

L'APPRENTISSAGE DE LA DÉMOCRATIE

LES CONSEILS MUNICIPAUX D'ENFANTS ET DE JEUNES

PAR

Cécile BLATRIX

Allocataire de Recherche
Université Paris 1-Panthéon Sorbonne

“Le conseil municipal d'enfants constitue un lieu d'éducation civique vivante et complémentaire à l'action de l'école et des associations. Il permet notamment aux jeunes de définir eux-mêmes des politiques adaptées à leurs besoins, d'élaborer des projets et de les mettre en œuvre”¹. Le développement du nombre de Conseils Municipaux d'Enfants et de Jeunes en France depuis le début des années 80² renvoie à une double idée : il s'agirait à la fois de permettre l'expression des “enfants” et des “jeunes” sur tous les problèmes qui les concernent directement, et d'un apprentissage de la citoyenneté, une sorte d'instruction civique “grandeur nature”. Cette démarche peut être mise en parallèle avec le développement d'autres structures, visant à faire intervenir des catégories d'acteurs traditionnellement “exclus” du jeu politique : conseils d'étrangers associés³, conseils de “sages”... Le caractère innovant, de ces initiatives faisant intervenir des acteurs habituellement non habilités à prendre part au jeu politique, est souvent mis en avant par les élus. De fait, considérer désormais des enfants non seulement comme capables de prendre la parole pour défendre des

1. “Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes”, *Guide pratique de l'élu*, n° 25, Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, Direction générale des collectivités locales, juillet 1992, p. 6. Je remercie Daniel Gaxie, Gérard Mauger et Dominique Memmi pour leurs remarques sur les premières versions de cet article.

2. On utilisera dans la suite du texte le sigle générique de “CMEJ”. On verra cependant que les dénominations sont très diverses.

3. Voir Delemotte (B.), Chevallier (J.), *Etranger et citoyen, Les immigrés et la démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 1996.

intérêts propres, mais plus généralement comme aptes à exercer "le métier d'élu", à l'instar de leurs aînés, constitue un véritable coup de force symbolique.

Faisant intervenir de "nouveaux acteurs" dans le jeu politique, les CMEJ peuvent au premier abord être appréhendés comme une forme atypique de participation politique. Or ces instances, dont la création ou l'annulation sont à la discrétion des élus, sont en fait au cœur de la norme. Tout le paradoxe de ces conseils réside en effet dans le fait que loin de résulter de revendications de la part des enfants, cette participation leur est "octroyée" (I).

Cependant on ne saurait pour autant réduire les CMEJ à de simples opérations de communication politique dans la mesure où ces initiatives produisent des effets, notamment en terme de participation politique (II)⁴.

I - UNE INNOVATION AU CŒUR DE LA NORME

Par leur seul intitulé, qui met en scène des catégories d'acteurs — les "enfants" et les "jeunes" — habituellement non habilitées à prendre part au jeu politique, les CMEJ paraissent relever d'une forme d'action politique nouvelle, non-orthodoxe, voire non-conventionnelle. Or depuis leur apparition en 1979, les CMEJ semblent connaître une évolution caractérisée par un développement de leur nombre et une tendance à l'institutionnalisation. L'observation de leur fonctionnement montre qu'il s'agit en fait d'une participation octroyée par les élus locaux, à travers des structures dont le fonctionnement est calqué sur le modèle du Conseil Municipal adulte. Loin de constituer des lieux de contestation du pouvoir municipal, les CMEJ sont au contraire une source de profits politiques pour les élus qui les mettent en place.

A) Les CMEJ, entre innovation et institutionnalisation

C'est en 1979, que l'on situe généralement le premier conseil municipal d'enfants à Schiltigheim (Bas-Rhin). Le maire, Alfred Müller, est un ancien enseignant qui a remporté les élections municipales en 1977 entouré d'une équipe d'Union de la Gauche. Alfred Müller est maintenant président de l'Association Nationale des Conseils d'Enfants et de Jeunes (ANACEJ), la directrice de l'asso-

4. L'analyse présentée ici est le fruit d'un travail d'enquête conduit en 1995 et 1996. Une série d'entretiens a été effectuée auprès des élus — adultes, mais aussi "enfants" ou "jeunes" — de dix communes en Savoie et dans le département du Rhône, dont le choix a été effectué en fonction de plusieurs préoccupations : milieu rural/urbain, couleur politique de l'équipe municipale, conseil enfant/jeunes, avec ou sans maire, tranche d'âge et mode de désignation retenus... L'enquête s'est également orientée vers l'Anacej (Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes) où ont été mis à notre disposition, outre divers documents concernant l'activité de l'association et la liste des conseils, les travaux déjà réalisés sur les CMEJ. Que toutes ces personnes soient ici remerciées pour l'aide qu'elles ont bien voulu m'apporter.

ciation étant une de ses collaboratrices de l'époque⁵. L'ANACEJ dénombre aujourd'hui plus de 700 CMEJ, dont 340 dans des communes adhérentes. En outre, ce type de structure tend de plus en plus à dépasser le seul cadre communal puisqu'on voit apparaître des conseils généraux (par exemple dans le département de la Savoie), des conseils régionaux et même des structures intercommunales de jeunes (ex. : le SIVOM Jeunes du Beaufortin en Savoie).

Le tableau ci-dessous montre un développement rapide des CMEJ ces cinq dernières années.

1979	1987	1988	1990	1992	1994
1	35	84	200	650	740

(Sources : documents Anacej)

Le développement des CMEJ paraît transcender les clivages politiques traditionnels, dans la mesure où l'on en trouve aussi bien dans des communes classées "à droite" que dans des communes classées "à gauche", et qu'ils ne semblent être l'apanage d'aucune force politique particulière⁶.

Le mouvement "CMEJ" est marqué par l'hétérogénéité de ces structures. On regroupe derrière ce sigle générique des conseils très différents. Les tranches d'âge, les dénominations retenues (conseil municipal junior, conseil communal des enfants, comité consultatif de la jeunesse...), le mode de fonctionnement adopté (mode d'élection, durée du mandat, budget...), sont eux aussi extrêmement variables et reflètent des prises de position quant à ce que doit être un CMEJ. L'absence de cadre juridique précis en la matière, tout en

5. Cette dernière relate l'expérience de Schiltigheim dans un ouvrage qui fait partie de la "mémoire" des CMEJ : Jodry (C.), *A treize ans, déjà citoyen ! Le conseil municipal des enfants à Schiltigheim*, Paris, Syros, 1987. Sur la naissance des CMEJ, voir également : Koebbel (M.), *Le champ des conseils de jeunes*, op. cit., p. 4. Selon la plaquette de présentation de l'ANACEJ, les conseils "ont été inspirés par des mouvements pédagogiques (les Francas, les Cemea, l'Icem Freinet...), des urbanistes, des psychanalystes (Françoise Dolto), des chercheurs (Marie-José Chombart de Lauwe...)"

6. Si l'on insiste volontiers à l'Anacej sur l'idée que des communes de toute obédience politique mettent en place des CMEJ, (l'association elle-même est présentée comme regroupant des communes de toutes tendances), l'ouvrage d'Alain Vulbeau et de Nathalie Rossini apporte quelques indications plus fines sur ce point. Ainsi ce sont plutôt des villes de gauche qui accueillent des CMEJ avec 58% des villes de gauche contre 34 % de villes de droite. "A l'intérieur des formations de gauche, c'est le Parti Socialiste qui détient le plus de villes puisqu'à lui seul, ce parti compte 284 villes hébergeant des CMEJ sur un total de 630 conseils et sur un total de 363 villes de gauche. Le Parti Communiste avec 28 villes représente 5% de l'ensemble. A droite ce n'est pas un parti qui s'impose mais le bloc des "divers droite" avec 105 villes soit 1 ville sur 6. Les deux formations principales de la droite représentent respectivement 10% pour l'UDF et 6% pour le RPR". Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes : à la recherche d'un dispositif de participation, Paris, Anacej-Idef-Fas, 1994, p. 128.

offrant une grande latitude aux élus, donne lieu à une lutte pour la définition des CMEJ, qui trouveront différentes justifications d'une commune à l'autre⁷. Parallèlement, les CMEJ connaissent une tendance à l'institutionnalisation.

Ainsi qu'on le souligne volontiers à l'Anacej et comme le montre la chronologie ci-dessous, le mouvement des CMEJ a assez vite rencontré le soutien des pouvoirs publics. On observe depuis le début des années 80 une objectivation des CMEJ, à travers des textes, discours, manifestations, documents... à caractère "officiel".

- Dès 1984, le Conseil National de Prévention de la Délinquance s'intéresse à ces expériences et finance un film sur les expériences de Schiltigheim et d'Epinal, incitant les communes à créer des conseils d'adolescents. Apparaissent ainsi des conseils dans des villes nouvelles.

- En 1987 deux associations sont créées pour soutenir et développer les conseils : l'ANCME (Association Nationale pour les Conseils Municipaux d'Enfants) et la CVCJ (Convention des Villes pour les Conseils de Jeunes).

- Une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 29 novembre 1988 invite les préfets à encourager et à recenser le développement et au recensement des CMEJ⁸.

- A partir des élections municipales de 1989, de nombreuses communes mettent en place des CMEJ.

- 1990 : fusion de la CVCJ et de l'ANCEM et naissance de l'ANACEJ.

7. Cette absence de cadre juridique peut parfois donner lieu à certaines dérives. C'est ainsi qu'à Narbonne les enfants de parents étrangers se sont vus interdire de voter, pratique sanctionnée par le Conseil d'Etat. Voir sur ce point Romi (R.), "Les conseils municipaux d'enfants : une situation de non-droit ?", *Les Petites Affiches*, 3 juillet 1991, n° 79, p. 13, et Ardit (M.), "Plus de conseil municipal d'enfants à Narbonne", *Territoires*, n° 354, janvier 1995, pp. 6-7.

8. Selon la circulaire, l'intérêt de telles structures est double : "En premier lieu, comme toute autre commission extra-municipale ou toute association, le conseil municipal d'enfants peut traduire auprès des élus communaux, les aspirations, les revendications ou les doléances d'une catégorie d'administrés qui, en l'occurrence, ne peut être représentée en tant que telle au sein du conseil municipal. Cette instance consultative est donc un moyen privilégié d'aborder et de traiter un certain nombre de questions qui intéressent directement la jeunesse. En second lieu, le conseil municipal d'enfants peut jouer utilement un rôle éducatif et pédagogique en permettant de promouvoir l'instruction civique et d'introduire plus efficacement les enfants dans la vie sociale quotidienne. A cet égard, il pourrait être un interlocuteur valable pour coordonner les actions de sensibilisation des enfants et des adolescents notamment dans les domaines de la santé et de la sécurité. Plus particulièrement, le recours à une structure représentative des enfants pourrait être l'une des mesures à prendre afin d'assurer une meilleure prévention des problèmes de sécurité que peuvent rencontrer les enfants, dans le cadre de leurs activités scolaires ou extra-scolaires. Je vous demande donc d'appeler l'attention des maires sur cette formule qui, par ses avantages, ne peut que favoriser le développement de la démocratie locale."

- En 1992 le Ministère de la Jeunesse et des Sports et l'Anacej organisent à La Villette une grande fête des conseils. Cette même année la Direction Générale des Collectivités Locales publie un "Guide pratique de l'élu" consacré aux CMEJ⁹. Cette période semble correspondre à un temps fort dans le développement des conseils.

- En 1994, à la suite de la consultation nationale des jeunes, le Premier Ministre propose la généralisation de conseils communaux de jeunes dans les villes de plus de 3500 habitants¹⁰.

- Le 15 février 1995 Charles Pasqua présente en Conseil des ministres un projet de loi mettant en œuvre cette mesure. Le projet, mis en sommeil, serait actuellement à nouveau à l'ordre du jour selon les informations circulant à l'Anacej.

Le phénomène des CMEJ semble donc en développement constant. Susceptible d'être institutionnalisée et généralisée à toutes les communes de plus de 3500 habitants, cette démarche s'étend peu à peu à toutes les collectivités territoriales. Les actions des pouvoirs publics en faveur du développement des CMEJ peuvent être mises en parallèle avec d'autres initiatives en direction de la jeunesse, comme la consultation nationale des jeunes lancée en 1994 par Edouard Balladur. On retrouve en effet dans ces deux types d'initiatives la même démarche dans la mesure où elles renvoient toutes deux à une mise en scène de la participation des jeunes aux débats et décisions politiques. Dans les deux cas, les représentants habituels de la jeunesse sont court-circuités, cependant qu'est affichée la volonté de donner directement la parole aux jeunes¹¹.

Une des caractéristiques essentielles des CMEJ renvoie en effet à l'origine de leur mise en place. Il s'agit d'initiatives émanant des seuls maires.

9. *Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes*, Guide pratique de l'élu, n° 5, DGCL, juillet 1992, 18 p.

10. Parmi les mesures visant à "améliorer la citoyenneté", il est en effet proposé de "Rendre obligatoire, par un projet de loi, l'institution auprès du Conseil Municipal dans les communes de 3500 habitants et plus, d'un conseil communal de la Jeunesse composé de jeunes de moins de 25 ans domiciliés dans la commune. Ce conseil sera systématiquement consulté par les autorités municipales sur les affaires de la commune concernant la jeunesse. Il pourra émettre toute proposition. Il établira, chaque année, un rapport qui sera débattu au Conseil Municipal et publié au recueil des actes administratifs de la commune." L'objectif affirmé est "d'associer le plus étroitement possible les jeunes à la vie de la cellule démocratique qu'ils connaissent le mieux, la commune."

11. Voir Mauger (G.), "La consultation nationale des jeunes. Contribution à une sociologie de l'illusionisme social", *Genèses*, n° 25, déc. 1996, pp. 91-113.

B) Une participation octroyée

Par delà leur diversité, les CMEJ présentent un certain nombre de caractéristiques communes, notamment quant à l'origine de leur mise en place. La création de CMEJ dans une commune ne résulte jamais des revendications d'enfants, de parents, ou d'associations de jeunesse. Il s'agit dans tous les cas d'une participation octroyée, de porte-parole de la jeunesse que les élus se donnent eux-mêmes. Les CMEJ prennent généralement la forme de commissions extra-municipales, dont la création ou l'annulation sont à la discrétion du maire : en cas de changement d'équipe municipale, il est fréquent que l'expérience ne soit pas reconduite. Les jeunes élus siègent souvent sous la présidence du "vrai" maire, ou d'un élu chargé de la Jeunesse ou de l'éducation généralement assisté de bénévoles. Tout en étant calqués sur le modèle des conseils municipaux adultes, les CMEJ sont toutefois encadrés dans certaines limites.

1. Des Conseils municipaux miniatures...

Le fonctionnement des CMEJ reproduit largement le fonctionnement des conseils municipaux adultes : les jeunes élus siègent dans les locaux de la mairie (souvent dans la salle du conseil), travaillent en commissions, élisent parfois un maire¹²... Le mode de désignation reproduit également le modèle des élections municipales. Les jeunes ou les enfants procèdent généralement à des élections, qui sont l'occasion de se familiariser avec tous les éléments constitutifs de la "technologie de la vertu"¹³ : campagne électorale en règle avec réalisation d'affiches et de programmes par les enfants eux-mêmes, cartes d'électeur, isoloir et vote à bulletin secret...

Si la plupart du temps ces élections ont lieu dans les établissements scolaires, certains élus tiennent cependant à ce que les élections se déroulent symboliquement à la mairie. Mais dans presque tous les cas de figure, le corps électoral est constitué des élèves d'une ou plusieurs tranches d'âge des établissements scolaires. Cette habitude d'élire les jeunes conseillers dans le cadre des établissements scolaires semble ainsi s'être peu à peu imposée comme allant de soi¹⁴. Or ce choix s'est opéré au détriment de systèmes de désignation associant davantage le milieu associatif concerné par le secteur jeunesse. Ainsi à Schiltigheim, le système retenu combinait des élections dans les écoles, mais aussi au sein des centres socio-culturels de la commune, ainsi que le relate Claire Jodry : "*Nous tenons beaucoup à ce que les enfants ne soient pas seulement élus dans les écoles. C'est la condition de la diversité car les enfants des milieux les plus populaires sont plus facilement élus dans les centres socio-culturels. (...) Quelquefois, l'encadrement adulte projette son idée de l'enfant*

12. Il semble que les cas de CMEJ avec maire soient minoritaires.

13. Garrigou (A.), *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, PFNSP, 1992.

14. Même dans les cas où l'élection proprement dite a lieu en mairie, la campagne électorale et la désignation des candidats se font toujours dans les classes.

*représentatif, au risque, s'il n'y prend pas garde, d'appuyer la candidature de tel ou tel. Inconsciemment, c'est le prestige de l'école qui est en jeu*¹⁵.

Les responsables des associations de jeunesse déplorent cette orientation en ce qui concerne le mode de désignation, qui en pratique tend à court-circuiter leur action : *"En se référant trop au modèle du conseil municipal, les concepteurs des conseils ont oublié de penser les passerelles entre les jeunes élus et leurs électeurs, entre les conseils, les lieux d'accueil des jeunes et les associations de jeunesse, réduisant par là la dimension sociale des conseils"*¹⁶. De fait, les conseils ayant adopté une autre démarche semblent aujourd'hui être très minoritaires.

C'est le cas du comité consultatif de la jeunesse de Villeurbanne qui, d'après l'élue en charge de la jeunesse à l'époque de sa création, a pour autre caractéristique le fait d'avoir été demandé par les jeunes eux-mêmes à la suite de l'organisation d'un forum de la citoyenneté en 1992 avec la participation des associations de jeunesse de la ville. La préparation de ces rencontres incita à opter pour un conseil consultatif de la jeunesse, constitué de trois "collèges" : délégués d'élèves de collèges et lycées (élus par le conseil de délégués de leur établissement), responsables d'associations (associations de jeunes des quartiers, associations étudiantes, socio-éducatives...), et jeunes intéressés à titre individuel. Ce système est censé permettre une plus grande ouverture, notamment à l'égard de ceux qui sont sortis du système scolaire, et donc une plus grande "représentativité"¹⁷...

La démarche consistant à "donner la parole aux jeunes" en s'adressant directement à eux est difficilement critiquable, sauf à accepter le risque de passer pour un adversaire de la démocratie. Ainsi la représentativité des jeunes élus ne fait l'objet d'aucune remise en cause. Or parler des "enfants" ou des "jeunes" comme de groupes homogènes dotés d'intérêts communs pose certains problèmes dont le moindre n'est pas de gommer les différences qui peuvent exister entre les membres de ces groupes¹⁸. Le jeune immigré, fils d'ouvrier, habitant un quartier "difficile" et en situation d'échec scolaire et le fils de médecins à fort capital économique et culturel, sont ainsi censés se retrouver dans la même assemblée pour défendre des intérêts identiques... : *"La grosse difficulté c'était, comment tenir une réunion entre un bac + 5 bien français et un jeune d'un quartier en situation de rupture ; c'est très dur, mais on y est arrivé"*. (ancienne élue chargée de la jeunesse, professeur d'histoire-géographie, Villeurbanne). En outre on notera que les conseils de jeunes qui élisent leurs représentants au sein des seuls établissements scolaires

15. Jodry (C.), *A 13 ans, déjà citoyen ! op. cit.*, p. 43.

16. Anacej, "C'est une chance qui nous est donnée", article rédigé pour la Ligue des Droits de l'Homme, octobre 1993.

17. Outre le cas de Villeurbanne, on peut citer Epinal qui présente un mode de fonctionnement similaire, et Issy-les-Moulineaux (système basé sur le volontariat).

18. Voir Bourdieu (P.), "La jeunesse n'est qu'un mot", in *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1988, pp. 143-160.

excluent de fait les jeunes travailleurs qui pratiquement ne peuvent être ni électeurs ni élus.

Plus généralement il semble bien que l'accès au CMEJ varie en fonction de l'origine sociale. Si la recherche conduite ici n'a pas permis de répondre de manière satisfaisante à cette question¹⁹, un certain nombre de travaux s'accordent pour montrer que, si toutes les catégories sociales semblent à peu près présentes au sein des CMEJ, certaines catégories restent nettement surreprésentées²⁰. Les chances d'accès aux conseils augmentent avec l'origine sociale. Néanmoins le profil social des "enfants" et des "jeunes" ne reproduit pas exactement la division sociale de l'accès aux instances de pouvoir local chez les adultes, dans la mesure où l'on note une plus grande ouverture, notamment en direction des milieux populaires, avec la présence d'un certain nombre d'enfants d'origine immigrée, ainsi qu'une présence féminine nettement plus importante que dans les conseils municipaux adultes.

Mis en place par les maires sur le modèle des conseils municipaux adultes, les CMEJ n'en présentent pas moins certaines spécificités, liées à l'idée qu'ils représentent les intérêts d'une nouvelle catégorie d'acteurs.

2. Définitions pratiques de "l'enfance" et de la "jeunesse"

Les CMEJ renvoient de fait à une construction de l'enfance et de la jeunesse, et des questions qui les concernent respectivement. Leurs activités se can-

19. Des questionnaires à faire remplir par les jeunes conseillers ont été adressés à toutes les communes sur lesquelles l'enquête a porté. Le faible retour (quatre communes seulement sur dix, avec des retours souvent incomplets) et le risque d'erreur lié à la difficulté d'interpréter certaines données fournies par des enfants, manifestement approximatives, quant à la profession de leurs parents, nous ont conduit à renoncer à exploiter ces résultats.

20. Un rapport sur la participation des jeunes à la vie de la cité remis le premier février 1993 au secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés, indique qu'"il y a une prédominance, malgré tout, des enfants de cadres moyens et aussi de ceux dont les parents sont impliqués dans la vie associative." Le rapport note cependant une "tendance à la démocratisation au fil des années, la représentation des milieux populaires ou des enfants étrangers augmentant légèrement." Perrier (J.), *La participation des jeunes à la vie de la cité*, Ministère des Affaires Sociales et de l'Intégration, 1er février 1993. D'autres auteurs notent une participation non négligeable des enfants d'élus locaux voire de maires au CMEJ, de même qu'une forte participation des enfants dont les parents sont investis dans le monde associatif et politique. Millet (F.), *La socialisation politique des enfants, Les conseils municipaux d'enfants en Essonne*, Thèse de Doctorat de Sociologie, Université Paris VII Denis Diderot, sous la dir. de Claude Prévost, mai 1995, p. 215. Une étude portant sur une dizaine de conseils de l'Est de la France dégage les mêmes tendances : la comparaison des catégories socio-professionnelles des pères des jeunes élus avec celle de la population française, met en évidence une nette surreprésentation des professions intermédiaires, des cadres et professions intellectuelles supérieures et une sous-représentation des fils d'ouvriers et de chômeurs. L'origine sociale des jeunes élus s'élève manifestement avec la taille de la commune. Koebbel (M.), *L'implication de la jeunesse dans les lieux de décision collective : la région Alsace*, Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports, Colmar, 1983.

tonnent en pratique à ce qui est considéré comme étant proprement de leur ressort, à l'exclusion de toute question qui remettrait en cause ce découpage générationnel du monde social.

Les thèmes autour desquels sont mises en place des commissions permettent de dessiner le contour des activités des conseils d'enfants. "Sports", "jeux", "loisirs", "animation"... sont les thèmes qui reviennent le plus souvent dans les commissions, avec des réalisations comme la création de circuits pédestres, de pistes cyclables près des écoles, de pistes de skate-board... Des commissions "vie scolaire", travaillent souvent sur des problèmes tels que le poids des cartables, l'absence de jeux à disposition des élèves dans les cours de récréation, la variété des menus à la cantine scolaire... On trouve également assez souvent des commissions "Environnement" ou "cadre de vie" : affiches pour la propreté dans la ville, réalisation de poubelles "amusantes"... sont des exemples des réalisations les plus courantes en la matière ; enfin des commissions "Solidarité", "entraide", voire "gentillesse" mettent parfois en place des actions de soutien aux "défavorisés", aux personnes âgées, aux handicapés, aux "pays en voie de développement"... par des affiches, spectacles, collectes... Les activités des conseils de jeunes se distinguent des conseils d'enfants essentiellement par la présence de certains thèmes comme le sida, la drogue (actions d'information et de prévention avec projection de films, débats, affiches...). Au total ce sont l'animation, les sports et l'environnement qui reviennent le plus régulièrement.

Ainsi l'activité des jeunes conseillers ne constitue pas un apprentissage de l'activité d'un élu adulte. Des questions telles que l'urbanisme, la fiscalité et le budget local, avec lesquelles les conseils pourraient pourtant permettre de se familiariser, ne sont pas abordées²¹. Plus généralement c'est une vision "aseptisée" du monde social, dépourvue de clivages sociaux et/ou politiques, qui prévaut. Cet état de fait doit être relié à l'impératif d'apolitisme que mettent fréquemment en avant les élus comme condition du bon fonctionnement des CMEJ. Cette orientation des conseils permet en effet aux élus qui les mettent en place de prévenir les critiques en terme de manipulation des enfants. Cette orientation est aussi celle qui est privilégiée à l'Anacej à travers les thèmes de travail qui sont proposés chaque année aux CMEJ des communes adhérentes. Elle doit également être rapprochée de l'idée selon laquelle les CMEJ seraient d'abord un lieu privilégié d'information et de sensibilisation des enfants et des jeunes sur certains thèmes comme la santé et la sécurité, idée traduite dans la circulaire du 29 novembre 1988 (cf. *supra*).

Il convient enfin de relever l'absence totale d'affrontements, ou de remise en cause de l'activité des élus adultes par les "enfants" ou les "jeunes", par le biais des CMEJ. Bien au contraire, l'exigence d'apolitisme proclamée par les élus, n'empêche pas que les CMEJ soient ponctuellement associés à certaines actions de la municipalité adulte quand les intérêts de la commune imposent une mobilisation de sa population.

21. Les CMEJ fonctionnent soit avec des sommes attribuées au cas par cas en fonction des projets des jeunes élus (surtout dans les petites communes), soit avec des budgets qui peuvent s'élever jusqu'à 50 000 francs (ex. : Caluire-et-Cuire dans le Rhône).

Par exemple à Albens (Savoie), un projet de centre de stockage de déchets oppose la municipalité aux autorités préfectorales, la commune ayant été retenue parmi cinq sites possibles. Lors d'une réunion de leur conseil, les enfants sont invités à réfléchir à la manière dont ils pourraient s'associer aux actions des adultes pour empêcher la réalisation de ce projet. Finalement il est décidé de faire signer une pétition par tous les enfants du collège au nom du conseil municipal enfants.

A la fois très semblables aux conseils municipaux adultes dans leur fonctionnement, mais largement encadrés et cantonnés à un champ d'activités bien délimité, les CMEJ ne peuvent être compris qu'en relation avec les effets, escomptés ou non, que produit leur fonctionnement pratique.

II - LES EFFETS POLITIQUES DE STRUCTURES "APOLITIQUES"

Le développement des CMEJ renvoie à la fois aux logiques de la compétition politique, et à une volonté de re-légitimation de l'ordre politique local liée au développement parmi le personnel politique, de l'idée d'une "crise de la démocratie représentative". Cependant le fonctionnement des CMEJ n'est pas sans produire des effets en terme de participation politique.

A) *Compétition politique et mise en scène de la participation*

L'octroi de cette participation aux "enfants" et aux "jeunes" par les élus locaux est largement mis en avant par ces derniers, pour lesquels il ne s'agit nullement de dissimuler ce que ces instances doivent à leur initiative, bien au contraire. Le discours des élus est marqué par une rhétorique de l'innovation, voire de l'avant-garde, où l'on s'attache à souligner l'originalité de la démarche : ainsi les élus réussissent toujours à démontrer que "leur" CMEJ est le premier en quelque chose (dans le département, dans une commune de moins de 500 habitants, dans une commune de plus de X habitants, etc.).

L'ancien élu initiateur du CME d'Albens raconte ainsi la naissance du conseil : *"Pour le maire, ça apportait qu'il innovait dans le département... et comme on était pratiquement les premiers..."*. A Villeurbanne le conseil d'enfants a été mis en place en 1988 : *"C'était une idée de Charles Hernu qui avait vu ça dans d'autres villes (...) Si vous voulez ce qui a généré ce conseil au départ c'est une approche un peu médiatique des choses"*²².

Le caractère éminemment symbolique des CMEJ — quelle que soit, par ailleurs, la réalité de leurs réalisations — apparaît clairement. L'image de "pureté" et "d'innocence" attachée traditionnellement à l'enfance rejaille sur ceux qui les mettent en place. Ne dit-on pas que "la vérité sort de la bouche des enfants" ? Les CMEJ bénéficient ainsi d'une image valorisée et valorisante

22. Entretien avec le premier adjoint au maire chargé de l'éducation et de la petite enfance, le 16/07/96.

pour les élus, source de profits symboliques, comme en atteste l'importante couverture médiatique à laquelle ces initiatives donnent souvent lieu au niveau local. Les articles de presse (essentiellement régionale) rendant compte de l'activité des conseils sont souvent conservés dans une sorte de "press-book". Les enfants sont généralement associés à toutes les cérémonies officielles et autres commémorations en tant que "personnalités locales", figurant aux côtés du maire adulte et arborant leur propre écharpe tricolore.

A travers les CMEJ, les élus se mettent en scène au moins autant qu'ils mettent en scène les enfants. Les CMEJ semblent ainsi permettre aux élus de se positionner à "l'avant-garde démocratique", parmi ceux qui "donnent la parole" à leurs administrés quels qu'ils soient, et pas seulement au moment des élections. Cette initiative s'inscrit dans certaines communes dans une démarche plus générale visant à "mieux associer les citoyens à l'exercice du pouvoir local".

Ainsi à Villeurbanne (Rhône) où le conseil d'enfants avait été mis en place dès 1987 par Charles Hernu, on trouve également depuis 1993 un Comité Consultatif de la Jeunesse (cf. *supra*). Encore plus récemment, ont été instaurés des conseils de quartier, initiative présentée dans la presse locale comme "un nouvel outil de démocratie participative inscrit au rang de priorité par la majorité municipale"²³. Un adjoint au maire, délégué à la démocratie locale et à la citoyenneté, est chargé de leur organisation...

A Amplepuis (Rhône), qui est l'une des 41 communes ayant organisé un référendum communal depuis la légalisation de ce type de consultation par la loi du 6 février 1992, on trouve en plus du conseil d'enfants une élue chargée de la démocratie locale, ainsi que des maires de quartier. Un cahier de doléances est constamment mis à disposition des habitants en mairie pour qu'ils puissent s'exprimer.

La ville d'Aix-les-Bains (Savoie) fournit un autre exemple de cette logique de "mieux-disant démocratique". Comme l'explique le jeune élu chargé du CMJ, "la nouvelle municipalité est axée sur la démocratie locale, c'est-à-dire qu'on a été élus par les Aixois, mais il est hors de question d'oublier les Aixois pendant la durée du mandat". C'est dans cette perspective que le CMJ, mis en place par la municipalité précédente, a été maintenu, cependant qu'étaient créés un conseil de sages et des commissions extra-municipales thématiques (finances, travaux, sécurité, transports...).

Le développement parmi les élus de la croyance dans le caractère indispensable du recours à des formes de plus en plus sophistiquées de communication politique pour pouvoir l'emporter dans la compétition électorale, est un phénomène aujourd'hui bien connu²⁴. Le recours à de "nouvelles" formes d'exercice du pouvoir local devient pour ses détenteurs un enjeu dans une logique de

23. *Le Progrès*, 22/02/1996.

24. Erik Neveu analyse les différentes causes de la fortune sociale du mythe communicationnel. Neveu (E.), *Une société de communication ?* Paris, Montchrestien, 1994. Jean-Baptiste Legavre montre le rôle des différents professionnels de la communication dans la confortation de cette croyance. Legavre (J.-B.), "L'horizon local de la communication politique. Retour sur la diffusion d'une expertise", *Politix*, n° 28, 1994, pp. 76-99.

concurrence politique²⁵ ; ainsi un des enjeux essentiels de l'expérience pour les élus est d'apparaître plus démocrates que leurs rivaux²⁶. Les élus qui créent un CMEJ dans leur commune peuvent ainsi se positionner dans le camp des défenseurs d'une démocratie plus "moderne" voire plus "participative" et bénéficier des profits qui y sont liés. Ici il convient de souligner que ce sont tout autant les intérêts pratiques des élus que leurs convictions et croyances, qui les conduisent à mettre en place de telles structures.

Par-delà l'image d'innovation que tout élu cherche dans une certaine mesure à donner, le développement des CMEJ s'inscrit dans un contexte marqué par l'omniprésence de la thématique de la "crise de la démocratie représentative". Ainsi on peut voir dans ce phénomène une opération de re-légitimation de la démocratie représentative par les élus locaux.

B) Un travail d'inculcation de la norme : "Apprendre à voter"

L'une des idées présidant à la mise en place des CMEJ réside dans l'apprentissage de la citoyenneté que cette expérience permettrait de réaliser. Or les élus explicitent peu en quoi consiste cette "éducation civique active", qui pour eux semble aller de soi. En fait, tout se passe comme si l'élection de représentants par des enfants sur le modèle du conseil municipal adulte suffisait à rendre cet apprentissage effectif. Il faut en effet rappeler que la seule forme de "participation" dont l'ensemble de la tranche d'âge concernée fait l'expérience, est la participation aux élections. La "citoyenneté" dont l'ensemble des enfants ou des jeunes fait l'apprentissage renvoie donc à une conception stricte de la démocratie, réduite au seul moment électoral. Ainsi l'expérience du CMEJ semble d'abord inculquer la norme qui est au cœur du système représentatif et qui fait du vote un acte valorisé, l'apprentissage des règles du jeu politique se doublant de l'inculcation de l'idée même de son intérêt. Une des actions régulièrement mises en œuvre par les conseils de jeunes consiste d'ailleurs à organiser des campagnes en faveur de l'inscription sur les listes électorales.

On sait que la seule activité politique, ou politiquement orientée, qui mobilise une partie importante de la population, est la participation électorale²⁷. Le fonctionnement des CMEJ reconduit donc cette division du travail et les relations représentants-représentés des adultes, avec la même célébration de l'acte de vote et la même stigmatisation de l'abstentionnisme, conçu à la fois comme

25. Voir Bourdieu (P.), "La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 36/37, 1981, pp. 3-24.

26. Jacques Defrance souligne ce phénomène à propos d'une expérience d'audition publique. "Donner la parole. La construction d'une relation d'échange", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 73, 1988, pp. 52-66.

27. Voir Gaxie (D.), *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978.

conséquence et comme cause de la “crise de la démocratie représentative”. Or on observe que la communication entre les jeunes élus et leurs électeurs semble, dans la plupart des communes, pour le moins problématique. Même si elle dépend largement de la manière dont les enseignants ont été associés et impliqués dans le dispositif, la difficulté à organiser un aller-retour entre électeurs et élus est largement admise.

A Bessenay l'élue chargée du conseil communal d'enfants explique que *“les autres participent quand même, parce que les instituteurs les font réfléchir, donner des idées que les élus sont chargés d'expliquer après... c'est un peu comme pour les adultes”*. A Amplepuis, le maire conclut : *“Finalement faire participer tous les enfants c'est aussi difficile que de mettre dans le coup toute la population d'une commune”*. Les jeunes élus, quant à eux, évoquent souvent le peu d'intérêt que leur activité suscite parmi leurs camarades : *“Il y en a certains qui s'intéressent, mais bon, en général, le SIVOM Jeunes pour eux c'est pas important, moi ils me demandent jamais, alors c'est bien ce que vous faites, ils sont pas du tout intéressés.”* (Delphine, 14 ans, élue au SIVOM Jeunes du Beaufortin). *“Ça les intéresse pas tous, c'est que ceux qui auraient voulu être élus qui me posent des questions”* (Laure, 10 ans, élue au conseil communal d'enfants de Montanay).

Les CMEJ semblent donc reproduire avec une similitude parfois étonnante, les relations de représentation “adultes” les plus conventionnelles, avec les mêmes mécanismes de délégation. Souvent présentés comme relevant d'une démarche “participative”, les CMEJ semblent plutôt s'apparenter à un élargissement du champ de la démocratie représentative à de nouveaux acteurs. En dehors de l'apprentissage du vote, il paraît extrêmement difficile d'évaluer les effets plus généraux de l'existence des CMEJ sur les nouvelles catégories de “représentés” ainsi instituées. La réponse à la “crise de la démocratie représentative” à travers les CMEJ résiderait ainsi dans une extension de son champ... C'est bien plutôt d'une réactivation de la justification électorale de la délégation politique²⁸ qu'il s'agit, au moyen d'instruments à faibles risques pour les élus qui les mettent en place.

Constituant davantage une tentative de (re)légitimation du système représentatif, qu'une réelle innovation en faveur d'une plus grande participation des citoyens à la décision, le fonctionnement des CMEJ produit pourtant certains effets en terme de participation politique.

C) Une réponse à une “crise des vocations”

Un certain nombre d'élus semblent en effet concevoir les CMEJ comme un lieu de formation et de recrutement de futurs élus.

28. Voir Lacroix (B.), “La crise de la démocratie représentative en France. Eléments pour une discussion sociologique du problème”, *SCALPEL*, n° 1, 1994, pp. 6-29.

“On a intérêt à former les jeunes à la vie communale. C’est une espèce de vivier qu’on constitue pour les années à venir, même si ça ne s’est pas encore vérifié” (adjoint au maire chargé des affaires sociales, Albens). *“J’ai hâte de voir dans quelques années ce qu’ils vont devenir, car je suis sûre qu’on va les retrouver”* explique pour sa part l’élue chargée du SIVOM Jeunes du Beaufortin (Savoie). Cet aspect n’échappe pas à certains acteurs qui voient là une dérive : à Cugnin (Savoie), le premier adjoint explique comment il avait un moment envisagé, six ans auparavant, de mettre en place un CMEJ dans la commune, avant de renoncer : *“J’ai été alerté par ce que des élus, ayant l’expérience d’un Conseil Général Jeunes, ont déclaré : ils ont dit que le Conseil Général Jeunes aurait rempli sa mission le jour où des ‘anciens’ seraient élus au Conseil Général adulte. Si ça doit être une pépinière de futurs élus alors je ne suis plus d’accord”*²⁹.

Tout se passe comme s’il s’agissait pour certains élus de faire émerger, à travers les CMEJ, des successeurs, en opérant en quelque sorte une “imposition de la vocation politique”. Cette imposition de la vocation se poursuit bien au-delà de l’élection par un travail d’inculcation de normes, de même que par un travail de “repérage des plus doués” : *“Vous avez vu le petit X, il est vraiment bien, très sérieux”*. Le phénomène des CMEJ peut ainsi être interprété dans une certaine mesure comme une manifestation de la *“nécessité propre à tout système institutionnalisé de produire, par les moyens de l’institution elle-même, les conditions de sa reproduction, en assurant en particulier le recrutement d’un corps d’agents interchangeables, culturellement et religieusement homogènes”*³⁰.

Les CMEJ peuvent ainsi constituer pour les élus un moyen de “se reproduire”, en recrutant et en formant des élus “à leur image”, avec les mêmes valeurs, préoccupations et intérêts. De fait on peut penser qu’il y a de fortes présomptions pour que ces enfants soient plus tard plus enclins que leurs camarades à participer à la politique, ne serait-ce que parce qu’ils seront déjà familiarisés avec certains aspects du “métier d’ élu ” : habitués à prendre la parole en public, à fréquenter des lieux et des personnalités “officiels”, ils seront plus disposés que d’autres à entreprendre certaines actions qu’ils ne ressentiront pas comme “coûteuses”³¹. Encore une fois, il ne s’agit pas ici de dénoncer les tentatives de manipulation par des élus peu scrupuleux dans une lecture univoque du phénomène “CMEJ”, mais de tenter de montrer les effets pratiques de leur fonctionnement. Concevoir l’entrée en politique d’anciens membres de CMEJ comme un des effets possibles du fonctionnement de ceux-ci, ne signifie pas qu’il s’agit là du résultat de stratégies conscientes poursuivies par des élus

29. 51 ans, proviseur dans un collège et élu municipal depuis 1977... Finalement la commune s’est orientée vers des rassemblements réguliers de l’ensemble des jeunes “représentatifs” de la commune (délégués de classe, associatifs...).

30. Suaud (C.), *La vocation, conversion et reconversion des prêtres ruraux*, Paris, Minuit, 1978, p. 53.

31. Et ce d’autant que les parents perçoivent généralement favorablement les CMEJ : voir Percheron (A.), “La formation du civisme chez les jeunes”, CEVIPOF/ANCME, 1991. D’où de fortes chances pour que les jeunes élus soient par la suite pris dans un système d’attentes parentales et de comportements obligés par lesquels ils devront faire la preuve de leurs aptitudes en matière de citoyenneté...

calculateurs. Les intérêts pratiques des élus et leur croyances et valeurs ne peuvent être dissociés. En tout état de cause, et même si la jeunesse de l'institution "CMEJ" rend difficile toute évaluation en la matière, on peut émettre l'hypothèse que l'expérience des CMEJ produit des effets en terme de reproduction des élites politiques, à tout le moins des effets de socialisation, en contribuant à ce que certains jeunes s'intéressent davantage à la chose publique. Ainsi, les communes étudiées fournissent des exemples de cas où le CMEJ a constitué pour certains de ses membres un mode d'accès à l'espace politique local.

La ville d'Aix-les-Bains est surtout connue pour ses thermes, qui ont longtemps constitué sa principale ressource. Aujourd'hui la ville connaît de sérieuses difficultés financières. A deux kilomètres du centre ville et de ses thermes, son casino récemment remis à neuf, ses vieux hôtels, on trouve au nord le quartier de La Fin et au sud le quartier de Marlioz, deux quartiers qualifiés de "sensibles" par le conseiller municipal chargé du CMJ. Ce dernier, qui habite lui-même Marlioz, nous apprend qu'il a été maire junior avant d'être sollicité par chacune des trois listes en présence lors des élections municipales de 1995. Il opte pour la liste conduite par André Grosjean, tandis qu'un de ses collègues et ami du CMJ s'engage sur la liste du Parti Socialiste. Si le passage par le CMJ ne constitue d'après lui qu'une étape dans une trajectoire (il était déjà engagé dans diverses activités associatives), il reconnaît que cette expérience a été un moment marquant dans sa "vocation" : *"ça a été un super tremplin"*. De fait, le résultat des élections lui donne un poste de conseiller municipal, et il est tout naturellement chargé du CMJ. Pour son collègue qui s'est présenté sur une liste opposée, le bilan est plus mitigé : *"Moi j'ai fait cette élection au niveau des municipales et j'ai été déçu, parce que je me suis aperçu que si j'avais été appelé c'est pas pour ce que je pouvais apporter, c'est parce que je suis un jeune d'un quartier (...). Pendant les élections j'ai servi à rien, je suis venu pour la photo, j'ai mis mon nom sur la liste puis voilà c'est tout."*³²

On a vu que les CMEJ ne reproduisaient pas exactement la division sociale de l'accès aux instances de pouvoir local chez les élus adultes, et qu'ils se caractérisaient par une plus grande ouverture à certaines catégories de population qui tendent à être plus ou moins exclues du jeu politique. Les CMEJ comptent ainsi parmi leurs membres de nombreux enfants d'origine populaire et immigrée, ainsi que de nombreuses élues. Les logiques présidant à la constitution d'une liste de candidats aux élections municipales semblent conduire certains élus à trouver dans les CMEJ une instance privilégiée de recrutement de certaines catégories de population. Permettant qu'un jeune, qu'une femme, qu'un immigré, ou qu'une jeune femme immigrée se présente à des élections, l' élu peut ainsi se présenter comme un sauveur de la démocratie (représentative). L'ouverture, même relative, de ce recrutement par le biais des CMEJ, permet à l' élu qui le souhaite de trouver toujours au moins un prétendant conforme et présentant à la fois des garanties de fidélité et de conformité³³.

32. De même à Villeurbanne, lors des élections municipales de mars 1995 deux candidats étaient issus du comité consultatif de la jeunesse.

33. Voir Joly (H.), "Le choix du dauphin. Règles de succession managériales dans les grandes entreprises chimiques allemandes", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 105, 1994, pp. 52-59.

Le mouvement des CMEJ semble donc ambivalent : bien que mises en place à l'initiative exclusive des maires, qui en contrôlent largement le fonctionnement, ces structures ne sauraient être réduites à un gadget de communication politique, dans la mesure où elles produisent des effets, notamment des effets en terme de participation politique.

De fait les CMEJ constituent une extension du champ de la démocratie représentative à de nouveaux bénéficiaires, qui permet de renforcer la légitimité des élus. Les CMEJ véhiculent en effet une conception implicite de "la bonne manière de faire de la politique", à savoir à travers des mécanismes purement représentatifs. Ils contribuent également, par l'apprentissage de principes et de pratiques conformes à ces principes, à la reproduction d'élites politiques homogènes.