

QUELLES EVOLUTIONS POUR LES POLITIQUES JEUNESSE ?

Véronique Bordes
PU Sciences de l'Education et de la formation
UMR EFTS
Université Toulouse Jean Jaurès

Depuis les années 1950, la France tente de développer des politiques en direction de la jeunesse. L'Etat français a longtemps renvoyé cette prise en charge au niveau local demandant aux municipalités « d'encadrer » leur jeunesse. Différentes formes de prises en charge ont vu le jour portées par des réflexions différentes selon les élus et les espaces. Une idée sous tend pourtant toujours cette volonté, la nécessité d'une certaine paix sociale.

La mise en place de la politique de la ville dans l'urgence à partir de 1981 et la démultiplication des actions, amène une prise en charge de la jeunesse collective et individuelle. En 2009, le Haut commissariat à la jeunesse propose un certain nombre de mesures en direction de la jeunesse. En 2013, le rapport « Priorité Jeunesse propose de nouvelles orientations en matière de prise en charge de la jeunesse.

Qu'en est-il réellement sur le terrain ? Comment prend-t-on en charge la jeunesse en France ? Existe-t-il une politique jeunesse en France et qu'est-ce qu'une politique jeunesse ?

Après un bref rappel de l'histoire de la prise en charge de la jeunesse en France depuis les années 1950, nous tenterons de comprendre quelle évolution a subi cette idée de prise en charge en lien directe avec l'évolution de la société et les changements successifs de gouvernements. Nous tenterons de mettre en lumière cette forme particulière d'appréhender la jeunesse par le biais soit de l'insertion, soit de la sécurité, soit de la santé, etc. mais jamais de façon transversale.

Retour sur l'Histoire

Le développement de politiques en direction de la jeunesse en France reste liée à l'histoire de notre société. Il est important de comprendre le passé pour mieux appréhender le présent et l'avenir en matière de jeunesse.

Depuis de nombreuses années, la jeunesse est considérée comme un vecteur de changement. La notion de jeunesse en tant que catégorie sociale apparaît réellement dans les années 1950. Pourtant c'est dans l'entre-deux guerres, avec le développement des mouvements de jeunesse, puis durant le Front Populaire que les loisirs et la jeunesse deviennent une préoccupation de l'Etat. Le gouvernement de Vichy est le premier à poser la jeunesse comme une préoccupation politique avec l'idée qu'il faut encadrer la jeunesse et l'éduquer dans sa globalité (Giolito, 1981). La Résistance étant essentiellement constituée de jeunes, la Libération va permettre de procéder à la mise en place d'une politique en direction de la jeunesse dès les années 1950. Le secrétariat d'Etat à l'enseignement technique, à la jeunesse et aux sports voit le jour, ce qui inscrit la jeunesse comme objet politique et permet une reconnaissance comme catégorie sociale relevant d'une politique spécifique. On parle bien ici, de « l'existence » de la jeunesse.

Sous la Ve république et le gouvernement de Charles De Gaulles, on assiste à des délibérations publiques qui vont orienter la prise en charge de la jeunesse d'une part, par le biais de la prévention (en réponse aux mouvements populaires comme le phénomène des blousons noirs), d'autre part, par le développement d'équipements (1000 clubs, MJC), enfin en professionnalisant l'animation.

En 1973, la crise économique fait disparaître les ambitions de politique jeunesse. Les années 1980 voient apparaître les premiers événements dans les banlieues mettant en scène une certaine jeunesse. La politique de la ville est mise en place dans l'urgence renvoyant au local

la prise en charge de la jeunesse. Les municipalités vont alors faire comme elles peuvent entre l'injonction de la population d'une paix sociale et la volonté de développer une prise en charge de la jeunesse, qu'elles confient à des professionnels pas toujours bien formés.

Aujourd'hui, on commence, dans certains endroits, à formaliser une politique jeunesse au niveau du local. Pourtant, il est rare qu'elle fasse l'objet d'un débat et reste trop souvent une politique faite par des adultes pour des jeunes, ce qui crée un décalage dans sa mise en œuvre. Les tentatives de politiques jeunesse transversales restent difficiles à réaliser.

Ce qui ressort le plus, de façon générale, de la tentative de mise en place de politique jeunesse, reste le « contrôle social ». Il faut occuper la jeunesse en l'encadrant pour la repérer et savoir où elle est et ce qu'elle fait. Il faut aussi insérer la jeunesse dans la société, ce qui oriente les prises en charges et les politiques développées en direction de la jeunesse.

Nous sommes aujourd'hui dans une société française qui a peur de sa jeunesse. Lorsqu'on décide de développer des politiques en direction de la jeunesse, les pouvoirs locaux ou nationaux doivent se forger une représentation de la jeunesse. Il faut à la fois penser une définition de la jeunesse et donner une version plausible de la réalité des problèmes de la jeunesse. Cette version se nomme « un référentiel » (Muller, 1990). Cette notion permet de rendre visible le sens et les contenus de l'action publique et sa place vis-à-vis des autres catégories sociales.

Chantal Guerin-Plantin (1999) propose quatre référentiels :

- Le modèle de la jeunesse citoyenne : on développe une croyance en l'éducation et la transmission des principes de la société adulte (partis politiques, mouvements de jeunesse, associations d'éducation populaire, etc.).
- Le modèle de la jeunesse dangereuse et en danger : en partant de l'idée que les jeunes criminels pourraient contaminer les autres jeunes. La jeunesse dangereuse ne représente qu'une infime partie dans les statistiques, pourtant c'est elle qui apparaît comme la plus nombreuse.
- Le modèle de la jeunesse messianique : les jeunes sont capables de changer, voire de sauver, le monde à partir de leurs propres règles. Les adultes attendent que la jeunesse fasse la Révolution. La jeunesse messianique fait rupture et refonde la société. Cette idée a orienté les idéologies et les expérimentations d'éducation alternative.
- Le modèle de la jeunesse fragile : la jeunesse a besoin d'être protégé par une justice spécifique et une censure de la presse et des spectacles.

Ces quatre modèles se retrouvent de façon inégale ces dernières années. Depuis les élections présidentielles de 2002, on assiste à une mise en scène de la jeunesse comme dangereuse et en danger, les événements de 2005 ne faisant qu'accentuer le discours sécuritaire en direction de la jeunesse. Le débat social reste nettement dominé par la peur de la jeunesse, ce qui repousse le modèle de la jeunesse citoyenne qui existe pourtant (Bordes, Vulbeau, 2004). Le tempo sécuritaire est très présent dans les médias et dans le discours des candidats potentiels aux élections présidentielles qui se succèdent.

Eric Macé (Mucchielli, Robert, 2002) montre que depuis la fin des années 1990, le discours de référence se fonde sur une dépolitisation de la délinquance. On évacue les causes sociales et on affiche le double discours des victimes et de la police.

La délinquance est un phénomène réel, mais il faut regarder les chiffres avec prudence. Il faut prendre en compte le changement de comportement des personnes. La police fait passer moins de fait en main courante et la justice est plus attentive à la délinquance des mineurs (médiation-réparation). Laurent Mucchielli montre que la délinquance des jeunes issus de l'immigration est analogue à celle enregistrée pour les populations pauvres. Les contenus des violences sont surtout des vols de voitures et des violences faites contre les porteurs de

l'autorité et notamment les policiers. Cette notion de jeunesse dangereuse est aussi portée par la question des incivilités. Ce qui pouvait être jugé comme des « bêtises » autrefois est jugé comme des délits aujourd'hui. La jeunesse reste une menace potentielle.

Ce principe n'est pas nouveau puisque Michel Foucault (1975) montre comment au XIXe siècle, on s'est servi de ce sentiment de menace pour mettre en place les maisons de correction dont la cible était les jeunes pas assez coupables pour aller en prison, mais pas assez innocent pour rester en liberté. Ces maisons de correction qui donnent naissance aux institutions rééducatives et judiciaires de la jeunesse vont introduire le thème « criminel » définit ensuite comme « classe dangereuse » (Chevalier, 2002). Aujourd'hui, la criminalisation de la jeunesse tient lieu d'analyse sociale.

Le développement de la jeunesse dangereuse est possible grâce à l'action des médias qui, en réalité, mettent en scène les jeunes, montrant une jeunesse dangereuse, surtout depuis les différents événements des banlieues, jeunesse dangereuse plutôt étrangère et donc étrange. Cette mise en scène permet de faire oublier le chômage des jeunes et de créer un discours sécuritaire justifiant la nécessité d'une police des jeunes.

Aujourd'hui, on constate que les jeunes nés après 1973 vivent moins bien que leurs parents. Le taux de chômage a fortement augmenté ces dernières années et l'avenir est de plus en plus incertain pour la jeunesse. Le décalage profond qui existe entre un niveau de formation et donc une aspiration élevée et un accès tardif à un emploi précaire et déclassé creuse les difficultés pour la jeunesse de prendre place. Le destin des générations (Chauvel, 2002) est donc différent pour les jeunes actuels. La génération précédente n'est pas prête à laisser sa place. Le renouvellement du pacte des générations n'est pas inscrit dans le débat public, il est oublié. On se retrouve avec une société faite pour les plus âgées qui détiennent les richesses ; la place de la jeunesse a du mal à se faire.

Lorsque la jeunesse est entourée de soupçons et perçue comme une menace, elle ne peut accéder à une participation et ne peut « prendre place » (Bordes, 2007). Comment penser une place pour la jeunesse quand on la représente comme criminelle ? La représentation de la jeunesse dangereuse obscurcit la vue sur la diversité et la complexité des situations juvéniles. La pensée sécuritaire positionne la police au centre de l'action publique visant la jeunesse qui apparaît, finalement, comme un groupe qui va mal.

Cette génération de jeunes est donc à la fois très formée, pauvre, mal insérée et souffre de représentations construites autour de mise en scène permettant de justifier une politique sécuritaire.

Pourtant, certaines municipalités s'interrogent sur la manière de donner une place aux jeunes au sein de la cité. Cette réflexion faite d'actions, de tentatives d'écoutes et de constructions communes montre combien il est difficile de participer à la construction d'une politique locale en direction de la jeunesse. Cette expérimentation faite de tâtonnement doit sans cesse être renouvelée pour répondre au mieux aux besoins des jeunes au niveau local. On comprend bien toute la complexité d'une telle construction qui ne peut être défini une fois pour toute, mais qui nécessite un investissement quotidien de l'ensemble des acteurs : jeunes, professionnels et surtout élus (Bordes, 2007).

Ce point sur le développement de politiques en direction de la jeunesse montre bien comment en France l'Etat s'est déchargé de cette question la confiant aux élus locaux. Au niveau nationale, la jeunesse s'est retrouvée gérée par les forces de police ou par des entrées spécifiques comme, par exemple, les campagne de prévention en matière de santé ou quelques dispositifs d'ouverture de certaines filières scolaires réservées traditionnellement à une élite.

Le Programme de Réussite Educative est un dispositif spécifique destiné à certains jeunes, pris individuellement, dans le but de trouver des solutions à leurs problèmes. C'est, le plus souvent, un accompagnement social qui devrait amener à la réflexion d'une politique éducative de territoire. Son but n'est pas de développer une politique jeunesse.

Hirsch, ou la volonté affichée de développer une politique jeunesse nationale

En juillet 2010, l'annonce est faite de la sortie du livre vert sur la jeunesse écrit suite aux débats menés au sein de la commission sur la jeunesse. Son but est de *refonder la politique en faveur des 16-28 ans*. Cette publication doit donner lieu à une loi de programmation et d'orientation posant un cadre et un calendrier des réformes. Le document liste 57 propositions sensées accompagner les 16-28 ans vers l'autonomie.

Ces 57 propositions sont regroupées en 12 thématiques qui s'attaquent aux problèmes sociaux des jeunes. Il est question d'autonomie, d'allocation, d'orientation, de revalorisation, de prise en charge, d'implication de partenaires, d'alternance, de ressources, de logement, de santé et de citoyenneté. Pour que ces propositions puissent voir le jour, la commission propose l'association des jeunes au changement grâce au conseil représentatif de la jeunesse, l'intéressement financier des acteurs à la réussite de la politique de la jeunesse avec un financement dépendant des performances et un effet incitatif des programmes de soutien aux ressources.

En juillet, le livre vert devait être soumis au débat public par le biais d'Internet. En fait, s'il a bien été rendu public et si certains groupes de réflexion ont organisé des manifestations autour des enjeux et de l'avenir de ces propositions, le gouvernement français n'en n'a plus réellement parlé publiquement. Après les élections régionale et à la faveur d'un remaniement ministériel, Martin Hirsch quitte son poste remplacé par Marc Philippe Daubresse. Il devient Président de l'agence du service civique. En fait, il garde une place lui permettant de mettre en place le service civique volontaire. Il continue aussi la supervision du déroulement des expérimentations sociales qu'il a lancé. Ces expérimentations consistent à proposer des interventions auprès de publics jeunes dans le but de développer des innovations dans le domaine des politiques sociales. L'intérêt réside dans l'évaluation immédiate de ces expérimentations et dans l'envie affichée d'une généralisation. En fait, ces expérimentations sont, en parties, l'expression des propositions du livre vert, les thématiques étant fortement influencées par les propositions.

On retrouve donc l'idée, au travers d'expérimentations sociale, qu'il faut accompagner la jeunesse dans l'obtention du permis de conduire. On trouve aussi des expérimentations sociales traitant d'autonomie, d'orientation, de prévention à l'échec scolaire, etc.

En matière d'insertion, le RSA (revenu de solidarités actives) est étendu, dans certaines conditions, aux moins de 25 ans en apportant un complément de revenu aux salariés ayant de faibles ressources et l'alternance et l'apprentissage se développent dans le cadre de « Mesure jeunes actifs ».

Enfin, la création d'un service volontaire civique, idée fortement défendue par Martin Hirsch, est en cours de réalisation.

Finalement, en développant des expérimentations sociales et en défendant le RSA étendu et le service volontaire civique, Martin Hirsch a utilisé le livre vert qui semblait n'être qu'une vitrine de « bons sentiments » pour le gouvernement. Pourtant, nous sommes toujours dans des notions de dispositifs. L'image de la jeunesse n'étant pas revalorisée, on reste face à un sentiment d'insécurité qui permet le développement d'une politique de la jeunesse sécuritaire positionnant la jeunesse dans le référentiel de « dangereuse et en danger ».

Les politiques jeunesse aujourd'hui

Si les expérimentations ont permis aux associations des mouvements d'éducation populaire de trouver de nouveaux financements pour certaines de leurs actions en direction de la jeunesse, actions évaluées par des équipes scientifiques, de nombreuses questions s'imposent à nous face à ces nouvelles orientations.

La politique jeunesse serait donc construite par le biais d'actions testées puis évaluées pour être généralisées. Pourtant, la jeunesse étant multiple et les préoccupations très variables en fonction de l'espace et du temps, peut-on vraiment généraliser des actions en direction de la jeunesse. Dans des travaux précédents, j'ai montré comment une politique jeunesse se construit au jour le jour, par tâtonnement, en se réajustant au plus près des besoins locaux. La nécessité d'une socialisation réciproque garantissant un va et vient entre les besoins et les réalisations des deux parties, jeunes et institution, semble difficile à développer quand on décide de généraliser des actions. Cela revient à imposer des fonctionnements pas toujours adaptés. Ce genre de comportement est récurrent en matière de politiques jeunesse. Les décideurs sont souvent tentés par des dispositifs « clé en main ». En matière de jeunesse, il reste impossible de ne pas prendre en considération le point de vue des acteurs. Nous en revenons ici à l'éternelle question du « faire pour » ou « faire avec ».

Dans le cadre de politiques jeunesse, lorsqu'on observe ce qui se passe au niveau des villes, on constate que de nombreux services en charge de la jeunesse proposent des activités. Ce fonctionnement permet de repérer et d'encadrer la jeunesse, garantissant ainsi une certaine paix sociale. Du côté de l'institution municipale, il est plus simple de donner un espace pour la jeunesse, qui reste le plus souvent cloisonné. On se retrouve avec des « services jeunesse » au sein des villes qui gèrent entièrement la jeunesse depuis la prévention jusqu'aux loisirs en passant par la culture, le travail le logement, etc. Alors qu'il existe pour le reste de la population des services spécifiques dédiés à chaque préoccupation. En fait, tous les âges de la vie sont pris en compte de façon transversale par les politiques locales, sauf la jeunesse. Les expérimentations en direction de la jeunesse suivent le même schéma par thématique, la jeunesse ne semblant pouvoir être traitée que par petits bouts. On reproche aux jeunes aujourd'hui d'être dispersés, instables, de changer d'idée rapidement à l'image de leur usage de la télécommande, pourtant, si on observe la façon dont ils sont pris en charge, on constate que les politiques actuelles les poussent à cet éclatement, à ce turn over d'activités et à développer des stratégies qui leur permettent un usage opportuniste des dispositifs.

Aujourd'hui, les jeunes subissant la crise, doivent s'adapter et être en capacité de se socialiser rapidement aux nouvelles situations qu'ils rencontrent chaque jour. Les orientations politiques en direction de la jeunesse ont tendance à inciter les jeunes à se fragmenter en fonction du besoin et du moment. Nous sommes donc dans une société qui dénonce l'instabilité de sa jeunesse mais qui l'y maintient en développant des politiques fragmentés. Les dispositifs développés en direction des jeunes profitent aux plus stratégiques, à ceux qui savent trouver l'information et utiliser les fonctionnements institutionnels. Les autres, les plus précaire, restent hors des dispositifs. C'est peut être un des écueils de cette politique par dispositifs.

Finalement, le livre vert vient renforcé l'idée qu'une politique jeunesse ne peut se réduire à des activités et des dispositifs prenant le jeune par un bout, laissant de côté l'ensemble de son identité et de sa situation. Lorsque dans les années 1981, Schwartz rédige son rapport « L'insertion professionnelle et sociale des jeunes », il préconise déjà une politique d'ensemble concernant la qualification, le développement de l'alternance et du tutorat en entreprise et la mobilisation de toutes les ressources pour offrir des réponses adaptées dans tous les domaines : formation et emploi, santé, logement, culture. Il propose la création des « missions locales » qui devaient être le pivot d'un dispositif d'animation situé au plus près des jeunes. Si l'idée est belle, elle a surtout entraînée une prise en charge de certains jeunes plus ou moins sélectionnés selon le lieu, et plutôt pris sous l'angle de l'emploi et de la formation. De plus, les jeunes ne sont pas acteurs mais sont relégués au statut de bénéficiaire. A aucun moment on ne tient compte réellement des savoirs, des savoirs faire et des savoirs être qu'ils ont pu développer. La jeunesse est donc vu soit comme ignorante, soit comme

dangereuse. Pourtant, les jeunes nous montrent, quand ils le peuvent qu'ils sont en capacité de réfléchir, de construire et de se positionner en tant qu'acteur de la société.

Une politique jeunesse est-elle possible aujourd'hui en France ?

Aujourd'hui, en France, la peur de la jeunesse interdit toute transversalité de politique jeunesse. Au niveau local, elle est le plus souvent cantonnée dans des espaces de prise en charge plus ou moins clientéliste permettant le maintien d'une paix sociale. Elle est encadrée par des professionnels pas toujours formés et armés dans la connaissance du public jeune.

Certaines villes tentent de réfléchir à une politique jeunesse transversale et se heurte à l'organisation même des services municipaux qui ne sont pas prêts à intégrer la jeunesse dans leur fonctionnement. Souvent, l'origine se trouve dans la représentation sociale négative de la jeunesse et la méconnaissance du fonctionnement de cet âge de la vie.

Au niveau national, les remaniements ministériels répétés, avec une jeunesse qui ne trouve pas sa place, créent une incertitude pour l'avenir des politiques jeunesse.

Le manque d'échanges avec les partenaires sur les questions de jeunesse renforce les questions sur un avenir probable de politiques adaptées à la jeunesse. Le travail développé et transmis par le livre vert en est un exemple : s'il a permis à des acteurs de se retrouver pour débattre, aujourd'hui, le résultat de ce travail reste peu exploité.

Enfin, on peut s'interroger sur la place, dans l'avenir, de l'éducation populaire et de façon plus générale, des associations, dans la construction et l'accompagnement de politiques jeunesse.

La société française subit la crise, plus ou moins fortement, depuis 1973, les jeunes étant les premiers touchés. La France est-elle en capacité aujourd'hui de développer de véritables mesures d'accompagnement globale de la jeunesse, retrouvant, enfin, l'idée d'une jeunesse ressource, prête à prendre place dans le jeu sociale en tant qu'acteur ?

Bibliographie

Bordes V, Vulbeau A, 2004, *L'Alternative Jeunesse*, Paris, L'Atelier.

Bordes V, 2007, *Prendre place dans la cité. Jeunes et politiques municipales*, Paris, L'Harmattan, collection Débats jeunesse.

Chauvel L, 2002, *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France au XXe siècle*, Paris, PUF, 2^e édition.

Chevalier L, 2002, *Classes laborieuses, classes dangereuses*, Paris, Perrin.

Foucault M, 1975, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.

Giolito P, 1991, *Histoire de la jeunesse sous Vichy*, Paris, Perrin.

Guerin-Plantin C, 1999, *Genèses de l'insertion : l'action publique indéfinie*, Paris, Dunod.

Mucchielli L, Robert P (dir.), 2002, *Crime et sécurité, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

Muller P, 1990, *Les politiques publiques*, Paris, PUF.

Schwartz B, 2007, *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Paris, Apogée.