il est également nécessaire de clarifier le concept d'europeanisation des politiques publiques afin de proposer un cadre d'analyse de notre objet d'étude.

2. Les politiques de jeunesse à l'épreuve de l'eupéanisation des politiques publiques : construction du cadre théorique

Pendant longtemps, les États européens sont restés maîtres de leurs politiques publiques. L'influence de l'UE était relativement faible et les gouvernements étaient totalement souverains pour délimiter, en fonction de leur poids politique du moment, les orientations et les contenus de leurs politiques publiques. De leur côté, les collectivités territoriales faisaient de même dans la définition des politiques publiques locales (Oberdorff, 2008).

L'appartenance des États membres à l'UE a induit de nombreuses conséquences. Dès le départ, les États membres ont en effet souhaité exercer en commun, au travers d'institutions supranationales, des compétences au niveau européen. Ils ont fait le choix de confier, de déléguer et de transférer certaines de leurs compétences nationales à un niveau supranational considéré comme le plus apte à les exercer (*ibid.*). Dans ces conditions, le processus d'eupéanisation des politiques publiques est considéré par de nombreux auteurs comme la suite logique du processus d'intégration et de coopération européenne entre les États membres.

Si, jusqu'au début des années 2000, les conséquences de cette évolution sont passées largement inaperçues, avec l'accélération des logiques d'approfondissement (succession des traités, transfert croissant de compétences, avènement d'un traité constitutionnel, etc.) et les élargissements successifs en 1995 et 2004, les effets du processus d'eupéanisation apparaissent de plus en plus clairement parce qu'ils modifient profondément le comportement des acteurs des politiques publiques comme la perception qu'en ont les analystes (Meny *et al.*, 1995). D'un côté, les politiques publiques nationales ne peuvent plus dorénavant ignorer la dimension européenne, quelle que soit l'action publique étudiée, qu'elle soit une compétence exclusive ou non de l'UE. Pour James Caporaso et Thomas Risse (2001), « the broad proposition that Europeanization affects domestic politics is noncontroversial. Politics within European countries are influenced daily and in countless ways by the actions and legislation of the EU. In addition, more and more policy areas are being affected by policymaking in Brussels ». D'un autre côté, avec le recul qu'offre maintenant un processus initié depuis plus de cinquante ans, émergent progressivement des analyses approfondies qui cherchent à identifier les effets de cette dynamique politique européenne sur les configurations institutionnelles, les intérêts et les idées des systèmes politiques, autrement dit, les impacts sur les transformations vécues par les États membres (Palier, Surel *et al.*, 2007).

Aujourd'hui, l'eupéanisation des politiques publiques peut s'envisager selon différentes perspectives théoriques. L'examen des apports et les limites de chacune d'entre elles par rapport à notre objet d'étude permet de délimiter précisément la manière dont nous allons appréhender la question de l'eupéanisation des politiques de jeunesse, la construction de notre problématique ainsi que la formulation de notre hypothèse principale de recherche.

État des lieux critique des modèles d'analyse de l'eupéanisation des politiques publiques

À l'origine, l'approche « top-down »

Les premiers travaux sur l'eupéanisation ont cherché à analyser l'impact de l'intégration européenne sur les systèmes nationaux de politiques publiques. Dans cette perspective, l'UE a essentiellement un effet « transformateur⁵ » sur les institutions et les acteurs politico-administratifs pertinents dans le domaine des politiques publiques. Pour James Caporaso, Thomas Risse et Thomas Christiansen, entre autres, l'Europe formalise un faisceau de contraintes plus ou moins fortes sur les gouvernements et un facteur d'adaptation pour les acteurs des politiques publiques. Dans cette perspective, l'eupéanisation est considérée comme un ensemble de dynamiques exogènes déterminant le cadre et le contenu de l'action publique au niveau domestique (Palier, Surel *et al.*, 2007). On peut la définir, avec Robert Ladrech (1994, p. 69), comme « an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that European Commission political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making ».

Dans cette première approche, la contrainte revêt un caractère essentiellement juridique. Il s'agit de mesurer précisément les conséquences des politiques et des différentes formes de réglementation – les directives en particulier – sur le cadre et le contenu de l'action publique développée par les États membres. Pour Henri Oberdorff, l'eupéanisation conduit, d'une part, les gouvernements à adapter l'ensemble de leur système politique, juridique, administratif et économique et, d'autre part, mettre en œuvre de manière concrète le droit et les politiques communautaires⁶.

L'eupéanisation « top-down » permet d'établir des points d'impact possibles de l'Europe sur l'action publique au niveau national, en insistant notamment sur les dynamiques « descendantes ». Si cette approche a le mérite d'initier la réflexion autour du rôle transformateur de l'UE sur les institutions et les acteurs politico-administratifs, il reste toutefois difficile de mesurer la part relative que l'on peut imputer aux dynamiques européennes dans les ajustements ou les transformations de l'action publique, sachant que les dynamiques globales et les facteurs domestiques peuvent également influencer le processus (Palier, Surel *et al.*, 2007). Aussi, cette approche travaillant l'eupéanisation à partir du processus habituel de *decision-making* européen permet difficilement d'envisager une étude sur une compétence subsidiaire de l'UE, telle que la jeunesse et la mobilité des jeunes. Il sera ainsi nécessaire d'ouvrir l'analyse à d'autres instruments de la gouvernance européenne – plus horizontaux – ; nous y reviendrons.

⁵ Thomas Christiansen, cité dans Palier B., Surel Y. *et al.*, 2007.

⁶ Les États-membres disposent toutefois d'une autonomie institutionnelle et procédurale pour organiser cette mise en œuvre. Pour lui, il existe ainsi un équilibre subtil entre le principe de coopération loyale et le principe d'autonomie institutionnelle. Sur ce point, voir Oberdorff, 2008.

L'européanisation des politiques publiques, un processus

En passant d'une analyse en terme d'impact à une analyse en terme de réseaux, Claudio Radaelli contourne certaines limites de la perspective précédente et envisage une approche plus globale de l'européanisation en s'intéressant à la fois aux acteurs et aux organisations, aux règles formelles et informelles, aux paradigmes de politiques publiques, aux modes de faire, aux croyances et aux discours. L'européanisation est ainsi définie comme les « processes of construction, diffusion and institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, “ways of doing things” and shared beliefs and norms, which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies » (Radaelli, 2007).

Si cette définition continue d'envisager le concept d'européanisation selon une perspective « descendante », elle présente deux intérêts majeurs pour une étude sur les politiques de jeunesse et la mobilité des jeunes. Tout d'abord, en ne mentionnant ni les lois ni les décisions communautaires, mais les politiques publiques européennes d'une manière globale, elle ouvre la possibilité d'étudier des modes de gouvernance plus horizontaux, comme la méthode ouverte de coordination (MOC). Aussi, cette définition permet de prendre pleinement en considération la dimension cognitive de l'européanisation, dimension fondamentale dans le cadre d'une étude sur une compétence communautaire subsidiaire.

L'européanisation des politiques publiques : un processus interactif et multi-acteurs

Dans la gouvernance des politiques européennes, les transferts de pouvoir opérés du niveau national vers le niveau communautaire sont généralement compensés par la participation des acteurs nationaux aux décisions qui sont prises à Bruxelles (Meny *et al.*, 1995). S'il y a à ce propos une forte conscience d'un impact de l'Europe chez la plupart des chercheurs, les modalités selon lesquelles les acteurs nationaux prennent part aux affaires européennes ne doivent pas être écartées pour comprendre les transformations en cours au niveau national.

Pour Bruno Palier et Yves Surel, il est essentiel de dépasser la dichotomie des niveaux – européen, national et infranational – et de penser l'européanisation à la fois de manière dynamique et interactive. Pour eux, l'européanisation est certes un ensemble de dynamiques « descendantes » mais attachées à des évolutions « ascendantes », autrement dit, une « rue à double sens » pour reprendre l'expression de Tanja Börzel et Thomas Risse (2000). Des effets de *feedback* (lobbying, effets de mimétisme, etc.) se produisent fréquemment entre les différents niveaux de gouvernement⁷. « [...] l'européanisation nous apparaît plus clairement comme une série de boucles et d'interactions complexes, où le processus

⁷ Ces effets de *feedback* sont d'autant plus importants que le processus européen est parfois absent ou postérieur à des réformes nationales. Sur ce point, voir Palier Surel *et al.*, 2007.

européen se trouve parfois progressivement amendé par les réactions nationales qui en modifient le timing et la substance, contribuant par là de manière active aux résultats finaux de l'eupéanisation. » (Palier, Surel *et al.*, 2007.)

Dans ces conditions, il semble nécessaire d'analyser les acteurs des politiques publiques comme des objets et des sujets du processus d'eupéanisation. Les institutions de l'Union européenne opèrent certes comme des contraintes, mais également comme des ressources stratégiques pour les acteurs. Par l'intermédiaire du système d'interactions engendré par le processus d'eupéanisation, les acteurs trouvent des espaces d'échanges et des moyens (supplémentaires) pour infléchir à leur tour sur le processus européen.

Sur ce point, pour Sophie Jacquot et Cornelia Woll⁸, l'étude du processus d'eupéanisation des politiques publiques implique d'adopter une double perspective : « La question est donc de savoir si l'Europe s'impose par des pressions structurelles, ce qui revient à l'idée d'un "impact" ou si l'Europe s'impose parce que les acteurs nationaux s'en servent d'une façon discrétionnaire, ce qui suppose un "usage de l'Europe". » Cette distinction reste toutefois analytique. Le processus d'ajustement politique produit par l'eupéanisation s'appuie à la fois sur un impact structurel et sur un mécanisme d'appropriation par les acteurs nationaux d'opportunités: opportunités d'accès au politique et aux financements communautaires notamment.

Si cette approche interactive de l'eupéanisation des politiques publiques est convaincante, il semble nécessaire de préciser plus clairement les acteurs impliqués dans ce processus. Les dynamiques d'ajustement produites par l'intégration européenne ne sont pas limitées au triangle institutionnel mais affectent l'ensemble des cadres institutionnels dans lesquels se déploie l'action publique : les acteurs des politiques publiques – nationales et infranationales – et les acteurs non étatiques.

Ainsi en France, les politiques de jeunesse sont largement décentralisées et les acteurs non étatiques participent activement à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'action publique aux différents échelons. Les organisations de jeunesse et d'éducation populaire sont fréquemment consultées dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de jeunesse nationales et locales. Dans cette perspective et avec Rosa Sanchez Salgado et Cornelia Woll (2007), il s'agira de comprendre comment ces acteurs s'approprient les structures d'opportunité fournies par l'UE dans le cadre de la mobilité des jeunes et comment cette participation politique les affecte eux-mêmes et les transforme.

⁸ Sophie Jacquot et Cornelia Woll citées dans Palier, Surel *et al.*, 2007.

Analyser l'eupéanisation d'une politique publique, compétence subsidiaire de l'Union européenne

La plupart des auteurs s'accordent sur le fait que l'eupéanisation n'est pas limitée aux seules questions économiques. Son champ d'action est sensiblement plus large et concerne également les domaines de l'emploi, de la culture, de l'éducation, de la formation ou de la santé publique (Oberdorff, 2008).

Cependant, dans le cas où la Commission européenne n'a pas de compétence institutionnelle pour intervenir – comme c'est le cas pour la jeunesse – la question de l'eupéanisation des politiques publiques semble plus complexe. En effet, il est d'usage de considérer que l'intensité de l'influence européenne est proportionnelle à la nature de la répartition des compétences ; l'intensité des exigences européennes déclinant des compétences exclusives aux compétences subsidiaires. À ce propos, la jeunesse fait partie de ces secteurs de l'intervention publique peu affectés par la production de normes juridiques, de directives ou par la mise en œuvre de politiques publiques explicites par la Commission. Elle ne s'inscrit pas dans la méthode traditionnelle du *decision making* communautaire. Ainsi, il serait incongru d'envisager une approche « classique » de l'eupéanisation des politiques publiques basée sur l'adaptation aux normes et aux instruments communautaires juridiques : étude du processus d'eupéanisation au niveau européen, identification du « *godness of fit* » entre les politiques européennes et les pratiques, les règles et les lois en vigueur dans les États membres, analyse de l'influence des « *mediating factors* »⁹.

Une question fondamentale se pose dès lors pour notre étude : dans quelle mesure et comment pouvons-nous étudier et constater le processus d'eupéanisation dans les politiques de jeunesse et l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes ?

Pour remédier à cette difficulté, l'étude de l'eupéanisation des politiques de jeunesse, sous l'angle de l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes, devra prendre en compte les mécanismes informels et interactifs qui caractérisent les modes non contraignants de la « *soft law governance* » (Jakobsson, 2001, p. 2). Kevin Featherstone et Claudio Radaelli (2003, p. 41) définissent ces « mécanismes horizontaux » de la manière suivante : « By contrast, horizontal mechanisms look at E as a process, where there is no pressure to conform to EU policy models. Instead, horizontal mechanisms involve a different form of adjustment to Europe based on the market or on patterns of socialization. [...] Horizontal E is a process of change triggered by the market and the choice of the consumer or by the diffusion of ideas and discourses about the notion of good policy and best practice. » Étudier « les mécanismes horizontaux » et les instruments afférents (MOC, benchmark, programmes d'action communautaires, etc.) permettra de porter notre attention sur les processus cognitifs et normatifs, et non juridiques à l'œuvre dans le processus d'eupéanisation. Cette approche permettra en outre de mesurer les effets d'intégration produits par les nouveaux modes de

⁹ Sur cette approche, voir Green Cowles *et al.*, 2001.

gouvernance et, par-là, de questionner la neutralité supposée et affichée de ces instruments (Bruno *et al.*, 2007).

Problématique

Cette revue de littérature critique du processus d'européanisation nous permet de définir clairement la manière dont nous allons travailler le processus d'européanisation des politiques de jeunesse, sous l'angle de l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes.

À l'instar de Bruno Palier et Yves Surel, nous nous inscrivons dans approche multi-niveaux – acteurs étatiques nationaux et infranationaux et acteurs non étatiques – et à double sens – *top-down* et *bottom-up*. Plus précisément, il s'agira d'étudier les processus d'apprentissage qui circulent entre ces différents acteurs des politiques de jeunesse : les échanges d'idées et de conceptions, la construction de réseaux, mais également les savoir-faire et les modes de faire l'action publique qui témoignent – ou non – d'une harmonisation dans le référentiel européen.

Hypothèse principale de recherche

Compte tenu de l'absence de ressorts juridiques contraignants dans les politiques européennes de jeunesse permettant, le cas échéant, d'expliquer les changements de l'action publique, nous faisons l'hypothèse que l'européanisation des politiques de jeunesse sous l'angle de l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes passe essentiellement par des mécanismes horizontaux mettant en relief la prédominance de la dimension cognitive. Cette européanisation multi-niveaux et à double sens passerait prioritairement par des dispositifs de partage des connaissances, d'apprentissage mutuel ou d'échange de « bonnes pratiques ».

Méthodologie

Pour tester cette hypothèse principale, une enquête en deux volets est proposée :

- Une étude des textes juridiques de l'UE, des rapports réalisés par des instances consultatives au niveau national et au niveau européen, ainsi que des publications des organisations de jeunesse et d'éducation populaire.
- La réalisation d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs impliqués dans les politiques jeunesse et les dispositifs de mobilité. L'idée ici est d'approfondir l'étude de traces en identifiant plus finement les interactions entre les différents niveaux de gouvernance des politiques de jeunesse (État, collectivités territoriales, acteurs non étatiques, universitaires).

3. Une étude documentaire du processus d'européanisation des politiques de jeunesse

La première étape de l'étude sur l'européanisation des politiques de jeunesse sous l'angle de l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes consiste en une analyse de divers documents afin de saisir, à partir de l'écrit, la circulation des idées, des modes de faire et des actions.

Pour cela, différents types de documents ont été examinés : les textes juridiques de l'UE, des rapports réalisés par des instances consultatives au niveau national et au niveau européen, ainsi que des ressources documentaires pour le grand public provenant des organisations de jeunesse et d'éducation populaire.

Politiques européennes de jeunesse et actions en faveur de la mobilité des jeunes

Comprendre l'action de l'UE dans le domaine de la jeunesse et de la mobilité juvénile est un prérequis indispensable lorsque l'on entreprend une étude sur l'européanisation des politiques de jeunesse. Par l'analyse des principaux textes produits notamment par l'UE – livre blanc, livre vert, recommandations, rapports – nous allons saisir les conceptions et modes de faire des politiques de jeunesse et de la mobilité des jeunes. Cette étude préalable sera, par la suite, mise en rapport avec les traces provenant de mouvements d'éducation populaire et de structures nationales (CESE, Centre d'analyse stratégique, etc.), dans l'optique de saisir les cohérences, les divergences et les influences réciproques entre les différents niveaux de la gouvernance des politiques de jeunesse en France.

À l'origine des politiques européennes de jeunesse, le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe est habituellement considéré comme l'architecte de la politique européenne de la jeunesse. C'est dans les années 1960 qu'il a, pour la première fois, investi ce champ d'action et son travail en la matière a crû en importance au fil des ans (Jousselin, 2008). Le Conseil de l'Europe a adopté un certain nombre de déclarations et de résolutions sur les questions de jeunesse, telles que la participation des jeunes, la citoyenneté, l'éducation non formelle, la lutte contre le racisme et la mobilité. Si le Conseil de l'Europe encourage, d'une manière générale, le développement des échanges et des rencontres entre jeunes, il a également été à l'initiative d'actions concrètes comme le développement de la carte jeunes visant à améliorer la situation des jeunes qui participent à des projets de mobilité ou le soutien à des plateformes s'occupant activement de l'organisation d'échanges de jeunes.

Au-delà de son rôle dans le développement d'échanges et de rencontres entre jeunes, le Conseil de l'Europe a initié, sur la base du volontariat, une série d'évaluation des politiques nationales en direction de la jeunesse. Un groupe d'experts constitué par le Conseil de l'Europe, mène des missions de consultation et produit un rapport élaboré à partir du regard croisé entre les discours des institutions officielles et ceux des acteurs de terrain à propos des questions d'éducation, de santé, de justice et de

participation des jeunes (Vulbeau, 2011). À partir d'un diagnostic précis de la situation d'un pays et de comparaisons internationales, ces rapports formulent des conseils et des préconisations pour améliorer les politiques de jeunesse nationales.

En outre, concernant les aspects organisationnels, les structures du Conseil de l'Europe concernées par la jeunesse sont regroupées au sein d'un Comité directeur européen pour la jeunesse (CEDJ) qui a pour objectif de favoriser la coopération intergouvernementale, l'échange de bonnes pratiques et la préparation des conférences des ministres de la jeunesse (*ibid.*). L'originalité du système de gouvernance du Conseil de l'Europe dans le domaine de la jeunesse réside dans un système unique de cogestion entre les gouvernements et les organisations non gouvernementales de jeunesse dans les prises de décision. Au sein d'un Conseil mixte de la jeunesse, des représentants d'organes non gouvernementaux de la jeunesse et des fonctionnaires gouvernementaux siègent ensemble, déterminent les priorités pour le secteur de la jeunesse et élaborent des propositions pour le budget et le programme.

Ces trois principes de l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine de la jeunesse – développement des échanges de jeunes, analyse des politiques publiques et principe de cogestion – entrent en résonance, en partie, avec l'action postérieure de l'UE. Dans la méthode ouverte de coordination (MOC) par exemple, nous retrouvons d'une certaine façon la philosophie originelle des politiques de jeunesse : dialogue avec les jeunes et les organisations de jeunesse, évaluation des politiques nationales et place importante accordée à la mobilité et aux échanges¹⁰. À ce propos, l'UE et le Conseil de l'Europe ont entamé depuis quelques années des actions communes. Dès 2003, ils convenaient d'un accord de partenariat pour coopérer pendant deux ans dans la recherche sur les questions de jeunesse. La Commission européenne s'est également inspirée de la connaissance approfondie de la jeunesse européenne du Conseil de l'Europe dans le suivi de son livre blanc sur la jeunesse et le développement du programme jeunesse.

L'Union européenne et les politiques de jeunesse

2001 : « Un nouvel élan pour la jeunesse européenne¹¹ », les contours d'une politique européenne de la jeunesse, la transversalité des questions de mobilité

Avant toute chose, il faut rappeler que les compétences politiques en matière de jeunesse sont du ressort des États membres de l'UE, voire dans certains pays des autorités régionales ou locales. Cependant, si les préoccupations de la jeunesse ne peuvent être couvertes pour l'essentiel par la voie législative européenne – la subsidiarité devant s'appliquer dans ce domaine pour des raisons de principe et d'efficacité – l'UE peut encourager une meilleure coopération entre les États membres qui

¹⁰ Toutefois, cette implication des organisations de jeunesse ne va pas jusqu'à la cogestion ni la codécision comme le réclament les mouvements d'éducation populaire.

¹¹ Commission des Communautés européennes, *Livre blanc de la Commission européenne : un nouvel élan pour la jeunesse européenne*, 2001.

renforcerait l'impact et la cohérence des politiques nationales (art. 149 TCE)¹². C'est l'un des objectifs du livre blanc, *Un nouvel élan pour la jeunesse*, publié par la Commission européenne en 2001.

Résultat d'un processus de consultation à grand échelle, ce livre blanc consiste à déterminer les contours d'une politique européenne de jeunesse, tout en respectant et en valorisant les responsabilités propres à chaque niveau d'intervention. Le cadre proposé par la Commission européenne comprend deux volets : le renforcement de la coopération entre États membres à travers notamment l'application d'une MOC dans le domaine de la jeunesse et une meilleure prise en compte des besoins de la jeunesse dans les politiques sectorielles. La Commission européenne encourage également les États membres à faire participer les jeunes au processus d'élaboration des politiques publiques pour les décisions qui les concernent, afin que celles-ci soient adaptées à leur situation, à leurs aspirations et à leurs capacités.

Une méthode ouverte de coordination (MOC) : un instrument de l'eupéanisation des politiques de la jeunesse

La MOC proposée par le livre blanc puis entérinée par la résolution du 27 juin 2002¹³ a pour principal objectif d'encourager la coopération entre États membres dans le domaine de la jeunesse par l'échange de bonnes pratiques. Inspirée de la MOC telle qu'appliquée à l'éducation, elle privilégie la définition de thèmes prioritaires, la fixation d'objectifs et d'orientations communes – suite à la passation d'un questionnaire au sein des États membres et l'identification de bonnes pratiques – et la mise en œuvre de mécanismes de suivi. Cette MOC comprend également des modalités de consultation des jeunes et concerne quatre domaines d'action : la participation, l'information, le volontariat des jeunes et une meilleure connaissance du domaine de la jeunesse.

Si les États membres doivent présenter régulièrement des rapports sur les progrès réalisés par rapport aux objectifs communs, l'UE ne souhaite pas faire de la MOC un outil de coordination des politiques de jeunesse trop contraignant. Bien au contraire, celle-ci est abordée dans une approche essentiellement souple, comme le rappelle la résolution du 27 juin 2002 : « La MOC devra être appliquée dans une approche flexible, d'une manière adaptée au domaine de la jeunesse, en respectant les compétences des EM et le principe de subsidiarité¹⁴. »

La mobilité, un objectif transversal à mieux prendre en compte dans sa dimension jeunesse

Bien que l'article 149 du TCE stipule que l'action de la Communauté vise à favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants et le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs, la mobilité ne fait pas partie des domaines d'action couverts par la MOC – excepté dans sa

¹² L'article 149 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TCE) précise que la Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre les États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action.

¹³ Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 27 juin 2002 relative au cadre de la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse.

¹⁴ *Ibid.*

dimension de volontariat. La question de la mobilité n'est pas pour autant occultée dans le sens où elle fait partie des aspects et objectifs horizontaux, qui nécessitent une meilleure prise en compte de la dimension jeunesse. Elle s'inscrit dans la volonté de la Commission européenne de développer le caractère intersectoriel des politiques de jeunesse, tant au niveau national qu'au niveau européen. La résolution du 27 juin 2002 rappelle qu'« à l'issue des consultations menées, la Commission européenne considère que l'éducation, l'apprentissage tout au long de la vie, la mobilité, l'emploi et l'intégration sociale ainsi que le racisme et la xénophobie sont des thèmes dans lesquels, en priorité, la jeunesse pourrait être mieux prise en compte¹⁵ ».

2009 : un cadre renouvelé pour la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse et une nouvelle place pour la mobilité

La consultation des États membres sur les résultats de la méthode de gouvernance des politiques de jeunesse initiée par le livre blanc, a fait émerger la nécessité de mettre en place un nouveau cadre de coopération européenne, qui s'inscrit plus étroitement dans la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.

La résolution du Conseil du 27 juin 2009¹⁶ abandonne l'idée des objectifs communs et propose une simplification du processus d'établissement des rapports. Elle offre ainsi plus de flexibilité et de souplesse aux États membres dans leur implication dans la méthode ouverte de coordination. Cependant, le Conseil formule des recommandations précises sur un certain nombre d'aspects, maintenant son influence sur les États membres. Le cadre de coopération resserre en effet ses liens avec les domaines couverts par le Pacte européen pour la jeunesse (adopté dans le cadre de la stratégie de Lisbonne) et sélectionne pour chacun des cycles un nombre précis de priorités de la coopération européenne. Les États membres, de leur côté, sont invités à prendre les mesures nécessaires pour atteindre les priorités et objectifs généraux et à transférer les apprentissages réalisés dans le cadre de la MOC dans l'élaboration de leurs politiques publiques. « Le conseil de l'Union européenne invite les États membres à adopter, sur la base de leurs priorités nationales, des mesures nationales susceptibles de contribuer à atteindre les objectifs généraux décrits dans le présent cadre renouvelé et à examiner s'il est possible de s'inspirer de l'apprentissage mutuel au niveau de l'Union européenne lors de l'élaboration des politiques nationales dans le domaine de la jeunesse et dans d'autres domaines d'action apparentés¹⁷. » La mise en œuvre de la MOC passe certes par les apprentissages mutuels, mais également par le renforcement des connaissances, la diffusion des résultats, le suivi du processus, la mobilisation des programmes et fonds communautaires, la consultation et le dialogue structuré avec les jeunes et les organisations de jeunesse. Sur ce dernier point, la Commission européenne souhaite

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Résolution du Conseil du 27 novembre 2009 relative à un cadre renouvelé pour la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse (2010-2018).

¹⁷ *Ibid.*

que le dialogue structuré soit mieux organisé et permette davantage de contacts avec les jeunes qui n'appartiennent à aucune organisation.

Par l'intermédiaire de ce nouveau cadre de coopération, le Conseil souhaite, d'une part, créer davantage de possibilités et instaurer l'égalité des chances pour tous les jeunes dans l'enseignement et sur le marché du travail et, d'autre part, favoriser la citoyenneté active, l'inclusion sociale et la solidarité de tous les jeunes. Pour cela, huit domaines d'action ont été identifiés : éducation et formation, emploi et esprit d'entreprise, santé et bien-être, participation, activités de volontariat, inclusion sociale, les jeunes dans le monde, créativité et culture. Si, à l'instar de la période précédente, la mobilité n'apparaît pas explicitement dans les champs d'action, elle traverse nombre d'entre eux, comme le montre l'encadré ci-dessous. La mobilité constitue une initiative à adopter par les États membres, aussi bien dans le cadre de l'éducation formelle que dans celui de l'éducation non formelle, au sein de l'Union européenne et en dehors.

La mobilité dans le cadre renouvelé pour la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse (2010-2018)	
<i>Domaine d'action</i>	<i>Initiatives à adopter par les États membres et la Commission européenne</i>
Éducation et formation	« Encourager la mobilité de tous les jeunes à des fins d'apprentissage »
Emploi et esprit d'entreprise	« Encourager les possibilités professionnelles et de formation professionnelle des jeunes au-delà des frontières nationales »
Activités de volontariat	« Lever les obstacles aux activités de volontariat et encourager la mobilité transfrontalière des jeunes »
Les jeunes dans le monde	« Favoriser la compréhension mutuelle entre les jeunes du monde entier grâce au dialogue et au moyen d'actions de soutien, telles que [...] des échanges et des réunions ». « Encourager [...] les possibilités de volontariat dans un cadre extra-européen. »

Enfin, une nouvelle manière de concevoir la jeunesse et son rôle dans la construction de l'UE apparaît avec la résolution du Conseil du 27 novembre 2009. La jeunesse est considérée comme un enjeu stratégique dans le devenir de l'UE et le contexte actuel de crise rend nécessaire le développement du capital humain de demain. La nouvelle stratégie proposée offre les conditions favorables pour que les jeunes donnent « la pleine mesure de leurs capacités » et jouent un rôle actif dans la société. Si tous les jeunes sont concernés par cette nouvelle stratégie, l'accent est toutefois mis aussi sur ceux qui ont moins de possibilités ou d'opportunités. Le Conseil précise à ce propos : « Il est capital de permettre à l'ensemble des jeunes de donner la pleine mesure de leurs capacités. Cela suppose non seulement d'investir en faveur de la jeunesse, en prévoyant d'affecter davantage de ressources à l'appui de

domaines qui ont une incidence sur la vie quotidienne des jeunes et augmentent leur bien-être, mais également de renforcer la place des jeunes en encourageant leur autonomie et en valorisant leur potentiel pour contribuer au développement durable de la société et aux valeurs et objectifs européens. »

Cette conception de la jeunesse est intimement liée à celle promue par le rapport du Bureau des conseillers de politiques européennes (BEPA) – nous y reviendrons – qui marque également de manière significative la façon dont l’UE pense la mobilité des jeunes à la fin des années 2000.

La mobilité des jeunes vue par l’UE : d’une conception citoyenne à une conception utilitaire (2000-2009)

La manière dont l’UE conçoit la mobilité des jeunes et ses bénéficiaires a considérablement évolué depuis les premiers programmes communautaires – le programme Jeunesse (2000-2006) – jusqu’à aujourd’hui.

En 2000, le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres ont adopté une résolution portant un plan d’action pour la mobilité. Cette résolution inscrit la mobilité dans une perspective essentiellement sociale, centrée sur l’apprentissage de la citoyenneté européenne et le dialogue interculturel, les références à la construction d’un espace européen de la connaissance et aux valeurs économiques et de compétitivité venant dans un second temps. « La mobilité des citoyens, notamment en ce qui concerne l’éducation et la formation, encourage le partage des cultures et promeut le concept de la citoyenneté européenne ainsi que celui d’une Europe politique. *De plus, dans une économie internationalisée, la capacité à se former et à travailler dans un environnement plurilingue est essentiel à la compétitivité de l’économie européenne*¹⁸ ». Ce plan d’action a pour principal objectif l’accroissement et la démocratisation de la mobilité des jeunes en Europe par la lutte contre ses principaux obstacles (financiers, culturels, etc.).

L’année 2009 marque un tournant dans la conception de la mobilité juvénile défendue par l’UE. Le livre vert, *Promouvoir la mobilité des jeunes à des fins d’apprentissage* et la recommandation du Conseil qui a suivi¹⁹ ouvrent une nouvelle voie en ancrant plus explicitement la mobilité dans une perspective d’éducation et de formation. En effet, tout au long de ces deux textes, les références à la mobilité comme facteur favorisant la sensibilité interculturelle, l’épanouissement personnel, la créativité et la citoyenneté active passent au second plan. La mobilité est avant tout considérée comme un outil d’insertion professionnelle. Elle permettrait aux jeunes de développer leurs compétences, d’améliorer leur employabilité et d’accéder plus facilement au marché de l’emploi. « La mobilité dans une perspective d’apprentissage, autrement dit, la mobilité transnationale pour l’acquisition de nouvelles compétences, est un des meilleurs moyens pour les individus, et pour les jeunes en

¹⁸ Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 14 décembre 2000, portant plan d’action pour la mobilité.

¹⁹ Recommandation du Conseil du 28 juin 2011 « Jeunesse en mouvement – Promouvoir la mobilité des jeunes à des fins d’éducation et de formation ». Le titre de cette recommandation est particulièrement significatif de l’évolution de la conception de l’Europe sur la mobilité des jeunes.

particulier, d'améliorer leur employabilité et leur épanouissement personnel. Des études confirment que la mobilité dans le contexte de l'éducation et la formation enrichit le capital humain, car les apprenants acquièrent de nouvelles connaissances, ainsi que des compétences linguistiques et interculturelles [...]. *La mobilité des apprenants présente encore d'autres avantages. Elle peut, par exemple, contribuer à lutter contre les risques d'isolationnisme, de protectionnisme et de xénophobie qui émergent en temps de crise. Elle peut aussi favoriser la consolidation du sentiment d'identité et de citoyenneté européennes parmi les jeunes*²⁰. » Cette mobilité « renouvelée » ne concerne pas uniquement – comme on aurait pu le penser – le contexte de l'éducation formelle (école, cursus universitaire, stages, etc.), mais couvre tous les secteurs d'éducation et de formation. Les mobilités dans le cadre de l'éducation non formelle – échanges de jeunes, actions de bénévolat, volontariat, etc. – sont également concernées par ce changement de perspective.

L'UE justifie cette mutation par l'évolution du contexte socioéconomique – la crise économique actuelle et la récession – qui nécessite d'accorder une importance accrue à l'employabilité des jeunes. Cette nouvelle perspective s'inscrit dans une philosophie sous-jacente à long terme. En encourageant les Européens à séjourner à l'étranger en tant que jeunes apprenants, l'UE espère qu'ils seront plus enclins à être mobiles dans un contexte professionnel et saisiront les emplois vacants dans d'autres pays européens. Cette nouvelle manière de penser la mobilité des jeunes, centrée sur l'enrichissement du capital humain et le développement de l'employabilité, rappelle de manière particulièrement explicite le rapport du Bureau des conseillers de politiques européennes (BEPA), *Investing in Youth: an Empowerment Strategy*, publié quelques années plus tôt (Barrington-Leach *et al.*, 2007). Nous y reviendrons.

Dans l'optique d'analyser le processus d'europanisation des politiques de jeunesse et d'identifier la circulation des idées et savoir-faire entre les différents niveaux de gouvernance, il est nécessaire d'analyser plus finement la conception de l'UE de la mobilité des jeunes. Cinq points issus du livre vert et de la recommandation du 28 juin 2011 doivent être soulignés.

Pour l'Union européenne :

- La mobilité doit être structurée. Elle doit être associée à des objectifs d'apprentissage spécifiques et déboucher sur des qualifications, des unités d'enseignement et/ou une expérience professionnelle. L'enregistrement des connaissances formelles et la validation des apprentissages non formels sont essentiels.
- La mobilité doit être préparée. Au-delà des actions de sensibilisation, les jeunes doivent avoir facilement accès aux informations (dispositifs de financements, aspects juridiques et administratifs inhérents à la mobilité européenne, etc.) et bénéficier de conseils pour orienter leur choix parmi les

²⁰ Commission des Communautés européennes, *Livre vert : Promouvoir la mobilité des jeunes à des fins d'apprentissage*, 2009.

diverses options envisageables. Un apprentissage préalable des langues est également un prérequis indispensable.

- La mobilité doit être accessible. Elle doit inclure les groupes défavorisés, ceux qui rencontrent déjà des difficultés spécifiques comme les personnes économiquement ou socialement défavorisées. Ce qui implique de supprimer, lorsque cela est possible, les obstacles qui empêchent les progrès dans ce domaine.

- La mobilité doit être partenariale. Elle implique de mobiliser les acteurs et de développer les partenariats entre les instances publiques, les acteurs de la société civile et le monde de l'entreprise. À ce propos, l'UE insiste sur le rôle clé des collectivités territoriales et notamment des régions dans la promotion de la mobilité des jeunes et la construction de cette logique partenariale. « Le Conseil de l'Union européenne recommande que les États membres encouragent les autorités régionales et locales à jouer un rôle croissant dans la valorisation de la mobilité à des fins d'éducation et de formation en développant les réseaux existants et en créant de nouveaux partenariats²¹. » L'UE encourage également les États membres, les autorités régionales, les institutions et les organisations à définir des objectifs concrets en matière de mobilité et des indicateurs stratégiques pour orienter leurs actions.

Le rôle déterminant du rapport du BEPA dans l'évolution des politiques de jeunesse et des dispositifs de mobilité

Publié en 2007, le rapport du BEPA, *Investing in Youth: an Empowerment Strategy*, peut être considéré comme le point de départ de l'évolution de la manière dont l'Union européenne conçoit la jeunesse. Sa réflexion de fond sur la jeunesse et son rôle dans le développement de l'Europe semblent avoir largement inspiré les textes produits ultérieurement par l'Union européenne.

Le rapport du BEPA est un texte programmatique qui inaugure, dans le prolongement et l'approfondissement de la stratégie de Lisbonne, un virage des États-providence européens. Une des principales voies de réforme est celle dite de l'investissement social ou de l'investissement dans le capital humain, c'est à dire la concentration des moyens sur la jeunesse et l'enfance. Pour le BEPA, la jeunesse est la clé pour construire un futur prospère à la fois économique et social. Néanmoins, en raison du durcissement de la compétition internationale et de la crise économique globale, les jeunes doivent développer davantage de compétences cognitives, sociales et politiques pour réussir et s'insérer professionnellement et socialement. Le rapport du BEPA (Canoy *et al.*, 2007) précise : « *New economic and social realities imply that youngsters need to be employable and adaptable.* » La mobilité, essentielle dans une société centrée sur la connaissance, se trouve naturellement au cœur de cette stratégie d'*empowerment*. Le dynamisme de l'économie dépendrait symétriquement des capacités des sociétés modernes à exploiter le capital humain d'une part, et de celles des individus à s'adapter au changement, d'autre part (Cicchelli, 2011b). Le rapport du BEPA (Barrington-Leach *et al.*, p. 30)

²¹ Recommandation du Conseil du 28 juin 2011 « Jeunesse en mouvement – Promouvoir la mobilité des jeunes à des fins d'éducation et de formation ».

précise : « Geographical mobility is a key component of a knowledge society, particularly on an EU scale. The dynamism of an economy depends on the ability to effectively exploit human capital in an integrated manner and of both the individual and the system to adapt to change. Effective mobility implies three things for young people : acquisition of the necessary linguistic and cultural skills ; availability of opportunities in terms of access to education and employment ; and motivation and access to knowledge concerning the opportunities and benefits of mobility. »

L'étude des textes juridiques et des rapports de l'UE a permis, d'une part, de mieux connaître la manière dont l'Europe conçoit la mobilité des jeunes, son développement et son évolution et, d'autre part, de cerner le mode de coopération proposé par l'UE aux États membres dans le domaine de la jeunesse et les principales recommandations afférentes. Il s'agit maintenant d'étudier si ces conceptions et modes de faire de la mobilité des jeunes et, plus généralement, des politiques de jeunesse circulent chez les différents acteurs mobilisés sur ces questions et imprègnent les textes qu'ils produisent.

Les mouvements d'éducation populaire

La Ligue de l'enseignement et les Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (CEMEA) sont deux mouvements d'éducation populaire qui sont relativement investis sur les questions européennes et internationales²². Dans leurs revues et leurs documents de communication, nous retrouvons de nombreuses références à la mobilité des jeunes, aux actions de solidarité internationale, aux dispositifs européens et franco-allemands et aux politiques européennes d'une manière générale.

L'objectif de cette section est double : il s'agit d'une part d'identifier dans les écrits de ces deux mouvements d'éducation populaire les modes de pensée et de faire de la mobilité des jeunes et, d'autre part, de saisir les façons de s'impliquer au niveau européen pour influencer la construction des politiques et programmes de jeunesse²³. Sur ce point et au-delà des divergences d'ordre idéologique qui traversent les CEMEA et la Ligue de l'enseignement, nous avons pu déceler des points de convergence sur la manière de concevoir la mobilité des jeunes et de faire « usage » de l'Europe ; autant d'éléments permettant de saisir par l'écrit le processus d'europanisation de ces acteurs non étatiques.

Des programmes de mobilité européens postérieurs et complémentaires aux dispositifs franco-allemands

D'une manière générale, l'engagement des CEMEA et de la Ligue de l'enseignement pour développer la mobilité des jeunes n'a pas débuté avec l'émergence des programmes d'action communautaires et, notamment, le programme Jeunesse de la Commission européenne (2001-2007). Leur engagement est largement antérieur à ce dispositif et ils aiment rappeler le caractère historique de leurs actions. La

²² La revue de littérature effectuée sur à partir des publications des mouvements de jeunesse a montré que seuls la Ligue de l'enseignement et les CEMEA développaient sensiblement la problématique de la mobilité des jeunes.

²³ Cette première étape de l'analyse sera complétée et approfondie par des éléments discursifs provenant des entretiens.

mobilité des jeunes via les échanges, le volontariat international, les formations de professionnels et d'animateurs, etc. est ancrée dans leur programme d'activité depuis de très nombreuses années. À ce sujet, les propos de la Ligue de l'enseignement sont particulièrement significatifs (Lopez, 2007, p. 6) : « "Mobilité" : un terme très utilisé ces dernières années, qui pourtant est une pratique ancienne dans un mouvement comme le nôtre. Faire que les jeunes, les moins jeunes, les enseignants, les animateurs... se rencontrent, agissent ensemble, découvrent d'autres cultures, d'autres pratiques, voilà qui est habituel au sein de l'association. Nous avons d'ailleurs été l'une des premières associations à organiser des rencontres franco-allemandes entre jeunes professionnels. »

Les relations franco-allemandes ont joué un rôle essentiel dans la politique et la philosophie des projets de coopération, de mobilité et d'échange développés par les CEMEA et la Ligue de l'enseignement. Ils se sont engagés historiquement dans des partenariats franco-allemands pour organiser leurs premiers échanges de jeunes et coopérations internationales. Pour cela, ils ont noué un partenariat de longue date avec l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), qui a pour principale mission d'approfondir les liens unissant les deux pays, de contribuer à la découverte de la culture du pays voisin, d'encourager les apprentissages interculturels et de renforcer l'apprentissage linguistique. Par son intermédiaire, les CEMEA ont bâti des partenariats de longue date avec des associations, des écoles ou des centres de formation outre-Rhin. « Les CEMEA travaillent en lien fort avec l'OFAJ depuis sa création, en 1963, sur les activités franco-allemandes et trilatérales²⁴. » Ils organisent régulièrement des rencontres entre jeunes sur le temps libre, des formations linguistiques et interculturelles, des modules de formation dans le cadre de la formation professionnelle, des stages thématiques, etc. Actuellement, les CEMEA continuent à travailler et à privilégier les projets bi- et trilatéraux notamment dans un contexte franco-allemand.

Si les CEMEA et la Ligue de l'enseignement ont inscrit, dans un premier temps, leurs actions de mobilité sur un axe franco-allemand, ils se sont progressivement saisi des opportunités de financement proposées par l'UE : le programme Jeunesse en action, mais également d'autres dispositifs comme les programmes Grundtvig, Leonardo, Comenius, etc. Les CEMEA, par exemple, ont bénéficié du dispositif Grundtvig pour bâtir avec un consortium de partenaires européens une plateforme de propositions et de recommandations sur l'animation volontaire. Cette plateforme revendique, entre autres, la facilitation de la mobilité des acteurs de l'animation volontaire, à travers notamment la création d'un passeport à leur usage. De son côté, la Ligue de l'enseignement diffuse régulièrement des informations sur les programmes européens et les opportunités de financement des actions de mobilité. Elle met également en lumière des projets locaux de mobilité portés par ses fédérations locales, comme par exemple la fédération de Saône-et-Loire dans un article sur la mobilité des jeunes Bourguignons comme facteur d'apprentissage de la citoyenneté (Marteddu, 2008) : « De plus, le

²⁴ Projet associatif des CEMEA 2011-2015.

programme européen Jeunesse en action sert très souvent de support aux actions de la fédération pour favoriser la mobilité des jeunes. »

Cependant, ces deux exemples ne reflètent pas fidèlement la réalité des conceptions et des usages de l'Europe par les organisations de jeunesse et d'éducation populaire. Si les acteurs de la Ligue de l'enseignement et des CEMEA sont, dans la très grande majorité des cas, des Européens convaincus, d'autres discours plus critiques à l'encontre de l'Europe et des programmes communautaires émergent dans certaines publications. Le *Journal de l'animation*, par exemple, dans un numéro spécial intitulé « l'Europe : des ressources à exploiter » considère l'Europe comme une « entité abstraite et nébuleuse » (Marteddu, 2008). En abordant uniquement les fonds structurels – le Fonds social européen (FSE) notamment – les rédacteurs insistent sur le caractère complexe de la démarche, de la constitution du dossier de subvention jusqu'à la gestion du projet tout au long de sa réalisation. Ils peuvent ainsi contribuer à fausser l'image des programmes d'action communautaires et à dissuader les potentiels porteurs de projets. « De même, les organismes sollicitant une aide des fonds structurels européens, afin de financer un projet de grande envergure, rentrent dans cette catégorie. Que cela soit toutefois bien clair, ce n'est pas à la portée de tous. Ce type de demandes exige de considérables ressources, tant financières qu'administratives²⁵. »

L'Europe, des opportunités d'accès aux politiques européennes

Pour les CEMEA et la Ligue de l'enseignement, l'Europe ne constitue pas uniquement des opportunités de financement de leurs projets et de leurs actions. Ils cherchent également à influencer collectivement les politiques européennes.

Pour cela, ils s'investissent dans de nombreux réseaux, plates-formes et coordinations nationales, européennes et internationales : le CNAJEP²⁶, EUCIS-LLL²⁷, Solidar, Concord, le Forum civique européen, Solidarité laïque, EAICY²⁸, etc. Ils s'impliquent également activement dans leur fédération internationale respective : la FICEMEA²⁹ pour les CEMEA et la LIEECP³⁰ pour la Ligue de l'enseignement. Leurs revues et leurs publications permettent justement de faire un état des lieux de leur implication dans ces différents collectifs (voir l'encadré page suivante : la description du « Réseau ligue » parue dans la revue *Les idées en mouvement* de la Ligue de l'enseignement.

Ces réseaux, coordinations et plateformes permettent non seulement de partager des points de vue et de mettre en place des partenariats ou des actions communes, mais surtout de fédérer les voix pour des prises de position collectives. En étant membres de ces structures, les mouvements d'éducation

²⁵ Dossier spécial : « L'Europe : des ressources à exploiter », *Le journal de l'animation*, n° 109, mai 2010, p. 26.

²⁶ Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation Populaire.

²⁷ European Civil Society Platform on Lifelong Learning.

²⁸ European Association of Leisure Time Institutions for Children and Youth.

²⁹ Fédération internationale des CEMEA.

³⁰ Ligue internationale de l'enseignement, de l'éducation et de la culture populaire.

populaire organisent un travail permanent de lobbying pour que leurs conceptions de l'Europe, de l'éducation, de la jeunesse et de la vie associative soient prises en compte dans les politiques publiques nationales mais également européenne. À ce propos, le discours des CEMEA (Lopez est particulièrement intéressant : « En 2010, l'implication des CEMEA dans leurs réseaux, dans les plateformes européennes et leur relation directe auprès des institutions européennes a permis de continuer à faire reconnaître, et rendre visible leurs combats éducatifs tels que la non marchandisation de l'éducation, une vie militante et associative forte et reconnue, la promotion et la reconnaissance de l'éducation non formelle et une mobilité émancipatrice³¹. »

Le réseau Ligue

« Centre de ressources pour les fédérations et associations voulant développer des projets européens ou internationaux, la Ligue de l'enseignement est également membre de plusieurs coordinations. Ainsi, elle peut mener des actions d'influence sur les politiques européennes ou de plaider à l'international.

Europe :

- Membre actif de Solidar : regroupe une cinquantaine d'associations de plus de 20 pays agissant dans les champs de l'action sociale, de la solidarité internationale et de l'éducation, formation tout au long de la vie.
- A contribué à créer Eucis-LLL (Plate-forme européenne de la société civile pour l'éducation et la formation tout au long de la vie), qui est devenue l'instance associative de référence et l'interlocutrice des institutions européennes.
- 2005 : Forum civique qui réunit quant à lui des acteurs de plus de 25 pays désireux d'agir dans le domaine de la citoyenneté active européenne et voulant créer un espace citoyen d'appropriation de l'Europe.

International :

- À travers et en lien avec Solidarité laïque, la Ligue développe des projets de chantiers de jeunes et de partenariats pour l'appui à la scolarisation pour toutes et tous dans le monde.
- La Ligue est un des animateurs de la LIEECP, qui agit en Afrique, en Europe et en Amérique Latine. »

Source : Lopez D., « Dessiner le monde de demain », *Les idées en mouvement*, n° 180, juin-juillet 2010, p. 5.

Généralement, les CEMEA et la Ligue de l'enseignement utilisent leurs revues et autres supports de communication pour exposer et défendre, entre autres, leur conception de la mobilité des jeunes. Dans un dossier spécial de sa revue, la Ligue de l'enseignement a examiné de manière approfondie le livre vert de la Commission européenne, *Promouvoir la mobilité des jeunes à des fins d'apprentissage*. Les auteurs reprennent les points notables sur lesquels la Ligue est d'accord et formulent des propositions et des questions qui semblent avoir été occultées dans le texte. Par rapport à ce livre vert, la Ligue de l'enseignement (Lopez, 2009, p. 5) rappelle que : « Un projet de mobilité ne peut se faire sans une bonne préparation. L'information et l'orientation sont les premières bases d'une mobilité réussie, au

³¹ Rapport d'activité, Assemblée générale du 18 juin 2011.

même titre que la sensibilisation et la motivation. La nécessité d'apprendre les langues et cultures des pays accueillants constitue, quant à elle, un frein aux mobilités. Elle doit être améliorée, tout comme les financements qui doivent permettre à l'ensemble des jeunes, notamment ceux issus de milieux défavorisés, de participer à un tel programme. Importance de la reconnaissance effective des mobilités. »

Mouvements d'éducation populaire et Union européenne : des conceptions divergentes de la mobilité des jeunes et ses apports

Les CEMEA et la Ligue de l'enseignement défendent une conception relativement proche de la mobilité transnationale des jeunes et de ses apports, centrée sur la rencontre interpersonnelle, la citoyenneté, le « vivre ensemble » et la construction identitaire. Leur conception s'inscrit, en partie, en contradiction avec l'Union européenne qui prône une mobilité utilitaire centrée aujourd'hui en priorité sur l'insertion professionnelle des jeunes et leur employabilité³². Ces deux mouvements de jeunesse s'inscrivent, sur certains points, en résistance face à l'Europe.

Pour la Ligue de l'enseignement, les échanges entre les jeunes et les jumelages ont avant tout pour objet de favoriser l'apprentissage de la citoyenneté basée sur le « vivre ensemble », la lutte contre les préjugés et le développement chez les jeunes du sentiment d'être capable de réaliser un projet en commun, que cela soit dans le domaine de l'environnement, de l'éducation, du patrimoine, de la solidarité ou de la culture. « Pour la Ligue de l'enseignement, la mobilité doit être pensée comme une richesse pour les individus et les groupes et pas uniquement considérée comme le déplacement des travailleurs, des cerveaux et des capitaux. » (Lopez, 2008.)

Les CEMEA s'inscrivent dans une perspective en de nombreux points identiques. « En tant que mouvement d'éducation populaire, nous voulons promouvoir et accompagner une mobilité permettant de consolider les valeurs de citoyenneté et de solidarité, répondant à des objectifs éducatifs et culturels de connaissance de la réalité, favorisant l'ouverture à l'innovation et aux transformations sociales³³. » Ils insistent essentiellement sur le développement d'une « mobilité émancipatrice » qui permette au jeune de se construire en tant que personne dans sa globalité. Pour eux, la mobilité doit permettre l'apprentissage de l'autonomie.

Plusieurs combats sont actuellement menés par les mouvements d'éducation populaire dans le domaine de la mobilité des jeunes. Ils revendiquent notamment :

- Une mobilité accessible à tous les jeunes et notamment aux plus défavorisés. Il s'agit pour cela d'éliminer tous les facteurs (financiers, juridiques, géographiques, culturels, familiaux) qui entravent la possibilité des jeunes de partir à l'étranger.

³² *Ibid*, p. 24.

³³ Charte de l'action européenne et internationale des CEMEA.

- Une mobilité préparée et accompagnée. L'apprentissage des langues et de la culture du pays d'accueil doit être renforcé, au même titre que l'information et l'orientation.
- Une mobilité reconnue. Les CEMEA et la Ligue de l'enseignement militent pour la reconnaissance des expériences de mobilité dans les systèmes éducatifs et professionnels de formation.
- La reconnaissance du rôle des associations d'éducation populaire dans les dispositifs de mobilité et d'accompagnement des jeunes.

Certaines de ces revendications – accessibilité de la mobilité, reconnaissances des compétences acquises, information, apprentissage des langues etc. – sont cohérentes avec les recommandations de l'UE sur la mobilité des jeunes. Sur ces différents points, les mouvements d'éducation populaire semblent agir comme des relais pour accélérer la prise de conscience et les transformations politiques.

En guise de conclusion, il semblerait que les relations entre les mouvements d'éducation populaire et l'UE dans le domaine de la mobilité s'inscrivent dans un double jeu. Si, d'un côté, les idées et les opportunités de l'Europe méritent d'être relayées et appropriées, l'UE constitue également sur certains points une menace. Par l'intermédiaire de leur implication dans des réseaux, des plateformes et dans les instances du dialogue structuré, les mouvements d'éducation populaire entrent en résistance face au processus d'eupéanisation des politiques de jeunesse. Nous y reviendrons avec l'analyse des entretiens réalisés auprès de ces deux mouvements de jeunesse.

La mobilité des jeunes vue par les organismes consultatifs ou d'expertise publique des politiques publiques en France

Très récemment, des organismes consultatifs ou d'expertise français se sont positionnés sur la mobilité des jeunes. En 2008, le Centre d'analyse stratégique (CAS) publie son rapport, *Encourager la mobilité des jeunes en Europe* (Bertoncini, 2008), dans le cadre de la présidence française de l'UE. Trois ans plus tard, c'est au tour du Conseil économique, social et environnemental (CESE) de proposer un avis sur la mobilité des jeunes (Bernardin, 2011). Ces deux textes formulent un certain nombre de recommandations et de propositions sur les modes de faire et les modes de penser la mobilité des jeunes en France. Sur ce point, le cadre proposé s'inscrit dans un double jeu entre influence et usage explicite de l'Europe et actions de (re)définition des façons de faire européennes.

Des conceptions de la mobilité proches de celles de l'Union européenne ?

Dans leurs rapports respectifs, le CAS et le CESE promeuvent une conception de la mobilité des jeunes et de ses apports proche de celle défendue au niveau européen. Ils mettent en avant, d'une part, l'impact de la mobilité des jeunes sur l'acquisition d'aptitudes professionnelles et la promotion d'une économie de la connaissance et, d'autre part, son rôle dans le développement du « vivre ensemble » et

la consolidation d'une forme de citoyenneté européenne. « Il est pourtant indispensable, pour le CESE [Bernardin, 20011, p. 9], de donner aux jeunes l'opportunité de découvrir et de s'enrichir de nouveaux environnements éducatifs, culturels et sociaux pour être mieux à même de s'insérer professionnellement et au sein de notre société et de trouver un enrichissement culturel. » Cependant, contrairement aux évolutions qui ont eu lieu au niveau européen, les deux organes consultatifs ne se positionnent pas en priorité sur une approche de la mobilité centrée sur les besoins de l'UE et notamment l'amélioration du capital scolaire et humain. À ce propos, « la lettre de saisine à l'origine de cette étude [l'étude du CAS] privilégie clairement la promotion de la mobilité des jeunes comme élément favorisant "l'émergence parmi les jeunes générations d'une véritable identité européenne" » (Bertoncini, 2008). Dans ces conditions, si, au premier abord, on aurait pu penser à une convergence des conceptions entre l'UE et les pouvoirs publics, il ne faut pas tirer de conclusions hâtives et faire de la vision française une pâle copie de la vision européenne. En se positionnant explicitement sur la citoyenneté et l'identité européenne, le CESE et notamment le CAS promeuvent une position qui, sans être vraiment contradictoire, reste singulière.

Une influence réelle et concrète de l'Europe sur les politiques nationales...

Avant toute chose, il est nécessaire de souligner qu'à la lecture des deux rapports, les points de convergence entre les façons de faire de la mobilité des jeunes recommandées par l'UE et celles préconisées par les organes consultatifs français sont nombreux. Ces correspondances concernent notamment la suppression des obstacles à la mobilité, l'accessibilité à une information de qualité sur les dispositifs, la reconnaissance des acquis issus des séjours de mobilité et une meilleure complémentarité entre l'UE, l'État et les collectivités territoriales dans la gouvernance et le financement des actions de mobilité. Si ces similitudes ne nous permettent pas de conclure à une influence de l'un des niveaux de gouvernance sur l'autre, d'autres prises de position laissent penser à une empreinte réelle de l'Union européenne sur les propositions émises par les organes consultatifs.

Tout d'abord, le CAS et le CESE font référence à de nombreuses reprises aux outils proposés par l'Europe et aux programmes d'action communautaire en faveur de la mobilité des jeunes. À titre d'exemple, le CESE recommande une reconnaissance et une valorisation des acquis de la mobilité à travers un outil construit par l'UE : le passeport pour la jeunesse « Youth pass ». Le CESE encourage également les acteurs concernés à s'inspirer de cet outil pour construire les leurs³⁴. Il propose que « des référentiels de compétences, sur le modèle du Youth pass, soient conçus et systématiquement proposés aux jeunes en mobilité » (Bernardin, 2011).

Cette recommandation du CESE d'utiliser et/ou de s'inspirer des instruments de l'Europe pour élaborer, au niveau national, les actions dédiées à la mobilité des jeunes s'inscrit bien dans le

³⁴ La même remarque pourrait être faite à propos de l'Europass.

processus d'européanisation. Celui-ci souhaite en effet que s'opère un transfert de savoir-faire du niveau européen au niveau national.

En outre, le CESE formule des préconisations sur chacun des dispositifs européens de mobilité existant : Erasmus, Leonardo, Comenius et Jeunesse en action. Pour le programme Comenius, par exemple, il recommande aux autorités compétentes de mieux communiquer sur ce dispositif, de valoriser les séjours des enseignants et des élèves à l'étranger et de remplacer les personnels participant à ces actions. Si ces différentes propositions ont pour objectif une meilleure appropriation des programmes par les porteurs de projets et une meilleure qualité des actions, elles permettent également aux autorités concernées de se réappropriier et de personnaliser des dispositifs qui leur échappent. Nous y reviendrons dans le paragraphe suivant.

Enfin, le CAS et le CESE proposent d'européaniser certains dispositifs de mobilité conçus et mis en place dans une perspective nationale. Ils souhaitent notamment faire du service civique l'un des outils de la mobilité internationale des jeunes de France. Le volet européen de ce nouveau dispositif serait soutenu par le programme Jeunesse en action. Le CAS (Bertoncini, 2008) constate à ce sujet qu'un « autre enjeu tout aussi stratégique est celui de l'européanisation des formules nationales de service civique, qui concernent davantage de jeunes : il ne s'agit pas seulement de financer via l'UE de telles formules nationales mais d'inciter les pouvoirs publics nationaux à faire en sorte que tout ou partie de ce service civique s'effectue sur le territoire d'un autre pays de l'UE. »

... mais des marges de liberté

Les rapports du CAS et du CESE ne constituent pas une transposition des recommandations et directives européennes sur l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes. Si certaines de leurs prises de position semblent porter l'empreinte de l'Europe, ces deux organes consultatifs formulent également d'autres points de vue et propositions d'action. Par exemple, le CESE n'envisage pas uniquement les dispositifs communautaires comme support de la mobilité des jeunes. Il formule également des recommandations pour développer le volontariat international en entreprise (VIE), le volontariat international en administration (VIA), le volontariat de solidarité internationale (VSI) et le service civique. Le CESE propose aussi un certain nombre d'adaptations, voire de redéfinitions, des dispositifs européens de mobilité. Pour le programme européen Jeunesse en action, par exemple, le CESE recommande d'« orienter prioritairement ce programme vers les jeunes n'ayant pas suivi d'études supérieures », de « recentrer ce programme sur les échanges de jeunes et le service volontaire européen ».

Des instruments de lobbying indirect

Les rapports produits par le CAS et le CESE n'ont pas uniquement pour vocation de conseiller et d'orienter les décideurs dans l'élaboration des politiques publiques nationales. Ils constituent

également des instruments de lobbying direct et indirect. En effet, à plusieurs reprises, les deux organes consultatifs formulent des préconisations à destination de l'Union européenne et recommandent à la France de mettre en place certaines actions auprès des institutions. Ces actions de lobbying concernent notamment la promotion et la défense de l'éducation non formelle et des programmes de mobilité qui s'y rapportent. Le CESE rappelle à ce propos qu'il est essentiel que la France soutienne la mobilité des jeunes dans des cadres d'éducation non formelle, comme les échanges internationaux de jeunesse ou les programmes de volontariat européen ou international. Pour le programme Jeunesse en action, il recommande de « défendre auprès de l'Union européenne le développement de ce programme dans le cadre de la programmation 2014-2020, en insistant sur l'importance de l'éducation non formelle et de la mobilité des jeunes hors cadre scolaire et professionnel » (Bernardin, 2011).

En conclusion, l'étude de l'eupéanisation des politiques publiques à partir des prises de position du CESE et du CAS semble montrer une influence réelle, mais plutôt « soft » des politiques européennes sur l'action publique nationale en faveur de la mobilité des jeunes. S'il existe une circulation de savoir-faire entre les deux niveaux, des espaces de liberté existent aussi bien dans les manières de concevoir la mobilité juvénile que dans les actions proposées. Cette influence « soft » du niveau européen des politiques de jeunesse sur le niveau national se retrouve largement dans les résultats des entretiens réalisés avec le personnel de la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA).

L'européanisation des politiques de jeunesse vue par ses acteurs

Dans l'optique de saisir plus finement le sens du processus d'européanisation et la circulation des conceptions et savoir-faire entre les différents acteurs impliqués dans la mobilité des jeunes, une enquête qualitative a été menée. Dix-huit entretiens ont été réalisés avec des acteurs des politiques publiques (État et Collectivités territoriales), de la société civile (nationaux et locaux) et du monde de la recherche. Le tableau ci-dessous détaille les différentes personnes rencontrées.

Acteurs des politiques publiques	
État / ministères	Ministère de la Jeunesse, des sports, de l'Éducation populaire et de la Vie associative / Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
	AFPEJA (Agence française du programme Jeunesse en action)
État / région Île-de-France	DRJSCS (Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale) Île-de-France
État / région Alsace	DRJSCS Alsace
Collectivité territoriale Région Île-de-France	Délégation d'Henriette Zoughebi, 11 ^e vice-présidente chargée des lycées
	Délégation d'Abdelhak Kachouri, 12 ^e vice-président chargé de la citoyenneté, de la politique de la ville et de la sécurité
	Affaires internationales et européennes
Collectivités territoriales Région Alsace	Service Europe
Acteurs de la société civile	
Niveau national	CNAJEP
	Ligue de l'enseignement
	CEMEA
	Cotravaux national
Région Île-de-France	CRAJEP ³⁵ Île-de-France
	Mission locale des Ulis
	GRIF : Groupement Rempart Île-de-France
	Études et chantiers Île-de-France
	CPCV ³⁶ Île-de-France
Région Alsace	Ligue de l'enseignement du Bas-Rhin
	CEMEA Alsace
	Union régionale des missions locales Île-de-France
Universitaire	
	Université de Haute-Bretagne

³⁵ Coordination régionale des associations de jeunesse et d'éducation populaire.

³⁶ Comité protestant des colonies de vacances.

L'européanisation des politiques de jeunesse vue par les collectivités territoriales : le cas de la région Île-de-France et de la région Alsace

Gouvernance des politiques de jeunesse et des dispositifs de mobilité

En premier lieu, il est important de signaler que, dans les deux régions étudiées, il n'existe pas de politique globale concernant la mobilité des jeunes. À l'instar des politiques et actions dédiées à la jeunesse, les questions de mobilité sont généralement dispatchées au sein de différentes directions ou départements (enseignement supérieur, éducation-formation, lycées, citoyenneté, etc.). Les agents travaillant dans une direction ne connaissent pas forcément les dispositifs des autres et ne parviennent que très rarement à avoir une vision globale et transversale de toutes les actions mises en place par leur conseil régional pour favoriser la mobilité des jeunes. En l'absence de coordination de l'ensemble des acteurs impliqués sur ces questions, certains avancent que la mobilité se caractérise plutôt par une juxtaposition éparpillée de dispositifs. À ce propos, la construction d'un guide par la région Alsace sur les aides à la mobilité des jeunes a été particulièrement révélatrice de ce traitement cloisonné.

« Je ne crois pas qu'il y ait quelqu'un qui ait une vision d'ensemble de ce qu'on fait. La preuve en est que lorsqu'on a fait le guide des aides pour la mobilité des jeunes dans le cadre de notre journée de la mobilité en mai, j'ai rassemblé les collègues et, en fait, ils ne connaissaient pas les dispositifs des autres. Ils ne connaissaient rien. À tel point, qu'on a découvert qu'on avait une aide aux séjours linguistiques des jeunes que personne ne connaissait, y compris les gens qui ont des enfants de cet âge là [...]. Donc, ça c'est quand même la preuve qu'il n'y a pas de politique globale de mobilité. Il y a des choses, mais ce n'est pas pensé globalement ».

Généralement, ce sont les directions Europe et leurs chargés de mission qui sont les mieux placés pour avoir une vision transversale et complète des dispositifs d'aide à la mobilité proposés aux jeunes.

Conscientes d'un manque de coordination, mais surtout d'un manque de visibilité de leur politique jeunesse, les régions Île-de-France et Alsace essaient depuis quelques années d'introduire davantage de liant dans leurs actions. À ce propos, la région Alsace a créé en 2010 une agence régionale de la jeunesse qui ne constitue pas un nouveau service, mais un rassemblement des correspondants jeunesse de chacune des directions, sous la direction d'une vice-présidente en charge de ce public. À l'heure actuelle, les questions de mobilité n'ont pas encore été abordées par cette nouvelle structure.

Dispositifs de mobilité et conceptions sous-jacentes

Les dispositifs de mobilité mis en œuvre par les régions Île-de-France et Alsace sont, dans la très grande majorité des cas, étroitement liés aux compétences obligatoires attribuées aux régions, autrement dit, à la mise en œuvre des actions de formation professionnelle continue et d'apprentissage et au fonctionnement des lycées. Positionnés sur l'éducation formelle, leurs dispositifs sont centrés sur la mobilité apprenante et concernent en priorité les lycées, les étudiants et surtout les apprentis, public pour lequel se sont concentrés les efforts depuis quelques années. « La mobilité des apprentis ça fait trois ou quatre ans qu'on la met en place, affirme un chargé de mission du conseil régional d'Île-de-

France. C'est une politique importante car c'est une compétence obligatoire et c'est un public auquel on s'est intéressé de manière assez général depuis quelques années sur pas mal de sujets. Parce que justement, comme c'était une partie très spécifique par rapport à l'éducation au sens large, c'était un public qui était oublié de beaucoup de choses. Il y avait les lycéens, il y avait l'enseignement supérieur et, entre les deux, rien ».

Ces différents dispositifs trouvent leur légitimité dans l'insertion professionnelle, le retour à l'emploi et l'employabilité des jeunes. Les mobilités doivent être utiles et avoir une valeur ajoutée dans les parcours professionnels. En revenant d'un séjour à l'étranger, les jeunes doivent avoir acquis des savoirs et savoir-faire supplémentaires – ne serait-ce qu'en langues étrangères – pour trouver plus facilement un travail, un emploi plus qualifié ou mieux payé. Les compétences en lien avec l'éducation informelle – ouverture aux autres, dialogue interculturel, autonomie, etc. – sont loin d'être prioritaires, comme le souligne la région Alsace :

« La finalité, c'est très clairement l'insertion professionnelle. Donc, c'est clairement, d'apporter des compétences supplémentaires dans un objectif d'insertion pro. Ça c'est clairement la finalité. Ce n'est pas clairement affiché comme ça, mais quand on regarde de l'extérieur, ce qui est mon cas, c'est ça qui ressort. Donc, quand on soutient nos échanges pédagogiques avec nos lycées avec nos régions partenaires, c'est pour découvrir la langue, la culture, dans une idée... ça apporte quelque chose en plus sur un CV en terme d'insertion pro. L'apprentissage, c'est clair et net, c'est de l'insertion pro. Les étudiants aussi, ne serait-ce que par la langue essentiellement et aussi acquérir des compétences. Après, tout l'aspect compétences non formelles – débrouillardise, autonomie, ouverture d'esprit, "je sors de chez papa-maman", il est pas valorisé en tant que tel mais il est reconnu. »

Si la mobilité doit être rentable et utile pour l'individu, elle doit également l'être pour le territoire. En région Île-de-France, la mobilité des jeunes constitue un levier qui peut permettre de maintenir une industrie productive. À Marne-la-Vallée ou à Roissy par exemple, de nombreuses entreprises travaillent à l'international et ont besoin d'une main d'œuvre maîtrisant des langues étrangères et la culture de l'international. Cette manière de penser la mobilité des jeunes et ses bénéfices s'inscrit en cohérence, d'une part, avec la prégnance des dispositifs d'éducation formelle et, d'autre part, avec la conception actuelle de l'UE (voir précédemment).

Cependant, au-delà des nombreux points de convergence, les deux régions étudiées ne promeuvent pas *stricto sensu* la même conception de la mobilité des jeunes. La région Île-de-France insiste beaucoup plus sur l'égalité et l'accessibilité des jeunes issus de milieux défavorisés ou en difficulté aux dispositifs de mobilité. Ce n'est pas tant la mobilité des jeunes qui est recherchée, mais la mobilité de ceux qui s'en trouvent éloignés.

« En 2006, je pense que l'objectif principal qui était valable en 2006 et qui est toujours valable en 2012, c'est de favoriser, même si on n'exclut personne et que ce n'est pas écrit noir sur blanc, c'est de faire en sorte que la mobilité internationale soit accessible à des publics qui en sont, a priori, exclus. C'est-à-dire favoriser effectivement les jeunes avec peu de qualifications. C'est une priorité du conseil régional au départ et qu'on retrouve dans nos dispositifs actuellement ».

À ce sujet, le conseil régional met en place depuis quelques années un dispositif spécifique de mobilité destiné aux jeunes demandeurs d'emploi.

L'influence de l'Union européenne

L'usage des programmes communautaires de mobilité et leur articulation avec les actions locales

L'Europe constitue un ensemble de structures d'opportunités nouvelles dont se saisissent les deux collectivités territoriales étudiées. Son influence s'observe tout d'abord dans l'utilisation qu'elles peuvent faire des programmes d'actions communautaires et des fonds structurels pour développer leurs actions en faveur de la mobilité des jeunes. Par exemple, la région Alsace est partenaire d'un projet Leonardo – MAESTR'AL – piloté par la chambre de commerce et d'industrie qui a pour principal objectif le développement de la mobilité des apprentis alsaciens en Europe. Pour la région, l'Union européenne constitue un « catalyseur » pour développer des projets de mobilité de grande ampleur :

« Après, par exemple, pour revenir sur l'apprentissage. Je pense que s'il n'y avait pas eu de financements européens, on n'aurait pas développé ça comme ça. Je pense que l'apprentissage transfrontalier, on l'aurait développé de toutes façons. C'est clair qu'avec le financement Interreg, ça te donne quand même... ça stabilise la démarche, ça aide à aller voir les partenaires allemands, ça aide même à rassembler les partenaires français, parce qu'on est dans une logique de financement partagé... partenariale. On l'aurait fait à mon avis, mais peut-être pas aussi vite, peut-être pas de cette ampleur ».

Les régions se positionnent rarement comme chefs de file ou partenaires de programmes communautaires de mobilité. Elles proposent beaucoup plus fréquemment et de manière volontariste, des aides complémentaires aux bourses accordées par l'Agence Europe Éducation Formation France, notamment pour des jeunes partant en séjour Erasmus ou Leonardo. Par l'intermédiaire de ces actions, les régions souhaitent aller plus loin que les programmes européens et, peut-être, se réapproprient des dispositifs qui en partie leur échappent. C'est là une illustration de l'eupéanisation à l'œuvre.

« C'est une partie aussi un peu volontariste de vouloir rajouter une aide, notamment parce qu'une fois qu'on a été accepté dans telle université, ça ne nous dit pas comment on va vivre sur place, comment on se paie un logement. Tout simplement, on a besoin d'argent de poche, de quoi manger etc. Comme toutes les politiques européennes, ça représente 75% de notre loi nationale. Mais, je pense qu'il y a une bonne partie d'appropriation et, de dire, la loi nous impose ça, mais nous, on veut aller au-delà et voilà ce qu'on rajoute. » (Une chargée de mission de la région Île-de-France.)

Ce mode d'utilisation des programmes européens de mobilité – personnalisé et complémentaire d'une action publique locale – rend compte du processus d'eupéanisation des politiques de jeunesse qui se joue fréquemment au niveau infranational.

Les programmes européens de financement de la mobilité des jeunes influencent également les modes de faire et la construction des actions des régions dans le sens où elles utilisent généralement les mêmes critères (durée, public éligibles, etc.) que les dispositifs européens pour sélectionner les candidats aux bourses de mobilité. Elles cherchent véritablement à mettre en cohérence leurs actions avec les programmes de l'UE. Une chargée de mission parle même d'« une influence indirecte » :

« C'est-à-dire que, pour la bourse Boussole (mobilité des étudiants), on se cale sur les critères de mobilité de l'enseignement supérieur, qui sont eux-mêmes repris d'Erasmus en fait. On ne fait qu'à partir de la L3, que pour des déplacements de plus de X mois. Je n'ai plus les critères en tête, mais c'est une influence indirecte. Même chose pour les apprentis, même pour tout dispositif avec financement européen, ça va impacter la durée minimale ou maximale de nos aides, ça va impacter la définition du public éligible.

[...] Donc, voilà, je pense que c'est un impact indirect sur la conception des politiques, enfin des dispositifs. ».

Les régions gardent toutefois une marge de manœuvre non négligeable dans la construction de leur action publique en faveur de la mobilité des jeunes. Le conseil régional d'Alsace, par exemple, a décidé d'attribuer ses bourses sans tenir compte des conditions de ressource du jeune ou de sa famille. Ce qui n'est pas le cas du conseil régional d'Île-de-France qui tient compte de critères sociaux. La logique d'eupéanisation semble, dans ce cas, être associée à une forme de (re)nationalisation de l'action publique par le biais d'une distribution différente des ressources aux porteurs de projets.

Si les régions Île-de-France et Alsace se saisissent des programmes communautaires et s'appuient sur eux pour développer leurs actions en faveur de la mobilité des jeunes – programmes qui les influencent en retour – elles créent également leurs propres dispositifs parfaitement indépendamment de l'Union européenne. La région Île-de-France, par exemple, a mis en place des sections européennes dans les lycées professionnels pour que des élèves, sur la base du volontariat, puissent faire leur stage dans une entreprise à l'étranger. Elle finance également des séjours linguistiques pour des bacheliers professionnels poursuivant leurs études en BTS. Enfin, elle développe des chantiers de solidarité qui permettent à des jeunes issus de quartiers dits difficiles de partir à l'étranger mener des travaux.

Les régions bâtissent également des dispositifs de mobilité sur la base sur leurs accords de coopération internationaux. C'est notamment le cas de la région Île-de-France dont les élus privilégient le développement des actions de mobilité internationale à partir des zones de coopération décentralisées et, notamment, à partir des pays émergents. Leur dispositif Mobil'Asie permet à des jeunes suivis par les missions locales d'effectuer un stage en entreprise pendant six mois à Hanoï. La région a également signé une convention avec l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ). Nourrir les accords de coopération décentralisée par des échanges internationaux constitue une véritable priorité pour la Région Île-de-France. Ces actions surclassent largement l'utilisation des programmes européens, comme nous le précise ce chargé de mission :

« Naturellement, on ne se tourne pas vers l'Europe et ses dispositifs. Historiquement, on a des accords de longue date avec les pays émergents et ils sont prioritaires pour les élus. La demande de nos élus : une coopération décentralisée sur la relation formation professionnelle /emploi avec les pays émergents. »

L'usage des « modes de faire » européen : opportunités et contraintes

Une empreinte de l'UE se ressent également dans les modes de faire et la rhétorique employée par les acteurs des politiques locales. Certains d'entre eux réalisent du « *benchmarking* » au niveau national et au niveau européen pour identifier des « bonnes pratiques ». Ils mènent des recherches, se comparent aux autres territoires et s'inspirent des projets des autres régions pour faire évoluer leurs actions.

« Il manque toujours nos jeunes demandeurs d'emploi et sans statut. Et eux, très clairement, on a un trou aujourd'hui dans les dispositifs. [...] Mais l'idée, enfin, moi j'aimerais bien proposer qu'on fasse quelque chose sur le modèle de ce qu'a fait l'Île-de-France me semble-t-il, sur les jeunes demandeurs d'emploi. Donc, on va le proposer. J'ai demandé à un stagiaire de faire une étude cet été sur les politiques de

mobilité des autres régions européennes et j'ai quelques bons exemples et "bonnes pratiques" à suggérer. » (Région Alsace.)

Sans forcément le nommer, cet outil de l'eupéanisation des politiques publiques³⁷ semble émerger au niveau de la gouvernance des politiques de jeunesse au niveau local et contribue à une sorte d'apprentissage mutuel – un *peer learning* – entre les collectivités territoriales.

Depuis quelques années, les régions Alsace et Île-de-France ont également cherché à développer la participation citoyenne des jeunes. Chaque région a son instance participative juvénile – un conseil régional des jeunes pour l'Île-de-France et un parlement pour l'Alsace – qui permet, par l'intermédiaire de saisines ou d'auto-saisines, de faire participer les jeunes aux décisions politiques qui les concernent directement. Ces instances participatives sont également l'occasion d'échanges et de mobilité avec d'autres pays européens³⁸. En outre, des consultations de jeunes sont également régulièrement organisées. Henriette Zoughebi, vice-présidente en charge des lycées a organisé récemment une consultation de 2000 lycéens pour connaître leur projet de vie, leurs envies, les obstacles qu'ils rencontrent, etc. Cette consultation a donné lieu à des débats et ce qui a fortement interpellé les élus et le personnel des services, c'est l'importance que les jeunes accordent à la mobilité. Ce qui a marqué la chargée de mission en charge de ce dossier, « c'est que tous, tous, tous, ont mis en avant... une majorité très importante se projette à l'étranger, leur avenir ne se passera pas forcément en France ». Ces différents modes de faire entrent en résonance avec les dernières recommandations de l'UE sur le développement du dialogue structuré et de la participation des jeunes au processus d'élaboration des politiques publiques.

Les acteurs des politiques locales retiennent également un certain nombre de modes de faire positifs provenant des institutions de l'UE et dont ils pourraient s'inspirer dans la mise en œuvre de leurs actions « jeunesse ». À ce propos, une utilisation raisonnée de l'argent public et l'obligation d'un retour sur investissement pour les porteurs de projets notamment en matière de communication est particulièrement appréciée, comme nous le précise une chargée de mission de la région Alsace :

« Après, sur certains sujets, un peu plus de rigueur... enfin de rigueur non... être un peu plus clair sur le fait que c'est de l'argent public que l'on donne et qu'on exige des choses en retour. Je pense que ça, c'est un point fort de l'Union européenne, on exige un logo, on exige de communiquer dessus, on exige de justifier, bon, ça c'est moins intéressant ».

Dans ce cas, le processus d'eupéanisation des politiques de jeunesse peut conduire à une transformation des politiques et actions locales.

Néanmoins, certains modes de faire de l'UE imposés aux collectivités quand elles s'engagent dans des programmes d'action communautaires sont fortement critiqués. Les régions Île-de-France et Alsace dénoncent tout au long de leur discours les contraintes gestionnaires et administratives inhérentes aux financements européens : rigueur extrême dans la comptabilité, compilation incessante de justificatifs,

³⁷ Sur ce point, voir Bruno *et al.*, 2007.

³⁸ Dans le cadre des accords de coopération signés entre la région Île-de-France et l'Allemagne et la Pologne, des rencontres entre jeunes impliqués dans les conseils sont organisées.

difficulté de faire évoluer un projet une fois accepté, etc. Une chargée de mission du conseil régional d'Île-de-France précise :

« Leur manière de fonctionner en interne à la région est trop éloignée du fonctionnement européen, et potentiellement du fonctionnement d'autres régions ailleurs en Europe. Donc, on est face à des freins qui sont des freins de fonctionnement [...]. Pour l'organisation d'une réunion un peu formelle de suivi (dans le cadre d'un projet européen de lutte contre les discriminations), notre droit à nous nous imposait de passer par des marchés publics, ce qui était difficilement compréhensible pour les autres partenaires et ce qui allonge le process. »

L'Europe et le développement des réseaux des collectivités territoriales

L'influence de l'UE se perçoit également dans la construction des réseaux et le maillage d'acteurs réalisé à la fois au niveau local et au niveau européen. L'implication des régions Alsace et Île-de-France dans des projets collaboratifs, tout comme leur participation aux comités régionaux du programme européen Jeunesse en action permet tout d'abord à ces collectivités de développer un réseau local (entreprises, associations, organismes publics comme Pôle emploi international, etc.) et d'être au cœur de la mise en relations des acteurs. Une chargée de mission de la région Alsace raconte :

« Comme je fais partie du Comité PEJA, en principe, je vois les dossiers. Mais, je ne peux pas y aller tout le temps. Grosso modo, sur les six réunions par ans, j'y vais deux fois quoi. Je ne peux pas, j'ai d'autres choses... Mais j'essaie d'y aller, ça permet de connaître les acteurs de la jeunesse, qu'on ne connaissait pas déjà avant, qu'on commence maintenant à connaître avec notre politique de jeunesse [...] Pour nous, acteurs publics, c'est important. Ça permet de mettre en réseau les acteurs ».

Par l'intermédiaire de leurs actions internationales, les régions Alsace et Île-de-France se construisent également un réseau à l'échelle européenne. Celui-ci passe fréquemment par des acteurs et des institutions qui se situent à l'articulation de l'UE et des collectivités territoriales : les bureaux de régions à Bruxelles, l'Association des régions de France et la FREREF³⁹ principalement. C'est par leur intermédiaire qu'ils interagissent, indirectement, avec les institutions de l'UE, nous y reviendrons. Enfin, la construction d'un réseau européen peut également prendre appui sur des programmes formels dédiés aux collectivités territoriales. En participant au programme Eurodyssée⁴⁰, la région Île-de-France a tissé des relations assez régulières avec d'autres collectivités européennes (le Grand Londres, la région de Bruxelles, la région de Barcelone, etc.).

S'il existe des points de convergence et des connexions entre l'UE et les collectivités territoriales – au niveau des conceptions, des modes de faire et de la construction des réseaux – les acteurs des politiques locales ne reconnaissent généralement pas d'influence des politiques européennes sur leurs actions. En dépit de nombreux indices, celle-ci reste largement inavouée. Les acteurs interrogés aiment rappeler que l'action de l'UE ne constitue pas une impulsion de leur politique, mais plutôt un complément. Pour eux, l'impulsion politique vient du local et prend naissance soit au niveau des élus,

³⁹ Fondation des régions européennes en éducation et en formation.

⁴⁰ Programme d'échanges de l'Assemblée des régions d'Europe (ARE).

soit au niveau du personnel technique. Aussi, dans la même idée, la conception qu'ils développent de la mobilité et de sa plus-value chez les jeunes n'est pas explicitement connectée avec celle de l'UE ; ils ne lisent généralement pas les textes législatifs ou réglementaires des institutions européennes.

« On ne lit pas les textes, ça c'est sûr, on n'a pas le temps. Éventuellement le résumé que me fera le bureau en quatre lignes mais... Non, je ne pense pas que l'on soit vraiment influencé. Sur la jeunesse, je ne sais pas, je pense que non. Sur la mobilité, c'est clair que non. Jusqu'à récemment, mes collègues ne pensaient pas leurs dispositifs en termes de mobilité européenne [...]. C'était conçu comme une politique régionale de mobilité. ». (Chargée de mission de la région Alsace.)

Des régions à l'Union européenne : des interactions basées sur la communication

Concernant les interactions partant des collectivités territoriales vers l'UE, les résultats montrent que les deux régions analysées ont peu fréquemment de contacts directs avec des personnes des institutions – excepté les bureaux de régions à Bruxelles – et font rarement de contributions officielles aux consultations lancées par la Commission européenne. Deux types d'explication sont avancés : soit, ils évoquent le manque de temps et des démarches aux résultats peu probants, comme c'est le cas de la région Alsace : « Ben, déjà, on ne répond jamais aux contributions, parce que déjà, on n'a pas le temps et parce qu'il faudrait faire valider au niveau politique, et parce que l'impact n'est pas... terrible ». Soit, pour eux, ce sont des « modes de faire » trop éloignés de leurs modes de fonctionnement habituels. Une chargée de mission à la région Île-de-France pense ainsi « que l'Europe c'est une manière de faire très particulière et qu'aujourd'hui, ça ne s'est pas du tout insinué dans notre manière de faire à nous ». Néanmoins, même si les deux régions ne participent pas aux consultations proposées par la Commission européenne, ces dernières suscitent la réflexion en interne et permettent de prendre de la hauteur par rapport aux politiques et actions menées par la collectivité. De ce point de vue, la démarche est positive pour la région d'Île-de-France :

« Les consultations qui sont lancées c'est dans cet objectif, après, si ça donne rien tant pis. Mais, ça nous aura apporté quand même quelque chose... La réflexion en interne est intéressante, de se dire, « voilà, c'est le sujet sur lequel on doit plancher. Qu'est-ce qu'on met en avant ? C'est quoi notre avis ? Qu'est-ce qu'on met en avant ? C'est quoi notre politique ? »

Si les deux conseils régionaux étudiés ne montrent pas de réelle volonté d'agir sur la construction des programmes de mobilité ou des politiques de jeunesse, ils cherchent toutefois à communiquer autour de leurs politiques et à présenter leurs « bonnes pratiques » au niveau européen. Les régions Alsace et Île-de-France font régulièrement remonter leurs projets aux bureaux de régions à Bruxelles et participent à des conférences européennes. Ces actions se font toutefois en fonction des opportunités qui se présentent et sont rarement le fruit d'une stratégie bien définie, comme l'explique une chargée de mission de la région Alsace :

« Et notamment sur les questions européennes au sens large, moi, j'essaie de faire connaître ce qu'on fait. Je mets surtout en avant l'apprentissage transfrontalier, parce que ça, c'est vraiment spécifique. Et par exemple, la semaine prochaine, il y a l'université d'été de la FREREF à Metz. Et c'est moi qui ai insisté et qui a contacté les organisateurs [...]. Donc, du coup, j'ai dit "Est-ce que la Région pourrait venir communiquer sur sa politique ?" et voilà. Ça c'est vraiment une action volontariste pour faire connaître ce

que l'on fait au niveau européen. [...] Mais c'est beaucoup... c'est pas une politique officielle, enfin officielle, ça ne passe pas par une politique pensée ».

La relation entre l'UE et le niveau infranational semble s'établir avant tout en termes de communication et de promotion des actions et politiques régionales.

Cependant, ce constat va probablement évoluer. Les régions Île-de-France et Alsace souhaitent en effet devenir de véritables acteurs de la définition des priorités européennes et du choix des opérateurs dans le cadre du futur programme Erasmus pour tous. Elles espèrent avoir un rôle plus actif, disposer de toutes les informations nécessaires et être régulièrement consultées, notamment par les agences. Sur ce point, une chargée de mission du conseil régional d'Alsace explique :

« Sur les politiques de jeunesse européennes en France, l'INJEP, l'AFPEJA, l'A2E2F⁴¹ ne consultent pas les régions françaises. Donc, il n'y a pas d'impact. Mais, c'est un point sur lequel je vais me battre pour Erasmus pour tous, pour que les Régions soient associées davantage aux nouveaux programmes. [...] L'essentiel, c'est qu'à l'avenir, on tienne compte de nous. »

Pour conclure sur le cas des régions Alsace et Île-de-France, l'europanisation des politiques de jeunesse sous l'angle de l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes semble se jouer surtout dans le sens « Union européenne vers collectivités territoriales ». En effet, les deux régions étudiées utilisent les programmes de mobilité financés par l'UE pour bâtir, en partie, leurs propres actions. Leur conception de la mobilité des jeunes est convergente avec celle promue par l'Europe. Aussi, même si elles entrent en résistance face à l'Europe sur certains aspects, elles s'inspirent également de certains de ses modes de faire. Par contre, les stratégies de lobbying ou d'influence vers l'UE sont, pour l'instant, très peu développées ; ce qui est diamétralement opposé au secteur des mouvements de jeunesse et d'éducation populaire.

L'europanisation des acteurs non étatiques: les disparités entre les organisations nationales et les organisations locales

Les organisations locales et l'Europe: une forme de socialisation et des résistances

Opportunités de financement et mise en réseau d'acteurs

Avant toute chose, il est nécessaire de souligner que la mise en œuvre d'actions de mobilité transnationales à destination de jeunes n'est pas un objectif de toutes les organisations associatives, notamment quand leur cœur de métier n'est pas explicitement orienté vers l'Europe ou l'international. À l'instar des CEMEA d'Alsace et de la Ligue de l'enseignement du Bas-Rhin, la mobilité européenne ne fait pas partie des préoccupations premières des missions locales interrogées. La grande majorité de leurs actions sont ancrées sur un territoire circonscrit géographiquement et la mobilité s'envisage surtout dans sa dimension locale : faire sortir les jeunes de leur environnement proche et de leur quartier. Aussi, beaucoup d'associations sont focalisées sur leur fonctionnement quotidien et ne

⁴¹ Agence Europe Education Formation France.

souhaitent pas s'investir dans des programmes européens qu'elles jugent particulièrement contraignants. Il gravite en effet autour des programmes de financement européens, qu'ils soient en lien avec la mobilité ou non, des représentations plutôt négatives. À ce propos, l'association Rempart Île-de-France nous explique :

« Nous, au niveau de notre réseau, on voit l'Europe comme des opportunités... enfin l'Union européenne comme une opportunité, mais qu'on n'ose pas saisir. Avec des possibilités, des volontés de faire, des projets qui pourraient peut-être pousser un peu plus loin le projet associatif. Mais, qu'on n'ose pas saisir parce que déjà beaucoup de contraintes à gérer au quotidien, parce que pas envie d'en gérer davantage, parce que... un manque de formation... possible... des idées préconçues certainement⁴². »

A contrario, les organisations qui se sont saisies de dispositifs – communautaires ou non – en faveur de la mobilité des jeunes tiennent un discours légèrement différent. Pour elles, l'Europe constitue une opportunité non négligeable d'une part de percevoir des financements complémentaires – notamment dans le cadre du FSE – et de l'autre de bâtir des actions de grande ampleur. Pour Études et chantiers d'Île-de-France, « avec l'apparition du programme Jeunesse en action, là ça s'est un peu accéléré au niveau de la mobilité des jeunes, sur le plus long terme ». Néanmoins, ces dispositifs n'ont pas conduit les associations rencontrées à étendre et à européaniser leur réseau de relations. En effet, la plupart d'entre elles s'investissent dans des actions internationales depuis de nombreuses années et disposent de leur propre réseau de relations. À ce sujet, pour elles, le fait de pouvoir compter sur un réseau préexistant constitue un atout de poids. Il facilite la construction et la réalisation d'actions de mobilité, comme le précise Études et chantiers d'Île-de-France :

« Bon après, c'est bien aussi pour trouver des partenaires à l'étranger. Parce que si on ne connaît pas de partenaire à l'étranger, c'est quand même pas évident. Bon, il y a des séminaires de mise en contact, il y a quelques... quelques... contacts sur le site Internet de Jeunesse en action où des fois... mais pour un échange de jeunes, si on n'a pas de partenaires, c'est quand même très difficile... et c'est vrai que quand on a déjà un réseau, c'est quand même beaucoup plus simple ».

L'absence de réseau de relations international constitue un ainsi un obstacle de taille pour de nombreuses associations dans la concrétisation de leurs projets.

Manières de penser la mobilité des jeunes et emprise de l'UE

En règle générale, les organisations de jeunesse interrogées défendent une conception de la mobilité faite de rencontres, d'échanges interculturels et d'apprentissage d'un certain nombre de valeurs essentielles à la socialisation des jeunes. De ce point de vue, elles admettent qu'elles s'inscrivent en porte-à-faux par rapport à la manière dont l'UE conçoit les bénéfices des actions de mobilité.

« Quand on organise de la mobilité de jeunes, il y a une ouverture d'esprit, il y a l'apprentissage de l'autonomie, il y a l'idée d'éducation populaire, c'est-à-dire d'émanciper un individu. Après, que ça soit reconnu c'est-à-dire qu'on dise que ça peut aussi servir à trouver du travail, le fait d'être parti à l'étranger, d'avoir vécu quelque chose. Mais, ça vient après, c'est un truc en plus. Et là, nous, ce qu'on nous dit "c'est faites ça pour favoriser l'insertion professionnelle". Donc, on n'est pas d'accord ». (Cotravaux national.)

⁴² Cette section se base uniquement sur des associations investies dans des programmes et actions de mobilité.

Pour certains acteurs de l'éducation populaire, comme les CEMEA d'Alsace, les divergences de conception avec l'UE ont pris une telle ampleur qu'ils ont décidé de se retirer de toute implication dans les programmes d'action communautaires dédiés à la mobilité des jeunes, quitte à entrer en contradiction avec leur organisation nationale. Par cette action, les CEMEA d'Alsace entrent explicitement en résistance face au processus d'eupéanisation des politiques de jeunesse. À propos du service volontaire européen (SVE), ils disent :

« À partir du moment où la technicité de l'emploi de jeunes au sens de pouvoir être employé, de trouver une fonction dans quelque chose qui est un métier, qui est... devient prépondérant, la partie de l'expérience sociale et culturelle de l'autre contexte devient... n'est plus l'objet essentiel, et devient quelque à régler pour que l'autre se passe bien, pour que la partie importante se passe bien. Donc, il n'y a plus... il n'y a plus d'espace pour faire quelque chose d'intéressant quoi. Ce qui était le cas avant ».

Certains acteurs sont parfaitement conscients de l'emprise exercée par l'UE sur leurs actions. Par l'intermédiaire de son formulaire de candidature et de sa procédure de sélection, la Commission européenne amène progressivement les porteurs de projets à s'inscrire dans une certaine philosophie de l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes. Études et Chantiers, structure d'envoi pour le SVE, explique cette influence :

« Quand on a vu l'initiative qui est sortie il y a deux ans, "Jeunesse en mouvement", qui a été tournée vers la mobilité des jeunes, mais c'est-à-dire que les jeunes doivent bouger pour mieux rentrer dans le marché de l'emploi après, pour faire monter la croissance... Mais derrière, on est manipulé quelque part pour rentrer dans un cadre néolibéral. [...] Mais sur nos chantiers ou sur d'autres choses, on va demander de plus en plus... de prouver en quoi cette activité va permettre au jeune de mieux rentrer dans le marché de l'emploi et ces choses-là ».

Les modes de faire de l'UE : entre contraintes et apprentissages positifs

Quand on commence à évoquer les dispositifs européens de mobilité, les organisations de jeunesse et d'éducation populaire insistent d'emblée sur le caractère contraignant de la démarche aussi bien d'un point de vue technique, administratif, juridique que financier. La diffusion par l'UE d'une logique managériale de gestion va généralement à l'encontre du fonctionnement habituel des associations, de la manière dont elles construisent leurs actions et obtiennent leurs subventions. Plusieurs expressions utilisés par les acteurs interrogés sont particulièrement significatives : « Ça demande un temps incroyable », « c'est compliqué », « c'est très pointilleux », « c'est une sacrée charge de travail », « on n'est plus dans le projet associatif, on est dans la gestion de contraintes ». La logique gestionnaire et disciplinaire imposée par les programmes européens et notamment le FSE conduit certains porteurs de projets à ne plus envisager de candidater sur des fonds européens ou à privilégier d'autres dispositifs, comme le service civique. Cotravail national raconte à ce propos : « Amicus a vraiment été très lourd à porter et on n'est pas prêts de repartir sur une expérience européenne ». Généralement, les structures interrogées regrettent de ne pas disposer de ressources humaines suffisantes (personnel salarié dédié, salariés compétents dans la gestion de projets européens, etc.) pour faire face à ces multiples contraintes. De ce point de vue, les petites associations faiblement professionnalisées se disent

particulièrement désavantagées pour obtenir et gérer correctement des fonds européens. Faire usage de l'Europe nécessite généralement des ressources économiques et de légitimité que les petites associations n'ont pas à disposition (Sanchez Salgado, Woll, 2007).

Cependant, après avoir exprimé leur mécontentement et formulé un certain nombre de critiques à l'encontre de l'Europe, de ses dispositifs et de son personnel, les acteurs des organisations de jeunesse et d'éducation populaire reconnaissent les bénéfices et les apports des programmes d'action communautaires. Tout d'abord, s'investir dans un programme européen permet au porteur de projet de réfléchir en profondeur au sens de ses actions, à la signification de son engagement, mais également au sens de l'Europe. En effet, la rédaction du dossier de candidature, le déroulement du projet et les procédures d'évaluation nécessitent une forme d'introspection.

« Je trouve qu'effectivement, c'est un beau programme de questionnement (le programme européen Jeunesse en action) sur pourquoi on s'engage dans des programmes de mobilité de jeunes et, avec quel type de projets. Et effectivement, on est questionné et on doit travailler le projet. Dans ce sens-là, c'est un bon outil, une fois effectivement que t'as intégré un certain nombre de concepts, avec le style européen, comment tu décryptes ça... ». (CPCV d'Île-de-France.)

Ensuite, construire un échange de jeunes ou une action de mobilité permet à la structure d'acquérir de nouveaux savoir-faire dans la structuration d'un projet, son anticipation et sa gestion, ainsi que de se forger de nouveaux outils pour la conduite de ses actions. Ces différents apprentissages produits par la socialisation issue du projet sont régulièrement transférés dans le cadre d'autres actions, dans d'autres contextes.

« C'est aussi quelque part intéressant d'avoir aussi à structurer, à anticiper, à projeter. Quelque part, c'est intéressant. C'est vrai que c'est une bonne école de remplir un dossier de subvention avec Jeunesse en action. Une fois qu'on l'a fait, on arrive à comprendre ce qu'il faut mettre dans le dossier, c'est vrai que... c'est peut-être très con mais ça permet de penser son projet dans son entièreté. (...) On a créé plein d'outils notamment pour travailler sur la mobilité des jeunes ayant moins d'opportunités. Ca, ça c'est resté et ça s'est répercuté sur nos chantiers aussi, avec de plus de diversité ». (Études et chantiers d'Île-de-France.)

Les stratégies d'influence des acteurs des organisations locales sur les politiques européennes

Si les organisations de jeunesse et d'éducation populaire interrogées mettent en œuvre des stratégies d'influence au niveau local avec leurs interlocuteurs privilégiés – les DRJSCS, les conseils généraux, les villes, etc. – elles ne participent que très rarement aux débats européens sur les questions de jeunesse, d'éducation et de mobilité. Même si c'est dans le quotidien de leurs actions que l'Europe prend sa forme la plus concrète, elles ne construisent pas de stratégie de lobbying pour agir sur les politiques et programmes européens. Elles ne répondent généralement pas aux consultations lancées par la Commission européenne et n'entretiennent pas de relations directes avec ses agents. Généralement, elles passent par leur coordination nationale ou par leurs propres réseaux européens, siégeant dans des instances consultatives, pour faire passer leurs messages, leurs idées et leurs revendications. Pour les structures interrogées, sans ce lobbying indirect et ces organisations intermédiaires de taille plus importante, leurs points de vue resteraient inaudibles :

« Sur Études et chantiers Île-de-France, on ne réagit pas directement [aux consultations]. Donc... en fait, on se rend compte qu'il y en a seulement quelques-uns qui peuvent vraiment faire bouger les choses. On est dans un réseau européen, l'Alliance, qui est présent au Forum européen de la jeunesse, avec le CNAJEP. Donc, nous, à l'intérieur de ce réseau, où il y a cent personnes qui essaient déjà d'influer les autres. Et, après, le Forum européen de la jeunesse est quand même bien écouté au niveau européen. Mais, on a l'impression qu'il y a vraiment que des grosses, grosses structures qui sont entendues. »

Pour conclure, on note une interaction importante entre les acteurs non étatiques locaux et l'UE, pour autant qu'ils utilisent les programmes d'actions communautaires. En dépit d'une résistance des acteurs sur certains aspects, une forme de socialisation semble donc s'opérer au niveau des conceptions et des modes de faire de l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes. Nous pouvons ainsi formuler l'hypothèse de l'existence d'une influence de l'UE envers les acteurs non étatiques locaux pour entrer dans le référentiel européen et se professionnaliser.

Le lobbying des mouvements d'éducation populaires nationaux

D'une manière assez classique, les mouvements d'éducation populaire se saisissent des opportunités de financements européens et diffusent à leurs organisations locales toutes les informations nécessaires pour organiser des actions de mobilité transnationale auprès de leurs jeunes. Pour eux, ces financements constituent des outils particulièrement intéressants. La Ligue de l'enseignement dit à ce propos : « oui, oui, on se les approprie complètement (les dispositifs européens de mobilité). Il n'y a pas de raison, c'est un outil au service des associations et des individus donc il faut l'utiliser bien sûr ». Les CEMEA et la Ligue de l'enseignement utilisent également d'autres dispositifs proposés notamment par l'OFAJ et l'OFQJ, ou créent leurs propres programmes en interne. Comme nous avons pu le souligner dans l'étude de traces, ces organisations de jeunesse ont débuté leurs actions d'échanges et de mobilité bien avant l'émergence des programmes européens, en prenant appui notamment sur des dispositifs franco-allemands. La création de programmes européens de mobilité et la construction de politiques communautaires de jeunesse ont alors considérablement fait évoluer leurs actions.

L'évolution des modes de faire des mouvements d'éducation populaire : dialogue structuré et lobbying

L'Union européenne a une influence réelle sur les modes de faire des acteurs non étatiques nationaux. En participant au dialogue structuré dans le cadre de la MOC Jeunesse, ceux-ci sont obligés de se coordonner pour arriver à une position commune, d'être plus efficaces et d'aller plus rapidement à l'essentiel, compte tenu des délais imposés par la Commission européenne. Sur ce point, la Ligue de l'enseignement précise que « quand même la tendance française, c'est que chacun va vouloir y être de sa virgule, de son point pour être sûr que les valeurs fondamentales qu'il a créées en 1903 vont être respectées. Ce qu'on apprend de l'UE et une manière peut être plus fonctionnelle de travailler. C'est pas ça qui est important, ce qui est important, c'est de se mettre d'accord sur les grandes directions et d'avoir un texte de positionnement assez large. Ou en tous cas, qui convienne à tous les gens. Ça, je

pense que c'est une influence positive de l'Europe ». L'UE enjoint également les mouvements de jeunesse à s'adapter à un environnement interculturel, à démultiplier l'échelle de leurs actions et à aborder les politiques de jeunesse différemment, à l'articulation des différents niveaux de gouvernance. L'Europe élargit les perspectives, comme expliquent les CEMEA :

« “On pense autrement”, penser autrement, c'est déjà ne plus penser en franco-français. Aujourd'hui quand on parle des politiques publiques, on ne peut plus prendre en compte uniquement les politiques régionales et nationales ou locales. Il faut absolument prendre en compte les politiques européennes. »

Aussi, en tant que lieu de production de politiques publiques, l'UE a suscité de plus en plus l'intérêt des CEMEA et de la Ligue de l'enseignement qui ont développé depuis une petite dizaine d'années de véritables actions de lobbying auprès des institutions. Elles développent des stratégies d'influence et n'hésitent pas à « taper du poing sur la table » lorsque les propositions de la Commission européenne sont trop éloignées de leurs valeurs. Plus précisément, c'est à partir de 2004 et de son congrès sur le thème « Agir et décider en citoyens d'Europe » que la Ligue de l'enseignement s'est convertie au lobbying :

« Et deuxième grande idée (lors du congrès de 2004), c'est qu'on ne peut pas se satisfaire de gueuler sur l'Europe en disant “Ça va pas, les bureaucrates de Bruxelles, etc.,” si on n'y est jamais. Or, quand on regarde le panorama des associations françaises, elles n'y sont pas, elles n'y sont jamais. [...] Donc, l'idée c'est vraiment d'investir les lieux de décision européens. Ce qu'on a fait. »

Les acteurs non étatiques nationaux ne se contentent pas de saisir les opportunités européennes et de jouer avec la contrainte domestique. Ils sont aussi extrêmement actifs, dès l'amont du processus de policy-making des politiques européenne, pendant la production des normes et après.

Pour cela, les mouvements d'éducation populaire se tiennent très régulièrement informés des textes réglementaires et législatifs de l'UE dans les domaines qui les intéressent. Certains d'entre eux mettent en œuvre une véritable veille législative et réglementaire pour être rapidement informés des décisions prises au niveau européen. Les CEMEA, par exemple, cherchent à avoir une meilleure connaissance des institutions de l'UE pour développer des activités cohérentes avec le contexte européen, informer les organisations de jeunesse locales, mais surtout pour agir sur les institutions. Leurs actions passent par trois étapes : appropriation des politiques européennes, formulation de critiques et proposition d'alternatives. « Si on revient sur “connaissance de l'environnement européen”, c'est d'une part, connaître les institutions, c'est connaître les politiques, les dispositifs qui existent pour pouvoir se les approprier et agir dessus ».

Une part importante des activités internationales de ces organisations de jeunesse consiste en effet à agir sur les politiques et programmes européens. Elles cherchent à investir les lieux de décision, alerter les pouvoirs publics, contester des orientations et proposer des alternatives sur l'éducation non formelle et la jeunesse. Leur démarche est essentiellement collective, ces acteurs non étatiques cherchent à s'allier pour construire ensemble une démarche d'influence. Généralement, leurs actions de lobbying passent par des relais tels que les fédérations internationales (FI CEMEA, par exemple),

les réseaux et plateformes européens (EUCIS-LLL, Solidar, Concord, le Forum européen de la jeunesse, etc.), ainsi que par les coordinations nationales, notamment le CNAJEP.

« Ça se passe vraiment par les plates-formes, précise. C'est-à-dire que nous, nous on croit d'abord à l'action collective et on emmerde tout le monde à Bruxelles pour défendre la notion de dialogue civil et le rôle des corps intermédiaires. [...] Donc, on essaie aussi d'intervenir directement sur les gouvernements ici, en disant... "ben sur Erasmus pour tous..." c'est ce qu'on a fait, à travers le CNAJEP. » (La Ligue de l'enseignement.)

Au-delà de leurs contributions dans les plateformes, les réseaux et les coordinations, les CEMEA et la Ligue de l'enseignement agissent également de manière informelle. Ils entretiennent des contacts réguliers avec la Commission européenne, des députés européens, ainsi qu'avec le Comité des régions.

« Et nous, parmi les institutions européennes, celle qui est importante pour nous, c'est le Comité des régions. Et, l'association régionale des CEMEA va travailler avec ce bureau Europe du conseil régional, pour qu'à un moment donné ses propositions soient portées au comité éducation du Comité des régions. » (Les CEMEA.)

Pour faire valoir leurs opinions auprès de ces institutions de l'Union européenne, les modes d'action des mouvements d'éducation populaire sont diversifiés : publication de documents, textes de plaidoyer, contributions aux consultations organisées par la Commission européenne, déplacements fréquents à Bruxelles, participation à des conférences ou des groupes de travail, etc.

Erasmus pour tous : l'enjeu de mobilisation actuel

La construction du futur programme européen Erasmus pour tous constitue le principal objet de préoccupation actuel des mouvements d'éducation populaire. Les organisations de jeunesse du CNAJEP souhaitent notamment que le futur programme européen n'envisage pas uniquement une mobilité adaptable au marché ou une « mobilité d'experts » pour reprendre l'expression de la Ligue de l'enseignement, mais également une mobilité faite de rencontres entre jeunes conduisant au développement de la citoyenneté européenne. Même si elles ont parfaitement conscience de la centralité de la problématique de l'emploi des jeunes, celle-ci ne doit pas devenir le moteur et la justification première des actions de mobilité européenne. Les mouvements d'éducation populaire regrettent généralement la prépondérance des références au monde du travail dans les prises de position de l'Union européenne, comme en témoignent ces propos de la Ligue de l'enseignement :

« Donc, si c'est uniquement sur l'emploi, il ne va rien se passer, on va juste créer une espèce de... Effectivement, on va créer un super marché de l'emploi, super sympa, ça va plaire beaucoup aux employeurs français, parce qu'ils vont payer 30 % moins cher les travailleurs polonais. Mais, ça va ne servir à rien du point de vue de la construction européenne. »

Pour les CEMEA, il y a aujourd'hui urgence à développer des actions de lobbying pour défendre leur propre conception de la mobilité des jeunes et, plus généralement, de l'éducation populaire :

« Parce que je pense qu'aujourd'hui, il y a un risque très fort, si on est sur du binaire, d'aller sur des compétences adaptables au marché et pas forcément sur des compétences citoyennes. Et là, il y a du vrai lobbying à faire ».

L'impact des actions de lobbying en question...

Malgré les difficultés pour mesurer l'impact réel de leurs actions de lobbying, les mouvements de jeunesse sont parfaitement convaincus de leur influence sur la construction des programmes européens, grâce notamment à leurs activités politiques au sein des plates-formes européennes. Tout au long de leur discours, ils mettent en avant les avancées significatives auxquelles ils ont contribué :

« Oui, nous, on pense que oui (l'impact de leurs actions de lobbying), sinon, on ne le ferait pas. Ça nous prend du temps. On pense que oui, il y a des avancées fortes sur... Sur la question de l'éducation par exemple, on pense que même si, bon, il y a toujours une lutte entre ces discours très utilitaires du marché du travail. On pense qu'on a quand même réussi à marquer des points sur le fait que l'éducation, ce n'est pas qu'au service du marché. Même chose sur le Forum civique européen, le civisme, cette notion de citoyenneté, on pense que ça avance. » (La Ligue de l'enseignement.)

Cependant, la Ligue de l'enseignement et les CEMEA restent particulièrement sceptiques quant à l'impact réel du CNAJEP et du dialogue structuré. Ces deux mouvements de jeunesse déplorent le manque de cadres et de moyens (humains et financiers) pour coordonner ce dialogue structuré, ainsi que le peu d'associations représentées au CNAJEP et positionnées sur les questions européennes. À ce sujet, leurs objectifs sont ambitieux. Ils souhaitent que soit instauré un dialogue civil européen reconnu et que la société civile ne soit pas uniquement informée et consultée, mais qu'elle participe véritablement aux négociations et à la codécision.

« Non, je ne pense pas que le dialogue structuré ait de l'influence. C'est pour ça que j'emploie des termes très diplomatiques. Mais, je pense qu'aujourd'hui, il n'a pas d'influence, c'est bien qu'il existe, mais c'est comment on le transforme pour que ça devienne un vrai dialogue structuré, avec des propositions et des alternatives et d'arriver à une vraie prise en compte des décisions et une négociation, voire une codécision. C'est ça la vraie question ». (CEMEA)

En conclusion, les relations qui se tissent entre les organisations non étatiques et l'UE divergent largement selon que celles-ci sont locales ou nationales. Contrairement aux acteurs locaux, les mouvements d'éducation populaire se disent relativement peu influencés par l'Europe et revendiquent une forme d'indépendance par rapport au pouvoir européen. Ces organisations ont également une action beaucoup plus développée en terme de lobbying. Ainsi, il semblerait qu'une scission s'opère entre les acteurs non étatiques locaux et nationaux dans leur rapport à l'Europe. D'ailleurs, les organisations nationales ont généralement une connaissance partielle de ce qui se passe dans leurs fédérations locales.

Les acteurs des politiques nationales : une influence « soft » de l'Union européenne basée sur les instruments de la méthode ouverte de coordination (MOC)

Une européanisation aux marges de liberté importantes

Si le ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative et la DJEPVA sont considérés comme les institutions les plus proches de l'UE, l'influence de cette dernière sur l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes reste souple. Rappelons à ce propos que les

politiques de jeunesse constituent une compétence subsidiaire de l'UE et ne sont pas, par conséquent, soumises à des ressorts juridiques contraignants. Elles restent dans le giron des États membres, comme le rappelle la DJEPVA : plusieurs indicateurs provenant des entretiens concourent à cette assertion.

Tout d'abord, les résolutions et recommandations prises au niveau européen ne sont pas toujours mises en œuvre dans leur intégralité. La transposition directe des textes juridiques n'est pas automatique et le ministère pioche généralement les éléments les mieux transférables au cas français, comme le montre l'exemple suivant :

« La Pologne, eux, leur idée force était de travailler avec les pays d'Europe centrale et orientale. Nous, c'est plutôt avec le Bassin méditerranéen, historiquement. Donc, typiquement, cette résolution, on ne va pas spécialement la mettre en œuvre. Ou alors, on va piocher des bonnes idées, des choses transférables mais à une zone géographique. »

Ensuite, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays européens – et notamment ceux devenus récemment membres de l'UE – les programmes de mobilité français ne se limitent pas à ceux mis en œuvre par la Commission européenne. Les pouvoirs publics français ont construit des dispositifs de mobilité juvénile bien avant les années 2000 et les dispositifs européens sont venus en complémentarité des actions menées en partenariat, notamment avec l'OFAJ. Des conceptions propres et des approches spécifiques peuvent ainsi émerger et être défendues au niveau national. Sur ce point, l'injonction de l'UE dans le façonnement de l'action publique n'est que faiblement ressentie. À ce propos, la DJEPVA précise :

« Non, il n'y a pas d'injonction. Ce qu'il y a de particulier dans notre situation, en tous les cas en France, c'est qu'on avait déjà des programmes de mobilité importants et je pense notamment à l'Office Franco-Allemand pour la Jeunesse qui est, encore aujourd'hui, le plus grand programme de mobilité au monde pour les jeunes, en terme de chiffres. Donc, on peut avoir un discours propre et une approche spécifique de la mobilité internationale ».

Enfin, comme nous l'avons déjà souligné précédemment, les objectifs communs que les États membres devaient atteindre ont été revus dans le nouveau cadre de coopération actuellement en vigueur. Les rapports fournis à la Commission européenne se basent aujourd'hui uniquement sur du déclaratif, sans qu'un « étalon » mesure précisément les progrès accomplis :

« Avant, dans notre cycle précédent de MOC, on avait des objectifs communs sur lesquels on devait faire rapport. On devait expliquer comment on mettait en œuvre, est-ce qu'on y arrivait, etc. Aujourd'hui, on a plutôt des déclarations un peu générales sur lesquelles on ne demande pas de compte. » (DJEPVA.)

Les instruments de la MOC : transformation et harmonisation des politiques publiques

Le cadre proposé par la MOC jeunesse – peer-learning, benchmarking, échange de « bonnes pratiques », etc. – permet aux États membres de se retrouver, d'échanger et de se comparer autour de thématiques communes d'intérêt européen. Il offre un cadre de réflexion global sur les politiques de jeunesse nationales – une impulsion – qui dépasse largement l'application de recettes ou d'initiatives provenant d'autres États membres. À ce propos, la DJEPVA précise :

« Le processus d'apprentissage par les pairs, c'est un processus qui fait aussi évoluer nos propres pratiques. C'est pas juste "Tiens, eux ils font ça, c'est bien, faisons pareil !". Non, le fait même de rentrer dans ce processus-là modifie nos pratiques ».

Si la MOC jeunesse permet d'alimenter les réflexions, elle oriente véritablement le sens de l'action publique et son évolution à l'échelle nationale. Ainsi les acteurs des politiques de jeunesse font fréquemment un lien entre les politiques et dispositifs européens et l'évolution des actions mises en œuvre au niveau national. Sur ce point, quatre exemples peuvent être explicités :

- L'ancien Conseil national de la jeunesse (CNJ). Selon la DJEPVA, la réflexion impulsée au niveau européen sur la participation des jeunes au processus d'élaboration des politiques publiques a pu contribuer à l'échec du CNJ français :

« Typiquement, sur la question de participation des jeunes, la coopération européenne a participé à mon avis à l'échec du CNJ français, l'ancien conseil national de la jeunesse. Il a montré que vis à vis des autres, de ce qui se fait dans les États membres, ce n'était pas possible, ce n'était plus... On ne fait plus comme ça ».

- Le Fonds d'expérimentation jeunesse. La mise en place d'un volet spécifiquement dédié à la mobilité internationale des jeunes et utilisant les programmes d'action communautaires Leonardo et SVE est explicitement relié à la réflexion initiée sur ce thème par l'Europe dans les années 2008-2009⁴³.

« Il y a eu dans le Fonds d'expérimentation jeunesse, un appel d'offre spécifique sur ce thème. Donc, ce n'était pas... Donc, c'est quand même issu je pense de cette réflexion qu'il y avait eu sur la mobilité en 2008 / 2009, de dire : "Voilà, il faut qu'on réfléchisse et qu'on essaie d'expérimenter sur ces questions". » (DJEPVA.)

- Les modes de faire de la coopération européenne. En proposant un cadre de coopération multilatéral, l'Europe a entraîné l'arrêt progressif des coopérations bilatérales :

« Ce qui est typique... quasiment tous les pays de l'Union européenne en matière de jeunesse ont arrêté les coopérations bilatérales. Alors qu'avant l'essentiel de leurs activités de coopération étaient bilatérales. [...] C'est quasiment totalement terminé. On ne passe plus que par des processus européens, de peer-learning, de conférences etc. » (DJEPVA.)

- Le service civique. Les outils construits dans le cadre du SVE, et notamment la formation des tuteurs, ont été transposés, en partie, dans le service civique.

« La seule interaction réelle à l'heure actuelle, c'est sur le volontariat, où l'expérience du service volontaire européen a pu réellement contribuer au développement du service civique, je pense, en France, puisque tous les outils de formation des jeunes, lorsqu'on organise des formations à l'envoi, lorsqu'on organise des regroupements pendant le volontariat des jeunes, tous les contenus de formation existent déjà sur le SVE, on a pu les transposer sur le service civique. » (DRJSCS d'Île-de-France.)

D'ailleurs, une coopération étroite est née entre l'Agence du programme européen Jeunesse en action (AFPEJA) et l'Agence du service civique.

Au-delà de la construction de l'action publique, l'UE influence également toute la rhétorique qui entoure les politiques nationales de jeunesse. Par l'intermédiaire du cadre de coopération, de nouveaux concepts sont diffusés et influencent, d'une autre manière, le sens et la logique interne de l'action publique en faveur de la jeunesse. C'est le cas notamment du concept d'éducation non formelle. Selon la DJEPVA, celui-ci est progressivement entré dans les discours des politiques de jeunesse françaises tout comme dans ses textes officiels.

⁴³ Notamment par l'intermédiaire du livre vert, *Promouvoir la mobilité des jeunes à des fins d'apprentissage*, 2009.

« Par exemple, au niveau français, on voit bien que des termes comme éducation non formelle sont rentrés dans le vocabulaire via l'Union européenne et via la MOC. On ne parlait pas du tout d'éducation non formelle il y a encore cinq ans. On parlait d'éducation populaire, d'animation, on parlait beaucoup des métiers de l'animation... d'animation. Aujourd'hui, on l'entend de moins en moins et on entend de plus en plus le terme d'éducation non formelle. Et, ça c'est 100 % un résultat de la coopération européenne. Et c'est pas sans conséquence. Ce n'est pas juste un terme nouveau, c'est des concepts nouveaux derrière qui vont aussi s'imposer petit à petit. »

Enfin, si les instruments de la MOC influencent l'action publique nationale, ils conduisent également à une harmonisation des politiques de jeunesse entre les différents États membres. En illustrant ce qu'est une bonne politique de jeunesse, en proposant des orientations aux États membres et en identifiant des « bonnes pratiques », l'UE délimite ce qu'il faut faire et ce qu'il ne faut pas faire. Cette méthode normalise en quelque sorte les « modes d'agir » des États membres par « mimétisme institutionnel » (Dehousse, 2001). La DJEPVA « ne prendra pas le risque de faire différemment ou de faire trop différemment de ce qui se fait en Europe. Donc, il y a aussi une influence y compris sur les manières de faire ». L'eupéanisation des politiques de jeunesse passe donc par une harmonisation progressive des cadres cognitifs et normatifs de l'action publique en Europe.

Lobbying et stratégies d'influence

Les acteurs des politiques publiques de jeunesse – la DJEPVA et, plus généralement, le ministère et le gouvernement français – cherchent également à agir directement sur l'UE par différentes procédures, plus ou moins formelles⁴⁴ :

- Le cadre normal, légal et classique : l'intervention interministérielle. Dans ce cas, la procédure est très formalisée. La DJEPVA reçoit, par exemple, une proposition de la Commission. Elle l'étudie en interne et rédige une position. Cette position est ensuite transmise au cabinet pour validation, puis envoyée au secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) qui va lui-même la valider après consultation de l'ensemble des ministères concernés.
- Les relations directes auprès des députés européens, toujours via le SGAE. Par l'intermédiaire de notes de commission, le gouvernement communique aux membres français du Parlement européen les positions nationales.
- Les réseaux d'ONG. Pour construire, parfois co-construire puis faire avancer les positions qui n'auraient pas été – ou insuffisamment – retenues dans la position officielle, la DJEPVA se rapproche des réseaux d'ONG. Ces réseaux peuvent faire ensuite directement et à leur initiative du lobbying auprès de la Commission européenne ou du Parlement.
- Le dialogue structuré. La DJEPVA participe au dialogue structuré coordonné par le CNAJEP. Lors des consultations sur les thématiques définies par les présidences en fonction, elle participe à la co-construction d'une position avec l'ensemble des parties prenantes.

⁴⁴ Aussi, à l'instar des mouvements d'éducation populaire, le ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative participe également au dialogue structuré coordonné par le CNAJEP.

Pour les acteurs de la DJEPVA, ce lobbying produit des résultats significatifs. L'élaboration du futur programme Erasmus pour tous a été l'occasion, par l'intervention interministérielle et la coopération intergouvernementale, de faire passer un certain nombre de messages et d'influencer le texte en construction :

« La proposition de la Commission européenne (pour le futur programme Erasmus pour tous) a été très largement remaniée dans le cadre du Conseil. Donc, pour cet exemple-là, pour les programmes de mobilité, oui, on a vraiment eu la possibilité, que cela soit par la concertation avec les autres ministères, ou avec les autres États membres, de peser sur la définition du programme ».

Pour conclure, dans le cas des acteurs des politiques nationales, l'eupéanisation des politiques de jeunesse se joue à l'intérieur d'un cadre – la méthode ouverte de coordination – que l'UE a construit à la suite du livre blanc *Un nouvel élan pour la jeunesse*. Ce cadre de coopération et ses différents outils produisent des effets à la fois sur le sens et les modes de faire de l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes en France. Aussi, les États membres doivent progressivement partager une philosophie comparable, au moins harmonisée, des politiques de jeunesse.

« Pour nous, c'est véritablement un des acquis de la coopération en matière de jeunesse. C'est à dire que, l'air de rien, on est aujourd'hui dans les vingt-sept États membres à peu près d'accord sur ce qu'on appelle une politique de jeunesse. Après, on la met en œuvre ou pas, on y arrive ou pas, on obtient des résultats ou on n'en obtient pas. Mais, on a une vision commune. Ça, c'est un acquis ». (DJEPVA.)

Enfin, les acteurs des politiques nationales ne sont pas uniquement des réceptacles de la méthode ouverte de coordination, ils agissent également sur les politiques et programmes communautaires dédiés à la jeunesse.

Le programme européen Jeunesse en action (PEJA) : un outil de réflexion pour conduire le changement

Réfléchir et agir

Si l'UE ne dispose pas de la compétence jeunesse pour agir directement sur les politiques publiques nationales, elle peut mettre en place des dispositifs – comme le programme Jeunesse en action – qui fassent réfléchir sur la jeunesse. Pour l'Agence française du programme Jeunesse en action, l'UE agit sur les politiques de jeunesse en amenant les acteurs concernés à une réflexion sur leurs propres pratiques et actions. En mettant au débat certains sujets ou en proposant des programmes de financement, les institutions de l'UE poussent les acteurs concernés à questionner leurs modes de faire et leurs conceptions de la jeunesse et, *in fine*, à agir.

« Maintenant, la Commission européenne, il y a quand même des gens qui pensent... et qui pensent, à mon avis, qu'à force d'avancer comme ça sur un champ technique, ça va finir par donner du sens à un moment donné. [...] On avance par le technique et le technique pousse finalement les gens à réfléchir et... comment dire... ils sont obligés, ils sont acculés à avoir une réflexion sur le sujet... » (AFPEJA.)

Cette injonction à la réflexion concerne tout d'abord le personnel de l'AFPEJA. Les directives de l'UE sur l'organisation des formations pour le PEJA poussent les chargés de mission à se poser certaines questions et, éventuellement, à transformer leurs pratiques.

« [On a] fait sauter une formation sur le droit pour les jeunes, leur apprendre le droit, parce qu'il y avait trop de formations, parce qu'il y avait trop de priorités. Et là, je lis le texte de l'Union européenne et je dis "non, non, non, il faut la remettre, c'est une urgence. Il faut sensibiliser" et qu'est-ce qu'on fait si on ne répond pas à la demande ? [...] Mais voilà, consciemment ou inconsciemment, elle nous accule à arriver sur ces sujets-là, mais dans le sens positif du terme. » (Une chargée de mission, AFPEJA.)

Si l'AFPEJA est influencée directement dans ces modes de faire par l'Europe, elle est également partie prenante du processus d'eupéanisation qui se joue jusqu'au niveau local. En effet, elle réalise des formations sur le montage de projets de mobilité pour les collectivités territoriales et accompagne les porteurs de projets dans le cadre du PEJA. L'AFPEJA pousse ces derniers à son tour à avoir une réflexion sur leurs propres pratiques, à faire évoluer leurs modes de fonctionnement et à améliorer la qualité de leurs projets. Sur ce point, elle est partie prenante du processus de professionnalisation que semble impulser l'Union européenne aux porteurs de projets. L'AFPEJA explique son action de cette manière :

« On les [les porteurs de projets] amène à réfléchir à des questions, alors qu'au départ, ils n'avaient pas eu la réflexion. [...] Et donc, je pense que la Commission européenne aussi par ce programme, invite à avancer sur des champs plus stratégiques, ne serait-ce que pour le monde associatif, en leur disant : "Là, tu as fait ça cette année comme action, maintenant quelle est la stratégie que tu veux mettre en place ? Et quand tu auras mis en place ta stratégie, quelles actions tu vas mettre en place pour développer ta stratégie ?" »

L'AFPEJA croit fermement dans les bénéfices de l'Europe et notamment dans sa capacité à susciter et à conduire le changement chez les acteurs non étatiques porteurs de projets de mobilité à destination des jeunes.

Un lobbying technique

L'AFPEJA est particulièrement active sur la scène européenne, non pas sur un créneau politique – sur lequel se positionne notamment la DJEPVA – mais sur un créneau technique. Autrement dit, sur les dimensions pratiques et concrètes des programmes communautaires de mobilité. En mettant en place des formations sur le programme et en accompagnant les porteurs de projets dans leurs démarches, elle a développé une certaine expertise qui la rend légitime auprès des services de la Commission européenne. Lors des réunions annuelles entre les chargés de mission des différentes agences européennes, l'AFPEJA rapporte à la Commission européenne les difficultés inhérentes au programme et propose des évolutions, des modifications concernant par exemple le guide du programme :

« Le guide du programme était imbuvable, il était incompréhensible, il était lourd-dingue et, ça, par exemple, c'est un énorme travail des chargés de mission qui chaque année, à chaque réunion, tout le temps, régulièrement, disaient, ça, ça va pas, ça, ça va pas, ça, ça va pas. Et quand il y a les réunions des chargés de mission en général, il y a quelqu'un de la Commission européenne qui vient et quand elle entend toutes les agences confrontées aux mêmes problèmes très techniques, mais que toutes les agences

ont le même problème. La Commission essaie d'en tenir compte, si ça convient à tout le monde après, en interne, à la Commission. [...] Nous, on a un réel rôle très concret de lobbying technique sur ce type de questionnement. »

Quand l'AFPEJA souhaite se positionner sur un plan plus politique et faire passer des revendications précises, elle passe plutôt par les associations et réseaux européens d'ONG qui disposent d'un accès direct aux institutions de l'UE et d'un poids plus important dans la diffusion des idées au niveau européen. Sur ce point, elle précise :

« Ça serait vraiment très prétentieux de vous dire qu'on a un poids. On a une écoute oui, mais le poids il est ailleurs, il est dans les structures associatives, dans les collectifs associatifs ou dans les Forum européens de jeunesse. Et même pour vous dire, nous, quand on a des choses à faire passer ou qu'on a envie de passer un coup de gueulante, on passe par nos associations pour que nous on soit entendus ».

À l'instar de la DJEPVA et du ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative, l'AFPEJA est un acteur central du processus d'eupéanisation des politiques de jeunesse, notamment du point de vue de l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes. Au contact direct des porteurs de projets ou d'organisation intermédiaires partenaires – les collectivités territoriales, principalement – elle les enjoint à réfléchir sur leurs projets, à structurer leurs actions et à améliorer leur pratique pour entrer dans la philosophie et les exigences de l'UE. Porteuse d'une expertise incontestable sur le programme européen Jeunesse en action, l'AFPEJA met également en œuvre une stratégie de lobbying technique pour améliorer les dispositifs et les rendre accessible au plus grand nombre.

Conclusion

Cette étude exploratoire sur l'eupéanisation des politiques de jeunesse, sous l'angle de l'action publique en faveur de la mobilité des jeunes, s'est ouverte sur un questionnement théorique nécessaire pour délimiter le chantier de travail et a donné lieu à une enquête empirique mêlant étude documentaire et entretiens qualitatifs. Suite à l'analyse des résultats, que peut-on retenir de cette étude exploratoire et quelles pistes de développement pouvons-nous proposer ?

Avant toute chose, il faut souligner que l'étude atteste incontestablement l'existence d'un phénomène d'eupéanisation des politiques de jeunesse, aussi bien au niveau national, infranational que local. En dépit du fait que la jeunesse constitue une compétence subsidiaire de l'UE, son influence se ressent chez la grande majorité des acteurs pour autant que ceux-ci s'impliquent dans des programmes de mobilité transnationale qu'ils soient communautaires ou non. L'UE diffuse des idées, propose des cadres de réflexion, suggère des pistes d'action qui font réfléchir les acteurs sur leurs propres pratiques et conduisent, *in fine*, à la modification de leurs modes de faire.

Néanmoins, sous l'apparente harmonie de cet impact de l'UE sur l'action publique dédiée à la jeunesse, se cache une grande diversité des interactions. Les résultats de cette étude exploratoire montrent que l'intrigue de l'eupéanisation des politiques de jeunesse ne peut être levée à l'aide d'interprétations globalisantes, de celles qui concernent sans distinction les acteurs des politiques publiques et de la société civile, les niveaux nationaux, infranationaux et locaux. L'eupéanisation des politiques de jeunesse ne prend pas une forme unique, mais se joue différemment en fonction des acteurs et de l'environnement dans lequel ils évoluent. Le sens du processus d'eupéanisation, l'empreinte (ou la résistance) laissée par l'UE sur les modes de pensée et de faire de la mobilité, la façon dont les acteurs font, à leur tour, circuler leurs idées et savoir-faire au niveau européen et tentent d'agir sur la construction des politiques et programmes communautaires varient considérablement d'un type d'acteur à l'autre, d'un niveau de gouvernance à l'autre. L'eupéanisation des politiques de jeunesse est d'autant plus complexe qu'elle ne se joue pas sur des relations binaires du type Union européenne/collectivités territoriales, par exemple. D'autres acteurs occupant une position intermédiaire, comme les réseaux et les plates-formes, entrent dans le processus de circulation de conceptions et de savoir faire.

À l'issue de cette étude exploratoire, différentes pistes de développement peuvent être proposées dans l'optique d'approfondir l'analyse de l'eupéanisation des politiques de jeunesse dans un stade ultérieur de la recherche :

- Étendre les frontières géographiques de cette étude exploratoire pour arriver à un cumul de connaissances complétées, confirmées ou rectifiées et ainsi formuler des énoncés plus généraux. En effet, notre étude empirique a été réalisée uniquement sur deux régions pilotes – la région Alsace et la région Île-de-France. Elle ne permet pas d'aboutir à la généralisation des tendances observées à propos de l'eupéanisation des politiques de jeunesse. On pourrait donc envisager une étude de plus grande ampleur basée sur un échantillon de régions plus large construit à partir de critères objectifs (utilisation ou non des programmes communautaires de mobilité, type de dispositifs mis en place, type de public visé, etc.).

- Réaliser une étude spécifique sur les plates-formes européennes et les réseaux européens d'ONG et d'associations spécialisés sur les problématiques sociales, éducatives et de jeunesse (EUCIS-LLL, Solidar, Concord, etc.). En effet, ces derniers semblent se situer au cœur du processus d'eupéanisation des politiques de jeunesse et notamment de la circulation des idées. Les mouvements d'éducation populaire nationaux – les CEMEA et la Ligue de l'enseignement notamment – et, dans une moindre mesure, les associations et fédérations locales, l'AFPEJA et la DJEPVA utilisent ces relais dans le cadre de leurs stratégies de lobbying. Il s'agira ainsi d'étudier dans quelle mesure ces plates-formes et réseaux prennent en compte les revendications des acteurs nationaux et infranationaux – qu'ils proviennent des politiques publiques ou de la société civile –, et quelles sont leurs actions de lobbying auprès des institutions de l'UE.

- Étudier précisément les processus de socialisation et d'apprentissage qui se jouent au niveau des organisations locales. En effet, les résultats de l'étude ont montré que les programmes européens de mobilité changent les acteurs et les organisations qui s'y impliquent. Ces programmes créent un cadre de réflexion qui les pousse à modifier leur manière de concevoir l'Europe, à faire évoluer leur manière de construire et de structurer leurs actions de mobilité, à travailler en partenariat, ainsi qu'à avoir une gestion administrative et financière transparente et organisée. Ces résultats nous ont permis de formuler l'hypothèse d'une forme de professionnalisation des organisations locales encouragée par l'UE et ses programmes de financement.

Dans cette perspective, l'organisation d'un ou de plusieurs focus groupes permettra aux acteurs de partager leurs expériences des dispositifs de mobilité, d'identifier les différents apprentissages réalisés et de saisir les transferts éventuels de ces apprentissages dans le fonctionnement quotidien de leur organisation.

Bibliographie

- Commission des Communautés européennes, *Livre vert : Promouvoir la mobilité des jeunes à des fins d'apprentissage*, 2009.
- Ballatore M., *Erasmus et la mobilité des jeunes européens*, Presses universitaires de France, Paris, 2010.
- Barrington-Leach L., Canoy M., Hubert A., Lerais F., *Investing in Youth: an Empowerment Strategy*, Bureau of European Policy Advisers (BEPA), avril 2007.
- Becquet V., *La participation des jeunes à la vie publique locale en Europe*, INJEP, coll. « *Les Cahiers de l'action* », n° 2, 2005.
- Bernardin J.-F., *La mobilité des jeunes*, Rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE), Paris, 2011.
- Bertoncini Y., *Encourager la mobilité des jeunes en Europe*, Rapport du Centre d'analyse stratégique (CAS), Paris, La Documentation française, 2008.
- Börzel T., Risse T., « When Europeanisation Hits Home : Europeanisation and domestic change », *European Integration online paper (EIoP)*, vol. IV, n° 15, 2000.
- Bruno I., Jacquot S., Mandin L., « L'eupéanisation saisie par son instrumentation : benchmarking (M), gender mainstreaming (GM) et MOC... boîte à outils ou boîte de Pandore ? », in Palier B., Surel Y. et al., *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, 2007, pp. 193-249.
- Canoy M., Carvalho G., Hammarlund C., Hubert A., Lerais F., Melich A., « Investing in youth : from childhood to adulthood », *Horizons stratégiques*, n° 4, 2007/2, pp. 91-110.
- Caporaso J., Risse T., *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2001.
- Cavalli A., Cicchelli V., Galland O. (dir.), *Deux pays, deux jeunessees ? La condition juvénile en France et en Italie*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2008.
- Cicchelli V., « La jeunesse en Europe : modes d'intervention publiques, savoirs sociologiques et réalités sociales », *Politiques sociales et familiales*, « Dispositifs publics et construction de la jeunesse en Europe », n° 102, décembre 2010, pp. 103-112.
- Cicchelli V., « Introduction », *Informations sociales*, « Politiques de la jeunesse en Europe », n° 165-166, 2011a, pp. 4-6.
- Cicchelli V., « Les politiques de promotion des mobilités juvéniles en Europe », *Informations sociales*, « Politiques de la jeunesse en Europe », n° 165-166, 2011b, pp. 38-45.
- Dehousse R., « The Legitimacy of European Governance: The Need for a Process-based Approach », Schutter De O. (dir.), *Governance in the European Union*, Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg, 2001, pp. 181-205.
- Featherstone K., Radaelli C. M. (dir.), *The politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 41.
- Green Cowles M., Caporaso J., Risse T., *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2001.
- Jacobsson K., « Employment and Social Policy Coordination : A New System of EU Governance », paper presented at the Scancor workshop on Transnational Regulation and the Transformation of States, Stanford, 22-23 June, 2001, p. 2.
- Jousselin J., *L'organisation de la jeunesse en Europe*, Conseil de l'Europe/Conseil de la coopération culturelle, Strasbourg, 1968.

- Ladrech RJ, « Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, n° 1, vol. XXXII, 1994, p. 69.
- Loncle P., Muniglia V., « Les catégorisations de la jeunesse en Europe au regard de l'action publique », *Politiques sociales et familiales*, « Dispositifs publics et constructions de la jeunesse en Europe », n° 102, 2010, pp. 9-19.
- Lopez D., « Vivre et décider en citoyens d'Europe : trois ans après... », *Les idées en mouvement*, n° 151, août-septembre 2007, p. 6.
- Lopez D., « Mobilité, dialogue, participation. Vers une citoyenneté européenne », *Les idées en mouvement*, n° 160, juin-juillet 2008.
- Lopez D., « L'Europe, ce grand terrain d'apprentissage », *Les idées en mouvement*, n° 173, novembre 2009.
- Marteddu S., « La mobilité des jeunes bourguignons, facteur d'apprentissage de la citoyenneté », *Les idées en mouvement*, n° 160, juin-juillet 2008.
- Meny Y., Muller P., Quermonne J.-L. (dir.), *Politiques publiques en Europe*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, 1995.
- Oberdorff H. (dir.), *L'Européanisation des politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2008.
- Palier B., Surel Y. et al., *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, 2007.
- Radaelli C. M., « The Europeanization of Public Policy », in Featherstone K., Radaelli C. (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Sanchez Salgado R., Woll C., « L'européanisation et les acteurs non étatiques », in Palier B., Surel Y. et al., *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, 2007, pp. 145-192.
- Vulbeau A., « Contrepoint. Le Conseil de l'Europe et la jeunesse », *Informations sociales*, n°s 165-166, « Politiques de la jeunesse en Europe », mai-juin-juillet-août 2011, p. 35.

L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)

L'INJEP, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, est un établissement public national placé sous la tutelle du ministre chargé de la jeunesse, qui a pour mission :

- d'observer et d'analyser les pratiques et les attentes des jeunes, ainsi que les politiques et les actions qui leur sont destinées ;
- de participer à leur évaluation ;
- de réaliser et de diffuser des études et des analyses conduites dans ces domaines aussi bien sous forme papier que numérique ou dans le cadre de conférences, séminaires, colloques ou rencontres ;
- de contribuer à la connaissance et à l'analyse des politiques en faveur de la jeunesse des autres pays, particulièrement de l'Union européenne ;
- d'exercer une veille documentaire et de constituer un centre de ressources pour les acteurs de jeunesse et d'éducation populaire ;
- de proposer, en cohérence et en complémentarité avec ces missions, des activités de formation, d'études et de conseil, ou sa participation à l'organisation de manifestations en faveur de la jeunesse.

L'INJEP fonctionne ainsi comme un centre d'expertise et un laboratoire d'idées au service des politiques de jeunesse.

L'INJEP a, en outre, été désigné comme l'agence de mise en œuvre du programme européen Jeunesse en action qui complète dans le champ de l'éducation non formelle les programmes européens de formation initiale et de formation tout au long de la vie.

L'INJEP, enfin, fait partie du groupement d'intérêt public constituant l'Agence du service civique.



Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

Établissement public sous la tutelle du ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative
95, avenue de France, 75650 – Paris Cedex 13 – Tél. : 01 70 98 94 00 – www.injep.fr / www.jeunesseenaction.fr