

Comprendre l'instrumentation des questions de citoyenneté dans les politiques d'éducation et de jeunesse : une typologie des dispositifs d'action publique

Understanding policy instrument choice concerning citizenship in education and youth policies: A typology of public tools

Valérie Becquet

Numéro 80, 2018

Citoyenneté des enfants et des adolescents

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1044107ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1044107ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Becquet, V. (2018). Comprendre l'instrumentation des questions de citoyenneté dans les politiques d'éducation et de jeunesse : une typologie des dispositifs d'action publique. *Lien social et Politiques*, (80), 15–33.
<https://doi.org/10.7202/1044107ar>

Résumé de l'article

Que ce soit au niveau européen qu'au niveau national, les enjeux relatifs à la citoyenneté des jeunes sont présents dans les débats publics et donnent lieu à la mise en place de dispositifs spécifiques. L'ancienneté et la récurrence de la mise à l'agenda de cette question invitent à réfléchir sur les dynamiques de l'action publique. Cet article propose une typologie des dispositifs progressivement développés dans deux secteurs publics qui interviennent auprès des jeunes : l'éducation et la jeunesse. En mobilisant une approche par les instruments d'action publique, il met en évidence que les choix opérés par les décideurs publics pour traiter des questions de citoyenneté conduisent à une multiplication et à une diversification des dispositifs. Cette prolifération interroge la lisibilité de l'action publique : si les dispositifs peuvent apparaître complémentaires et constituer une opportunité pour les jeunes, ils peuvent aussi entrer en tension. Dans un contexte de renouvellement générationnel du corps électoral, elle invite également à réfléchir sur les conséquences sur les pratiques des jeunes et sur la construction de leur représentation de la citoyenneté.

Comprendre l'instrumentation des questions de citoyenneté dans les politiques d'éducation et de jeunesse : une typologie des dispositifs d'action publique

VALÉRIE BECQUET

(Professeure des Universités – Laboratoire École, Mutations,
Apprentissages – Université de Cergy-Pontoise)

Que ce soit dans le secteur de l'éducation ou dans celui de la jeunesse, le registre de la citoyenneté est fortement mobilisé par les décideurs publics. En Europe, les enjeux relatifs à la participation des jeunes occupent depuis plusieurs années une place importante (Loncle *et al.*, 2012), tout comme sur le plan national où les rapports publics sur les jeunes abordent systématiquement ce thème depuis les années 1960 (Becquet, 2012). Récemment encore, le Plan Priorité Jeunesse (2013), le rapport de la concertation Refondons l'École de la République (2012), la Grande mobilisation de l'École pour les valeurs de la République (2015) et, enfin, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 comportent des mesures sur la citoyenneté des jeunes. Une telle récurrence de la mise à l'agenda de cette question invite à interroger les manières dont les pouvoirs publics s'en saisissent.

En effet, le registre de la citoyenneté constitue un des systèmes de représentation des problèmes et des solutions construits par les différents acteurs pour intervenir auprès des enfants, des adolescents et des jeunes. Comme l'a souligné Patricia Loncle, il consiste « à nourrir des discours et des mises en

œuvre qui entreprennent de transformer les jeunes (hommes, d'abord) en citoyens actifs, en individus participant à la société nationale, susceptibles de la défendre, en temps de guerre ou d'en renouveler les valeurs, en temps de paix» (Loncle, 2003 : 15 et 2008). En cela, il comporte une dimension symbolique forte dont la fonction est d'affirmer les liens entre les gouvernants et les gouvernés. Les jeunes sont aux avant-postes de ce projet en ce que leur inscription civique est associée au maintien et au renouvellement de la cohésion nationale. Le fait que des institutions comme l'école, avec l'instruction morale et civique, instaurée par Jules Ferry en 1882, et l'armée, avec la conscription, instaurée en 1872 puis rendue universelle en 1905 (Crépin, 2009), aient été les balises de l'accès à la citoyenneté, témoigne de cette visée d'intégration. Depuis, les modes d'appréhension de ce registre se sont fortement transformés et diversifiés, que ce soit en matière d'objectifs ou de modalités techniques, à tel point que la question de leur lisibilité, de leur compatibilité et de leur ajustement aux contextes d'exercice et aux pratiques juvéniles mérite d'être posée (Barrère et Martucelli, 1998). Alors que l'attention se focalise souvent sur leur mise en œuvre et sur leur efficacité, cet article traite des choix opérés par les pouvoirs publics. Il privilégie une approche comparée en s'intéressant aux secteurs de l'éducation et de la jeunesse. Il permet de montrer comment ces deux secteurs, qui encadrent aussi bien les enfants que les jeunes, travaillent de manière relativement similaire la question de la citoyenneté. Et, au-delà, comment les pouvoirs publics appréhendent actuellement le registre de la citoyenneté, à partir de quelles normes de citoyenneté et en mobilisant quelles techniques ?

Pour répondre à ces questions, l'article mobilisera une approche en termes d'instrumentation de l'action publique : elle désigne un processus de choix et d'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) permettant de « matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » et la résolution des problèmes inhérents à ce choix (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 12). Un instrument d'action publique constitue un « moyen d'orienter les relations entre la politique (via l'exécutif administratif) et la société civile (via des sujets administrés) par des intermédiaires, des dispositifs mêlant des composantes techniques (mesure, calcul, règle de droit) et sociales (représentation, symbole) ». Cette orientation repose sur une conception des rapports entre gouvernants et gouvernés, sur un « formatage des faits sociaux » et sur une conception des effets des instruments choisis en matière d'orientation des conduites individuelles et collectives. Ce travail de cadrage de l'action publique débouche sur le choix d'un instrument d'action publique qui est

« producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite » et peut aller jusqu'à suggérer un système explicatif (Lascoumes et Simard, 2011). Il est ainsi défini comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes et Le Galès, 2004¹ :12).

Cet article propose une typologie des instruments d'action publique mobilisés dans les secteurs de l'éducation et de la jeunesse. Trois principaux coexistent actuellement : législatif et réglementaire, conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel. Ils privilégient des dimensions de la citoyenneté (juridique, politique et civile) et s'adressent autant aux élèves qu'aux jeunes. Cette typologie constitue un outil pour saisir le sens de l'action publique, mettre en évidence les préférences des décideurs pour certains types de dispositifs² et rappeler que des dispositifs hétérogènes cohabitent et structurent les expériences juvéniles. À ce sujet, la prise en compte de ces dispositifs dans l'analyse des carrières et des pratiques d'engagement des jeunes est très inégale dans les enquêtes alors qu'ils constituent des marqueurs au même titre que d'autres expériences concourant à la socialisation politique, comme la participation à des actions protestataires. Compte tenu du développement des dispositifs publics, cette marginalisation n'est pas sans effets sur la compréhension du rôle de ces derniers dans la construction des pratiques juvéniles. Après une présentation générale de la typologie, les principales caractéristiques des trois instruments repérés sont analysées.

1. Classer les dispositifs relevant de la citoyenneté

La construction d'une typologie des instruments d'action publique mobilisés dans les secteurs de l'éducation et de la jeunesse suppose un classement des dispositifs existants. La prise en compte de leurs caractéristiques sociales et techniques rend possible le repérage d'un côté des représentations et les significations dont ces dispositifs sont porteurs et, de l'autre, des types de rapports sociaux qu'ils promeuvent entre « la puissance publique », à savoir l'État et les collectivités locales et « les destinataires », à savoir les élèves ou les jeunes et des visées qu'ils poursuivent. Plusieurs dimensions apparaissent : les conceptions de la citoyenneté ; les constats et les problèmes à résoudre qui renvoient soit aux pratiques d'engagement des jeunes, soit à des faits sociaux auxquels est associée une dimension de la citoyenneté (par exemple la violence scolaire et le droit) (Becquet, 2014) ; les objectifs à

atteindre en matière de comportements sociaux et les destinataires qui sont définis par l'âge, la situation sociale, l'institution fréquentée ou le territoire d'appartenance, etc. À partir des travaux sur les politiques d'éducation et de jeunesse, ainsi que les dispositifs concernés par les textes les régissant, quatre remarques préalables à la présentation de la typologie permettent de comprendre la dynamique générale de l'action publique.

Premièrement, les dispositifs recensés relèvent de trois des cinq types d'instruments d'action publique retenus par les auteurs : « législatif et réglementaire » ; « conventionnel et incitatif » et « informatif et communicationnel ». Les deux derniers sont souvent qualifiés de « nouveaux » en ce qu'ils proposent des formes de régulation politique « moins dirigistes » et sont considérés comme des alternatives (Lascoumes et Le Galès, 2004). Ce constat s'applique aux deux secteurs étudiés : les dispositifs concernés, même s'ils se repèrent avant dans les discours publics ou les initiatives locales, se développent réellement à partir au milieu des années 1980 et sont présentés comme tels. Par conséquent, les choix opérés dans ces deux secteurs sont à l'image des transformations plus générales des normes d'action publique. Leur présence éclaire également les entrées privilégiées par les pouvoirs publics pour appréhender la citoyenneté des jeunes. Les visées des dispositifs s'inscrivent dans un continuum allant du contrôle des comportements à l'incitation à des comportements. Le contrôle se situe du côté des instruments réglementaires qui renvoient aux droits, aux obligations et aux procédures disciplinaires alors que l'incitation se situe plutôt du côté des instruments procéduraux qui concernent les dispositifs de participation et d'incitation à l'engagement.

Deuxièmement, les trois instruments ne mobilisent pas une définition univoque de la citoyenneté, mais des dimensions spécifiques (Becquet, 2012 et 2017) : « juridique » centrée sur les droits et les devoirs, « politique » centrée sur la participation aux décisions et « civile » centrée sur les initiatives individuelles et collectives. Il convient d'y ajouter une démarche transversale, l'éducation à la citoyenneté, qui bien qu'historiquement liée à l'institution scolaire, constitue aussi un objectif transversal aux dispositifs proposés aux jeunes. L'articulation entre ces deux typologies n'est pas nécessairement aisée, car elle suppose de positionner les dispositifs³. Or, certains d'entre eux peuvent en combiner plusieurs, ce qui interroge l'identité ou la mise en œuvre du dispositif.

Troisièmement, l'approche diachronique permet de situer leur origine et d'interroger le statut de nouveauté ou d'innovation fréquemment associés à leur création. Dans le cas de la citoyenneté des jeunes, se constate en matière de discours et de mises en œuvre un recyclage des dispositifs (Becquet, 2012 et 2014). Si des changements sont opérés, l'affirmation de nouveauté remplit dans ce domaine une fonction de légitimation du travail des pouvoirs publics et des dispositifs qu'ils produisent (Lascoumes et Le Galès, 2004). L'analyse de leur carrière pointe également des moments et des circonstances dans leur mise à l'agenda. Par exemple, les mobilisations des jeunes (lycéens, étudiants, jeunes des quartiers populaires) ont débouché sur le recours à plusieurs d'entre eux.

Quatrièmement, la comparaison entre deux secteurs montre que ces dispositifs existent de manière parallèle au sein d'un même secteur d'action publique : c'est, par exemple, le cas dans les lycées. Cette présence interroge la lisibilité et les visées de l'action publique et n'est pas sans effets sur sa mise en œuvre. Ces dispositifs circulent également entre les secteurs d'action publique, entre les échelons territoriaux et entre les acteurs publics et privés.

La présentation de ces trois instruments d'action publique et des dispositifs qui en relèvent permet de mieux saisir les manières dont les pouvoirs publics dans les secteurs de l'éducation et de la jeunesse ont construit leurs interventions⁴.

Tableau 1**Instruments d'action publique, dimensions de la citoyenneté et dispositifs publics dans les secteurs de l'éducation et de la jeunesse**

Type d'instrument d'action publique	Dimensions de la citoyenneté	Politique éducative nationale avec déclinaisons territoriales	Politiques nationales et politiques territoriales
Législatif et réglementaire	Juridique	Droits d'association, de publication et de réunion	Droits et devoirs Vote
Législatif et réglementaire	Éducation à la citoyenneté	Enseignement civique et moral	Initiatives des jeunes Conseils de jeunes Service civique
Informatif et communicationnel	Politique	Délégués des élèves dans les différentes instances de représentation (collège et lycée)	Conseils de jeunes
Conventionnel et incitatif	Civile	Foyers sociaux éducatifs Clubs thématiques Maison de la vie lycéenne Fonds de vie lycéenne CESC	Vie associative Initiatives des jeunes Service civique

2. Le droit : un ancrage civique traditionnel

De type « législatif et réglementaire », le premier instrument d'action publique est défini comme « l'archétype de l'interventionnisme d'État ». Il repose sur une conception d'un « État tuteur » et comporte trois fonctions présentes dans des proportions différentes : symbolique en tant qu'attribut du pouvoir légitime, axiologique en tant que porteur « des valeurs et des intérêts protégés par la puissance publique » et pragmatique en ce qu'il oriente les comportements sociaux et organise des systèmes de surveillance. Il correspond à la « citoyenneté juridique » qui englobe l'exercice des droits et de devoirs, dont le droit de vote inhérent à la citoyenneté politique, le respect des lois et les sanctions en cas de manquement. Les dispositifs qui relèvent de cet instrument comme le règlement intérieur dans les établissements scolaires reposent sur l'idée que la loi ou la règle, compte tenu de leur caractère impersonnel et de leur légalité, constituent des contraintes supérieures qui s'imposent aux individus. Ils définissent statutairement le citoyen et mobilisent

des figures contrastées de l'usager, plutôt assujetti du côté des devoirs ou des obligations et actif du côté des droits. Ils constituent en cela des dispositifs de domination légal-rationnel (Weber, 1956), dont la vocation est d'orienter et de contrôler les comportements et d'agir au nom d'un intérêt général.

D'un point de vue général, c'est l'âge qui constitue le principal marqueur de ces dispositifs. La « police des âges » permet de classer et de situer les individus selon une variable chronologique en définissant des accès, des seuils, des limites et même des normes comportementales ou des situations sociales de référence (Percheron et Rémond, 1991). Les notions de « mineur » et de « majeur » et la manière dont les individus sont différemment traités par les institutions en fonction de cette borne témoignent de l'importance de cette variable dans la conception de la citoyenneté juridique. La norme d'âge constitue un outil pratique, mais qui nécessite dans son usage une prise en compte de dimensions contextuelles et individuelles, entraînant un recours à des critères complémentaires ou à des formes d'assouplissement de son application (Labadie, 2001). Par exemple, l'inscription automatique sur les listes électorales à 18 ans, si elle facilite l'obtention de la carte d'électeur, n'a pas nécessairement conduit les jeunes à voter massivement⁵. Mais c'est principalement sous l'angle de l'application des sanctions en cas de non-respect du droit que ces questions sont les plus sensibles et soulignent la fragilité du recours à l'âge.

Dans l'institution scolaire, c'est la norme de scolarisation qui prime : elle donne accès à des droits et implique des devoirs en son sein. La question de l'âge est *a priori* évacuée étant donné que dans les lycées, les élèves se situent au-delà de la limite de l'obligation scolaire. Néanmoins, elle ressurgit régulièrement, en particulier au sujet des élèves scolarisés en lycée professionnel qui atteignent leur majorité et des élèves en section supérieure qui sont dans une situation spécifique, pour signaler la nécessité d'être attentif à ces « jeunes adultes » qui ne peuvent pas être traités comme les autres. La dimension juridique a été mobilisée pour clarifier les contours de la communauté éducative, préciser son fonctionnement et prendre en charge différentes problématiques sociales et relationnelles (Becquet, 2014). Par contre, la réponse technique n'a pas nécessairement réglé les ambiguïtés sur la place du droit dans l'école et les désaccords qui existent entre les professionnels (Prairat, 2004). Le principal dispositif a été le règlement intérieur qui est progressivement devenu le texte faisant loi au sein des établissements scolaires et dans lequel ont été successivement intégrées les procédures disciplinaires.

L'existence du règlement intérieur est conjointe à la construction de l'institution scolaire et à la généralisation de l'enseignement. Le premier règlement général des écoles date de 1834 et s'applique aux écoles élémentaires communales. Il comprend d'emblée des références aux obligations et aux sanctions, en particulier l'interdiction des châtiments corporels dès cette année-là. Il est par la suite adapté au fil des grandes lois scolaires et aux évolutions de l'école (Condette, 2004 ; Hénaff et Merle, 2003 ; Prairat, 2003). Si l'énoncé d'une règle générale accompagne l'organisation de l'école, la traduction de ses principes et de ses contenus débouche sur des textes hétérogènes, hétérogénéité également produite par le processus d'auto-nomisation des établissements scolaires à partir du milieu des années 1980.

Des mouvements contraires ont accompagné le recours au droit dans les établissements scolaires. Tout d'abord, les textes de 1991⁶ précisent les droits d'expression individuelle et collective ainsi que leurs conditions d'exercice au sein des établissements et rappellent également les obligations des élèves. Sont ainsi définis le droit de réunion, le droit d'association et le droit de publication, les trois renvoyant à la liberté d'expression inscrite dans la loi de 1989. Les collégiens ne bénéficient que du premier dont l'exercice est limité aux réunions entre délégués de classe. Au regard des textes en vigueur à ce moment, ce choix a constitué « un acte politique important dans la société française et dans son système éducatif » (Ballion, 1998 : 179). L'établissement est assimilé à un espace public au sein duquel les élèves sont considérés comme des citoyens de plein exercice. Ensuite, le tournant de l'année 2000 réside dans une tentative de clarification du recours aux sanctions et aux punitions, d'uniformisation des contours de la discipline scolaire (Merle, 2001 et 2003 ; Prairat, 2004) et d'inscription des règlements intérieurs dans une règle générale qui va au-delà du cadre scolaire puisqu'elle mobilise les principes généraux du droit. Enfin, les textes de 2014 sur les procédures disciplinaires opèrent un nouveau durcissement des sanctions à l'encontre des élèves.

Les catalyseurs de la demande de droit dans les établissements scolaires montrent que les registres de la répression et, dans une moindre mesure de la protection, dominant. L'usager est rappelé à la contrainte de l'institution et à sa position d'obéissance. Cependant, cette approche par les devoirs n'est pas contrebalancée par une approche par les droits résultant de l'introduction des libertés publiques. Les contextes de recours au droit et les intérêts des acteurs concernés ne semblent pas s'emboîter et laissent apparaître une concurrence entre les deux facettes de la citoyenneté juridique.

3. La participation : une tentative de représentation politique

De type « communicationnel et informatif », le deuxième instrument d'action publique correspond aux processus d'« explicitation des décisions et de responsabilité des acteurs » propres à la « démocratie du public » et valorise la dimension politique de la citoyenneté. Si elle renvoie principalement au droit de vote, c'est autour des modalités et des conséquences de son exercice que des dispositifs spécifiques ont été développés. Du côté de la jeunesse, à l'égard des mineurs afin de leur permettre de participer à la vie locale avant d'accéder à la majorité politique et à l'égard des majeurs afin de lutter contre leur défiance à l'égard des institutions et d'accroître leur participation électorale. Du côté de l'éducation, en favorisant la représentation des élèves et leur participation au fonctionnement des établissements d'enseignement secondaire. Le recours à ces dispositifs est à la fois ancien et récent : ancien, parce que le lendemain de la Seconde Guerre mondiale constitue un point de repère de leur émergence, de manière plus symbolique qu'effective dans les secteurs de l'éducation et de la jeunesse et, nouveau, parce que le début des années 1990 marque leur développement dans ces deux secteurs et bien au-delà. Les années 1960 apparaissent comme un entre-deux dans la carrière de ces dispositifs.

Les interventions dans les secteurs de la jeunesse et de l'éducation comportent de réelles similitudes sur le plan des objectifs et des procédures. Trois modèles politiques les structurent : un modèle représentatif qu'illustre la représentation des élèves fondée sur l'élection, la délégation et le pouvoir de décision ; un modèle participatif qui concerne les conseils de jeunes reposant sur le volontariat des membres et la consultation et un modèle hybride qui renvoie aux conseils de jeunes et au conseil de la vie lycéenne articulant l'élection ou la désignation et la consultation. Ces trois modèles sont des agencements techniques entre des gouvernants, au sens où ils gouvernent l'espace institutionnel concerné (y compris les chefs d'établissement (Barrère, 2006)), et les jeunes ou les élèves, considérés comme des « usagers actifs » ou des « citoyens » (Ballion, 1998). Les dispositifs existants sont des déclinaisons techniques d'une relation tendant vers l'horizontalité et validant les compétences d'usage des jeunes et des élèves.

Du côté de la jeunesse, les démarches ont commencé à être développées dans les années 1970 dans le cadre d'initiatives municipales et principalement

par rapport aux enfants, puis aux majeurs. Au fil des années, l'intérêt pour ce dispositif a augmenté. Deux textes offrent des arguments en faveur des conseils : la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989 et la Charte européenne de la participation des jeunes à la vie locale et régionale adoptée en 1992 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Les conseils constituent un exemple assez typique de circulation des idées et d'essaimage d'un dispositif par le bas, car ils ne sont régis par aucun texte réglementaire et n'ont pas fait l'objet d'une intervention publique nationale. Ce sont principalement les institutions européennes, les collectivités locales, les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire et l'association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ) qui jouent un rôle dans la diffusion de cette forme de participation.

Les conseils ont connu des évolutions au fil des années. Tout d'abord, la territorialisation de l'action publique a progressivement conduit, en plus des municipalités, les conseils départementaux et les conseils régionaux à se saisir de ce dispositif de participation pour consulter les jeunes en écho au principe d'associer les usagers aux décisions publiques. Au niveau national, sous le ministère de Marie-George Buffet, un conseil national de la jeunesse et des conseils départementaux de la jeunesse ont été mis en place en janvier 1998. Après une dizaine d'années d'inégale activité, il a été supprimé. Depuis juin 2012, c'est le Forum Français de la Jeunesse, assemblée autonome composée d'organisations de jeunesse, qui tente de se faire entendre par les pouvoirs publics. Des procédures plus souples comme les consultations ponctuelles, les consultations électroniques ou encore les conférences de consensus ont également été utilisées par les collectivités territoriales. Ensuite, les publics visés par les conseils ont évolué. S'ils s'adressaient au départ aux enfants, ils ont par la suite concerné les adolescents, puis les jeunes majeurs. Initialement, ce type de démarche visait principalement à proposer une éducation à la citoyenneté à travers une participation active (Blatrix, 1998 ; Rossini et Vulbeau, 1994). L'ouverture aux majeurs à partir du début des années 1990 a donné lieu à des débats sur la pertinence de proposer ce type de dispositif à des jeunes en âge de voter. Enfin, les usages politiques et sociaux des conseils se sont diversifiés. Leurs objectifs font écho à ceux généralement poursuivis par les démarches participatives (politique, social et gestionnaire). D'ailleurs, leur développement correspond à l'émergence au cours des années 1990 d'un « impératif délibératif » (Bacqué et Sintomer, 2011 ; Bacqué, Rey et Sintomer, 2005 ; Blondiaux 1999 et ; Blondiaux et Sintomer, 2002).

Du côté de l'école, la «citoyenneté politique» trouve sa source dans l'apparition au lendemain de la Seconde Guerre mondiale de la notion de vie scolaire (Soussan, 1988). En octobre 1945 paraît une circulaire stipulant l'existence de «responsables de classe représentant les élèves à la section permanente des conseils et bureaux d'administration». La fonction de délégué des élèves constitue, d'après Robert Ballion (1998), «la véritable ossature du processus de démocratisation» de la vie scolaire, en ce qu'elle est obligatoire et réglementairement inscrite dans l'organisation des établissements. À partir de là, et de manière très progressive, la représentation des élèves a été organisée. Puis, en lien avec le décret de 1985 créant les Établissements Publics Locaux d'Enseignement (EPL), la loi d'orientation de 1989 posant le principe de «l'élève au centre du système éducatif» et la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989 les dispositifs visant à permettre l'exercice du droit d'expression individuelle et collective ont été multipliés. Dessinant les contours d'un système de représentation relativement complet au sein des établissements scolaires (Assemblée des délégués des élèves, Conseil de la vie lycéenne) et aux différents échelons institutionnels (Conseil académique de la vie lycéenne et Conseil national de la vie lycéenne). Ces dispositifs diffèrent du conseil de classe ou du conseil d'administration, non seulement du fait de leurs attributions et de leur pouvoir, mais aussi compte tenu de leur composition. En leur sein, les élèves constituent la majorité ou la totalité des participants, les adultes sont *a priori* principalement présents pour écouter et dialoguer avec les lycéens. Le modèle politique s'appuie sur une définition de l'établissement comme «cité politique» engageant ses membres et confère aux élèves un statut de citoyen ou d'utilisateur actif.

Le recours à ce type de dispositif n'est pas sans ambiguïtés. L'école inscrit la participation des usagers dans son fonctionnement tout en résistant à sa mise en œuvre, les pédagogies actives favorisant l'expression des élèves sont valorisées tout en n'étant jamais généralisées et la participation juvénile semble d'actualité tout en n'étant l'objet que d'expérimentations locales. L'existence de trois modèles politiques, mais aussi la poursuite de trois objectifs hétérogènes – éducatif, politique et managérial –, montrent que la relation entre les institutions et les jeunes n'apparaît nullement évidente à orchestrer. Cette difficulté, qui n'est pas absente des dispositifs de participation en général, mais moins saillante, renvoie directement à la manière dont sont pensés les rapports sociaux entre les jeunes et l'institution, qu'incarnent les adultes. La prégnance d'une dimension éducative à l'école comme à l'extérieur, aux dépens parfois d'une dimension politique, souligne que la position d'utilisateur

assujetti articulée à une conception de l'individu en formation sous-tend ces rapports. La construction politique de l'utilisateur actif, de l'élève citoyen ou du jeune comme ressource n'évacue pas l'asymétrie d'âge, d'expérience, de position, etc., qui structure ces rapports. L'instrumentation de la « demande de dialogue » qu'ils prétendent opérer semble immédiatement entrer en tension avec la possibilité même de la rendre effective compte tenu des rapports sociaux en vigueur au sein des institutions concernées.

4. L'incitation à l'engagement volontaire : une alternative civique

De type « conventionnel et incitatif », le dernier instrument d'action publique repose sur la figure de l'État mobilisateur « renonçant à son pouvoir de contrainte et s'engageant dans des modes d'échange d'apparence contractuelle ». S'il est associé aux dispositifs de gestion par contrat ou par projet (Lascombes et Le Galès, 2004 ; Halpern et Le Galès, 2011), dans le cas présent, il renvoie à la dimension civile de la citoyenneté, c'est-à-dire à l'ensemble des dispositifs qui visent un engagement direct, autonome et volontaire dans un rapport à l'État comme les programmes de soutien à l'initiative individuelle et collective et le service civique.

En fait, cette dimension s'incarne principalement dans les collectifs d'engagement, qu'il s'agisse de regroupements informels ou déclarés, comme les associations. Par conséquent, son exercice par les jeunes se traduit par leur présence en leur sein qu'ils en soient à l'initiative ou pas. En cela, et compte tenu de la place de cette société civile dans l'espace social et de la fonction, entre autres, de maintien du lien social qui lui est attribuée, mais aussi de la présence très ancienne de mouvements de jeunesse se donnant pour objectif d'assurer la prise en charge des jeunes, cette dimension de la citoyenneté ne devrait pas vraiment donner lieu à une action publique spécifique. Pourtant, elle est identifiable à plusieurs niveaux et est d'ailleurs régulièrement considérée comme une forme de concurrence à l'égard du secteur associatif. D'ailleurs, les pouvoirs publics ont souvent eu une position ambiguë à ce sujet. Dans les rapports publics sur les jeunes, d'un côté, les associations sont incitées à développer la participation des jeunes, y compris à leur permettre d'accéder aux responsabilités associatives et de l'autre, des dispositifs de soutien direct sont développés (Becquet, 2012).

À la différence de l'approche politique de la citoyenneté, ces dispositifs

situent la participation en dehors du politique pour la positionner du côté de la société dans son ensemble. L'État propose des cadres d'engagement dont il assure la définition technique, voire la prise en charge matérielle, et dont il légitime l'existence par l'affirmation d'une exigence morale de participation, d'une injonction à participer, ou d'une prise en charge d'une demande des jeunes qu'il argumente par des sondages ou des événements. Cette offre repose sur la figure de la jeunesse comme ressource, mais entendue dans une double perspective : ressource pour le collectif et ressource pour soi. Les discours qui les accompagnent mettent en évidence la dimension de responsabilité individuelle à l'égard du collectif, mais aussi la dimension de rétribution individuelle par l'action au sein du collectif. Dans ces dispositifs, l'incitation passe par la valorisation des actes singuliers et la rétribution.

Cette approche sous-tend les programmes de soutien à l'initiative individuelle et collective des jeunes qui existent au moins depuis le début des années 1960. Ces derniers ont été développés au niveau national dans le cadre de dispositifs proposés par le ministère de la jeunesse et au niveau territorial par les collectivités locales. Leur recensement est limité et leurs conditions de création, tout comme leurs objectifs, sont faiblement documentées (Gratacap, 2014 ; Lesaunier et Gavarini, 2011 ; Miralles *et al.*, 2006). S'adressant aux jeunes âgés de 13 à 25 ans, les tranches d'âge variant d'un dispositif à un autre, ils visent à favoriser l'action directe et ponctuelle des jeunes, en particulier des « jeunes inorganisés » (membres d'une association), dans divers secteurs et à contribuer à leur insertion professionnelle. Les objectifs affichés s'inscrivent dans une réelle continuité, mais les formulations ont changé : les termes utilisés mobilisant un registre de discours plus contemporain. L'autonomie et la responsabilité font écho aux capacités de choisir et d'agir que les précédents ministres attribuaient aux jeunes et la citoyenneté active renvoie directement au vocabulaire européen utilisé depuis le début des années 1990. Ces programmes reconnaissent généralement aux jeunes des capacités, en particulier celles liées à la construction et la réalisation d'un projet et reposent sur l'idée que ces expériences ont une vertu éducative. Cette centralisation des dispositifs sur les capacités et les compétences constitue une tendance actuelle des politiques publiques (Cantelli et Génard, 2007).

Le service civique est le second instrument se rapportant à la « citoyenneté civile ». Présenté comme « un nouveau creuset de la citoyenneté », il s'inscrit en fait dans une continuité qui croise les transformations à partir des années 1960 du service national obligatoire et des expériences associatives

en matière de chantiers de jeunes, de service de l'objection de conscience et de service volontaire européen. Avant d'être développé à grande échelle, il a été précédé des volontariats civils (2000) et du service civil volontaire (2006) (Becquet, 2011). Dans sa forme actuelle, il a été créé par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 et inscrit au Code du service national, devenant une dimension du service national universel : « le service civique a pour objet de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale et offre à toute personne volontaire l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général auprès d'une personne morale agréée⁷ . » Pendant 6 à 12 mois, les jeunes âgés de 16 à 25 ans effectuent des missions d'intérêt général au sein d'organismes à but non lucratif et de personnes morales de droit public en contrepartie d'une indemnité de subsistance et de droits sociaux (Becquet, 2016).

Enfin, la citoyenneté civile est déclinée dans l'espace scolaire et renvoie directement à la participation à la vie de l'établissement. Là encore, plusieurs dispositifs ont progressivement été mis en place pour la favoriser comme les foyers sociaux éducatifs (FSE) en 1968, dans le cadre du développement de la vie scolaire. En 1991, l'octroi des libertés publiques aux lycéens a conduit à leur remplacement par la Maison des lycéens et a donné lieu à la création du Fonds de vie lycéenne destiné à financer les projets des élèves.

Ces dispositifs reposent sur une collaboration entre les collectifs d'engagement et les pouvoirs publics : les premiers sont systématiquement concernés par leur définition ou leur mise en œuvre. Les jalons historiques montrent que, depuis les années 1960, période d'apparition des programmes de soutien à l'initiative et d'aménagement du service national obligatoire pour en maintenir l'acceptabilité sociale, les principes qui les fondent n'ont pas réellement changé. Seules leurs caractéristiques techniques ont connu des modifications, mettant en évidence une logique de recyclage.

Conclusion

Le recours à l'approche par les instruments d'action publique permet de saisir dans leur globalité les modalités d'intervention publique en matière de citoyenneté dans les secteurs de l'éducation et de la jeunesse, dépassant ainsi les analyses segmentées portant sur un dispositif ou un secteur d'action publique et ouvrant sur une comparaison des choix parallèlement et successivement opérés. Le travail de classification qu'invite à réaliser cette

perspective d'analyse nécessite une identification des dispositifs existants, ce qui requiert une réflexion sur leurs frontières, mais aussi sur les caractéristiques propres de chacun des instruments au sein desquels ils sont classés et sur leurs modalités de définition. La portée de ce premier niveau d'analyse réside dans la densité des enjeux qui traversent les interventions publiques en matière de citoyenneté qu'elle met en évidence et l'hétérogénéité des réponses techniques qui les structurent, mais aussi l'existence de directions d'intervention relativement stables dans les deux secteurs étudiés. En effet, trois types d'instruments d'action publique ont été repérés : législatif et réglementaire, informatif et communicationnel ainsi que conventionnel et incitatif, qui sont articulés avec des dimensions particulières de la citoyenneté, principalement juridique, politique et civile. Les dispositifs qui en résultent constituent à la fois des prises en charge spécifiques d'enjeux structurels et contextuels et des trames d'expériences pour les jeunes auxquels les dispositifs s'adressent.

Pris dans leur ensemble, ils mettent en présence, ce qui ne signifie pas qu'ils les articulent, des conceptions différentes du rapport avec les institutions et les jeunes : de type vertical dans le cas de l'approche juridique et de type horizontal dans le cas des approches politiques et civiles et de la citoyenneté. Ces rapports ne sont pas structurés dans la même perspective et ne reposent pas sur les mêmes figures de la jeunesse ou sur les mêmes conceptions de l'utilisateur. Si l'individu en formation reste une figure dominante de l'action publique dans ce domaine, le plus souvent associée à celle de l'utilisateur contraint ou assujéti, à des savoirs et à des comportements, elle cohabite avec les catégories de la jeunesse comme ressource et de l'utilisateur actif dont les savoirs et les comportements sont sollicités pour l'institution et pour lui-même. Dans le cas de l'école, les dispositifs publics mobilisent deux conceptions contrastées de la construction et de l'exercice de la citoyenneté. La carrière des instruments analysés montre qu'ils ont leur temporalité propre d'actualisation par les pouvoirs publics, mais qu'ils ont aussi des carrières parallèles. Si les instruments traditionnels de type législatif et réglementaire, comme le règlement intérieur, sont les plus anciens, l'arrivée de nouveaux instruments ne s'est pas accompagnée de leur affaiblissement. Bien au contraire, ils ont été symboliquement réinvestis et techniquement réactualisés.

Cette situation résulte des contextes d'intervention publique et des manières dont les problèmes publics nécessitant un traitement relevant de la citoyenneté sont construits. C'est principalement la récurrence des

«crises», qu'il s'agisse de violences scolaires ou urbaines, de mobilisations juvéniles, d'expressions individuelles ou collectives qui perturbent le fonctionnement des institutions, d'identités ou de pratiques professionnelles, etc., qui semblent accompagner la référence aux différentes dimensions de la citoyenneté. Ces «crises» sont traduites en demandes qui émanent d'acteurs aux positions, aux intérêts et aux attentes hétérogènes, voire incompatibles, qu'une référence commune semble pouvoir résoudre. Le traitement de la demande accompagné du discours de nouveauté est notable dans les discours publics. Ces deux éléments remplissent des fonctions politiques, à travers l'affirmation d'un changement ou d'une rupture, et axiologique, à travers la réaffirmation de principes et de valeurs communes et témoignent, au moins symboliquement, de l'efficacité des pouvoirs publics dans la prise en charge des problèmes et faits sociaux identifiés.

Cependant, chacun d'eux pris dans leurs spécificités et l'ensemble qu'ils constituent sont traversés par des tensions entre des principes, des objectifs et des conceptions de la construction des comportements citoyens qui introduisent des incertitudes quant à leur efficacité et pèsent sur leur réappropriation par les acteurs concernés, qu'il s'agisse des professionnels de l'éducation et de la jeunesse ou des jeunes. Il reste, comme indiqué en introduction, qu'ils traversent les expériences juvéniles : que les élèves ou jeunes en soient spectateurs ou acteurs, y aient recours ou non, ces dispositifs délivrent un discours sur la citoyenneté et sont porteurs de pratiques qui interrogent les manières dont les pouvoirs publics pensent la place des jeunes. D'ailleurs, au niveau européen, les comparaisons pointent l'hétérogénéité des usages par les pouvoirs publics et des appropriations par les jeunes (Loncle *et al.*, 2012). Or, dans un contexte de renouvellement générationnel du corps électoral qui conduit au glissement de la figure du «citoyen déférent» à celle du «citoyen distant» des institutions (Tiberj, 2007), il importe de penser à long terme les effets de ces dispositifs sur le rapport à la citoyenneté en s'intéressant de près à ce qu'il se trame en leur sein. Cela passe non seulement par une analyse de leur mise en œuvre et des vécus juvéniles qui constituent des appropriations spécifiques de leurs caractéristiques sociales et techniques et les réinterrogent, mais aussi, en mobilisant une approche biographique par une analyse de leurs modes d'inscription au sein des parcours juvéniles et du sens qu'ils revêtent.

Notes

¹ Lascoumes et Simard proposent également la définition suivante : « un dispositif normatif, à la fois technique et social, ayant une vocation générique (applicable à un ensemble de situations) et porteur d'une conception concrète du rapport gouvernant/gouverné fondé sur une conception spécifique de la régulation » (2011, p.18). Voir aussi Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014.

² Pour Lascoumes et Simard (2011) « les instruments d'action publique sont rarement choisis en fonction de leur adaptabilité et de leur efficacité. Les différents secteurs ont tendance à montrer des préférences pour leurs propres types d'instruments « favoris » et à utiliser ceux-ci de manière répétée indépendamment de leur contribution réelle à la résolution des problèmes » (p.12).

³ Au sujet des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne, Halpern et Le Galès notent la difficulté à classer certains instruments, en particulier, ceux qui combinent plusieurs dimensions (Halpern et Le Galès, 2001).

⁴ Pour une raison de longueur, l'article ne présente pas les programmes d'éducation à la citoyenneté. Actuellement, les élèves reçoivent un enseignement tout au long de leur parcours scolaire.

⁵ Depuis la loi n°97-1027 du 10 novembre 1997 relative à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales.

⁶ Décret n°91-173 du 18 février 1991 relatif aux droits et obligations des élèves dans les établissements publics locaux d'enseignement du second degré.

⁷ Code du service national : article 1^{er} bis : Dispositions relatives au service civique- L120-1 créé par Loi n°2010-241 du 10 mars 2010, article 8.

Références bibliographiques

Bacqué, Marie-Hélène et Yves Sintomer (dir.). 2011. *La démocratie participative. Histoire et généalogie*. Paris, La Découverte.

Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey et Yves Sintomer (dir.). 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris, La Découverte.

Ballion, Robert. 1998. *La démocratie au lycée*. Paris, ESF.

Barrère, Anne. 2006. *Sociologie des chefs d'établissement. Les managers de la République*. Paris, Presses universitaires de France.

Barrère, Anne et Danilo Martuccelli. 1998. « La citoyenneté à l'école : vers la définition d'une problématique sociologique », *Revue française de sociologie*, 34 (4) : 651-671.

Becquet, Valérie. 2017. « Citoyenneté », dans Agnès Van Zanten (dir.), *Dictionnaire de l'éducation*. Paris : Presses universitaires de France.

Becquet, Valérie. 2014. « L'école face à la citoyenneté : quelles évolutions de l'action publique ? », dans Martine Meskel-Cresta, Jean-François Nordmann, Philippe Bongrand, Catherine Boré, Séverine Colinet et Marie-Laure Elalouf (dir.), *École et mutation. Reconfigurations, résistances, émergences*, Bruxelles : De Boeck : 109-118.

Becquet, Valérie. 2012. « Politiques de citoyenneté : constats, finalités et outils », dans Valérie Becquet, Patricia Loncle et Cécile Van de Velde C. (dir.), *Politiques de jeunesse : le grand malentendu*, Nîmes : Champ social : 165-186.

- Becquet, Valérie (dir.). 2011. *L'expérience du service civil volontaire à Unis-Cité : quels enseignements pour le service civique ?*, Paris, INJEP.
- Becquet, Valérie 2007. *10 ans de conseils de la jeunesse. De l'expérimentation à la reconnaissance institutionnelle*, Paris, INJEP.
- Blatrix, Cécile. 1998. « L'apprentissage de la démocratie. Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes », dans CURAPP, *La politique ailleurs*. Paris, Presses universitaires de France : 72-87.
- Blondiaux, Loïc. 1999. « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », dans Loïc Blondiaux, George Marcou et François Rangeon (dir.), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*. Paris, Presses universitaires de France : 367-404.
- Blondiaux, Loïc et Yves Sintomer. 2002. « L'impératif délibératif », *Politix*, 57 : 17-35.
- Cantelli, Fabrizio et Jean-Louis Génard. 2007. *Action publique et subjectivité*. Paris, LGDJ.
- Condette, Jean-François. 2004. « Les Lycéens revendiquent le droit à la parole. La nécessaire réforme du régime disciplinaire français à la fin du XIXe siècle », *Les sciences de l'éducation pour l'ère nouvelle*, 4 : 35-59.
- Crépin, Annie. 2009. *Histoire de la conscription*. Paris, Gallimard.
- Gratacap, Olivier. 2014. « De la prise d'initiative à l'institutionnalisation de l'Initiative Jeunesse », dans Valérie Becquet (dir.), *Jeunesses engagées*. Paris : Syllepses : 169-185.
- Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès. 2014. *L'instrumentation de l'action publique*. Paris, Presses de la FNSP.
- Halpern Charlotte et Patrick Le Galès. 2011. « Pas d'action autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 61(1) : 51-78.
- Hénaff, Gaël et Pierre Merle (dir.). 2003. *Le droit et l'école. De la règle aux pratiques*. Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Labadie, Francine. 2001. « L'évolution de la catégorie jeunes dans l'action publique depuis vingt-cinq ans », *Recherches et prévisions*, 65 : 19-29.
- Lascoumes Pierre et Patrick Le Galès. 2004. *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, Pierre et Louis Simard. 2011. « L'action publique au prisme des instruments », *Revue française de science politique*, 61 (1) : 5-22.
- Lesauvier, Brice et Laurence Gavarini. 2011. *L'accompagnement des jeunes ayant moins d'opportunités. L'exemple du programme Envie d'agir*. Paris, INJEP.
- Loncle, Patricia et al. 2012. *Youth participation in Europe. Beyond discourses, practices and realities*. Bristol, The Policy Press.
- Loncle, Patricia. 2003. *L'action publique malgré les jeunes : les politiques de jeunesse en France de 1870 à 2000*. Paris, L'Harmattan.
- Loncle, Patricia. 2008. *Pourquoi faire participer les jeunes ? Expériences locales en Europe*. Paris, L'Harmattan.
- Merle, Pierre. 2003. « Les nouveaux règlements intérieurs des établissements scolaires », *Carrefours de l'éducation*, 15 : 2-21 et 16 : 3-14.
- Merle, Pierre. 2001. « Les droits des élèves. Droits formels et quotidien scolaire des élèves dans l'institution éducative », *Revue française de sociologie*, 42(1) : 81-15.
- Miralles, Jean-François et al. 2006. *Les jeunes dans la vie locale : la participation par l'action*. Paris, INJEP.
- Percheron, Anne et René Rémond (dir.). 1991. *Âge et politique*. Paris, Economica.

Rossini, Nathalie et Alain Vulbeau. 1994. *Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes. À la recherche d'un dispositif de participation*. Paris, ANACEJ/IDEF.

Soussan, Michel. 1988. « Vie scolaire : approche sociohistorique », *Revue française de pédagogie*, 83 : 39-49.

Tiberj, Vincent. 2017. *Les citoyens qui viennent. Comment le renouvellement générationnel transforme la politique en France*. Paris, Presses universitaires de France.

Weber, Max. 1956. *Économie et société*. Paris, Plon.