

Jeunesse et politiques publiques : quelques enjeux

Bernard Bier
UREF/INJEP

« La jeunesse n'est qu'un mot », écrivait Pierre Bourdieu. Les « maux de la jeunesse » ou « les jeunes comme maux », entend-on souvent. Y a-t-il un moyen d'identifier avec quelque rigueur cet « objet introuvable » - à preuve les nombreuses enquêtes, consultations qui marquent presque 50 ans d'action publique – et de dépasser les approximations et représentations à ce sujet ? D'autant qu'il est difficile de définir la jeunesse en termes biologique, social, démographique. Dans nombre de sociétés, on passe de l'enfance à l'âge adulte, soit après la mort du père, soit après un rituel d'initiation. C'est l'allongement de la scolarisation et son extension qui va permettre de construire une période intermédiaire entre l'enfance et l'âge adulte, dont les bornes restent floues : passage à la majorité ? décohabitation familiale ? fin des études, etc. ? Le poids du déterminant culturel, social, voire des politiques mises en œuvre pèse alors dans cette définition (ainsi par exemple de la fixation du RMI à 25 ans).

Quand l'Etat commence à s'intéresser à la jeunesse

L'Etat s'est intéressé à la jeunesse tardivement. Longtemps son action s'est circonscrit à la collecte de l'impôt, à l'ordre public et à la défense du territoire national. C'est d'ailleurs dans la conscription obligatoire que l'on peut voir les premiers signes d'une politique publique de jeunesse... pour les garçons. La politique d'instruction publique n'a longtemps concerné que les enfants, et la politique sociale mise en place au 19^{ème} siècle visait ces mêmes enfants et les familles (dans une logique hygiéniste).

L'extension de la scolarité à 16 ans (1959) puis plus tard la massification de l'enseignement scolaire, le projet de mener 80% d'une classe d'âge au niveau du bac (ainsi que le choix français d'étendre largement la scolarité dans les cycles longs et courts des universitaires) ont fait de l'Education nationale un acteur des politiques de jeunesse. Politique de jeunesse ou politique d'éducation ? La question est posée. On peut situer l'apparition d'une politique de jeunesse *stricto sensu* avec l'apparition d'un segment *ad hoc* de l'Etat (quel que soit son intitulé ou le ministère de rattachement, voire quand il devient un ministère de plein exercice). Ce ministère vise à favoriser l'accès de tous aux activités physiques et sportives, aux loisirs éducatifs et culturels, *via* l'information des jeunes, le développement de la vie associative... Mais effet des contextes géopolitiques des années 30 et de ce que fut la place de l'Etat dans la mise en place de politique de jeunesse sous Vichy, cette action fut longtemps déléguée aux associations. Il faudra réellement attendre la 5^{ème} République pour que l'Etat la prenne en charge au travers de l'impulsion d'une politique d'information des jeunes d'une part, d'activités et d'équipements socioculturels et sportifs d'autre part.

La décentralisation et la mise en place des politiques de « discrimination positive » à l'aube des années 80 (Education prioritaire, insertion des jeunes, prévention de la délinquance, politique de la Ville) vont changer la donne et dessiner le paysage qui est globalement celui que nous avons connu jusqu'à la fin du 20^{ème} siècle, celui des

politiques contractuelles territorialisées avec une interministérialité affichée. On peut durant ces vingt ans constater une hésitation entre politiques spécifiques (pour un territoire ou des publics spécifiques) et politique transversale (visant tous les jeunes sur tous les territoires).

Que sait-on des jeunes aujourd'hui ?

La jeunesse comme « âge de la vie » et période de transition

Pendant longtemps la jeunesse fut donc considérée comme un temps de passage entre enfance et âge adulte. Un temps avec ses sociabilités, ses rituels, mais sans aucune reconnaissance dans l'espace public. Il fallait que jeunesse se passe, disait-on avec une certaine tolérance devant les débordements juvéniles.

Les choses changèrent dans les années 60 lorsque l'on vit un peu partout dans le monde une génération – celle du baby boom – faire irruption sur la scène publique, avec ses modes, ses musiques, ses magazines et émissions, son entrée dans le monde de la consommation comme usager et prescripteur, ses revendications. Fallait-il alors parler d'une culture jeune ? Certains, tel Edgar Morin, le firent.

Les années 80, années de la crise, modifièrent quelque peu l'approche. La situation vécue par une fraction importante de jeunes et les politiques mises en place alors vont d'ailleurs contribuer à transformer les représentations collectives : des difficultés rencontrées par les jeunes, on glissera assez vite aux jeunes comme problème, comme danger - d'aucuns parlent d'une « naturalisation de la jeunesse »¹.

Quelques constats s'imposent aujourd'hui : la sortie des études, l'entrée dans un emploi stable, la décohabitation, la mise en couple se font plus tard et sont déconnectés les uns des autres. La jeunesse constitue donc aussi un « âge de la vie » comme le dit le sociologue Olivier Galland². Peut-on cependant se contenter comme ce dernier de parler d'« allongement de la jeunesse » ? C'est la définition même de l'adulte qui aujourd'hui change, entre autres en référence aux paramètres évoqués *supra* (décohabitation, emploi stable, couple permanent). Ce phénomène n'occulte pas le fait que la jeunesse soit un temps de transition, mais oblige aussi à la considérer en tant que telle et à s'interroger sur la manière dont la société lui fait une place. En outre les trajectoires juvéniles se révèlent aujourd'hui non linéaires et de plus en plus diversifiées, même si pèse fortement le discriminant social – peut-être plus encore qu'avant (par exemple pour l'entrée dans l'emploi où les réseaux personnels et familiaux jouent fortement).

Un contexte de mutations fortes

Cette transition se fait dans un contexte de mutations sociétales fortes, qui touchent l'ensemble de la population, mais plus encore ceux qui sont dans une phase de construction identitaire et à la veille d'entrer sur le marché du travail. Nous sommes dans un contexte de fragilisation et de multiplication des cadres normatifs (la désinstitutionnalisation dont parle Dubet³, et qui touche l'Ecole, la famille, les partis...) : chacun doit aujourd'hui trouver et construire sa place - ce qui fragilise les plus fragiles. Le contexte de montée de l'individualisme n'exclut pas l'existence de

¹ Commissariat Général du Plan (dir. D. Charvet), *Jeunesse, le devoir d'avenir*, 2001, La Documentation Française.

² Galland (O.), *Sociologie de la jeunesse. L'entrée dans la vie*, 1991, Armand Colin.

³ Dubet (F.), *Le déclin de l'institution*, 2002, Le Seuil.

mobilisations collectives et d'une vie associative, mais celles-ci prennent d'autres formes.

A cela s'ajoute le fait que sur les plans démographique, social, économique, politique, un déséquilibre croissant s'observe en défaveur de la jeunesse, comme l'observent tant le Commissariat général du Plan⁴ que le sociologue Louis Chauvel⁵. La question du pacte intergénérationnel devient donc inséparable de la place présente et future des jeunes et une question centrale. Elle acquiert aussi de ce fait une dimension symbolique. C'est aussi le sens des conclusions du rapport du Commissariat général du Plan.

Quelques caractéristiques de la jeunesse

Un premier trait est celui d'une transformation du rapport des jeunes au monde : ils sont autonomes de plus en plus tôt, accédant de manière indépendante à des médias, aux savoirs, à des sociabilités entre pairs, bénéficiant pour un certain nombre d'une mobilité qui dépasse les frontières même du territoire national, s'inscrivant même de plus en plus dans des espaces virtuels grâce aux TIC. Dans le même temps les jeunes n'ont jamais été aussi dépendants à la fois de leur famille (l'« effet Tanguy ») mais aussi des subventions publiques, ce qui a permis à certains de parler d'« institutionnalisation de la jeunesse ». Ainsi la proportion de jeunes de 16 à 25 ans qui relève d'une politique publique est passée de 25% en 1975 à près de 75% en 2000.

Ils développent aussi un autre rapport au temps. A l'instar de tous mais plus encore de par l'effet de génération, ils participent du phénomène de « présentisme » décrit par l'historien F. Hartog⁶, lequel est renforcé par leur extrême familiarité avec les TIC, et par les valeurs diffusés par la société marchande *via* entre autres les médias. En outre la jeunesse devient un temps à vivre de plein droit, un temps d'essai, d'expérimentation. Cette réalité est d'ailleurs perçue comme telle par les jeunes par exemple dans l'accès au premier emploi généralement précaire⁷.

Les enquêtes récentes sur les valeurs des jeunes⁸ font néanmoins apparaître sur ce point une évolution : si dans les années 80-90, ce qui importait était la réalisation de soi et les loisirs, on observe une montée des préoccupations posées en termes de salaire et de stabilité de l'emploi. Cela expliquerait-il que les jeunes français sont plus pessimistes que leurs pairs européens, selon une récente enquête⁹ ? Autre phénomène révélateur : on assiste à une demande d'autorité dans la sphère publique qui va de pair avec une plus grande exigence de liberté et de tolérance dans la sphère privée. Enfin il semblerait qu'il y ait une certaine dépolitisation, les valeurs sociales majoritaires étant, avec le travail, la famille et les amis. Cette « dépolitisation » est d'ailleurs à mettre en perspective avec les évolutions qui

⁴ *Op. cit.*

⁵ Chauvel (L.), *Le destin des générations*, 1998, PUF.

⁶ Hartog (F.), *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps.*, 2003, Le Seuil.

⁷ Roulleau berger (L.), Nicolle-Drancourt (C.), *L'insertion des jeunes en France*, dernière éd. 2006, « Que sais-je ? », PUF

⁸ Galland (O.), Roudet (B.), *Valeurs des jeunes. Tendances en France depuis 20 ans*, 2003, L'Harmattan Débat/Jeunesse.

⁹ Fondation pour l'innovation politique, *Les jeunes face à leur avenir : une enquête internationale*, janvier 2008.

touchent l'ensemble de la population, à un autre rapport au politique plus général et à un effet d'âge¹⁰. Tous les observateurs s'accordent néanmoins à constater l'appétence de nombre de jeunes à s'engager mais sous des formes beaucoup moins institutionnalisées.

Quelques données partielles peuvent nous permettre de compléter et préciser ces constats :

Formation

Aujourd'hui deux jeunes sur cinq sortent du système éducatif avec un diplôme du supérieur et sept jeunes sur dix accèdent au niveau du baccalauréat (62% de bacheliers par génération).

Les chiffres des jeunes sortant sans qualification du système scolaire ont considérablement baissé passant de 170 000 en 1970 à 45 000 métropolitains en 2005¹¹, mais cette baisse marque un seuil et ce sont 7% des jeunes qui quittent l'Ecole sans diplômes¹².

Emploi

Selon la Direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique (DARES)¹³, la moitié des jeunes de 15 à 29 ans sont actifs, 42% d'entre eux étant en emploi, et 9% au chômage selon les normes du Bureau International du travail (BIT). L'autre moitié poursuit des études sans travailler. Plus d'un tiers des jeunes salariés de 15 à 29 ans sont intérimaires, en contrat à durée déterminée ou en contrat aidé. A noter que l'accès à l'emploi se fait généralement en dessous du niveau de qualification.

Logement

La question du logement des étudiants (estimés aujourd'hui à 1,6 million) se pose semble-t-il avec une certaine urgence : 43% vivent dans le logement familial (38% au domicile parental, 2% chez un autre membre de la famille et 3% dans un logement dont les parents sont propriétaires, 13% vivent en résidence collective et 29 % vivent en location seuls ou en couple¹⁴.

Santé

Les inégalités face à la santé tendent à se développer : 21,6 des jeunes hommes en insertion contre 10% chez les jeunes non précaires n'ont aucun suivi médical. Pour les jeunes femmes les chiffres sont de 12, 3% contre 5,3 %. De même l'obésité touche 8, 8 % des jeunes femmes en insertion contre 4,1% des non précaires¹⁵.

Dans le même temps ces chiffres sont à manier avec prudence. La récente enquête IPSOS-INSERM (mars 2008) sur les jeunes montre que majoritairement ils vont bien (santé comprise).

¹⁰ Muxel (A.), *L'expérience politique des jeunes*, 2001, Presses de Sciences Po.

¹¹ Note d'information MEN 08. 05, janvier 2008

¹² IGEN-IGAEN, Rapport *Les sorties sans qualification*, 2005, MEN.

¹³ DARES, *Premières*, février 2007, n° 07.3

¹⁴ Observatoire de la vie étudiante 2004.

¹⁵ Baromètre santé, INPES, 2005.

Loisirs

Si les pratiques artistiques sont estimées à 44% entre 15 et 19 ans, elles passent à 33 % entre 20 et 25 ans¹⁶.

Quant aux pratiques sportives de plus en plus diversifiées et ne rentrant pas nécessairement dans le cadre des pratiques licenciées, des enquêtes font apparaître que « la pratique sportive dépend avant tout du milieu socio-culturel¹⁷ » et du niveau scolaire.

Mobilité

En 2005, on estimait à 60 000 le nombre des étudiants français à l'étranger dont 20 000 bénéficiaires des programmes européens¹⁸.

Conduites à risques

Les accidents de la route sont la 1^{ère} cause de mortalité des 15-24 ans (48% des décès chez les 15-19 ans). Le suicide constitue la 2^{ème} cause de décès des 15-24 ans, même si ce n'est pas l'âge où l'on se suicide le plus. En ce qui concerne la toxicomanie, les jeunes français âgés de 15 à 24 ans sont nettement parmi les jeunes européens du même âge ceux qui déclarent avoir récemment fait usage de cannabis ; : plus d'un tiers des 15-19 ans et près de la moitié des 20-25 ans ont déjà fumé un joint, ils ne sont respectivement que 6,6 % et 8,6 % à en consommer régulièrement¹⁹.

Discriminations

Nombre de recherches et les travaux de la Halde font apparaître la persistance de discriminations fortes. Elles visent au premier chef les jeunes en fonction de leurs origines nationales réelles ou supposées et de leur lieu de résidence, mais touche aussi fortement, comme le rapport 2008 le montre, les handicapés.

Si les filles aujourd'hui rejoignent voire dépassent les garçons en terme de réussite scolaire, néanmoins elles sont toujours moins nombreuses à rejoindre les filières scientifiques. L'accès à l'espace public n'est pas toujours égal pour les garçons et les filles.

Il nous semble toutefois nécessaire de prendre ces données avec prudence. Elles font apparaître l'existence voire l'aggravation de problèmes pour certains et un état plutôt satisfaisant pour d'autres. En tout état de cause, comme le soulignait le rapport du Commissariat général du Plan déjà cité, la question apparaît moins comme celle de la jeunesse que celle des conditions faites aux jeunes. C'est là que sont interpellés les politiques publiques et leurs acteurs.

Des perspectives pour l'action publique

A partir de ces constats quelques axes d'intervention peuvent être définis

¹⁶ Octobre (S.), « les loisirs actuels des 6-14 ans » in *Panorama et jeunesse*.

¹⁷ INSEE Première, N) 932, nov. 2003.

¹⁸ Harfi (M.), Mathieu (C.), « Mobilité internationale et attractivités des étudiants et des chercheurs », *Horizons stratégiques* n° 1, 2006, La Documentation française

¹⁹ Baromètre santé, INPES, 2005.

Changer le regard : la jeunesse comme ressources

Un changement de posture à l'égard de la jeunesse s'impose, autrement dit le passage d'une représentation de la jeunesse comme danger ou comme problème à une approche de la « jeunesse comme ressource »²⁰. Il s'agit par là de reconnaître que les jeunes sont riches de potentialités qui ne demandent qu'à s'exprimer à condition que soit créé le « cadre d'expérience » pour ce faire ou que soient prises en compte les sociabilités et pratiques juvéniles dans leur diversité. Encourager et accompagner les initiatives individuelles et collectives, les inciter à s'inscrire dans une démarche de projet, de participation à la vie publique sont autant de leviers pour reconnaître leur rôle comme acteur de et dans la Cité.

Prévenir les risques

Le contexte dans lequel ils ont à se construire, les difficultés rencontrées, la fragilisation de certains parcours peuvent constituer autant d'amplificateurs de risques pour les jeunes. Sécuriser les trajectoires implique à la fois de comprendre les facteurs de fragilité, les espaces ou moments de cristallisation de celles-ci et de mettre en place des actions préventives qui tiennent compte de leurs pratiques et sociabilités. Dans nombre de cas, une action menée avec eux ou avec leurs pairs, dans des lieux adaptés ou avec des professionnels capables d'une écoute compréhensive, dans la cohérence de l'intervention publique peut faciliter cette action. Une bonne insertion sociale et professionnelle, la participation à des projets valorisants sont aussi des moyens de parer à des risques de dérive.

Combattre les discriminations

Cette question est depuis quelques années à l'agenda politique avec la mise en place de dispositifs *ad hoc*. Poursuivre en ce sens s'impose, afin que la volonté politique se décline en actes. Il y va de l'adhésion de tous à une République porteuse et garante des valeurs d'égalité de droits. Au-delà du rappel nécessaire de la Loi comme protectrice de tous, les politiques publiques ont à jouer un rôle d'impulsion et de conviction auprès de tous les acteurs des champs où la discrimination pèse encore : accès à la formation et à l'emploi, au logement, aux loisirs..., ainsi qu'un rôle d'accompagnateur auprès des jeunes victimes (potentielles) de cette discrimination.

Encourager la mobilité

Celle-ci est aujourd'hui un facteur d'intégration et d'autonomie des jeunes. Si elle est une expérience ordinaire pour certains, d'autres jeunes sur des territoires enclavés, faute de ressources, par peur aussi de quitter des espaces perçus comme plus sécurisants restent assignés à résidence. Des politiques d'encouragement à la mobilité tant dans le loisir que dans l'accès à la formation et à l'emploi, des accompagnements adaptés pour les plus précaires afin de favoriser leur autonomie seront autant de leviers pour ce faire.

Des enjeux de gouvernance

Ces axes d'interventions sont d'ailleurs perçus comme essentiels par tous. Les politiques européennes (l'Union européenne et la plupart des pays membres) insistent sur la nécessaire mise en place de politiques de jeunesse ; c'est aussi un

²⁰ Vulbeau (A.), *La jeunesse comme ressource. Expérimentations et expériences dans l'espace public*, 2001, Obvies, ERES.

axe de la LOLF. Leur mise en œuvre doit néanmoins prendre en compte un certain nombre d'évolutions des politiques publiques et de leur contexte.

La jeunesse relève *de facto* de plusieurs secteurs de l'Etat, qui ne travaillent pas toujours en synergie malgré l'affichage d'une volonté forte de mise en cohérence. La situation est d'autant plus complexe, comme l'ont montré nombre de politologues, que l'on est entré dans une logique de dispositifs, chaque institution en fonction des problèmes identifiés créant son propre dispositif, lequel n'efface pas nécessairement les dispositifs antérieurs.

On observe la montée en puissance, dans le cadre des lois de décentralisation et souvent encouragée par la mise en place de dispositifs initiés par l'Etat, des collectivités territoriales qui s'investissent dans le champ de la jeunesse, au-delà des compétences obligatoires au travers des compétences qu'elles se donnent aujourd'hui en fonction du principe de libre administration : les communes, les Départements, les Régions. Et depuis peu les intercommunalités. Les échelles de territoires et les enchevêtrements de compétences rajoutent donc à la complexité.

Enfin des évolutions plus récentes complexifient l'articulation entre les différents acteurs. A « l'Etat instituteur » (P. Rosanvallon), définissant et garantissant l'intérêt général, avait succédé à partir des années 80 un « Etat régulateur » ou « animateur » (J. Donzelot), impulseur au niveau national de politiques et au niveau local, acteur avec d'autres de politiques territorialisées et contractuelles. Nous sommes aujourd'hui passés – telle est du moins l'hypothèse de certains - à une nouvelle configuration des politiques publiques : alors que la décentralisation se poursuit, avec entre autres le développement de l'intercommunalité, on assiste à un « gouvernement à distance du local » (R. Epstein)²¹, l'Etat gouvernant de plus en plus *via* des appels à projets et des agences.

On observe aujourd'hui dans ce contexte une sorte de nouvelle division du travail : les collectivités ont la responsabilité de mettre en place des politiques de droit commun, transversales²², jouant le rôle d'« assembleurs », alors que l'Etat se recentre sur des politiques de lutte contre les fractures en visant des publics plus fragiles (dans le cadre du CUCS aujourd'hui), dans une dynamique déjà engagée par certains pays européens.

C'est donc dans ce contexte de recomposition des modes d'intervention publique que doivent être portés ces enjeux concernant la jeunesse qui sont *in fine* ceux de la société de demain et pour l'heure autant de défis pour l'action publique.

²¹ Epstein (R.), « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, Novembre 2005.

²² Rapport au premier ministre du groupe de travail présidé par le sénateur Alain Lambert, *Les relations de l'Etat et des collectivités locales*, 2007.