

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

Jeunesse, le devoir d'avenir

Rapport de la commission

présidée par Dominique Charvet

Mars 2001

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

Jeunesse, le devoir d'avenir

Rapport de la commission
« Jeunes et politiques publiques »

Président

Dominique Charvet

Rapporteurs

Pierre-Jean Andrieu

Francine Labadie

Marc-Olivier Padis

Michel Théry

Coordinateur

Michel Mirandon

Mars 2001

SOMMAIRE

<i>Avant-propos</i> <i>par Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan</i> _____	9
<i>Préface</i> <i>Jeunesse, le devoir d'avenir : un défi démocratique</i> <i>par Dominique Charvet</i> _____	11
<i>Introduction générale</i> _____	17
<i>Première partie - Analyses</i> <i>Jeunes et société : changer de regard</i> _____	23
<i>Chapitre Premier</i> <i>Les jeunes, « plaque sensible » du changement</i> _____	25
1. La transformation des âges, des temps et des parcours : une autre lecture de la jeunesse _____	28
2. La jeune génération à l'épreuve de l'éclatement des sorts et des aléas de la transmission _____	55
3. Jeunes et société : à la recherche d'un monde commun _____	74
<i>Chapitre II</i> <i>« L'état de jeunesse », un produit de l'action publique</i> _____	97
1. Vingt-cinq ans de politiques « jeunes » ou « l'institutionnalisation » de la jeunesse _____	100
2. Le renvoi des jeunes aux familles ou la « familialisation » de la jeunesse _____	128
3. L'essor d'une catégorie « jeune » de l'action publique ou la « naturalisation » de la jeunesse _____	141
4. Vers de nouveaux modes d'action : vers des représentations nouvelles des jeunes ? _____	158

Deuxième partie - Perspectives

Construire un monde nouveau :

***l'éducation comme levier du changement* _____ 177**

Chapitre III

Apprendre et se former tout au long de la vie :

***un droit pour tous, une obligation partagée* _____ 185**

1. Apprendre tout au long de la vie :
l'actualité d'un projet politique _____ 187
2. Le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie :
cadre prospectif _____ 198

Chapitre IV

Repenser les liens entre formation et travail :

***vers un droit de la mobilité* _____ 231**

1. Flexibilité, adaptabilité : la mobilité au risque de la précarité _____ 232
2. De la reconnaissance des compétences au droit de la mobilité _____ 236
3. Rendre le droit effectif : une ambition nouvelle,
un enjeu collectif stratégique _____ 245

Chapitre V

Apprendre tout au long de la vie :

***l'école au défi de réussir la « formation première »* _____ 257**

1. De l'obligation scolaire à l'obligation éducative :
redéfinir la « formation première » _____ 258
2. Obligation éducative et formation première :
une nouvelle donne pour l'évolution du système scolaire _____ 271
3. L'éducation et la formation tout au long de la vie
dans la dynamique du développement :
un double défi pour le service public _____ 278

Chapitre VI

***La famille, acteur clé d'un nouveau modèle éducatif* _____ 285**

1. La famille, cadre de la transmission _____ 286
2. La famille, cadre de l'émancipation _____ 297

Chapitre VII	
<i>Jeunes et institutions : mettre en capacité d’agir</i> _____	313
1. Promouvoir de nouvelles relations entre jeunes et institutions _____	316
2. De la coordination à la synergie des acteurs : assurer la continuité éducative _____	325
3. Les jeunes, acteurs du changement _____	334
<i>Conclusion générale</i> <i>par Dominique Charvet</i> _____	341
<i>Annexes</i> _____	349

Avant-propos

par Jean-Michel Charpin,

Commissaire au Plan

La réflexion engagée par le Commissariat général du Plan, dans le cadre de son programme de travail défini par le Premier ministre, sur le thème « Jeunes et politiques publiques » reposait sur un constat et sur une intuition.

Le constat était que l'insertion des jeunes, professionnelle ou sociale, ne fonctionnait pas de façon satisfaisante. Nombreux étaient alors les jeunes qui peinaient à trouver le chemin du travail, malgré leurs qualifications accrues et leurs efforts d'intégration, malgré les nombreux dispositifs mis en place par les pouvoirs publics pour accompagner et faciliter leurs parcours. Ce constat était et reste largement partagé même si, depuis, la situation de l'emploi s'est améliorée. Les familles, les enseignants, les entreprises, les élus expriment leur désarroi face au malaise de la jeunesse.

L'intuition, c'était que la société française n'était pas au clair avec ses représentations de la jeunesse. Comment agir avec utilité et pertinence si notre vision du sujet à traiter n'est ni nette ni partagée ? Or la jeunesse est un concept qui apparaît de plus en plus flou. Cela tient à ce qu'on appelle quelquefois son « allongement », aux brouillages croissants des âges de la vie, comme aussi à la grande diversité des situations qu'elle recouvre et dont le terme générique de « jeunesse » ne rend pas compte. Comment peut-on aujourd'hui caractériser les jeunes, ou la jeunesse, ou les jeunes ? Comment se définissent et s'enchaînent les étapes qui conduisent de « l'enfant dans sa famille » à « l'adulte dans son foyer » ? Comment ont évolué les représentations de la jeunesse ? Jusqu'où faut-il aller dans la prise en compte de la diversité des sorts individuels ?

Ce sont ces questions qui ont animé les débats de la commission présidée par Dominique Charvet. Avec les rapporteurs qui l'entouraient, celui-ci a pris le juste parti de ne pas chercher les réponses seulement du côté des jeunes, mais

- Avant-propos -

aussi dans la société tout entière. Partant d'un champ de vision élargi de la sorte, son rapport nous convie à changer de regard sur la jeunesse. Il a su ainsi éviter le risque, que le choix même du sujet faisait courir, de privilégier une approche alarmiste, négative de la jeunesse. Il nous convie à renverser la tendance, trop répandue, à représenter la jeunesse moins comme la génération porteuse de l'avenir que comme une source potentielle de nuisances.

Les jeunes sont au premier chef concernés par les évolutions de la société et de l'économie, celles de la famille et du travail, l'entrée dans une économie de la connaissance et les nouvelles technologies, la montée des inégalités et les changements dans les rapports sociaux et les modes de vie. Ces évolutions touchent une partie seulement des générations adultes ; elles ont des conséquences pour tous les jeunes. L'expérimentation du nouveau se fait largement par et sur les jeunes. Dès lors, la perte de sens des repères traditionnels et l'absence de vision collective de l'avenir ne sont-elles pas d'abord ressenties par les jeunes ? Comment peut-on redéfinir des normes, contraignantes mais reconnues par tous ? Comment favoriser la création d'opportunités nouvelles sans faire peser sur certains des risques excessifs ? Comment concilier mobilité et sécurité dans les parcours individuels, notamment par une conception nouvelle de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, comme de leurs liens avec le travail et avec la vie sociale ?

Les politiques et actions destinées aux jeunes ont connu depuis vingt ans une considérable extension. Au-delà des politiques nationales d'éducation et d'insertion dans l'emploi, de multiples dispositifs ont été mis sur pied à différents niveaux, notamment par les collectivités territoriales. Ils ont concerné un nombre croissant de jeunes et mobilisé des ressources financières importantes. Conçus de façon catégorielle, quelquefois coupés des politiques globales, ces dispositifs ont-ils été efficaces ? Sur cette question, le rapport porte une appréciation qui, pour nuancée qu'elle soit, n'en est pas moins critique.

Sans nier les traits spécifiques de la jeunesse, sans méconnaître les problèmes qu'elle rencontre ou auxquels elle nous confronte aujourd'hui, il nous met en garde contre la tendance actuelle à faire d'elle une catégorie particulière de l'action publique. Pour faciliter le passage des jeunes - de tous les jeunes - à l'autonomie, pour en faire des acteurs de leur propre vie, pour les préparer à porter le destin collectif, le rapport de Dominique Charvet invite à des changements de grande ampleur. En mettant en avant des droits nouveaux, il propose une réponse aux aspirations, croissantes et légitimes, d'autonomie, ainsi qu'au besoin d'accès au savoir et à l'emploi.

Préface

Jeunesse, le devoir d'avenir : un défi démocratique

par Dominique Charvet

Les hasards de la conjoncture ont fait que les travaux de la commission « Jeunes et politiques publiques » se sont déroulés pendant que l'opinion était agitée de discours successifs contradictoires sur la condition des jeunes : livrés au chômage et à la violence en 1998, ils étaient soudain porte-drapeau, en 2000, de la « nouvelle économie » ou médiateurs compétents, par la grâce des emplois-jeunes, restaurant la sociabilité dans les quartiers et la crédibilité des administrations en difficulté. Euphorie de courte durée : les illusions des fortunes ramassées par des génies post-adolescents s'envolant en 2001 tandis que la permanence d'un malaise social, au-delà de la baisse du chômage, se profile.

Ces contradictions, ces permanences et ces changements sont venus illustrer un des premiers axes forts dégagés par les travaux de notre commission selon lequel les représentations de la jeunesse sont largement tributaires du moment historique. Le rôle de plaque sensible, de révélateur, des nouvelles générations - pour le meilleur comme pour le pire - sera amplement développé dans notre rapport. La jeunesse n'est pas seulement nouvelle venue au monde, elle introduit le monde nouveau, elle nous permet d'en comprendre les enjeux pour peu que l'on s'efforce de déchiffrer ce que nous donne à voir l'expérience des générations qui adviennent.

Alors que les « start-up » des trentenaires nous parlent de nouvelle économie, la précarité d'autres jeunes et la violence de leur révolte nous signalent la disparition du compromis socio-économique de l'après-guerre fait d'intégration par le travail et de progrès collectif. Mais c'est aussi la façon d'entrer en société, de faire lien avec les autres et de se construire soi-même qui changent dans ce contexte nouveau. Les chiffres du suicide ou les états de dépendance des jeunes ont une fonction d'alerte à cet égard.

- Préface -

Si l'on dresse le bilan de ces vingt dernières années nous n'avons pas vraiment économisé notre jeunesse, qu'il s'agisse d'expérimenter des nouveaux modèles d'emploi, de la mal vie des banlieues ou du creusement des inégalités. Nous avons d'ailleurs fini par croire que le fait qu'elle vivait des problèmes faisait d'elle un problème.

Dans le même temps, au revers de cette jeunesse vécue parfois rudement s'est développé un appétit de jeunesse de type faustien. Tout doit être jeune et le demeurer éternellement. Sans doute le mythe de la fontaine de jouvence resurgit du fond des âges de façon récurrente mais il paraît aujourd'hui plus désirable que jamais. La maturité est devenue incertaine quant à ce qui la caractérisait : la stabilité professionnelle et familiale. La vieillesse ne semble plus qu'un handicap si elle n'est pas poursuite d'activités. Nous sommes dans une révolution des âges qui permet de rêver, grâce aussi aux progrès médicaux, que l'on puisse choisir le sien. Il s'agit alors d'arrêter le temps et de ne vivre que d'éternels commencements, ce que la jeunesse incarne particulièrement.

L'écart entre la réalité de la fonction de première ligne de la jeunesse et celle d'une imaginaire jeunesse universelle et permanente est sans doute représentatif de la difficulté de notre société à formuler les fondements d'une politique équilibrée en ce domaine. La première position isole la jeunesse, la seconde la dissout.

Une telle incertitude hante nos politiques publiques.

Il y a eu un « printemps » de ces politiques publiques quand les rapports de Bertrand Schwartz, d'Hubert Dubedout, de Gilbert Bonnemaïson ont interrogé nos orientations en matière de formation, d'urbanisme et de sécurité et le fonctionnement des institutions qui les produisaient. Les interrogations sont toujours là, l'examen des réponses est au cœur des travaux de notre commission.

Les éléments rassemblés ici le diront, on n'a jamais tant fait en termes de dispositifs et de crédits publics pour les jeunes : les plans succèdent aux programmes, les fonds aux subventions. Nous avons ainsi apaisé beaucoup mais il est légitime de se demander si nous avons résolu grand-chose.

Apparemment ce n'est pas le sentiment d'un certain nombre de jeunes que l'on a retrouvés dans la rue ces dernières années pour demander que l'on assure leur sécurité dans les établissements scolaires, pour refuser des intégrations professionnelles au rabais - type CIP - et pour protester contre ce qu'ils considèrent comme des attitudes discriminatoires, notamment raciales.

Il est ainsi assez inexact de parler d'une jeunesse dépolitisée, indifférente aux enjeux publics. Ses réactions mettent tout au contraire devant nous un certain nombre des grands enjeux de société qui requièrent des choix politiques.

Mais les politiques publiques n'ont-elles pas été une façon de ne pas faire de la politique ? Avons-nous envie de nous confronter les uns aux autres sur des changements et des projets ? De prendre le risque de les formuler et le temps d'en faire de nouvelles réalités ?

Ainsi au début de nos travaux nous nous demandions si nous pouvions redébattre du choix fait au début des années 90 où en allongeant la durée des cotisations pour bénéficier des allocations chômage on a renvoyé les travailleurs de statut précaire - au premier rang desquels les jeunes - vers l'assistanat public ou la dépendance familiale et la débrouille, ou si nous pouvions remettre en question une gestion de la Fonction publique qui, au su de tous ses acteurs, place devant les populations jeunes les plus fragiles les personnels les moins expérimentés.

Tout le monde a suivi la geste anti-mondialiste de Davos à Seattle, mais qui ne s'est satisfait de ce que le marché vienne dénouer les étranglements de notre société, nous évitant un certain nombre de choix douloureux et de débats qui fâchent ?

Le marché ne vient-il pas opportunément et efficacement prendre le relais pour produire des biens ou des services naguère monopoles de la sphère publique comme l'éducation, ainsi que l'a illustré le récent « marché mondial » de Vancouver ? Sans aller si loin, ses valeurs et ses contraintes ne sont-elles pas déjà installées dans notre système où les grandes écoles élitaires et coûteuses ont le pas sur l'université, désormais déléguée à la prise en charge de ce qu'on appelle pudiquement « les nouveaux publics » ? Le marché n'est-il pas également une source d'identité et de reconnaissance pour un certain nombre de jeunes par la consommation des marques ou la communion dans le grand spectacle commercial qu'est devenu le football quand rien d'autre ne vient leur dire qu'ils existent et nous importent et ne sont pas des surnuméraires de l'avenir ?

Nous paraissions être dans un entre-deux où l'action publique a de la peine à convaincre qu'elle produit un bien commun et où le libéralisme, conforté par le retournement de la conjoncture, donne à penser qu'il a un « produit » pour chacun.

Cette sorte de mise en concurrence de l'action des pouvoirs publics en termes de résultats s'effectue dans un moment où la crédibilité même de l'autorité publique ne va plus de soi. Sans doute les limites dans la capacité de gestion de la période

- Préface -

de crise que nous venons de connaître, l'impuissance et la maladresse dans la gestion d'un certain nombre de catastrophes collectives n'y sont pas étrangères. Mais plus profondément c'est le contenu de notre « vivre ensemble » qui est en débat. Les mises en commun, les paris collectifs, avec ce qu'ils impliquent de renoncements personnels et de victoires partagées, ne sont plus évidents - qu'ils soient subis ou choisis - même si la nostalgie s'en exprime à travers les émotions vécues ensemble lors d'une victoire sportive ou d'une catastrophe naturelle. La recherche des sécurisations personnelles l'emporte sur les luttes pour les solidarités collectives, la liberté publique de l'information est de plus en plus battue en brèche par la protection de l'intimité de chacun, la légitimité privée de la figure de la victime prend le pas sur le statut public du citoyen.

Tout ceci n'est pas que le fait de la force des choses mais aussi d'abandons de la pensée, notamment dans le domaine des politiques publiques, quand, par exemple, aucun débat n'a accompagné la suppression du service national qui, dans notre pays, a longtemps participé de la fondation du pacte intergénérationnel par un service personnel des jeunes rendu à la collectivité, si bien qu'un silence gêné est la seule réponse aux revendications des « sans nous ». Il en va de même quand les « émotions » de banlieues populaires sont traitées en termes de sécurité et d'action sociale et si peu comme une interpellation politique de la part des jeunes qui les animent.

Ces défaillances de la pensée sur la chose publique ne sont sans doute pas tant le fait d'un individualisme dont il suffirait de blâmer l'égoïsme étroit que d'un mouvement plus profond dont l'explication n'est pas aisée. L'individu vit toujours en société, quel que soit son narcissisme. Cependant toute l'action de l'État dans la période contemporaine a été, par les droits et les protections qu'il fournit, de l'aider à s'émanciper, au risque de faire oublier à chacun la dimension collective de son existence. Notre fonctionnement social, loin de rappeler la dépendance des individus aux autres, fait accroire qu'ils seront toujours plus indépendants les uns des autres. Cela signifie une plus grande reconnaissance de la liberté et de la dignité du sujet mais aussi l'illusion d'une maîtrise de soi et du monde et, parfois, une solitude angoissante. La réflexion politique rejoint ici l'interrogation d'un certain nombre de penseurs de ce temps qui se demandent si nous voulons encore faire une société.

On peut dire que tout cela va bien d'ailleurs avec l'émergence de la doctrine de la médiation comme fondement de l'intervention publique en ce que les équilibres du moment sont valorisés par rapport aux valeurs d'avenir qui soutiennent le projet éducatif ou à l'idée de mouvement qui est au fondement de l'insertion. Comme cela va aussi avec les risques affinitaires à l'œuvre tant sur le plan privé

que public qui réduisent nos horizons à de « petites planètes » territoriales, religieuses ou ethniques et ne laissent de nous que des personnes privées.

Une réflexion sur les politiques publiques de la jeunesse est alors l'occasion de nous projeter vers un autre temps que celui de l'immédiat et d'adopter une autre posture que celle de la gestion des destins privés. Elle nous appelle à des devoirs anthropologiques et politiques qui sont ceux de l'accueil et de la mise en possession du monde des nouveaux venus, de l'organisation des rapports entre les générations comme entre les sexes, de la mise en débat des choix collectifs. Elle nous rappelle aussi la condition centrale de notre démocratie qui est celle de l'égalité, dont le modèle de développement que nous avons adopté paraît chaque jour nous éloigner un peu plus sur le plan national comme international.

Les politiques publiques doivent alors dépasser leur fonction d'accompagnement voire de soulagement face aux distorsions que crée l'aventure collective - à laquelle elles se sont souvent trouvées réduites - pour porter des ambitions de restructuration et de rééquilibrage en réintroduisant le sens de l'avenir et de l'Autre qui sont nécessaires au projet démocratique dont la plupart des jeunes sont en attente. En donnant pour titre à notre rapport « Jeunesse, le devoir d'avenir », c'est cette exigence que nous voulons mettre au premier plan.

Introduction générale

Le constat d'une insatisfaction partagée devant la situation des jeunes dans la société française a conduit le Commissaire au Plan à créer, dans le cadre du programme de travail fixé par le Premier ministre, une commission de concertation chargée d'éclairer les pouvoirs publics - nationaux et locaux -, les acteurs économiques et sociaux, les familles sur les choix collectifs et les politiques publiques qui conditionnent la vie des jeunes, ainsi que sur les responsabilités des différents acteurs sociaux concernés par les questions de jeunesse.

Tel est le cadre général du mandat de la commission « Jeunes et politiques publiques »¹.

L'approche même dont témoigne cet intitulé mérite sans doute une première interrogation.

Pourquoi s'interroger particulièrement sur l'action publique auprès des jeunes ? Pourquoi s'arrêter sur ce segment particulier de la population ? La jeunesse est une catégorie dont la pertinence n'est pas d'emblée évidente dans une analyse des politiques publiques. Derrière la familiarité du mot, c'est un ensemble très hétérogène et difficilement identifiable qui est visé. Le terme lui-même cependant, dans toute son imprécision, est présent, selon diverses modalités, dans les énoncés des politiques publiques, jusque dans l'intitulé d'un ministère.

L'État construit des actions en direction de cette part de la population qu'on appelle les jeunes, de même que des politiques ont une incidence indirecte sur leur cadre de vie, leurs perspectives, leur contribution à la vie commune. Certaines administrations (Éducation nationale, Protection judiciaire de la jeunesse...) en ont explicitement la charge. D'autres secteurs de l'État, plus récemment, ont découvert ou fait entrer parmi leurs cibles des jeunes mineurs

(1) On trouvera en annexe la lettre de mission de Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan, à Dominique Charvet, président de chambre à la Cour d'appel de Paris, lui confiant la présidence de ladite commission.

- Introduction générale -

ou majeurs : les politiques d'emploi mais aussi l'action de la police nationale ont affaire de plus en plus souvent à un nouveau public jeune. Plus généralement, des politiques qui ne visent pas un public spécifique ont une influence sur des comportements ou les modes de vie des jeunes, dans le domaine des loisirs, de la culture mais aussi pour l'entrée sur le marché du travail ou sur le marché du logement. Il semble donc utile de faire le point sur l'ensemble des mises en relations entre les jeunes et les politiques publiques.

Face au risque de dispersion dans l'analyse de multiples politiques sectorielles, notre interrogation porte donc sur la jeunesse comme ensemble : si le terme de jeunesse est utilisé si fréquemment, il faut bien supposer qu'il a un sens et qu'au-delà des situations individuelles, toujours diverses, il est utile de réfléchir aux grands traits qui définissent la condition de jeune aujourd'hui, qui révèlent des fonctionnements des politiques publiques mais aussi qui éclairent des réalités économiques, politiques et sociales sous un jour nouveau et qui préfigurent des évolutions à venir.

Mais ce qui unit surtout les deux termes de l'intitulé « Jeunes et politiques publiques » est le fait que la catégorie « jeune » est elle-même, dans une grande mesure, une construction des politiques publiques. La jeunesse pose donc une question particulière à l'action publique car, loin de constituer une population spécifique à laquelle des actions sont destinées, elle est en grande partie une construction issue d'un découpage de segments de populations dans le cadre de l'action de l'État, désormais relayée par celle des collectivités territoriales.

Dès lors, les réussites et les succès que connaissent les agents du service public dans l'accomplissement de leur tâche auprès des jeunes, - comme aussi la communauté d'acteurs divers qui aujourd'hui s'intéresse à leur sort - renvoient à la pertinence ou à la désuétude des représentations que l'administration et les secteurs qu'elle mobilise pour décupler son action se donnent de la population française. L'enjeu n'est donc pas seulement de savoir comment l'action publique touche sa cible mais bien de se demander si la catégorie « jeune » dont elle fait un usage croissant est encore opératoire.

Partant de cet enjeu, notre démarche d'analyse a consisté à ne pas prendre la notion de « jeunesse » comme allant de soi mais de tenter de comprendre comment celle-ci s'est progressivement imposée, pourquoi elle fait aujourd'hui l'objet de remises en cause et pourquoi elle peut apparaître en partie comme inadéquate dans la construction des politiques publiques. Nous avons constaté, dès le début de nos travaux, et à partir d'une large consultation préalable des services de l'État, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et des milieux associatifs, que cette démarche rencontrait un bon écho, notamment

parce qu'elle permettait d'expliquer un sentiment de malaise assez largement partagé, résumé par l'impression que « le courant passe mal avec les jeunes ». Cela signifie-t-il que certaines politiques sont périmées ou que les représentations de la jeunesse ne sont plus valides ? Le mandat de la commission pose explicitement la question de savoir si notre modèle d'insertion, hérité d'un passé récent, est encore satisfaisant et invite à s'interroger sur les modalités d'entrée dans la société actuelle et à venir.

L'hypothèse sur laquelle repose notre travail prospectif a été que nous ne pouvions pas traiter la question sans renvoyer en permanence le sujet des jeunes et des politiques publiques à des évolutions globales de la société. La situation actuelle des jeunes est en effet à la fois un aspect et un effet des mouvements de la société. Or, dans un monde complexe, en phase de transition ou de mutation accélérée, la représentation de la jeunesse apparaît de plus en plus déphasée. Dès lors, les politiques publiques fondées sur des représentations inadéquates, voire obsolètes risquent de se gripper. Plus grave, elles entérinent une représentation figée de la jeunesse qui renvoie à une vision « fixiste » de la société elle-même, au moment où l'enjeu devrait être de renouveler l'une et l'autre ou, plus précisément, l'une par l'autre. Il fallait donc commencer par établir, avec la commission, un diagnostic partagé sur les évolutions contemporaines susceptibles de permettre, ainsi que le demandait le mandat, une « reformulation » de la question jeune.

La commission « Jeunes et politiques publiques » a donc conduit ses travaux autour d'une hypothèse centrale : l'évolution de la situation des jeunes constitue une « plaque sensible » des mouvements qui affectent la société tout entière. Le changement de calendrier des parcours individuels qui affecte si profondément l'idée de jeunesse est à la fois un aspect et un effet des mutations à l'œuvre dans l'ensemble de la vie sociale. En se focalisant sur les jeunes, les politiques publiques ont ignoré l'ampleur des changements qui affectent toute la société mais que les jeunes expérimentent en première ligne.

L'aller-retour permanent, dans la phase de diagnostic, entre l'analyse de la situation des jeunes depuis un quart de siècle et l'examen des transformations à l'œuvre dans le système productif, la sphère familiale et la sphère publique a confirmé l'utilité et la pertinence d'une telle hypothèse pour mieux comprendre ce qui se joue dans ce qu'on appelle de plus en plus souvent, de manière aussi négative que stérile, le « problème jeune ».

Ce travail collectif au sein de la commission, qui a été aussi un travail d'acculturation de ses membres, débouche sur la conviction partagée qu'il n'existe pas de « question jeune » en soi mais des séries de crises et de

- Introduction générale -

mutations que nous avons du mal à percevoir ou à comprendre et qui affectent, à des degrés divers, les parcours de ceux qui débutent leur vie d'adulte. Loin de n'affecter que les jeunes, en effet, ces mutations et les politiques publiques qui les organisent, les encouragent ou les enrayent, visent plus largement les questions à portée générale comme le travail et l'emploi, le logement, la ville et l'organisation du territoire, la famille, l'éducation et la formation. La polarisation, peut-être inévitable, des politiques publiques sur la recherche de solutions au « problème jeune » a contribué à occulter la nature et l'ampleur des mutations auxquelles il faut désormais faire face.

L'organisation du rapport issu de ce travail collectif suit la logique suivante : en s'appuyant dans une **première partie** sur une analyse de l'évolution de la situation des jeunes (*chapitre Premier*) et sur un bilan des politiques publiques qui influent sur celle-ci, qu'elles leur soient ou non spécifiquement destinées (*chapitre II*), on peut montrer que la construction de politiques destinées à la jeunesse, malgré des ambitions maintes fois réitérées et des efforts importants, porteurs d'avancées notables, en particulier aux plans éducatif et culturel, n'a pas correspondu à une stratégie délibérée répondant à une lecture de notre expérience historique mais s'est laissée entraînée à une multiplication de dispositifs segmentés, commandée par le court terme, voire le sentiment de l'urgence.

Ce qui semble incompréhensible aujourd'hui dans le comportement des jeunes résulte, selon cette double lecture de la jeunesse et de l'action publique, de la somme des contradictions ou des évolutions encore invisibles que la société dans son ensemble a du mal à se représenter. Le discours sur la jeunesse, en se focalisant sur les difficultés que rencontrent les jeunes dans la société ou, plus souvent, qu'ils créent à la collectivité, s'est focalisé progressivement sur un « problème jeune » mal défini auquel on a voulu répondre, avec un bonheur inégal, par des mesures qui ont, en raison de leur dispersion, rendue encore plus incertaine la catégorie « jeune ».

C'est pourquoi la **deuxième partie** du rapport, qui présente un cadre prospectif de refondation de l'action publique, propose de rompre avec la logique du dispositif et se refuse à ajouter une mesure de plus au « mille-feuille » qui existe déjà. Elle se donne pour ambition de formuler une proposition générale dont l'objet n'est pas de résoudre tous les problèmes des jeunes mais de redéfinir une ambition collective pour et avec eux. En effet, l'injonction récurrente faite à chaque jeune de bâtir un projet individuel est née dans le creux des difficultés de la société à formuler un projet collectif, perdant de vue que celui-ci, loin d'être la somme de projets individuels, nécessairement contradictoires, est d'abord la condition même pour que tous les jeunes, quelles que soient leurs

« ressources », se projettent dans l'avenir. Caractéristique des temps modernes, cette difficulté à sortir de l'instant et de la gestion pour se projeter dans un avenir qui paraît plus difficile à anticiper atteint plus particulièrement la jeunesse, soumise à l'appel récurrent d'une prévision personnelle dont la société toute entière semble se priver.

À l'aube d'un monde nouveau, dont les jeunes nous envoient les signaux, à l'entrée dans une société de la connaissance et de la mobilité, marquée par le risque et l'incertitude, s'il est une certitude sur laquelle il est possible de bâtir, c'est que la jeunesse n'est autre que cette partie de nous-mêmes qui devra affronter demain. « Jeunesse, le devoir d'avenir », le titre de notre rapport doit être compris comme une invite faite aux générations actuellement « aux commandes » de ne plus regarder la jeunesse au présent seulement et de ne faire place aux générations futures qu'une fois leur tour venu. Notre époque et ses doutes justifient pleinement de les associer, non pas à la prévision d'un avenir « mythique », mais à la construction d'un projet commun.

À partir de la formulation d'un projet, culturel, politique et social, collectif et ambitieux, l'action publique pourrait inverser sa tendance à l'éparpillement et garantir le sens de son action. Après avoir présenté notre ambition (*chapitre III*), il s'agit de décliner les conséquences de cette nouvelle perspective en ce qui concerne l'articulation entre la formation et l'emploi (*chapitre IV*), la formation première (*chapitre V*), la famille (*chapitre VI*) et les institutions publiques (*chapitre VII*).

Première partie

Analyses

Jeunes et société : changer de regard

Chapitre Premier

Les jeunes, « plaque sensible » du changement

La jeunesse apparaît comme une catégorie qui désigne de moins en moins bien la réalité qu'elle veut cerner. Une première approche de ce que recouvre aujourd'hui ce concept ne met guère en valeur qu'un sentiment très largement partagé de brouillage, d'incertitude. Incertitude sur la population définie par le terme, sur la valeur des propos généraux qui s'y rapportent (ne vaut-il pas mieux parler, au pluriel, *des jeunesses* ?), sur le partage des espoirs et des inquiétudes qui se mêlent à son sujet.

Cette incertitude est renforcée par les contradictions des discours actuels sur les jeunes. On perçoit que les catégories d'analyse utilisées pour décrire les générations précédentes ne s'adaptent que maladroitement aux réalités contemporaines mais sans parvenir à nous en défaire tout à fait. Nous continuons donc par inertie à penser dans les catégories anciennes, alors que les transformations profondes de notre société, dans son organisation, dans son fonctionnement, dans sa démographie, dans son économie, ont introduit peu à peu une évolution des comportements individuels et des rapports sociaux, une différenciation des sorts qui ne permettent plus de parler de la jeunesse à la fois comme un groupe social homogène et comme un processus d'entrée dans l'âge adulte, d'accès au statut d'adulte, notion qui mériterait sans doute d'être elle-même repensée.

Face aux approximations devant lesquelles nous laissent les discours du passé, le présent semble bien muet. Les jeunes eux-mêmes ne proposent pas de discours construit sur leur situation en général : il existe des analyses locales ou des prises de position ponctuelles mais aucune proposition de schéma de compréhension générale. Entre l'ancien et le nouveau, on assiste à un déficit de discours. C'est pourquoi se multiplient les caractérisations contradictoires des jeunes, considérés tour à tour comme conservateurs (parce qu'ils ne se disent plus hostiles à la famille) et comme insociables (en raison du développement des incivilités); enthousiastes et généreux (l'effet coupe du monde,

l'humanitaire) ou égoïstes et bornés (fascinés par les *start-up* et les stock-options).

Le discours sociologique a fortement influencé dans la période récente les politiques publiques qui s'adressent aux jeunes, inspirées auparavant plutôt par des analyses, appuyées sur la psychologie, portant sur l'adolescence ou des considérations plus politiques énoncées en termes de génération. Les acteurs de ces politiques publiques se trouvent donc, pour forger leurs propres représentations, face à un ensemble hétéroclite formé désormais, pour l'essentiel, par l'analyse sociologique, les discours tantôt alarmistes, tantôt conjurateurs des médias et les enquêtes d'opinion ou les études de marché qui accumulent des données sans toujours parvenir à en coordonner les fragments.

Faut-il se résoudre à cette impression de kaléidoscope ? Certains prennent la confusion des discours sur la jeunesse pour la réalité même de leur situation : on ne pourrait plus avoir de discours global parce qu'il n'existerait plus que des situations individuelles. Pourtant, il existe aussi le sentiment que le moment est opportun pour proposer une autre représentation des choses, à la fois parce que les limites des discours précédents sont perceptibles et parce que la demande est grande.

Dans le doute, c'est le plus souvent le pessimisme qui l'emporte. On glisse de l'incertitude au désarroi. L'incertitude, en effet, donne une prime aux représentations négatives : on ne parle plus que du malaise des jeunes, en enrichissant d'ailleurs bien souvent au passage la caractéristique « jeune » de difficultés que, dans d'autres temps, on attribuait à des réalités d'un autre ordre, sociales notamment. On généralise ainsi d'autant plus facilement les difficultés de certaines zones urbaines à l'ensemble de la jeunesse en passant du « malaise des banlieues » à la « culture des banlieues » qui caractériserait l'ensemble de la jeunesse. Pourtant, quand le substantif jeune se substitue à celui de problème (« quartier *jeune* » pour « quartier à problèmes »), on n'a pas beaucoup avancé dans la mise au clair de nos difficultés...

Cette tournure négative, focalisée sur le chômage et la violence, que prend malgré nous l'évocation des jeunes risque d'avoir en retour un impact négatif sur ceux d'entre eux qui intérioriseraient cette image dépréciée de la période qu'ils traversent. Face à un discours négatif si souvent repris, comment s'étonner que certains croient répondre à ce qu'on attend d'eux en prenant en charge le (mauvais) rôle qu'on veut leur faire jouer ? Ce mauvais rôle a son pendant tout aussi immaîtrisé dans l'image conquérante de la nouvelle économie portée par le symbole d'une Silicon Valley peuplée de jeunes trentenaires conquérants. Entre cette symbolique des *happy few* dont le

dynamisme réglera tous nos maux et le *lamento* sur une jeunesse assimilée à une source de nuisances, la discordance est manifeste.

Le langage est un peu pris en défaut pour parler de la situation des jeunes, définis comme une catégorie d'âge, le terme lui-même étant, plus que jamais, discutable. Il faudrait donc commencer par déconstruire les discours actuels pour reconstituer un discours commun sur les jeunes. Pour cela, il faut retrouver les bases d'une description, même sommaire, de ce qui caractérise la condition des jeunes dans la société. On pourra ainsi caractériser un peu mieux la nature des recompositions contemporaines, qui réclament un regard historique neuf sur la situation des jeunes et qui appelleront des réactions idoines. Mais, en examinant la fonction des jeunes dans la société et les relations qu'ils entretiennent avec les générations qui les précèdent, ce sont des mutations culturelles, économiques et sociales, dont les jeunes sont à la fois les signaux et les acteurs, que nous sommes appelés à déchiffrer.

La première démarche effectuée pour reconstituer un diagnostic sur la situation des jeunes a conduit à examiner quelle part ils prennent aux transformations qui affectent plus globalement l'ensemble de notre système social. Les jeunes sont un révélateur des évolutions que nous vivons, ils ressentent plus vivement que les générations anciennes les modifications, parfois souterraines, qui touchent toute la société. C'est pourquoi on peut dire qu'ils sont une « plaque sensible » du changement.

Il faut donc suivre une sorte de mouvement en boucle : oublier la question jeune mais pour mieux y revenir, comprendre les situations d'ensemble pour mieux éclairer ce qui est spécifique aux jeunes. Mais, pour ne pas diluer les jeunes dans des évolutions globales, on a choisi de privilégier ce qui permet de mettre en relief leurs traits spécifiques dans un contexte plus large. Pour cela, nous avons focalisé notre analyse sur une série de trois questions : comment les individus vivent-ils leur trajectoire ? comment font-ils face à ce que celle-ci a d'aléatoire ? comment s'inscrivent-ils dans la complexité et les contradictions de leur temps ?

La première question amènera à mettre au jour les évolutions qui touchent les trajectoires des jeunes dans cette période de la vie qu'est la jeunesse et à en interroger l'origine dans le cadre des mutations à l'œuvre dans notre société. Cette démarche permettra de comprendre les transformations du processus de construction de l'identité (*premier point*).

Le second temps de l'analyse sera consacré aux caractéristiques des risques et des incertitudes dont sont porteuses les mutations de la société et qui affectent le

sort de la jeune génération. L'analyse mettra en évidence le besoin de nouvelles régulations collectives (*deuxième point*).

La dernière partie proposera enfin des interprétations renouvelées des difficultés actuelles du « vivre ensemble » qui se manifestent au travers de mouvements revendicatifs mais surtout de violences juvéniles en forte progression. Elle suggérera qu'un autre mode de gestion des conflits est aujourd'hui nécessaire (*troisième point*).

1. La transformation des âges, des temps et des parcours : une autre lecture de la jeunesse

Les comportements des jeunes qui semblent les plus difficiles à comprendre pour les générations qui les observent renvoient à la construction de leurs itinéraires de vie, c'est-à-dire à leur rapport au temps et, plus précisément, à leur façon de se projeter dans l'avenir. Quand on compare les parcours actuels des jeunes par rapport à ceux des générations précédentes, une logique d'ensemble paraît se dessiner, selon les sociologues de la jeunesse, qui correspondrait à un franchissement plus tardif des grandes étapes qui constituent traditionnellement l'entrée dans l'âge adulte : accès au travail, au logement, mise en couple et procréation.

Cependant ce phénomène n'est pas homogène et appelle un examen de détail, qui fait apparaître que les transformations constatées dans les parcours des jeunes renvoient à la fois aux transformations de la famille, de l'école et du travail.

Les transformations familiales concernent simultanément les mutations de la famille d'origine et les nouveaux processus de création d'un foyer.

La famille d'origine, celle dans laquelle les jeunes grandissent, qui, jusqu'à leur majorité civile, est juridiquement responsable d'eux (c'est le devoir d'entretenir, de nourrir et d'éduquer qui est au fondement de l'autorité parentale) mais qui constitue aussi leur référent et leur soutien tant qu'ils ne sont pas indépendants, a connu d'importantes mutations.

Pour les jeunes, cela signifie notamment qu'ils grandissent désormais dans des familles où les deux parents travaillent (ce qui marque les formes des échanges familiaux, l'organisation du temps quotidien...) et qu'ils vivent les séparations et les recompositions des couples (en 1994, un jeune de 16-18 ans sur quatre ne vivait pas avec ses deux parents, chiffre qui n'a probablement fait qu'augmenter

depuis). Dans un contexte général d'allongement de la durée de vie et d'évolution des mœurs, les relations qu'entretiennent les jeunes avec leurs parents (mais aussi avec leurs grands-parents) changent en ce qui concerne les échanges de biens et de services ; elles sont aussi caractérisées par une tolérance plus grande à l'égard de leur vie affective et sexuelle, considérée indépendamment d'une installation en couple ou de la fondation d'un foyer.

La création d'une nouvelle famille conjugale connaît de son côté une évolution d'une autre nature, marquée pour l'essentiel par le recul continu de l'âge de la procréation, qui tend vers le seuil des 30 ans. Cependant ce phénomène ne doit pas être isolé, au risque de ne comprendre la situation matrimoniale qu'en terme de « retard ». On peut en effet, à l'inverse, rappeler qu'on a également assisté dans la période récente à une petite mais réelle augmentation des grossesses adolescentes, phénomène qui, même s'il est de moindre ampleur que ce que connaissent des pays comme la Grande-Bretagne ou les États-Unis, n'en a pas moins alerté les intervenants sociaux. Mais comment comprendre des phénomènes aussi contradictoires qu'un recul moyen de l'âge de procréation et qu'une augmentation des grossesses précoces ? Ceux-ci témoignent de la transformation du processus de passage de la famille d'origine à la création d'une nouvelle famille.

En ce qui concerne le passage de l'école à l'emploi, le fait marquant et commun à tous les pays de l'OCDE est l'allongement de la période de la scolarité et du temps de recherche du premier emploi selon des répartitions hétérogènes. Nous assistons en effet à un mouvement de diversification des parcours qui opposent différentes catégories de jeunes plus qu'ils ne les rassemblent. Comment parler d'un sort moyen entre des jeunes qui auront bénéficié de plus de vingt années de scolarité, largement supportée par l'allocation publique, et ceux qui n'auront effectué qu'une dizaine d'années de formation pas toujours couronnée par un diplôme ?

Ces considérations amènent à se demander si l'idée même consistant à caractériser la jeunesse - en tant qu'âge de la vie - à partir du repère arithmétique (les 15-30 ans) est désormais encore valide pour rendre compte des processus à l'œuvre durant cette période de la vie ? Pour se déployer, les politiques publiques ont besoin de critères pour définir à qui elles s'adressent. Si dans les années 60, où seule une petite minorité de jeunes poursuivait des études longues, le critère d'âge pouvait rassembler une majorité de personnes connaissant un sort commun, faut-il continuer à s'en remettre à lui de la même façon et allonger la période de référence pour définir la jeunesse actuelle dans sa communauté de sort supposée ? Comment affiner l'analyse ?

Alors que l'on a tendance à penser, dans la suite du mouvement de mise en place de l'État-providence et d'extension du salariat qui ont caractérisé la période de croissance de l'après-guerre, en termes de standardisation des trajectoires, le mouvement qui a eu lieu dans le quart de siècle écoulé (depuis la fin du cycle des Trente glorieuses et les incertitudes liées à l'action de l'État-providence) est au contraire à la diversification. Les temps de vie et les étapes franchies par les jeunes se sont différenciés au lieu de se rapprocher. La séquence dont est implicitement porteur le système de formation (on a son diplôme puis on trouve un emploi) suppose un mouvement linéaire dont la valeur descriptive, et a fortiori la valeur de modèle, est remise en cause. On n'enchaîne plus les étapes, comme au parcours d'obstacles, qui conduisent de la dépendance à l'indépendance, en passant de la formation au diplôme puis à l'emploi, puis en gravissant les échelons à l'intérieur de la grille professionnelle jusqu'à l'âge de la retraite. De même, le mouvement linéaire qui caractérisait la séquence concernant la vie familiale (on quitte ses parents pour se marier et avoir des enfants) ne fait plus modèle. Dès lors, ne faut-il pas envisager autrement les politiques publiques et dépasser l'idée qu'il s'agit pour elles de faire passer les individus d'un état à un autre en passant par des sas ?

1.1. La jeunesse : allongement ou transition ?

Deux concepts en question

1.1.1. L'allongement de la jeunesse : un processus lié à la prolongation des études et à la situation de l'emploi ?

Nous avons hérité de l'observation des générations précédentes l'idée que la jeunesse serait une période intermédiaire entre l'enfance et l'âge adulte, se caractérisant comme un temps de passage de la dépendance à l'indépendance. Cette représentation suppose qu'on passe d'un état (l'enfant dans sa famille) à un autre (l'adulte dans son foyer) à travers des étapes communes à toute une classe d'âge. L'âge moyen auquel ces différentes étapes sont franchies constitue un indicateur important - mais non le seul - pour distribuer la population en catégories d'âge et, ce faisant, homogénéiser les parcours de vie. Or, les jeunes sont en moyenne plus âgés que les générations précédentes quand ils franchissent ces étapes. D'où l'idée que nous observons un « allongement de la jeunesse ». En effet, l'observation des seuils d'âge permet de mettre en évidence le fait que la jeunesse est une période de plus en plus longue (aux deux bouts) : par la précocité de l'adolescence et le retardement de l'entrée dans la vie « adulte ». Les démographes ont d'ailleurs changé leur catégorisation et sont passés, pour définir les jeunes, de la tranche d'âge des 15-25 ans à la tranche des 15-30 ans.

Ces nouvelles bornes exprimées par des âges ne règlent cependant pas le problème parce qu'elles mesurent des phénomènes en cours : rien n'indique pour le moment jusqu'où ira cette dynamique d'allongement de la jeunesse. Ce processus d'allongement peut-il être indéfini ? Ne met-il pas en cause l'idée même de parcours ?

Que nous disent les indications en termes d'âge ? Si l'on reprend les catégories des démographes, on peut observer les seuils de passage placés sur deux axes : un axe public (scolaire et professionnel), où la jeunesse désigne un temps de formation qui mène à la vie active ; un axe privé, où elle concerne le passage de la famille d'origine à la famille de procréation.

Ces deux critères correspondent bien à deux phénomènes historiques fondamentaux : le fait que la jeunesse apparaît à partir du moment où un laps de temps se développe entre la puberté et la procréation¹ ; le fait que la scolarisation, en retirant des individus du jeu social pour les former à l'écart, crée une catégorie à part. Pour le début de la jeunesse, on pourrait ainsi retenir la double étape de la puberté et de l'entrée au collège (qui sont, grossièrement, concomitantes, vers l'âge de 12 ans). Il est plus difficile de marquer la fin de la jeunesse. Les démographes distinguent quatre seuils de « sortie » de la jeunesse : la fin des études, l'entrée dans la vie active, le départ de chez les parents (décohabitation) et la création d'une nouvelle famille (indiquée maintenant par la naissance du premier enfant alors qu'elle l'était par le mariage auparavant).

Si l'on veut s'en tenir à ces critères, il faut considérer que la jeunesse va de 12 à 30 ans, voire plus en fonction du retardement, qui peut encore se poursuivre, de l'âge de procréation. On peut conclure de ces chiffres, comme le fait Olivier Galland, que la jeunesse s'allonge, c'est-à-dire qu'elle se finit vers la trentaine, le temps que les individus s'installent dans la vie après avoir tâtonné ou après avoir expérimenté plusieurs voies, puisqu'ils ne reproduisent plus simplement le modèle hérité de leurs parents ou de leur milieu.

On peut cependant se demander si le critère de l'âge à la naissance du premier enfant est le plus pertinent pour fixer le seuil de « sortie » de la jeunesse dans la mesure où il est le seul à tirer celle-ci vers la trentaine alors que, pour le reste, les caractéristiques de la jeunesse s'effacent progressivement entre 26 et 29 ans.

(1) *Le christianisme a retardé l'âge du mariage en prônant au Moyen Âge le mariage à 14-15 ans puis à 16 ans. Au XVIII^e siècle, en Europe de l'Ouest, l'âge moyen des filles au moment du mariage dépassait 25 ans.*

Le retardement de la procréation, permis par une maîtrise croissante de la conception, ne semble pas, par ailleurs, devoir être lié à l'éventuelle immaturité des (futurs) parents mais à l'évolution de la vie professionnelle. Le facteur déterminant de la fécondité en France semble être en effet l'emploi stable.

Ainsi l'âge de la procréation renseigne davantage sur les relations des nouvelles générations avec le monde du travail que sur une supposée « mentalité » des jeunes ou sur le moment où ils parviennent à une véritable autonomie : l'hypothèse d'un lien fort pour les jeunes femmes entre l'accès à un emploi « durable » et la procréation est aujourd'hui assez vraisemblable, ce que viendrait notamment confirmer la fréquence d'une première grossesse que l'on semble constater chez les jeunes femmes recrutées dans le cadre d'un « emploi jeune ». C'est pourquoi on peut dire que le parcours des jeunes, dans lequel le départ rapide de chez les parents ou la mise en couple « précoce » et la maîtrise de la procréation représentaient des enjeux majeurs pour les générations précédentes, est actuellement, précisément grâce aux acquis de ces générations, tout au moins dans une assez large mesure, plutôt focalisé sur l'accès à un emploi satisfaisant ¹.

Outre l'écart nouveau qui apparaît entre le premier emploi et l'emploi stable, la dépendance financière qui en résulte et qui signifie une prolongation de la cohabitation chez les parents et enfin un âge plus tardif de la procréation, le « retardement » correspond aussi à l'allongement de la durée des études.

La poursuite des études au-delà de l'âge de l'obligation scolaire et de l'âge de la majorité, qui pouvait être considérée comme un privilège des enfants des couches aisées et moyennes, est devenue la situation majoritaire : en 1998, 55,6 % d'une classe d'âge sont encore scolarisés à 21 ans et 46,3 % à 22 ans.

Présent dans la même période dans la plupart des pays d'Europe, mais selon des modalités hétérogènes, l'allongement de la scolarité correspond à un double choix économique et culturel : élever le niveau éducatif et culturel des sociétés modernes et s'adapter aux évolutions présentes et à venir des besoins du système socio-productif. En France, le développement de l'offre éducative s'est traduit par une élévation générale des niveaux de formation initiale à un rythme d'autant plus rapide que le niveau éducatif de la population était plus bas que parmi la plupart de ses voisins et concurrents.

(1) Ces éléments sont tirés de l'audition de Laurent Toulemon (INSEE) par la commission de concertation.

Cette extension de l'offre éducative, n'ayant procédé d'aucune prolongation de la scolarité obligatoire, a rencontré l'assentiment des jeunes et de leurs familles, sans qu'on puisse établir de corrélation entre l'augmentation de la durée des études et les variations conjoncturelles du taux de chômage. Le rythme d'allongement de la scolarité ne peut pas se comprendre comme un mouvement contra-cyclique, même décalé, qui verrait les études s'allonger d'autant plus fortement que le chômage s'accroît. La comparaison entre le taux de rétention scolaire (mesure de l'allongement des études) et les variations du taux de chômage (jeunes et adultes) ne montre aucune corrélation ; bien au contraire c'est au moment où le chômage connaît sa plus forte hausse (en 1996) que le mouvement d'allongement des études cesse, au moins temporairement. Il semble bien que l'allongement des études s'arrête en 1996, au moment où cesse d'augmenter la dépense d'éducation, notamment dans le domaine universitaire.

Un facteur d'allongement structurel est lié à la démocratisation (à la fois massification et développement de la mixité) du système scolaire : la massification de l'enseignement supérieur a suscité chez de nombreuses familles d'importants espoirs de mobilité sociale pour leurs enfants. L'écart d'investissement familial entre garçons et filles se réduit mais lentement et ne se fait sentir dans l'emploi qu'avec un fort décalage : le mouvement de scolarisation des jeunes filles a précédé d'une génération leur entrée massive sur le marché du travail salarié. Les mères de la génération du baby-boom avaient, grâce à une élévation de leurs études, commencé à rejoindre les diplômés des pères ; ce sont leurs filles qui rejoignent actuellement leurs frères dans l'entrée sur le marché du travail après avoir pris une longueur d'avance en matière de durée des études.

1.1.2. Enchevêtrement des séquences de vie et arasement des seuils d'âge : la diversification des parcours

À partir de ces chiffres, on observe également une désynchronisation des rythmes : les grandes étapes de la jeunesse ne se succèdent plus dans l'ordre linéaire qui les caractérisait encore dans les années 60 (départ de chez ses parents, accès à l'emploi, installation en couple et procréation se succédaient rapidement).

La difficulté de cette période de la vie n'est plus seulement liée à l'ajustement de deux parcours linéaires (entrée dans la vie active, création d'un foyer), ajustement qui a représenté pour nombre de femmes, en particulier pour la génération du baby-boom, un enjeu majeur. Elle résulte aujourd'hui d'un enchevêtrement de situations qui ne sont plus nécessairement insérées dans une

séquence linéaire et qui ne sont pas indépendantes : l'indépendance de résidence par exemple dépend du revenu, c'est-à-dire de l'emploi mais aussi des perspectives conjugales et matrimoniales. La perte d'un emploi ou une rupture sentimentale peuvent entraîner un retour chez les parents et parfois, comme on le remarque pour des jeunes sans domicile fixe, des ruptures en chaîne qui font passer dans l'exclusion.

Les concepts d'allongement de la jeunesse ou de transition ne rendent pas compte de la complexité croissante des calendriers. Ils négligent les situations ambiguës et temporaires ainsi que les allers et retours (près de 150 000 jeunes abandonnent chaque année le système scolaire pour s'essayer sur le marché du travail mais, déçus ou remotivés, renouent rapidement avec l'institution scolaire). Les événements sont enchevêtrés au point qu'à un âge donné, on cumule parfois les caractéristiques de plusieurs âges en même temps : on peut être bien avancé professionnellement et habiter chez ses parents comme on peut finir ses études en élevant déjà des enfants.

Les seuils retenus jusqu'à présent perdent de leur effectivité : la catégorie d'« emploi stable », par exemple, est sujette à discussion. Le terme gomme le fait que certains ne trouvent *aucun* emploi dans les cinq années qui suivent leur sortie de l'école¹, que d'autres, les plus diplômés, accèdent directement à un emploi stable mais bien après l'âge médian de 24 ans. Il ne doit pas occulter en outre les mutations du monde du travail dans lequel, on commence à le percevoir, le statut salarial n'est plus aussi protecteur qu'avant. L'idée d'un passage progressif, mesuré par des seuils, n'est plus adaptée à une période dans laquelle les parcours ne sont plus nécessairement linéaires. Il n'y a donc plus vraiment de seuils : les passages sont « plus progressifs, moins ritualisés, moins irrévocables », selon la formule de Laurent Toulemon, au point qu'on peut parler plutôt des glissements progressifs de situations floues à des situations incertaines.

Nous sortons de l'idée d'une avancée dans les âges de la vie, et en l'occurrence de l'accès à l'âge « adulte », comme on monte un escalier, en passant d'une marche à l'autre : fiançailles, mariage, premier enfant, etc. On ne peut pas dire que les jeunes ont ralenti l'allure ou qu'ils musardent en chemin mais que le chemin n'est plus ni tout droit ni, encore moins, le même pour tous.

(1) « Génération 92 : profil, parcours et emplois en 1997 », « Bref », CEREQ, janvier 1999.

Dans le domaine professionnel, la formation en alternance, les stages, les périodes d'essai, les contrats à durée déterminée, le temps partiel, les missions temporaires ou intérimaires, des périodes de chômage, de formation, etc. ont rendu l'entrée dans l'emploi pour le moins complexe. Certes, il faudra y revenir, pour certains l'entrée dans un emploi stable dès la fin des études est une réalité. Mais elle n'est plus garantie pour la plupart : les informaticiens aujourd'hui très demandés ne l'étaient pas il y a cinq ans. Et tout le monde s'interroge sur la solidité de l'actuelle embellie due à l'essor d'une nouvelle économie qui semble parfois trop frénétique pour être constante mais dont la réalité et l'ampleur tendent à s'imposer partout en Europe et dans le monde. Bref, l'idée que nous irions vers la généralisation d'un modèle unique de passage de l'école à l'emploi n'est défendue par personne. Bien au contraire, on se demande à quel degré d'hétérogénéité des situations nous parviendrons.

Dans le domaine personnel, la diffusion du modèle de la cohabitation juvénile mais aussi le fort taux de divorce (qui concerne, pour les deux tiers, des couples récents) et de séparation rend parfois chaotique le parcours sentimental.

1.1.3. Les limites d'une approche fondée sur l'âge et les parcours individuels : la nécessité de redéfinir l'âge adulte

Les phénomènes à l'œuvre mettent en évidence l'inadaptation des critères d'âge. L'âge ne donne plus, à lui seul, un repère fiable ni ne renvoie à une fonction sociale particulière. Il y a une dissociation de l'évolution individuelle et de l'acquisition d'une fonction sociale : on peut ainsi par exemple avoir une maturité personnelle en termes de formation de la personnalité, de références culturelles ou de mode de vie et connaître cependant encore une forme de dépendance, notamment financière. L'impossibilité de se représenter l'ensemble de la situation des jeunes à partir de trajectoires linéaires donne le sentiment que les seuils à franchir pour entrer dans l'âge adulte ne sont plus les mêmes : on assiste plus exactement à un arasement des seuils.

Par ailleurs, si l'on s'en tient à l'analyse précédente qui souligne l'inadaptation des critères « usuels » quand les parcours se diversifient de façon croissante, la tentation est alors grande de ne plus prendre en compte que les trajectoires individuelles puisque les calendriers sexuel, familial, matrimonial et professionnel ne s'organisent plus de façon standardisée. L'intérêt d'une analyse focalisée sur les trajectoires individuelles serait certainement de mieux prendre en compte ce que chacun fait de « l'âge des possibles ». Mais le risque est de ne plus considérer que des individus et de perdre de vue la notion de jeunesse. En effet, on pourrait alors uniquement se référer à une conception

relative de la notion de jeunesse et considérer qu'on peut parler aussi bien de « jeunes actifs » ou de « jeunes retraités » indépendamment des critères d'âge.

Cependant, même si la vie sociale favorise une plus grande individualisation des parcours, on ne rentre pas dans un âge du relativisme complet : fonder une famille à 20, 30 ou à 50 ans n'a pas le même sens. La lecture des transformations à l'œuvre en termes d'individualisation des parcours apparaît insuffisante. Elle ne permet pas d'appréhender l'ampleur des mouvements à l'œuvre, leur caractère structurel.

Ainsi, avec l'allongement de la jeunesse, l'idée que la jeunesse est une transition cache le fait que la situation d'adulte à laquelle il s'agit d'accéder est elle-même en train de se redéfinir. La procréation tardive par exemple a une influence sur le nombre total d'enfants qu'une femme pourra avoir (mesuré par le taux de fécondité final) : c'est donc une transformation de la vie de famille qui est à l'œuvre et pas seulement un décalage dans le temps. Mais plus généralement, l'âge adulte n'est plus considéré comme le moment central d'une vie, le moment pivot qui donne leur sens à la période qui précède et à celle qui suit : la période de la maturité après celle de la croissance, et avant celle du déclin. L'âge adulte est au contraire lui-même marqué par des formes d'instabilité qui lui retirent sa qualité de référence centrale, de moment organisateur de l'ensemble de la vie. La dépendance que représentent le chômage et l'exclusion, le sentiment de ne plus maîtriser un monde où l'échange d'informations s'accélère, le conformisme dans lequel l'incertitude cantonne les individus et l'incapacité à anticiper l'avenir conduisent parfois les adultes à faire l'expérience de formes d'immaturité »¹. Partant, on peut même se demander si ce n'est pas l'âge adulte, privé de ses caractéristiques et raccourci à deux ou trois décennies entre deux âges de la vie plus longs, qui sera bientôt défini comme un simple moment de « transition » entre la jeunesse et la vieillesse...

La déstabilisation de l'âge adulte, comme figure centrale dans l'organisation des âges de la vie, fait émerger deux lectures possibles des évolutions à l'œuvre, utiles pour la recherche d'une reformulation de la « question jeune ».

(1) Jean-Pierre Boutinet, « L'Immaturité de la vie adulte », PUF, 1998. Cet auteur distingue quatre formes d'immaturité : l'immaturité liée à des contraintes de situation destructurantes, celle liée à la complexité croissante de la société de communication, celle produite par l'effacement des repères, celle enfin liée à une incapacité à anticiper et à un repli sur le moment présent.

Une première lecture correspond à l'idée forte selon laquelle l'évolution de la situation des jeunes ne peut plus être interprétée simplement comme un allongement de la jeunesse. Cette évolution correspond sans doute, en partie, à l'émergence d'une nouvelle définition de l'adulte. On serait ainsi en présence « d'un effet de génération ». La génération « jeune » - par l'âge - expérimenterait un nouveau modèle. À l'évidence une telle interprétation implique une désépécification de la question jeune et suppose qu'une attention particulière soit portée à l'élaboration de nouvelles régulations qui ne concernent plus spécifiquement les jeunes. On peut rechercher des facteurs de cet « effet de génération » du côté des transformations du système productif, mais il serait réducteur de s'en tenir à une explication purement économique. Ainsi, par exemple, les jeunes d'aujourd'hui sont les enfants de la génération « 68 », c'est-à-dire d'une génération qui, à une échelle déjà large, avait expérimenté une période de jeunesse et promu une revendication d'autonomie - d'individualisme - dont on peut lire les effets dans nombre de pratiques sociales, - qu'il s'agisse des comportements de consommation, des comportements matrimoniaux ou des relations parents - enfants.

Une seconde lecture, assez complémentaire, amène à considérer que si la catégorie adulte s'effrite quelque peu aux « deux bouts », que si les évolutions sociales amènent à certaines redéfinitions de ce qu'est un adulte, cette catégorie continuera à subsister dans la mesure où la société n'est prête à renoncer ni à son devoir d'éducation, ni au droit à la retraite. Cette seconde lecture vient rappeler que l'organisation des âges de la vie est également le produit de choix de société. Elle incite enfin à une certaine prudence vis-à-vis d'une approche « relationnelle » de la régulation biographique qui, au lieu de partir de la dissymétrie entre jeunes et adultes, postule que leurs relations sont fondées sur des attributs communs, et que la réciprocité est au fondement des relations entre générations. Peut-on faire passer au second plan les différences entre jeune et adulte sans au préalable sortir des brouillages actuels des catégories d'âge ? Est-il légitime de mettre au premier plan l'idée d'attributs communs aux adultes et aux jeunes sans revenir au préalable sur les notions de parentalité et de filiation, de responsabilité, sans remobiliser les acquis des analyses des étapes du développement de l'enfant ?

Ces réflexions invitent à rechercher une définition contemporaine de l'adulte. On est tenté de suivre Jean-François Deniau¹ qui définit avec justesse le nouveau sens social attribué à cette catégorie : « *Si être adulte veut dire*

(1) Cité par François de Singly, dans son article « Penser autrement la jeunesse », « Lien social et Politiques » – RIAC, n° 43, printemps 2000.

conscient de ses responsabilités, j'espère bien être adulte. Si par contre vous acceptez la définition : être humain qui a fini de grandir, j'espère sincèrement ne pas l'être tout à fait. Il ne faut pas oublier son enfance, ni même la déclarer finie ». De la même manière, elles invitent à penser la jeunesse non pas seulement comme une période dans la vie des individus, mais aussi comme une dimension structurelle de la dynamique des relations entre générations.

1.2. Recomposition du cycle de vie et succession des générations : un bouleversement profond

1.2.1. La remise en question du modèle ternaire des temps de la vie

Ce à quoi nous assistons est bien un véritable bouleversement de l'ensemble du cycle de vie : à un modèle qui organisait trois temps de la vie sociale (formation, activité, retraite) succède un modèle tout différent¹. Les jeunes ne sont pas les seuls à connaître un changement global de la signification des âges. Nous connaissons en fait une recomposition générale des cycles de vie, marquée notamment par l'allongement général de la durée de vie et le resserrement du temps d'activité sur une période de la vie (entrée tardive dans le monde du travail, départ précoce en retraite). La dynamique de la succession des générations en est profondément bouleversée. La gestion individuelle du temps se redessine non seulement au moment de la « jeunesse » mais tout au long de la vie. C'est à partir de cette mutation globale qu'il faut se poser à nouveau la question de l'âge.

L'allongement de la jeunesse ne peut pas être interprété seulement comme un « retard » du passage à l'âge adulte, la jeunesse ne peut plus être regardée comme un « état de transition durable ». La transformation plus large des âges de la vie fragilise l'organisation ternaire du cycle de vie - contemporaine de l'industrialisation -, qui résulte de la production croissante de normes d'âge par les institutions publiques, dans un contexte de développement de la protection sociale et de l'éducation.

L'incertitude qui affecte le moment de la jeunesse est le résultat d'une recomposition générale des temps de la vie. Celle-ci est provoquée en particulier par l'allongement de la durée de vie qui ne modifie pas seulement la dernière phase de l'existence, comme on pourrait le croire à première vue, mais

(1) Ainsi que l'a souligné Marc Bessin devant la commission de concertation. Voir aussi Xavier Gaullier, « Âges mobiles et générations incertaines », « Esprit », octobre 1998.

en fait l'ensemble du parcours de la vie. Quand l'espérance de vie allait peu au-delà de soixante-cinq ans, les individus entraient tôt dans la vie active, en sortaient tard et ne jouissaient de leur retraite que durant quelques années de l'âge adulte. Nous entrons dans un système où l'on rentre tard dans l'activité, où l'on en sort tôt et dans lequel la retraite n'est plus un court moment de repos marqué par la maladie et la pauvreté mais un moment « flamboyant » (comme aime à le dire un mouvement associatif qui milite pour un troisième âge actif) fait de loisir, de consommation, de voyage, de temps consacré aux enfants et aux petits-enfants. La situation comparée des jeunes et des retraités semble même inverser les caractéristiques qui prévalaient jusqu'alors : aux jeunes la pauvreté et la précarité, aux vieux le loisir et le dynamisme !

L'allongement de la durée de vie (l'espérance de vie est actuellement de 74 ans pour les hommes et 82 ans pour les femmes ¹) recompose le rapport entre temps de formation, temps d'activité et temps de loisir. On pourrait ainsi imaginer que nous allons vers un système de scansion de la vie en trois périodes de trente ans chacune : trente ans de formation, trente ans d'activité puis trente ans de loisir... Cependant, ce modèle à trois temps présente l'inconvénient d'une forte spécialisation fonctionnelle des temps de la vie : est-il raisonnable de travailler pendant trente années sous une pression très forte puis de se trouver brusquement face à trente années où il faut apprendre à gérer son temps tout seul, au risque de ne pas savoir qu'en faire et de se livrer aux marchands de loisirs ?

Il serait plus souhaitable de résister à une telle spécialisation fonctionnelle et de permettre à chacun de mêler au mieux formation, activité et loisir tout au long de sa vie. Cette mutation est d'autant plus souhaitable que le prolongement à l'identique, dans le futur, de la situation que connaissent actuellement les retraités est fortement improbable. Dans un contexte démographique qui voit baisser la part des jeunes générations dans la population au profit d'une forte augmentation des plus âgés, on voit mal comment trouver un équilibre entre des jeunes générations dont les taux d'activités décroissent et des générations âgées inactives qui font, les unes et les autres, reposer sur des actifs en nombre restreint la responsabilité de faire vivre correctement les autres ².

(1) En 1850, l'espérance de vie à la naissance était inférieure à 45 ans. Elle atteignait 55 ans en 1925, 70 ans en 1960.

(2) Voir Jean-Michel Charpin, « L'Avenir de nos retraites », rapport au Premier ministre, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1999.

1.2.2. *Réinscrire la jeunesse dans la succession des générations, réarticuler passé - présent - avenir*

L'allongement de la durée de vie a enfin une conséquence sur la vie familiale qui sort du modèle nucléaire et s'élargit vers un modèle de coexistence de trois, quatre, voire cinq générations¹. La question de la jeunesse insérée dans les relations entre générations prend alors un nouveau relief. Elle invite en effet à penser les relations entre générations comme une « chaîne générationnelle » où, selon l'expression de Xavier Gaullier, « *On ne donne pas à ses enfants en échange de ce qu'ils vous donnent, mais parce que la génération antérieure vous a elle-même donné, dans une chaîne générationnelle de transferts idéalement infinie* ». Cette chaîne a pour caractéristique de permettre des transferts indirects et différés d'une génération à l'autre. Il y aurait donc un certain risque à aborder la question des relations entre générations du point de vue de l'équité car la part des ressources que la collectivité consacre aux jeunes doit renvoyer plutôt à une interrogation sur ce que la collectivité est prête à investir pour préparer l'avenir.

Notre système de protection sociale, fondé sur le modèle implicite d'un salarié adulte de sexe masculin, est donc remis en question à la fois par la baisse du salariat, la féminisation de l'activité et la déstabilisation de l'âge adulte comme moment central des parcours de vie. L'inadéquation de nos représentations avec la réalité pèse particulièrement sur ceux qui ne répondent pas aux caractéristiques du droit social : les jeunes, les femmes et plus encore les jeunes femmes.

Si la question « jeune » ne peut être bien comprise qu'en prenant en compte l'inscription intergénérationnelle des individus, c'est aussi parce que cela nous renvoie à une prise en compte complexe de notre inscription dans le temps. La chaîne intergénérationnelle nous montre en effet un individu dont l'existence est prise dans les trois dimensions du temps, pour lequel le présent n'est pas un synonyme de l'instant fugace mais ce qui fait la charnière entre le passé et le futur, entre les générations qui le précèdent et celles qui lui succéderont, auxquelles il est lié par un réseau inextricable de dettes et de promesses : de dettes vis-à-vis du passé qui ne peuvent être ni remises ni remboursées mais dont la contrepartie est un investissement dans l'avenir ; de promesses qui font que la vie collective n'est pas simplement une gestion de l'urgence mais bien la construction commune d'un projet d'avenir. Elle renvoie donc à la capacité

(1) Voir le « *Rapport sur les perspectives de la France* », rapport au Premier ministre, Commissariat général du Plan, La Documentation française, juillet 2000.

politique de se projeter dans le temps long, comme l'a souligné Zaki Laïdi devant la commission de concertation.

1.3. Indépendance, autonomie, identité : une construction de soi complexe

1.3.1. Les difficultés des débuts dans la vie active

- Les transformations du « passage de l'école à l'emploi »

La formation initiale joue un rôle de plus en plus marqué dans le parcours des jeunes. Ce rôle accru se marque tout d'abord en termes quantitatifs, qu'on peut compter à la fois en part des jeunes scolarisés sur une classe d'âge (68 % d'une génération arrive au niveau du baccalauréat) et en durée moyenne de scolarisation (les enfants qui entrent aujourd'hui à l'école la fréquentent en moyenne 19 années, soit 2,3 ans de plus qu'en 1981-1982). Mais il faut aussi prendre en compte le poids croissant des diplômes dans l'accès à l'emploi, l'augmentation générale du niveau de formation rendant la situation difficile pour les jeunes sortis du système scolaire sans diplôme, particulièrement touchés par le chômage.

L'étude de la cohorte sortie du système de formation en 1992 permet de décrire les caractéristiques les plus récentes des trajectoires. En 1997, 74 % des jeunes sortis du système de formation initiale en 1992 avaient un travail et 15 % étaient au chômage. En cinq ans, quel que soit le niveau de formation, un jeune a parcouru quatre à cinq étapes pour arriver à la situation occupée en 1997. Leur point d'arrivée est, en ce qui concerne l'emploi et le chômage, relativement proche de celui de la moyenne des actifs. En effet, le taux de chômage des jeunes hommes est voisin de celui de la moyenne des actifs tandis que celui des jeunes femmes reste supérieur au taux moyen des actives. Alors que les jeunes filles sont mieux placées que les garçons dans le parcours scolaire, leur trajectoire d'emploi est décalée vers le bas. 20 % des jeunes gens et 25 % des jeunes filles occupent des emplois précaires alors qu'ils ne représentent que 10 % des actifs occupés.

La composition des parcours est très différente selon le niveau de formation et le diplôme acquis : la part des emplois est dominante pour les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur long, les jeunes sans qualification connaissant, eux, plus fréquemment le chômage. Les niveaux Bac et Bac + 2 sont ceux où la mobilité d'emploi est la plus forte. 15 % des jeunes qui ont quitté l'école sans diplôme n'ont accédé à aucun emploi au cours des cinq années qui ont suivi leur

sortie du système scolaire (soit 15 000 jeunes). Les écarts entre les sorts sociaux (risque de chômage, stabilité des emplois occupés, catégorie sociale de l'emploi occupé) semblent rapidement se dessiner avec de fortes amplitudes. Ainsi le trait dominant semble être celui d'un poids croissant des inégalités sociales, plus accentué chez les jeunes que dans le reste de la population, ce qui esquisse probablement, par effet de génération, une accentuation à venir des inégalités.

Avec l'allongement de la durée des études, la massification scolaire et l'affirmation de plus en plus décisive du rôle que jouent les diplômes dans les carrières professionnelles, le passage du système éducatif au système productif s'opère à une grande variété d'âges (de 16 à 30 ans et parfois plus). La caractéristique de ce passage est de faire des jeunes à la fois des sortants scolaires et des débutants sur le marché du travail¹. La caractéristique du système français reste celle d'une séparation du monde de la formation initiale et du monde du travail assez prononcée. Les conséquences du titre initial sur les trajectoires des débutants, comme celles du risque additionnel attaché à l'absence de titre reconnu sur le marché du travail, sont parmi les plus marquées des pays européens. Ceci s'explique par les variations intervenues aussi bien dans le système scolaire lui-même que dans le monde du travail.

Les niveaux de diplômes acquis par les jeunes ont été considérablement relevés pour les générations quittant le système scolaire à partir du milieu des années 80 sans pour autant garantir systématiquement l'accès à un emploi correspondant aux espoirs individuels que le parcours scolaire fait naître.

La déception qui en résulte s'aggrave parfois des inégalités observées. L'accès aux différents niveaux d'éducation continue en effet de refléter la hiérarchie des catégories socioprofessionnelles des familles d'origine. De ce point de vue, le rôle de l'école en matière d'égalité des chances entre jeunes issus de catégories socioprofessionnelles distinctes s'est peu modifié, dans le sens d'une relative démocratisation². Les trajectoires professionnelles des diplômés attestent, elles aussi, d'un effet de l'origine socioprofessionnelle : à diplôme égal les trajectoires sont meilleures pour ceux qui sont issus des catégories sociales les plus élevées dans la hiérarchie sociale.

(1) Les termes de « sortant » et de « débutant » seront employés par la suite pour distinguer parmi les jeunes les situations particulières, au détriment des catégories d'âge.

(2) Cf. notamment Marie Duru-Bellat et Annick Kieffer, « La démocratisation de l'enseignement en France », « Population », n°1, janvier-février 2000.

- Le rôle du diplôme dans l'accès au marché du travail

Même si la variété de parcours professionnels à l'issue d'une même formation est réelle, les débutants sur le marché du travail voient leur sort en partie déterminé par le type de diplôme acquis¹. Le diplôme est de plus en plus une condition nécessaire à l'intégration professionnelle, même si ce n'est pas une condition suffisante. En effet, pour les employeurs, « le niveau d'études est considéré comme l'indice favorable d'une compétence globale, d'une adaptabilité au changement. Pour autant, il ne garantit pas la capacité à s'insérer dans des dynamiques collectives, à assumer des responsabilités et à prendre des initiatives, autant de qualités communément mises en avant par les entreprises... Dès lors les études et les diplômes ne tendent-ils pas à s'imposer comme un filtre plutôt que comme un investissement en capital humain ? »².

Si l'exposition au chômage des débutants est largement fonction du diplôme, il en va presque de même pour le niveau de leur rémunération. Le niveau de formation joue un rôle, l'acquisition du diplôme aussi. Toutefois la filière de formation est également un élément clivant. Les salaires ne reflètent pas exactement les niveaux de diplôme car certaines filières techniques, en particulier industrielles, procurent une espérance de gain égale voire supérieure pour des diplômes acquis de niveau V que pour des diplômes généraux acquis de niveau Bac. Grossièrement cependant les statistiques confirment l'intuition généralement répandue que le diplôme protège d'autant plus du chômage qu'il est élevé, mais les salaires laissent apparaître un avantage au secteur industriel (en partie parce que les emplois correspondants sont moins souvent à temps partiel imposé), alors que les formations qui y préparent ne sont pas toujours considérées comme une filière de réussite scolaire.

Les parcours des jeunes ont été marqués par le décalage entre un effort éducatif, partagé par les familles, les jeunes et l'État, et ses effets inégaux sur le marché du travail qui obéit à ses logiques propres. L'effort éducatif a fait l'objet d'un consensus implicite d'une société qui perçoit bien qu'elle entre dans un monde où la maîtrise des informations, la capacité à renouveler les apprentissages, l'accès au savoir et à ses différents modes de transmission seront de plus en plus cruciaux. Cependant cet effort a imposé aux institutions publiques en charge de l'éducation et de la formation une évolution pas toujours maîtrisée de leurs missions ; aux familles un soutien financier et moral prolongé, que toutes ne

(1) « Génération 92 : profil, parcours et emplois en 1997 », « Bref », CEREQ, janvier 1999.

(2) *Éric Verdier*, « Travail et Emploi », n° 69, ministère du Travail, 1996.

peuvent assumer de la même manière ; aux jeunes un accroissement du temps scolaire, facteur de stress¹, dont le rendement inégal en termes d'accès à l'emploi a provoqué des réactions, parfois violentes, de découragement ou de rejet (sous forme de violence individuelle dans les établissements scolaires ou collectivement lors des manifestations lycéennes et étudiantes de 1986, 1990, 1994 et 1998).

1.3.2. *De nouvelles relations au sein de la famille en mutation*

Les évolutions évoquées ci-dessus (scolarité plus longue, insertion professionnelle plus difficile) ont des répercussions importantes sur les trajectoires des jeunes. Non seulement elles contribuent à retarder la formation d'un couple et le moment de la procréation comme nous l'avons vu plus haut, elles tendent aussi à rendre les jeunes adultes plus dépendants de leurs parents dans la mesure où ils acquièrent leur indépendance financière et résidentielle plus tardivement. Elles produisent également un impact fort sur les conditions de vie des familles. Les grands mécanismes de protection mis en place par l'État-providence, qu'il s'agisse de la Sécurité sociale, de l'assurance-chômage ou de la politique familiale, dans la mesure où ils se réfèrent à des situations partiellement résolues, font place à des situations de risques non couverts qui laissent à la charge des jeunes ou de leur famille la manière d'y faire face. Des familles modestes ou pauvres doivent assumer plus longtemps la charge d'enfants majeurs qui poursuivent leurs études ou qui, du fait de la faiblesse de leur niveau de qualification, ne parviennent pas à intégrer dans des conditions satisfaisantes le marché du travail.

- Une cohabitation avec les parents qui s'allonge

La cohabitation avec les parents est importante, elle reste majoritaire jusqu'à 23 ans comme le montrent de manière convergente diverses enquêtes². Elle est

(1) Quand on demande aux jeunes de qualifier d'un mot leur génération, c'est « angoissée » qui arrive en tête (45 %) devant « lucide » (33 %), « désabusée » (26 %), « optimiste » (24 %), « branchée » (19 %), « morale » (13 %), « sacrifiée » (10 %) et « cynique » (9 %), ainsi que l'a rappelé Philippe Tassi, directeur général adjoint de Médiamétrie, devant la commission de concertation. Rappelons sur ce point que 17 % des jeunes déclarent consommer des calmants.

(2) Fédération Relais, enquête nationale « Logement des jeunes », 1997. INSEE, enquête « Logement », 1996. INSEE, enquête « Jeunes et carrières », 1997. Voir aussi Catherine Villeneuve-Gokalp, « Le départ de chez les parents : définition d'un processus complexe », « Économie et Statistique », n° 304-305, 1997.

deux fois plus importante en France pour les 25-29 ans (20 % en 1998 selon l'INSEE) par rapport aux jeunes finlandais du même âge (9 %). Par ailleurs, la cohabitation avec les parents, même si elle est vécue de façon positive, correspond cependant pour les jeunes à un « cocooning forcé ». La décohabitation correspond à une aspiration majeure des jeunes... légèrement accentuée chez les jeunes filles : près des trois quarts des jeunes voudraient vivre seuls ou en couple alors qu'ils ne sont que 45,5 % dans ce cas.

Par ailleurs, la décohabitation est un processus complexe qui donne parfois lieu à plusieurs allers et retours, notamment pour les moins de 25 ans et particulièrement les étudiants. Pour un nombre non négligeable de jeunes, le premier logement est payé ou fourni par les parents. Ces données soulignent que la « dépendance » à l'égard de la famille est grande. Trois quarts des jeunes reçoivent une aide de leur famille sous des formes diverses ¹. Cette situation est bien sûr génératrice d'inégalités importantes : de façon générale les étudiants sont les plus aidés ².

- La famille « soutien » : des aides accrues

Les interventions de la famille se sont différenciées à mesure que les mutations sociales ont rendu plus probable la fréquence des « accidents de parcours ». Les cursus en dents de scie ont chargé les familles de nouvelles formes de soutien : soutien moral face à l'angoisse de l'échec scolaire, du chômage ou de la pression professionnelle, soutien financier brut, hébergement plus long, aide domestique (en particulier pour les jeunes couples), etc. Ce sont souvent elles qui jouent le rôle de filet de sécurité quand les jeunes ne sont pas pris en charge par les politiques sociales. En cas de rupture sentimentale ou professionnelle, c'est vers les parents qu'on se tourne pour reprendre ses assises. Ainsi, « les trois quarts des quelque 135 milliards de francs qui circulent à titre privé entre les ménages sous formes d'aides en argent ou en nature se dirigent des ascendants vers leurs descendants » ³.

L'enquête sur les relations entre générations et le soutien familial réalisée en 1992 par la Caisse nationale d'assurance-vieillesse (CNAV) - dont Claudine Attias-Donfut, qui a conduit ces travaux, a présenté les principaux

(1) Catherine Bonvalet, « Le rôle de la famille dans le logement », « Fondation », 1998.

(2) Michel Mouillart, « Le logement des jeunes », « Regards sur l'actualité », janvier 1998.

(3) Stéphane Lollivier, « Inégalités de niveau de vie et générations », « Données sociales », INSEE, 1999.

enseignements à la commission - fait apparaître que 65 % des parents fournissaient une aide financière à leurs enfants âgés de 19 à 36 ans. Cette enquête montre que ces aides ainsi accordées tendent à accentuer les écarts de situation entre les jeunes qui en sont bénéficiaires dans la mesure où elles sont plus fréquentes dans les familles appartenant aux milieux favorisés. L'importance des aides financières apportées aux enfants par les parents dépend en effet, bien évidemment, du niveau de revenus de ces derniers : plus le revenu est élevé, plus ces aides sont elles-mêmes fréquentes et d'un montant élevé. L'aide financière versée aux enfants est plus fréquente parmi les cadres (88 %), les professions intermédiaires (72 %) et les artisans, commerçants et chefs d'entreprises (70 %).

Les principes d'aide sont de trois ordres et peuvent coexister : l'égalité, le mérite, le besoin, toutefois le principe de besoin domine du fait de la faiblesse de revenus des jeunes : à revenu égal des parents, les jeunes qui reçoivent le plus d'argent sont ceux qui ont le plus faible niveau de revenu, c'est une façon pour les parents de lutter contre un risque de mobilité descendante de leurs enfants. Les ménages interviennent ainsi plus souvent lorsque les enfants n'ont pas de revenus, quand ils sont étudiants ou chômeurs. Après 25 ans, le montant des aides financières décroît fortement ¹.

- La famille, une valeur « refuge »

On comprend que les recompositions familiales touchent d'autant plus les jeunes que le poids de la famille s'est accru dans les parcours de chacun. Ce rôle accru de soutien familial a poussé à parler de transformation de la famille en « cocon », métaphore en partie inexacte dans la mesure où elle ne tient pas compte des transformations rapides qui ont affecté la forme familiale elle-même, qu'on ne peut assimiler à une structure fermée. Mais si les jeunes, malgré la dépendance familiale, manifestent dans les enquêtes d'opinion un attachement à la famille qui représente un spectaculaire retournement de tendance par rapport à ce qu'on disait de la famille il y a trente ans (tous les sondages sur les « valeurs » des jeunes établissent avec régularité qu'environ 95 % de ceux-ci considèrent la famille comme une valeur importante), c'est aussi que la famille a changé dans les dernières décennies.

Pendant longtemps, la famille a été perçue comme une entité organique, extérieure aux lois de la délibération, fondée dans un ordre naturel et par

(1) Chantal de Barry, Denise Eneau et Jean-Michel Hourriez, « Les aides financières entre ménages », « INSEE Première », n° 441, INSEE, avril 1996.

conséquent inégale et hiérarchique. Ce modèle est incontestablement miné. Les revendications féministes, les progrès inachevés de l'égalité entre sexes, l'évolution du droit de la famille ont changé les relations familiales. Cependant cette évolution est incomplète (l'entrée des femmes dans la vie professionnelle ne s'est pas accompagnée d'une réorganisation de même ampleur des tâches domestiques) et elle produit des effets différents par classes sociales : les milieux aisés ont plus de facilité à négocier de nouvelles normes dans la relation éducative et trouvent plus aisément dans l'école un appui pour accompagner leurs enfants que les milieux moins favorisés.

La famille telle que nous la connaissons aujourd'hui se présente à bien des égards comme une conjonction de fragilités : fragilité du lien conjugal en raison de la fréquence des divorces ; hésitation sur les places respectives de l'enfant et de l'adulte quand le modèle hiérarchique est abandonné ; fragilité du lien de filiation quand les séparations conduisent (dans un cas sur quatre encore aujourd'hui) à une rupture des liens père - enfant ; hésitation sur les statuts des nouveaux conjoints et des fratries dans les familles recomposées. « *Pour la plupart des parents, ces incertitudes trouvent un dérivé, si ce n'est une issue, dans la recomposition des modes de transmission autour de la priorité donnée désormais au « capital scolaire de l'enfant ». L'investissement parental sur la scolarité des enfants est aujourd'hui démultiplié par l'angoisse extrême des lendemains* »¹.

Les nouvelles relations qui s'instaurent entre les jeunes et leurs familles sont ainsi marquées par des évolutions qui peuvent apparaître paradoxales : la famille constitue un refuge qui n'est pas à l'abri des incertitudes et des risques.

Plus que jamais la famille constitue un point d'appui essentiel pour les jeunes comme cadre de la formation de l'identité, comme cadre d'éducation et d'émancipation.

1.3.3. La construction de l'identité : un processus en transformation

Mais il ne s'agit pas seulement de saisir combien de temps les jeunes passent à l'école, comment ils entrent dans l'emploi et ce que cela implique du point de vue de leurs relations avec leurs familles d'origine. Il importe aussi de comprendre ce que la complexification des parcours a comme incidences sur la

(1) Irène Théry, « *Couple, filiation et parenté aujourd'hui : le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée* », rapport à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au garde des Sceaux, ministre de la Justice, mai 1998.

construction de l'identité, sur l'acquisition de l'autonomie - au sens de la capacité de se donner sa propre loi -. L'école, le travail, la famille sont aussi des lieux de formation de soi et de l'ouverture au monde. L'observation des changements qui les affectent renvoie donc à une interrogation sur une possible transformation du processus de construction de l'identité¹.

Les transformations qui affectent ce processus dans un contexte de société en mutation, où, en particulier, le cours de vie est marqué par la flexibilité temporelle, sont de plusieurs ordres.

Décrypter ces transformations n'est pas tâche aisée, d'abord parce que plusieurs définitions de l'identité partagent nos représentations. Pour les uns, l'identité serait le résultat d'un héritage : comme on reçoit un nom de sa lignée, on recevrait aussi de sa famille ou de la société en général un ensemble de références ou de valeurs. Dans cette conception, l'interrogation sur l'identité des jeunes revient le plus souvent à se demander avec inquiétude quelles sont les « valeurs des jeunes ». À cette vision quelque peu fixiste, d'autres opposent la conception de l'identité comme construction d'un projet : chacun se développe en poursuivant un but, à partir duquel le parcours prend sens.

Mais on ne peut alors savoir ce qu'est l'identité qu'après coup, au terme du trajet, par une vision rétrospective. Entre l'héritage et l'aspiration, il apparaît nécessaire de penser l'identité comme une rencontre non contradictoire de ce qui est permanent et de ce qui est changeant dans l'histoire d'un individu. Entre une représentation qui n'accorde pas assez à la nouveauté et une compréhension de l'identité qui se révèle après coup, c'est-à-dire trop tard, il est plus exact de tenter de saisir l'enchevêtrement des temps et des parcours.

Cette idée d'une identité narrative (capable de raconter l'histoire de sa permanence à travers ses changements) invite à substituer à une réflexion sur l'avenir ou sur l'héritage une pensée du devenir. Il ne s'agit plus d'opposer ce qui vient de l'héritage à ce qui est construit, comme si les deux étaient incompatibles, mais de dépasser l'alternative simpliste qui oppose les références des jeunes et un héritage à transmettre.

Penser dans un même mouvement l'héritage et la création, cela revient aussi à penser l'articulation de ce qui résulte de la transmission des générations plus

(1) Claude Dubar, « La crise des identités, l'interprétation d'une mutation », PUF, 2000.

âgées vers les générations montantes et de ce qui est le résultat des interactions sociales et des expériences individuelles.

En outre les évolutions de l'organisation ternaire du cycle de vie nous invitent à abandonner l'idée selon laquelle la jeunesse serait l'unique moment de construction de l'identité. La formation de soi ne peut plus être appréhendée comme un processus limité à une période de la vie, elle devient un processus permanent. Elle change aussi de sens, elle doit désormais permettre aux individus de s'adapter et d'évoluer tout au long de leur vie, en fonction des transformations en cours dans la société. Conquérir une identité dans les premières phases du cycle de vie n'est pas tout, encore faut-il être capable de la faire évoluer.

- De multiples portes d'entrée, une identité plurielle

Dès lors la difficulté est de comprendre comment la famille, l'école, le travail, la vie affective, la vie associative, les loisirs, etc. concourent à la formation de l'identité. Le terme de « jeune » justifie ici, malgré son approximation, son utilité : il n'est guère possible sans lui de désigner l'unité de ce qui n'est vu que par fragments dans chacun de ces lieux : l'enfant dans sa famille, l'élève à l'école, l'adhérent dans une association, l'apprenti ou le débutant au travail... qui donnent chacun une image d'une personne qui est pourtant toujours la même. L'identité est plurielle, elle renvoie à des appartenances multiples dans des univers hétérogènes. De même le terme pourtant polysémique de « socialisation » est commode pour désigner le processus d'ensemble qui se joue à travers ces différents lieux.

Le parcours du jeune ne consiste pas à aller d'un de ces lieux de formation de l'individu à un autre mais de les traverser simultanément. On l'envisage trop souvent comme une succession stricte : la famille, puis l'école, puis le travail. On ne passe en réalité pas de l'un à l'autre, il y a recoupement. Ainsi peut-on remarquer, avec François Dubet, que l'investissement scolaire est un mélange de poursuite d'une utilité scolaire, de désir d'intégration dans une culture commune et de quête d'épanouissement personnel¹. L'école est un lieu de socialisation par sa fonction d'ouverture intellectuelle. Il s'agit en effet pour elle de donner accès à une expérience qui n'est pas l'expérience familiale du jeune et par conséquent de lui faire sentir l'existence de réalités avec lesquelles il n'est pas en contact dans la vie quotidienne mais aussi de lui apprendre à

(1) François Dubet, « Les lycéens », *Le Seuil*, 1991. Voir aussi avec Danilo Martucelli, « À l'école, sociologie de l'expérience scolaire », *Le Seuil*, 1996.

découvrir d'autres points de vue ou à les dépasser par le savoir objectif. Mais elle l'est également dans le sens où elle est un endroit d'intenses relations entre jeunes. Certains auteurs comme Pascale Garnier¹ ou Jean-Pierre Augustin² convergent ainsi sur l'idée que l'allongement de la scolarité contribue à faire du groupe de pairs une référence de plus en plus importante dans la construction de l'identité.

- La construction de soi dans le rapport à l'autre

La construction de l'identité n'est pas que construction de soi, elle est aussi construction du rapport aux autres.

Dans un contexte où la crainte de voir les jeunes, encouragés par les messages consuméristes, ne penser qu'à leurs intérêts personnels et immédiats, il est d'autant plus nécessaire d'accorder du prix à la construction de l'altérité. La découverte de la richesse du lien social passe par toutes les expériences de l'étude, du travail, du loisir et de l'action. La famille, l'école, le travail, l'engagement civique et associatif contribuent tous à apprendre à l'individu à changer de point de vue. Indépendamment de leurs autres fonctions, ce sont des opérateurs par lesquels nous apprenons à déplacer notre regard, à intégrer le point de vue de tous dans nos points de vue particuliers.

Il s'agit de donner à l'individu la volonté et la possibilité de participer à un projet collectif, ce qui suppose de savoir se considérer soi-même du point de vue de tous, en apprenant à « se regarder comme un parmi d'autres » selon la formule de Marcel Gauchet, pour qui les mutations de l'« *apprentissage de l'abstraction de soi qui crée le sens du public, de l'objectivité, de l'universalité, apprentissage qui vous permet de vous placer du point de vue du collectif, abstraction faite de vos implications immédiates* » constituent le véritable enjeu³.

Ainsi considérés, construction de soi et apprentissage de la vie en collectivité ne sont pas sans lien, bien évidemment, avec les évolutions et le développement des pratiques sociales des jeunes, avec leurs comportements sexuels.

(1) Pascale Garnier, « La socialisation en procès : conflits, enjeux et dynamiques », in « La transmission. Des pères aux pairs », VEI, « Enjeux », n° 120, mars 2000.

(2) Jean-Pierre Augustin, « L'évolution récente des loisirs organisés », communication au séminaire CNAF-MLS, Biarritz, 1998.

(3) Marcel Gauchet, « Essai de psychologie contemporaine. I. Un nouvel âge de la personnalité », « Le Débat », mars-avril 1998.

Évolution et développement des pratiques sociales des jeunes

Le développement des pratiques sociales juvéniles qui s'opèrent désormais bien au-delà des lieux de socialisation classiques (famille, école, travail) constitue une des facettes les plus significatives des transformations de cette phase de la vie. Les pratiques sociales des jeunes se distinguent en effet de façon assez marquée de celles des générations précédentes par l'importance du volume de leurs relations quotidiennes, par la plus grande ouverture de celles-ci à des activités externes (sorties entre amis, participation à des activités culturelles, sportives), enfin par la nature informelle de ces relations où les liens d'amitié prédominent, où le choix des autres est possible. La transformation structurelle de la jeunesse au cours des vingt-cinq dernières années a contribué à amplifier l'importance de cette sociabilité entre pairs et à modifier le rôle de celle-ci dans la formation de l'identité.

La sociabilité juvénile fournit un terreau fécond pour la réalisation d'apprentissages sociaux, comme l'a montré Claire Bidart ¹, les jeunes apprennent à travers ces relations à négocier leur place, à gérer des contradictions, à exploiter des ressources, à concilier des compétences et des contraintes, à orienter leurs parcours. Ces apprentissages participent à la construction de l'autonomie, ils contribuent, pour reprendre les termes d'Hugues Lagrange, à la « *mise en continuité de l'héritage et des identifications nouvelles* ». Cette intégration du moi, qui demande - particulièrement dans les périodes de changement rapide comme celle que nous vivons - une maturation plus longue comme une diversité d'expériences, passe par la construction de ces mondes à soi. « *Les cultures juvéniles ne sont pas simplement des contestations du monde adulte, ce sont des niches générationnelles nécessaires dans la phase ouverte par des sociétés dans lesquelles les changements macro-sociaux anticipent sur l'évolution de l'économie psychique* » ².

Les activités sportives et de loisirs, les activités musicales et culturelles sont communément répandues parmi les jeunes, même si leur formidable développement concerne également d'autres catégories d'âge. Souvent promues par le mouvement associatif, encadrées par des professionnels et des bénévoles, mais de plus en plus concurrencées par le secteur privé lucratif, ces activités donnent à ceux qui y participent l'occasion de se confronter à d'autres formes

(1) Claire Bidart, « *Se lier et s'orienter* », « *Agora Débats Jeunesses* » n° 17, L'Harmattan, 1999.

(2) Hugues Lagrange, « *La construction de l'identité masculine et ses vicissitudes* », « *Agora Débats Jeunesses* » n° 18, L'Harmattan, 1999.

de socialisation et d'expériences qui concourent le plus souvent de façon positive à la construction d'un rapport à l'autre et parfois d'une conscience collective plus affirmés. Alors que la consommation joue un rôle croissant dans le mode d'affirmation sociale des jeunes allant parfois jusqu'à l'ostentation, le développement de leur participation à la vie associative¹ rappelle utilement que la recherche d'une capacité d'action, individuelle et collective, fait aussi partie des découvertes fondatrices des temps de la jeunesse.

Les pratiques sportives comme les pratiques culturelles constituent un univers où les personnalités, les goûts, les aspirations peuvent s'exprimer², l'un des champs privilégiés de ce que l'on pourrait appeler le « bricolage identitaire ». Ces pratiques se caractérisent par une grande diversité. Les enquêtes sur les pratiques culturelles des jeunes régulièrement réalisées par le ministère de la Culture sont ainsi conduites à subdiviser la jeunesse en quatre catégories entre 8 et 19 ans pour tenter de donner du sens aux observations³. Elles distinguent ainsi les 8-10 ans tournés vers les activités physiques et ludiques ; les 11-13 ans qui opèrent une première rupture avec la pratique encadrée par l'école et la famille, rupture organisée notamment autour de la consommation de musique ; les 14-16 ans, qui s'émancipent des prescriptions des adultes ; enfin, les 17-19 ans, dont les pratiques culturelles commencent à se rapprocher de celles des adultes.

Au-delà de ces observations, ces enquêtes montrent un décalage entre la forte consommation culturelle juvénile, qui accrédirait l'idée d'une plus grande autonomie des jeunes, et la réalité de leur dépendance familiale prolongée, qui renvoie à leur manque de ressources propres et à leur maintien dans le logement parental. Ce décalage ne produit pas seulement des conflits familiaux, qui tournent autour de l'usage domestique des biens de consommation et poussent à un équipement toujours accru des ménages en téléphones, matériel hi-fi, informatique, télévisions, vidéos, etc., il rend aussi particulièrement complexe la compréhension des parcours individuels, faits de rythmes non synchronisés.

(1) Selon les enquêtes les plus récentes du CREDOC, 45 % de jeunes de 18 à 29 ans appartiennent à une association, contre 39 % pour l'ensemble des français. Voir aussi sur ce sujet Bernard Roudet, « L'évolution de l'appartenance associative des jeunes », « Agora Débats Jeunesses » n° 20, L'Harmattan, 2000.

(2) Pierre Mayol, « Les enfants de la liberté », L'Harmattan, 1997.

(3) Voir, par exemple, « Les loisirs des 8-19 ans », « Développement culturel », ministère de la Culture, décembre 1999.

Enfin, il faut compléter ce paysage en rappelant que les pratiques sociales des jeunes passent aussi par l'inactivité, par des rencontres informelles qui amènent à un usage intense de la rue, des espaces publics. Ces nouvelles pratiques « urbaines » peuvent déboucher dans certains cas sur des formes de « socialisation délinquante ».

De la découverte à la pratique de la sexualité ¹

La découverte progressive de la vie sexuelle constitue un moment majeur dans la construction de soi, elle permet aussi d'observer tout à la fois les relations entre générations et les relations entre jeunes.

En ce qui concerne tout d'abord les rapports avec les parents, il apparaît que la grande nouveauté est qu'entre 17 et 21-23 ans, la vie sexuelle se niche dans le cocon familial. Il y a trente ans, les premiers rapports sexuels se faisaient dans des conditions précaires, à l'hôtel ou au domicile de l'un des deux partenaires. Aujourd'hui les lieux précaires et les hôtels ne sont plus concernés : les relations sexuelles ont lieu chez les parents.

Les rencontres qui mènent aux premières relations sexuelles ont lieu en majorité pendant les vacances (63 % des cas). Ce sont en général des relations non durables qui présentent un caractère initiatique (elles se déroulent hors du cadre de la vie ordinaire). Par la suite, le cadre lycéen est important. En revanche, les lieux de « drague » classiques comme les « boîtes » n'ont pas un rôle aussi important qu'on le croit.

Il est frappant de voir que les lieux mixtes ne sont plus une règle absolue : dans les lycées par exemple, on voit les filles prendre des initiatives pour créer des lieux ou des moments de regroupement où elles se trouvent à l'écart des garçons. Ce n'est pas forcément une régression (dans la mesure où la mixité est parfois un frein à l'expression des filles) mais c'est le signe que les relations entre sexes sont parfois difficiles. La mixité suppose un usage de la parole relativement élaboré (dans lequel le goût pour la musique ou la poésie est important) et elle suppose l'apprentissage de contacts détachés de la perspective d'une relation sexuelle.

L'acceptation de ce nouvel état de fait (relations sexuelles sous le toit familial) est différent selon les classes sociales : la vie affective est une source de tension

(1) Les éléments présentés ici prennent notamment appui sur les travaux d'Hugues Lagrange et l'apport qu'il en a fait à l'atelier 2.

très vive avec le milieu familial en particulier pour les filles dans les milieux populaires : il semble qu'il reste plus difficile pour elles de faire admettre à leur famille les relations qu'elles nouent. En cas de conflit, les ruptures, dans certains milieux sociaux, sont définitives. Cependant, il apparaît aussi que malgré des principes plus rigides à l'encontre des filles que des garçons, les accommodements sont tout aussi nombreux pourvu que l'autorité familiale ne soit pas contestée de front. Il semble qu'on puisse en revanche considérer que les couples mixtes ne sont plus vus, dans la plupart des milieux, comme des exceptions ni comme des menaces.

Le fait que la vie sexuelle soit hébergée dans le cadre familial pose la question des échanges entre parents et enfants sur les relations sexuelles. Il apparaît que si les échanges mère - fille existent mais sont limités aux aspects médicaux, l'échange avec le père, lui, est beaucoup plus rare. Cela n'est cependant pas toujours le signe d'une mauvaise communication dans la mesure où la sexualité ne doit sans doute pas être considérée comme un thème majeur de l'échange familial.

Mais la question qui paraît la plus importante est de savoir comment des générations appelées à cohabiter plus longtemps peuvent concilier les manières de préserver l'intimité et la discrétion qui tiennent à ce type de relation tant en ce qui concerne les parents que les jeunes couples qu'ils abritent. Comment coexister dans la contiguïté sans verser dans la transparence ? La conquête de l'intimité, base de la vie privée, ne se fait plus par le départ de chez ses parents lors du mariage mais se fait au fur et à mesure au sein de la vie familiale. On voit ici à quel point la question du logement, de l'indépendance résidentielle est capitale.

Temps de formation, accès au travail, formation d'une nouvelle famille, construction de soi : pourquoi les parcours sont-ils devenus plus complexes ? Chercher à répondre à cette question, c'est à la fois se demander, au-delà des caractéristiques propres à la jeunesse comme âge de la vie, en quoi la phase historique que nous connaissons favorise cette évolution et en quoi l'époque a suscité dans la jeunesse actuelle des réponses particulières. Autrement dit, cela revient à se demander ce qui relève, au-delà de l'effet d'âge, de l'effet de période et de l'effet de génération¹.

(1) Voir Claudine Attias-Donfut, « Générations et âges de la vie », PUF, 1991, en particulier le chapitre IX.

L'explication en termes de « retard » en reste simplement à l'effet d'âge : elle ne constate qu'une différence à l'identique. L'explication par l'effet de période met l'accent sur les facteurs externes, comme la situation sur le marché de l'emploi. Mais si l'on en reste à cette explication, on suppose que si l'effet de période disparaît, la situation reviendra à l'état antérieur. Or, l'amélioration récente que nous observons dans l'accès des jeunes à l'emploi ne remet pas en cause l'évolution d'ensemble qui est d'une toute autre ampleur. On peut donc considérer que la période a bien eu un effet sur cet âge de la vie particulier qu'est la jeunesse et a créé un « effet de génération » dont il faut maintenant décrire les caractéristiques au regard de la gestion des risques et des formes de conflits.

2. La jeune génération à l'épreuve de l'éclatement des sorts et des aléas de la transmission

Les changements des parcours se sont effectués plus rapidement que nous n'en avons pris la mesure. Les jeunes ont à faire face à des situations mouvantes qui les exposent à des ruptures de parcours. Ces situations mouvantes sont sans doute moins le signe d'une immaturité de la jeune génération actuelle que l'expression de l'accélération des changements qui affectent le quotidien, le travail, la famille, la société... et, plus généralement, la manifestation d'un renforcement de la mobilité dans la vie des individus. Les incertitudes et les risques ont dans ce contexte deux valeurs différentes : ils peuvent désigner aussi bien, dans une acception positive, l'ouverture des possibles que, de façon négative, des processus de marginalisation. Il s'agit donc ici d'analyser les brèches ou les failles qui, signes de liberté ou de désarroi, nous renseignent le mieux sur la situation des jeunes.

Le risque est un facteur positif de la construction des identités. En effet pour grandir, l'adolescent doit se risquer : assumer une prise de parole, poser des choix, construire des actions. Cela suppose parfois des hésitations, des erreurs, ou même des franchissements des limites pour éprouver son existence ou la solidité des liens qui rattachent à son entourage. Mais sans ces risques, l'adulte ne pourra pas se construire. L'imagination, la nouveauté, l'inattendu peuvent advenir. Ce n'est pas dans la répétition mais au contraire dans cette version positive du risque que la société progresse.

Mais le risque renvoie aussi, dans un sens plus restreint, à la construction de la protection sociale à travers la définition d'un compromis social sur une prise en charge collective des accidents qui peuvent survenir pour tout un chacun. Or, notre État-providence est construit sur un compromis en partie obsolète, hérité

de la reconstruction d'après-guerre. « *La notion de risque social s'appuie sur une philosophie de la vie assez simple, basée sur l'hypothèse d'un emploi salarié (à vie) procurant un revenu suffisant. Le risque est alors objectivé comme un événement extérieur venant interrompre le revenu régulier d'une personne : maladie, accident, invalidité* »¹.

Désormais, les risques sont présents dans une sphère beaucoup plus large que celle du travail salarié et concernent toute l'existence. Ces risques nouveaux sont d'une nature différente de celle des risques sociaux (eux-mêmes transformés, comme le risque de chômage par exemple) : risques de santé publique, environnementaux, technologiques, mais aussi risque de flexibilité, de mobilité, de précarité, d'exclusion, etc.

Ce que l'on nomme « la société du risque »² est une société paradoxale, ambivalente.

D'un côté, elle est porteuse d'un accroissement des différenciations, de l'émergence de nouvelles inégalités. Celles-ci se caractérisent, selon des auteurs comme Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon, par leur caractère dynamique ; ainsi pour prendre un exemple qui touche directement les jeunes, la difficulté d'accès à l'emploi engendre souvent des problèmes en chaîne pour accéder à un logement indépendant du fait de l'insuffisance de revenus, elle suscite souvent un certain mal-être, constitutif d'un problème de mise en couple ou de repli sur soi, etc.

De l'autre, elle apparaît comme une société de « libération » de l'individu, comme une opportunité renouvelée pour favoriser l'émancipation. Cette nouvelle donne exige l'invention de cadres, de règles, de mécanismes de régulation pour ne pas laisser les individus seuls face à leur destin, pour maintenir la cohésion sociale comme pour protéger ceux qui ne disposeraient pas des atouts nécessaires.

(1) François Ewald, « Entretien », « *Risques* », n° 40, 1999.

(2) Ulrich Beck, « *Risk Society* », Sage, 1986.

2.1. Précarité, inégalités, pauvreté : les jeunes face aux nouveaux risques sociaux

2.1.1. Jeunes et adultes face au risque de chômage

Si les analyses pronostiquent une évolution de l'emploi vers une mobilité plus grande, il faut s'interroger sur les incidences de cette mobilité sur les questions du risque et de l'incertitude. L'incertitude dans l'organisation du travail des Trente glorieuses était limitée et contenue par des dispositifs juridiques mais aussi des représentations du monde qui étaient autant de réducteurs d'incertitude. La prévisibilité du risque a permis une gestion collective standardisée des accidents individuels. Les risques ont été de mieux en mieux pris en compte à travers le perfectionnement progressif de la protection sociale sous toutes ses formes. Or, les nouveaux parcours placent parfois les jeunes dans des situations intermédiaires non couvertes. On ne peut se satisfaire d'une situation qui renverrait les états créés par ces lacunes à la seule gestion individuelle.

La zone « à risque » des parcours se situe au moment de la sortie du système scolaire et de la recherche d'un premier travail régulier. On associe couramment la situation défavorable des jeunes par rapport à l'emploi à l'idée que la jeunesse serait un handicap pour les employeurs. Or, on peut soutenir, à l'inverse, qu'il existe un avantage comparatif des jeunes sur le marché du travail par rapport aux adultes. Il s'agit là d'une idée paradoxale mettant bout à bout des constats apparemment contradictoires : d'un côté la part des jeunes de moins de 26 ans employés dans la plupart des secteurs d'activité a décliné (statistique de stock) mais par ailleurs les jeunes des mêmes tranches d'âges constituent une part majoritaire dans les embauches (statistique de flux). Les taux de chômage affectant ces mêmes tranches d'âges voient en général les jeunes (sauf en Allemagne et en Suède) frappés deux fois plus lourdement que les adultes.

Lorsque l'on compare des situations identiques de personnes à la recherche d'un emploi, le mécanisme s'éclaire progressivement. L'exploitation du fichier historique de l'ANPE à laquelle ont procédé Alain Degenne et Marie-Odile Lebeaux¹ à la demande de la commission « Jeunes et politiques publiques » met en valeur le fait que la sortie du chômage est d'autant plus

(1) *Étude sur les sorties du chômage, comparaisons jeunes et adultes, réalisée par le LASMAS (CNRS) à la demande du Commissariat général du Plan, avec le concours de l'ANPE.*

rapide que l'âge est faible, sauf pour les plus jeunes (16 ans) où l'âge est synonyme d'échec scolaire.

Phénomène bien connu, le chômage frappe deux à trois fois plus fort les jeunes (16-25 ans) que les adultes, en France mais aussi dans la majeure partie des pays d'Europe, Allemagne, Autriche, Danemark mis à part. Plusieurs explications ont cours : les employeurs se méfient des jeunes et, à compétence égale, préfèrent les adultes ; ceux qui ont un emploi (les « *insiders* ») se protègent de ceux qui n'en ont pas (les « *outsiders* ») et qui les concurrencent ; les diplômes plus fréquemment détenus par les jeunes ne valent pas l'expérience acquise par des travailleurs confirmés. Les bonnes fées nombreuses se pressent autour du berceau de la jeunesse pour mettre en cause cette société vieillissante qui n'accepterait pas de leur faire « la place » qui leur revient.

Or, si l'on reprend la statistique de flux, on voit que les jeunes sont majoritaires parmi les recrutements annuels des entreprises (entre 52 et 54 % des entreprises de plus de dix salariés). Mais les jeunes sont embauchés selon des modalités particulières puisqu'ils représentent 80 % des recrutements faits sous contrat à durée déterminée (qui concernent trois embauches sur quatre en général). Le premier des motifs d'entrée au chômage se trouve être la fin d'un contrat à durée limitée, loin devant les licenciements ou les démissions¹. La première piste d'explication, au plan quantitatif, est donc que les jeunes subissent les effets de la recherche de flexibilité des entreprises. On peut faire un constat analogue en observant un autre indicateur de flexibilité subie par le salarié : la forte proportion de contrats à temps partiel non choisi, notamment chez les femmes. Un examen plus serré montre que, dans les deux cas, la flexibilité subie ne concerne pas seulement les jeunes ou les débutants, mais aussi ceux qui se trouvent à la recherche d'un nouvel emploi.

Trois constats ont pu être établis à partir de l'exploitation du fichier historique de l'ANPE.

Premier constat : parmi ceux qui sont entrés au chômage dans la période 1993-1994, pendant les quatre années qui suivent, les hommes connaissent des périodes de chômage plus fréquentes mais moins longues que les femmes. Au total ce sont les 22-23 ans qui subissent sur ces quatre années la durée totale de chômage la plus faible, les plus âgés cumulant une durée de chômage plus longue et les plus jeunes un chômage plus fréquent mais plus court. Les plus

(1) *Constat commun aux sources ANPE et UNEDIC.*

jeunes (16-20 ans) sont les moins diplômés, ce qui peut expliquer la particularité de leur situation.

Deuxième constat : la comparaison jeunes/adultes sur la première période de chômage montre que les 44-45 ans sortent du chômage en 9 mois alors que les 18-19 ans mettent moitié moins de temps. Les âges des jeunes étant fortement corrélés avec le niveau de leur formation, on peut isoler la variable du diplôme et conclure sans surprise que les plus diplômés sortent plus rapidement du chômage que les moins diplômés, ce qui met en mauvaise situation les 16-17 ans.

Troisième constat : la moitié de ceux qui ont retrouvé un emploi le perdent dans le courant de la première année. Avec le temps, ce risque se ralentit progressivement. Plus souvent confrontés au risque de chômage que les adultes expérimentés, les jeunes ont aussi plus de chances d'en sortir rapidement mais pour occuper des emplois souvent précaires. Ce retour relativement plus rapide des jeunes à l'emploi peut cependant être accompagné d'un déclassement relatif.

La situation des jeunes sur le marché du travail ne s'explique donc pas par leur âge mais par le fait qu'ils sont de nouveaux entrants et que s'imposent à eux comme aux plus âgés, placés en situation de rechercher un emploi, les modifications progressives dans les gestions de main-d'œuvre des entreprises. Il semble bien que l'avantage relatif dont disposeraient les plus jeunes tient à de moindres réserves quant au statut de l'emploi offert ou à son niveau de salaire et à de moindres capacités de négociation.

On ne dispose pas malheureusement dans ce domaine de données longitudinales qui permettraient de comparer le cheminement des demandeurs d'emploi avec l'historique des gestions de main-d'œuvre des entreprises. L'essentiel de l'observation est concentré sur les demandeurs d'emploi, comme si leurs qualités pouvaient seules expliquer leur sort.

En conclusion, les débutants sont plus vulnérables au chômage que les adultes expérimentés, dans la mesure où ils recherchent tous (ou presque) un emploi. Chômeurs, ils ont plus de chances de retrouver un emploi que leurs aînés.

2.1.2. Les jeunes débutants, vecteurs de la flexibilité des organisations productives

Le marché du travail a changé avec l'évolution des organisations productives, ce qui explique le sort qu'il réserve aux nouveaux entrants que sont notamment

les jeunes. La place croissante des phénomènes de récurrence dans le chômage atteste d'un changement progressif du régime du travail lui-même, lié à la recherche par les entreprises d'une flexibilité croissante. Les débutants, qui par définition sont à la recherche d'un travail, supportent les premiers les effets de ces changements qui vont durablement affecter leur carrière professionnelle.

L'étude des cheminements des jeunes pendant les cinq années qui suivent leur sortie scolaire¹ éclaire plus particulièrement les formes prises par le travail selon les filières et les diplômes acquis. Il ne s'agit plus d'une observation par tranches d'âges mais de celle de tous les sortants scolaires, catégorie définie comme ceux qui ont quitté l'école depuis un an, afin d'éviter les nombreux effets de redondance liés aux allers-retours formation-travail². L'étude d'une génération de sortants présente un avantage certain sur la catégorie d'âge habituellement retenue - 16-25 ans - qui introduit un biais systématique car elle attache un poids spécifique trop important aux sorties scolaires des moins diplômés et ignore les diplômés les plus élevés³.

La moitié des jeunes sortants scolaires connaît quatre situations d'activité ou plus en cinq ans, quel que soit le diplôme. Une période de quatre à cinq années est nécessaire en moyenne au débutant pour atteindre une situation professionnelle relativement stabilisée. Le parcours des débutants se construit par tâtonnements successifs, ni les diplômes ni les premiers emplois n'étant de bons prédicteurs des mobilités ultérieures.

L'entrée des débutants dans la vie professionnelle, « pré-insérés »⁴ mis à part, est marquée du signe de la brièveté de la durée des contrats d'embauche. Mais cette généralité se répartit de façon tout à fait hétérogène. Les plus fortement diplômés ne sont que faiblement affectés par le risque de précarité : 40 % d'entre eux ne connaissent qu'un seul employeur sur l'ensemble de la durée des cinq ans. À l'opposé, 15 % de ceux qui sont aux niveaux V bis et VI ne connaissent aucun travail sur cette même durée. Le raisonnement moyen face à ces disparités n'a pas grand sens. Au contraire, on peut repérer un partage assez

(1) Enquête sur la « Génération 92 » réalisée par le CEREQ.

(2) Selon l'avant-dernier « Bilan Formation-Emploi » 150 000 jeunes quittent l'école pour finalement y revenir sur une cohorte totale d'environ 700 000.

(3) Voir l'étude de la DARES sur les embauches de jeunes par les différentes branches professionnelles : Mireille Elbaum et Olivier Marchand, « Premières Synthèses », n° 34, octobre 1993.

(4) C'est-à-dire ceux qui ont exercé un travail tout en étudiant, selon le régime de l'alternance ou selon toute autre formule.

net entre les différents niveaux de diplômes. Après une période de tâtonnement assez générale (deux ans en moyenne), les sorts se partagent. Les trajectoires de ceux qui ont acquis un diplôme de type Bac général ou plus, ou bien CAP-BEP industriel, sont plus fréquemment caractérisées par l'amélioration en termes de statut et de rémunération (trajectoire ascendante), alors que ceux qui n'ont pas acquis ce type de diplômes connaissent souvent des trajectoires descendantes ou étales en termes de statut (brièveté des contrats) et de niveaux de rémunération.

La flexibilité des organisations productives, largement conquise sur les nouveaux entrants que sont les jeunes, distribue le risque du chômage de façon très inégale. La précarité semble être surtout le lot des jeunes faiblement diplômés, alors que les autres, même s'ils sont confrontés aux difficultés que rencontrent tous les débutants, ont une mobilité ascendante.

Cet écartement des sorts après la période scolaire sépare le devenir social des différentes catégories de jeunes. Les uns rejoignent le lot des travailleurs « de droit commun », les autres seront, aux côtés d'adultes de relativement faible niveau de formation, confrontés aux aléas du chômage récurrent, voire de longue durée.

Les comparaisons européennes, au-delà des grandes particularités nationales liées aux histoires institutionnelles différentes en particulier au plan scolaire, conduisent à des constatations semblables ¹. Les nouvelles générations qui entrent sur le marché du travail inaugurent un nouveau régime de travail marqué par une forte insécurité inégalement distribuée. Les analyses de Jean Boissonnat ² ou celles d'Alain Supiot ³ confirment, au plan général des évolutions du travail, le constat récurrent de l'érosion d'un mode d'organisation du travail central, sinon unique, dont la figure emblématique était celle de la grande entreprise industrielle employant à temps plein et à durée indéterminée un grand nombre de travailleurs intégrés dans un système pyramidal de répartition du pouvoir, structuré par ce que le droit du travail définit comme la subordination, fondement du rapport salarial ⁴. L'organisation du travail aujourd'hui serait plutôt caractérisée par une forte diversification des modèles. « *La difficulté vient de ce que ces nouveaux modèles sont divers, que leurs*

(1) Voir notamment la thèse de Florence Lefresne, « *Systèmes nationaux d'insertion professionnelle et politiques publiques en direction des jeunes : une comparaison européenne* », (à paraître aux éditions de la Dispute, 2001).

(2) Jean Boissonnat, « *Le travail dans vingt ans* », Odile Jacob, 1996.

(3) Alain Supiot, « *Au-delà de l'emploi* », Flammarion, 1999.

(4) Robert Salais et Michaël Storper, « *Les Mondes de production* », EHESS, 1998.

caractéristiques sont la plupart du temps différentes selon les pays (même s'ils procèdent des mêmes processus globaux de transformation) et de ce qu'ils n'ont pas fait disparaître les diverses formes que le régime fordiste d'emploi et de prestations sociales a suscité dans l'Europe entière »¹.

La diversification des statuts qui régissent la relation de travail, ou ce qu'Ulrich Beck appelle la « déstandardisation du travail », manifeste cette évolution. Le mouvement continu de salarisation de la population active française² (qui concerne 90 % des actifs) s'accompagne d'une diversification du statut du salariat qui évolue vers une plus grande « flexibilité » des rapports de travail. « *Le CDD est devenu une norme d'embauche en fait, sinon en droit. Les CDD sont un outil majeur de l'insertion professionnelle et de la réinsertion des chômeurs. Mais quelles que soient les utilisations faites du CDD ou de l'intérim, et même s'ils peuvent déboucher sur un emploi stable, ils limitent la prise en charge du risque de l'emploi à l'objet pour lequel il a été conclu. Pour le reste, ce risque est à la charge de la collectivité dans le cadre de l'assurance-chômage ou des systèmes de solidarités, mais surtout du salarié* »³. Or, les embauches comprennent des parts croissantes de contrats à durée limitée (près de 80 % en 1998), ce qui conduit « à des passages plus fréquents entre l'emploi et le chômage, et donc à un accroissement de la récurrence du chômage, notamment chez les jeunes »⁴.

Une profusion de textes législatifs et réglementaires a accompagné cette diversification des statuts du salariat. Ainsi, « *la figure juridique du travailleur qu'avait modelée le droit du travail laisse progressivement place à une figure de Janus, dont une face est celle du professionnel dont l'identité individuelle trouve à s'exprimer dans le travail, et l'autre dans celle du salarié isolé ou précarisé, dont le travail tend à nouveau à être traité comme une marchandise* »⁵. Au terme de ses investigations, un groupe d'experts européens, sous la présidence d'Alain Supiot, arrive aux conclusions suivantes :

(1) Alain Supiot, « Au-delà de l'emploi », *op. cit.*

(2) Mouvement qui est loin d'être partagé en Europe, où l'Italie et l'Allemagne voient au contraire croître la part du travail indépendant.

(3) Marie-Laure Morin, « Crise de la société salariale et transformations des relations contractuelles », « Cahier Travail et Emploi », La Documentation française, mars 1999.

(4) Olivier Marchand, « Population active, emploi et chômage au cours des années quatre-vingt-dix », « Données sociales », INSEE, 1999.

(5) Alain Supiot, « Critique du droit du travail », PUF, 1994.

« On observe une diversité croissante des types de contrats rémunérant le travail. Une première clarification permettrait de distinguer trois catégories :

a) les salariés traditionnels qui travaillent sur la base d'un contrat de travail où la subordination est essentielle ;

b) d'autres contrats stipulant la réalisation d'un travail en échange d'une rémunération ;

c) les entrepreneurs indépendants.

La deuxième catégorie semble appelée à se développer, bien que ce développement ne soit pas encore considérable en termes quantitatifs. Cet essor de contrats de libre collaboration, assujettis tantôt à la législation de la sécurité sociale, tantôt à la législation du travail et tantôt au droit commercial, pose une question cruciale pour l'avenir du droit du travail... »¹.

Cette transformation progressive des formes prises par les relations de travail a pour effet de déplacer les régimes de risques liés au travail. Or, en droit, les concepts de risque et de responsabilité ont partie liée. Toute la construction du droit du travail et, pour partie, celui de la Sécurité sociale, consiste à énoncer le type de responsabilité de chacun et les modes de couverture quand le risque survient. L'existence d'un contrat de travail procure au salarié un statut, son existence place le travailleur dans un réseau de relations individuelles, collectives et sociales qui définissent les responsabilités selon divers types de risques. L'apparition progressive d'un ensemble de situations intermédiaires crée des vides dans les régimes de couverture des risques et impliquerait une redéfinition des principaux régimes contractuels liant risques et responsabilités. À défaut, la partie la plus faible du contrat supporte malgré elle le risque auquel elle n'a pas toujours la capacité de faire face. C'est notamment le cas des travailleurs jeunes mobilisés sur des contrats courts qui n'ont droit ni à l'assurance-chômage au terme de leur contrat (parce qu'il est trop court), ni à l'assurance-solidarité en raison de leur jeunesse.

La particularité des débutants sur le marché du travail semble finalement tenir à une plus forte sensibilité à la conjoncture que le reste de la population active occupée. L'explication est à rechercher dans le double phénomène qui fait qu'en cas de conjoncture favorable les entreprises accentuent leurs recrutements, ce qui bénéficie aux jeunes, particulièrement nombreux parmi ceux qui cherchent

(1) Alain Supiot, « Au-delà de l'emploi », *op. cit.*

un travail, et qu'au contraire dans une phase conjoncturelle descendante les derniers embauchés, c'est-à-dire les plus jeunes, sont les premiers licenciés parce que les moins anciens dans l'entreprise. Autrement dit les jeunes « sur-réagissent »¹ à la conjoncture économique, malgré l'abondante politique contra-cyclique conduite en matière d'emploi à leur intention (36 % des jeunes qui travaillent bénéficiaient en 1998 d'une mesure relevant de la politique de l'emploi).

*« Les générations jeunes, résume Marie-Thérèse Join-Lambert, supportent tous les risques liés à l'entrée sur le marché du travail et elles sont devenues plus faibles que leurs parents au même âge. Elles auront en outre des droits à la retraite complètement mités par les travaux précaires. Dans une société, un tel décalage entre générations est un facteur de dissolution sociale et de violence »*².

2.1.3. Des inégalités de revenus qui s'accroissent, une pauvreté juvénile préoccupante

Les écarts de niveaux de vie, qui tendaient à se réduire jusqu'aux années 80, s'accroissent légèrement depuis, en particulier en raison des évolutions du marché du travail. Dans ce contexte, les disparités entre générations se sont elles-mêmes accrues. Entre 1945 et 1975, la hausse générale du pouvoir d'achat avait donné à chaque génération un niveau de vie supérieur à la précédente au même âge. Cette tendance s'est brisée pour les générations nées après 1970 : à un âge équivalent, leur niveau de vie moyen est en effet inférieur à celui de leurs aînés et les inégalités sont plus fortes. L'arbitrage collectif qui s'est opéré entre le partage des revenus salariaux et des revenus du patrimoine a favorisé ceux qui détiennent le patrimoine aux dépens de ceux qui se lancent dans la vie professionnelle.

Il est sans doute trop tôt pour savoir si ce démarrage plus difficile dans la vie produira un « effet de génération négatif » ou si une autre phase économique permettra un rééquilibrage. Il n'en reste pas moins que les jeunes sont sur-représentés dans les populations en grande difficulté, comme différents rapports

(1) Yannick Fondev et Claude Minni, « Premières informations, premières synthèses », DARES, décembre 1999.

(2) Marie-Thérèse Join-Lambert, « La protection sociale est inadaptée au marché du travail », « L'Économie politique », n° 2, 2000.

l'ont montré depuis le début des années 90¹. Ainsi le taux de pauvreté des 20-29 ans (proportion des jeunes dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu médian de l'ensemble de la population) atteint 18 % en 1998 contre 11 % en 1990².

Cependant, on ne peut conclure de ces chiffres que les adultes ont profité de leur pouvoir d'achat sans soutenir leurs enfants puisque chaque année 100 milliards de francs sont transmis d'une génération vers la ou les suivantes³. La hausse des inégalités est plus importante au sein des ménages jeunes que dans le reste de la population. La rupture inquiétante est donc moins celle qui opposerait les jeunes aux adultes (conflit intergénérationnel) qu'une dynamique intragénérationnelle qui commencerait à se mettre en place et qui ne ferait qu'accentuer ses effets dans les années à venir en opposant ceux qui ont bénéficié de tous les avantages du système (formation longue, accès rapide à l'emploi, transfert familial et héritage patrimonial) et ceux qui n'en ont pas bénéficié, connaissant des processus cumulatifs de marginalisations : économique, géographique, politique...

Les difficultés économiques des jeunes s'expliquent en grande partie par le fait qu'ils sont, en raison de l'allongement des études, inactifs à un âge où leurs parents étaient déjà actifs et bénéficiaient d'un revenu indépendant. L'inactivité recouvrant à la fois des situations de formation et de chômage, elle cache des situations très hétérogènes. Si le revenu moyen des étudiants n'est pas alarmant (mais avec des écarts importants et des situations critiques), en revanche il existe de véritables phénomènes de paupérisation.

Une étude sur les ressources des jeunes de 19 à 29 ans menée en 1997⁴ distingue trois types de situations en fonction de l'activité et de la résidence. Il en ressort que les jeunes qui ne sont pas étudiants et qui ne résident pas chez leurs parents ont, par rapport aux autres jeunes, des revenus élevés provenant de leur activité professionnelle. Ceux qui résident chez leurs parents sans être

(1) *Le dernier en date étant le rapport 2000 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, La Documentation française, 2000. Voir aussi Claude Grignon, « Les étudiants en difficulté, pauvreté et précarité », Observatoire de la vie étudiante, mai 2000.*

(2) *Rapport du CSERC, « Inégalités d'emploi et de revenu, les années 90 », La Documentation française, 1999.*

(3) *Chantal de Barry et alii, « Les aides financières entre ménages », op. cit.*

(4) *Nicolas Herpin et Daniel Verger, « Les étudiants, les autres jeunes, leur famille et la pauvreté », « Économie et Statistique », n° 308-309-310, 1997.*

étudiants ont des revenus beaucoup plus faibles. Leurs ressources viennent essentiellement de leur activité mais celle-ci ne leur procure pas un revenu suffisant pour accéder à l'autonomie résidentielle. Les étudiants, enfin, qu'ils résident ou non chez leurs parents, ont des ressources limitées, liées à une aide familiale importante mais différenciée selon l'origine sociale.

Mais au-delà de ces chiffres qui indiquent une situation de revenu à un moment donné, il faut aussi tenir compte des perspectives qui sont données à ces jeunes¹. C'est sur ce point qu'on a pu parler de marginalisation, avec l'idée que le risque était de voir ces jeunes rester à l'écart des opportunités de progresser socialement. L'inquiétude des adultes est probablement plus forte encore sur le point de savoir si les perspectives d'amélioration du sort social d'une génération à l'autre n'ont pas été brisées. Le sentiment d'un blocage de « l'ascenseur social », représentation au demeurant plus ou moins fondée mais à laquelle les générations des Trente glorieuses ont été fortement attachées, n'est pas étranger au développement d'une vision négative de l'avenir.

Les inégalités se cumulent et s'enchaînent : le chômage ou la précarité rendent difficile l'accès au logement, maintiennent dans la dépendance familiale et limitent la mobilité géographique, etc. Ces inégalités portent en germe de fortes menaces pour notre cohésion sociale si une dualisation de la jeunesse se mettait en place.

2.2. La transmission entre générations : crise d'autorité ou crise de sens ?

2.2.1. L'autorité en question

La crainte de voir des jeunes en situation de rupture sociale est aggravée par l'inquiétude de voir des ruptures en série dans le domaine éducatif. Mais l'inquiétude est partagée pour des raisons parfois opposées. D'un côté en effet, on craint les abus d'autorité contre lesquels on défend l'idée des droits de l'enfant tandis que de l'autre, on craint un défaut d'autorité et l'on met en cause les parents « démissionnaires ». On ne sait pas bien si le jeune aujourd'hui est une victime ou une menace. Cette incertitude conduit à mettre en place des dispositifs contradictoires : il y a d'un côté la tentation de contourner des institutions jugées potentiellement « en perte de vitesse » (la famille, l'école) en établissant un contact direct du jeune avec un spécialiste (par l'intermédiaire de

(1) Christian Baudelot et Roger Establet, « Avoir trente ans en 1968 et en 1998 », *Le Seuil*, 2000.

numéros Verts) et de l'autre, celle de renvoyer à ces mêmes institutions la responsabilité de leur démission (les enseignants ne « tiennent » plus les élèves, les parents ne surveillent plus leurs enfants). On craint, pour résumer, que l'autorité ne se durcisse en domination arbitraire d'un côté ou qu'elle ne se dégrade, de l'autre, en laxisme.

On ne saisit donc plus très bien quelle est la place de l'autorité dans la transmission entre d'une part, un rapport de force pur et simple, finissant en général dans un face à face qui tourne mal, et, d'autre part, une négociation généralisée produisant, malgré les vertus du dialogue, une déstabilisation des jeunes auxquels on fait croire que tout est négociable, alors que notre fonctionnement social leur montre que tel n'est pas le cas. Ceci aboutit à ce que les jeunes ne trouvent pas leurs marques.

Quand les cadres instituants sont eux-mêmes à ce point fragilisés, il n'est guère surprenant qu'on parle de plus en plus souvent de « crise » de l'autorité et de la transmission. Encore cette formule ne doit-elle pas entraîner trop de malentendus pour garder un sens. Elle ne signifie pas exactement que les jeunes refusent d'entendre ou d'accepter le discours des adultes, ni que ceux-ci manquent de volonté à le faire.

S'agissant de la transmission familiale, il est donc un peu rapide d'en appeler simplement au développement d'une « démocratie familiale » qui prendrait acte de l'« impossibilité » de l'autorité dans une société moderne ou, à l'inverse, de stigmatiser les parents « démissionnaires ». La question serait plutôt de savoir si les uns et les autres sont en situation de jouer leur rôle. L'enjeu serait donc de se demander comment réassurer les uns et les autres, placés au cœur d'évolutions qui les dépassent, dans leurs places respectives.

En effet, on ne conçoit trop souvent l'autorité que comme une capacité individuelle et pas assez comme une fonction, ici la fonction parentale, à laquelle jeunes aussi bien qu'adultes peuvent se référer au-delà de leurs situations individuelles. « *On mesure mieux désormais les risques que représente, pour l'enfant lui-même, pour sa construction identitaire et sa socialisation, une certaine forme de délégitimation de la référence au monde adulte, quand l'enfance ou la jeunesse deviennent des valeurs en soi* »¹.

Cette délégitimation tend à occulter le fait que, malgré l'évolution positive que représente l'affectivation des liens dans la famille, le lien de filiation n'est pas

(1) Irène Théry, « *Couple, filiation et parenté aujourd'hui...* », *op. cit.*

un lien électif comme le lien conjugal. L'abandon de la conception de la famille comme un lieu hiérarchique a trop souvent laissé la place à une conception purement élective des relations entre parents et enfants. La famille est l'institution qui permet d'articuler la conjugalité et la filiation parce qu'elle unit des relations de natures différentes. Il faut donc reconnaître la nature spécifiquement dissymétrique du lien intergénérationnel. C'est la difficulté actuelle de la place de l'autorité dans la famille : les relations familiales ne sont pas simplement des relations entre individus, ce sont des relations dissymétriques entre membres de générations différentes.

2.2.2. *L'enjeu de la transmission*

On voit que le problème de la transmission est en fait double : il ne s'agit pas seulement de savoir si les jeunes ont encore les moyens d'assimiler ce qu'on souhaite leur transmettre mais aussi de savoir si les adultes arrivent à trouver la bonne distance, arrivent à tenir leur rôle d'adulte et s'ils savent ce qu'ils veulent transmettre. Or, ce que nous voulons transmettre se définit moins par une liste de contenus que par un objectif général qui est de former un individu capable de penser par lui-même et de faire des choix, capable d'agir et de répondre de ses actes. En bref, il s'agit de former un individu autonome, ce qui est un objectif, tous les penseurs de l'éducation l'ont noté depuis le XVIII^e siècle, contradictoire, car il s'agit d'enseigner à être libre. Plus précisément, on cherche à aider un individu à devenir autonome parce que nous croyons à la capacité de l'être humain à se défaire des contraintes, des déterminations et à se perfectionner. Cette perfectibilité, cette liberté en puissance caractérisent la dignité de l'individu.

La difficulté de l'éducation est donc d'exercer une contrainte et une autorité sur des individus dont on doit en même temps respecter la dignité, puisque c'est elle qui fonde l'idéal même de l'éducation. La difficulté est redoublée par le fait que l'individu refuse parfois de se soumettre à cet idéal éducatif. Les jeunes ne perçoivent pas toujours le bien-fondé des contraintes auxquelles ils sont soumis pour leur bénéfice futur. C'est pourquoi la relation éducative n'est pas un contrat : il reste une dissymétrie dans la relation entre l'éducateur et l'éduqué, dissymétrie qui relève du fait que l'éducateur a la responsabilité des finalités de son action éducative.

Pourtant cette dissymétrie, parce qu'elle intervient entre des personnes dont on postule l'égale dignité, doit être consentie, même si le consentement initial du jeune est partiel et mal éclairé. L'éducateur a donc la charge de mettre en œuvre des projets susceptibles de mobiliser ou de remobiliser et prendra la précaution de les faire partager. L'adhésion du jeune n'est pas un préalable mais reste un

objectif de toute action éducative. Toute démarche d'éducation requiert une capacité de transmission des valeurs, de reconnaissance des interdits et une part de contrainte.

La recherche d'une dissymétrie consentie signifie que la relation d'autorité ne peut se dispenser d'une part de confiance par laquelle celui qui est éduqué présume que l'éducateur ne lui commandera que ce qui est bon pour lui, c'est-à-dire ce qu'il choisirait lui-même si son expérience et son savoir étaient suffisants pour décider seul ce dont il ne reconnaîtra la justesse qu'après coup. Cela signifie que l'autorité doit être reconnue comme légitime pour s'exercer et qu'elle ne trouve sa légitimité qu'en s'exerçant. Mais cette relation de dissymétrie consentie ne peut pas se mettre en place dans le cadre d'un face à face : elle n'est possible que quand elle est enchâssée dans un cadre instituant.

Ce qui rend l'autorité acceptable, c'est qu'elle est en partie dépersonnalisée quand elle est garantie par une institution qui permet de « dépsychologiser » la relation. La transmission suppose donc d'avoir à la fois une règle partagée à laquelle les uns et les autres peuvent se référer, une garantie des places que chacun occupe, ce qui suppose du côté des éducateurs une bonne assise de l'identité professionnelle et enfin une mise en forme imaginative de la dissymétrie consentie.

À partir de ces éléments, on voit qu'il s'agit moins de se demander qui est le plus déstabilisé des jeunes ou des adultes que de savoir comment rétablir une relation constructive entre jeunes et adultes, que de mettre au jour les voies nouvelles sur lesquelles se fonde l'autorité, de penser une « autorité démocratique », démocratique signifiant, selon les termes de François Dubet, « *non seulement partiellement négociée, mais surtout nécessairement discutable, devant être justifiée et résultant du produit d'une activité sociale* »¹. Il faut de ce point de vue arriver à concevoir que cette relation est fragile en raison de ses exigences contradictoires mais aussi parce qu'elle met en relation des jeunes fragiles avec des adultes parfois eux aussi fragiles ou dont les références professionnelles sont fragilisées. C'est pourquoi cette relation est marquée par le relatif : ses succès sont relatifs comme ses échecs doivent être relativisés. Elle doit être pensée en termes d'étapes, de phases, de passages, de moments, en fonction d'objectifs relatifs.

(1) François Dubet, « Une juste obéissance », dans l'ouvrage collectif « *Quelle autorité ? Une figure à géométrie variable* », « *Autrement* », collection *Mutations* n° 198, octobre 2000.

2.3. Nouveaux risques, nouvelles conduites, nouvelles attentes

2.3.1. Des tensions psychiques renforcées, des conduites à risque accrues

Faute de savoir tenir un discours collectif sur les trajectoires individuelles et les nouveaux rythmes des parcours de vie, sur les risques et sur les incertitudes, on laisse les individus gérer eux-mêmes les contradictions dans lesquelles ils sont placés. Entre les incitations à la consommation permanente et la réalité des niveaux de vie, les occasions de frustration sont innombrables. Le partage des revenus, du temps et des priorités entre la vie professionnelle, affective, amicale, associative, etc. contraint les individus à faire des choix permanents qui ne relèvent pas d'un simple « calcul rationnel » mais aussi des désirs et des déceptions.

L'apprentissage de la gestion de ces frustrations, les psychanalystes le savent, est difficile. Même le message le moins contraignant en apparence, celui de l'accomplissement de soi, n'est pas le moins redoutable : l'injonction à être en harmonie avec soi-même, énigmatique malgré son air d'évidence (qui est ce « soi-même » qu'on doit retrouver et cultiver au fond de soi ?), l'obligation de s'épanouir, de « s'éclater » s'apparente bien souvent à un culte de la performance qui disqualifie brutalement ceux qui ont le sentiment de ne pas être à la hauteur de cette redoutable norme hédoniste.

En effet, la norme de l'épanouissement individuel et de la performance qui prévaut actuellement n'est pas moins contraignante que celle de l'obéissance. L'individu contraint à se motiver lui-même est renvoyé à ses propres insuffisances, à l'idée d'un manque, d'un déficit là où des normes répressives condamnaient une déviation. De nouvelles malaises et des pathologies nouvelles se manifestent dans une société normée par l'initiative et la responsabilité : le sentiment de ne pas être à la hauteur, la fatigue d'avoir à « être soi » semblent centrales dans les formes contemporaines de la dépression¹.

Achevant une enquête sur « La souffrance psychique des adolescents et des jeunes adultes », un rapport récent (février 2000) du Haut comité de la santé publique fait le constat suivant : « *L'état de santé d'un nombre important de jeunes de 12 à 25 ans est préoccupant, dans notre pays, comme nous l'ont*

(1) Voir les travaux d'Alain Ehrenberg, en particulier « *La fatigue d'être soi* », Odile Jacob, 1998 et « *Le culte de la performance* », Pluriel, Hachette, 1996.

montré les indicateurs de souffrances psychiques : dépressions, tentatives de suicide, violences subies et agies, accidents et usages de substances psychoactives. Face à ces souffrances, il faut constater l'existence d'un vide institutionnel dans notre système de santé et notre système social, vide qui est perceptible dès la fin de l'âge pédiatrique et qui ne prend fin qu'à l'âge adulte. Une telle situation ne peut se pérenniser sans risques majeurs pour l'adolescence ». La difficulté est donc double : elle tient aux comportements propres aux jeunes, à leurs conditions de vie dans la période récente, mais aussi à l'inadéquation de la prise en charge collective de ce qui se joue à cet âge.

La France se distingue en Europe par un taux de mortalité particulièrement élevé entre 15 et 35 ans. Ce chiffre est dû à trois phénomènes qui caractérisent particulièrement la France par rapport à ses voisins : le plus fort pourcentage de fumeurs à 18 ans, le taux de recours aux psychotropes et les chiffres de morts par suicides et accidents. Comme le montre la fourchette d'âge utilisée (15-35 ans), ces phénomènes sont moins à lire comme un « phénomène jeune » que comme le résultat de la rencontre d'un âge et d'une conjoncture historique

À partir d'une analyse statistique des taux de suicide masculin selon l'âge sur les vingt-cinq dernières années en France, Louis Chauvel montre les insuffisances des analyses en termes d'âge (le fait d'avoir un âge donné prédisposerait au suicide) ou en termes de génération (certaines générations seraient plus suicidaires que d'autres) et suggère de s'attacher à l'observation de l'interaction entre l'âge et la période dans le cadre d'une explication par la recomposition du cycle de vie. « *L'âge n'est pas un point fixe mais variable qui, selon les périodes marquées par des circonstances différenciées, ne signifie pas la même chose en termes d'attentes, d'opportunités, de chances, de capacité de négociation, de légitimité sociale, d'espoirs, de statuts assignés ou de potentialités d'intégration, notamment professionnelle. En un mot, les âges seraient des réalités mobiles dont chaque société à toute étape de son histoire peut déplacer les frontières et modifier le contenu et le statut. Autrement dit, en termes plus usités en analyse des cohortes, cette recomposition du cycle de vie pose l'existence d'une interaction entre l'âge et la période, le même âge ne correspondant pas aux mêmes réalités en 1950 et en 1995* »¹.

À ces mauvais chiffres (taux de mortalité et taux de morbidité) s'ajoute l'observation d'un malaise général, physique ou psychologique, pour lesquels

(1) Louis Chauvel, « L'Uniformisation du taux de suicide masculin selon l'âge : effet de génération ou recomposition du cycle de vie ? », « *Revue française de sociologie* », XXXVIII, 1997.

les instruments de mesure font défaut. « *Les problèmes de santé des adolescents peuvent être plutôt définis par le malaise et la souffrance d'une adaptation plus ou moins facile au changement que par un inventaire de maladies* »¹.

En outre les professionnels ont le sentiment que même si les chiffres se sont un peu améliorés récemment, ils se rapportent à des situations fragiles. Le Haut comité de la santé publique écrivait ainsi dans son rapport de 1997 : « *Depuis de nombreuses années, l'évolution de la mortalité des enfants et des jeunes se fait dans un sens favorable mais il faut rester vigilant pour au moins trois raisons : cette évolution est moins satisfaisante que dans les pays voisins (notamment pour la mortalité accidentelle), elle est plus stagnante dans le sexe féminin, la tendance à la baisse de la mortalité par suicide [après une forte hausse depuis 1970] reste à confirmer* »².

2.3.2. Des demandes renouvelées de sécurité

Les incertitudes des parcours, telles qu'elles sont perçues par les jeunes et leurs familles, génèrent des demandes de sécurité adressées aux structures qui sont « en charge » des jeunes ou qui sont présentes auprès d'eux. De façon implicite, on s'en remet aux familles pour qu'elles compensent les ruptures de parcours (logement, revenus, etc.) et, de façon plus explicite mais pas moins incontrôlée, on charge l'école de nouvelles missions à mesure qu'apparaissent des difficultés nouvelles, des risques nouveaux sur le parcours des jeunes.

L'école fait l'objet d'attentes contradictoires et toujours plus nombreuses qui font monter la pression sur l'enjeu scolaire aujourd'hui. Elle est en effet chargée, et même surchargée, de nouvelles missions : elle doit transmettre des savoirs mais aussi préparer à la citoyenneté, faire de l'initiation à la sécurité routière et prévenir les risques liés à la santé, elle doit se mobiliser quand le ministre ou un secrétaire d'État décide qu'un sujet d'importance nationale doit faire l'objet de débat le même jour dans toute la France, elle doit envoyer les élèves à la mer, à la montagne, à l'étranger, dans les musées, au cinéma, au

(1) Norbert Bon, Jean-Pierre Deschamps, Claire Perrin, et Yves Spyckerelle, « *Qu'entendent les jeunes par santé ?* », *Prosane*, 1996/02, n° 27. Voir aussi Marie Choquet, Geneviève Noël et Renée Pomarèche, « *La santé des jeunes* », « *Actualité et dossier en santé publique* », n° 10, mars 1995.

(2) Haut comité de la santé publique, « *Santé des enfants, santé des jeunes* », rapport adressé à la conférence nationale de santé 1997 et au Parlement, Paris, Éditions ENSP, 1998.

théâtre, s'ouvrir à l'extérieur tout en se recentrant sur les savoirs fondamentaux, initier au goût, à la cuisine, à la musique, à l'esthétique...

Prises une à une, ces exigences ne manquent d'ailleurs pas de bonnes raisons, mais leur cumul produit ce qu'on peut appeler un excès de pression sur l'école, chargée de toutes les missions politiques et sociales, de toutes les attentes des parents. Voulu ou perçue comme tout à la fois instrument de promotion sociale, creuset de la culture républicaine, outil d'une égalisation sociale, l'école doit faire face à des attentes multiples et contradictoires d'autant plus fortes qu'on oublie les autres acteurs qui pourraient participer à ces missions.

La famille paie sa popularité retrouvée de l'obligation de faire face à une demande de sécurisation dans un contexte d'incertitude nouvelle. Investie de nouvelles attentes, la famille a changé de signification. Pour certains, la famille n'est plus seulement unie par des liens biologiques, la nature des relations unissant ses membres est davantage perçue comme un lien électif¹, plus affectif. La famille serait ainsi devenue un lieu plus tolérant, plus ouverte à l'idée d'épanouissement de ses membres. Elle reposerait moins sur des solidarités mécaniques, moins sur le secret et offrirait à ses membres des possibilités d'échange, de reconnaissance et de soutien qui expliqueraient pourquoi elle est perçue de façon positive.

Mais le lien électif est aussi fragile parce qu'il n'est plus indissoluble, et si l'on peut penser qu'il s'imprègne de l'évolution démocratique de nos sociétés², il verse aussi dans la fiction d'une permutation possible des places (les enfants maternant leurs parents et les parents demandant à leurs enfants l'autorisation de mener leur vie individuelle dans un cadre familial réaménagé) qui crée de nouveaux malaises. La famille n'est plus le lieu de l'autorité paternelle souveraine, ni celui d'un lieu biologique incontestable, elle est désormais contradictoire et fragilisée. C'est pourquoi elle renvoie si fortement à la question des normes et des conflits aujourd'hui.

On voit donc à partir de ces analyses des incertitudes et des risques qu'en l'absence de leur prise en compte dans les politiques publiques les individus sont renvoyés à eux-mêmes, ce qui est producteur d'angoisse, ou qu'ils se tournent vers la famille, dans laquelle ils cherchent un soutien et une protection, ou encore qu'ils sont plus exigeants vis-à-vis de l'école et des institutions

(1) Voir Irène Théry, « Le démariage », Odile Jacob, 1993.

(2) Michel Fize, « La démocratie familiale, évolution des relations parents-adolescents », Presses de la Renaissance, 1990.

publiques, y compris en réclamant d'elles ce qu'elles n'ont pas pour mission de leur fournir.

Il ne faut donc pas négliger le versant négatif de l'entrée dans une société où la mobilité sera prégnante, induisant des connexions infinies pour les individus. L'autonomie, à laquelle un nombre croissant d'individus aspire, se conjuguera avec une interdépendance accrue. Cette combinaison ne signifiera pas seulement de nouvelles lignes de fractures sociales, dont on peut craindre qu'elles soient aussi fortes mais plus difficiles à analyser et à réguler que par le passé, elle exigera de l'individu de nouvelles formes d'adaptabilité, une certaine dose de docilité, au risque de nouvelles formes de servilité.

C'est ainsi que certains auteurs, comme Pierre Legendre ou Alain Supiot, discernent des tendances à la féodalisation des relations dans le monde ouvert et interconnecté de la « nouvelle économie ». Celle-ci appelle certainement de nouvelles régulations, mais plus encore une réflexion sur les normes à partir desquelles les individus peuvent se référer à des règles du jeu et sur les espaces dans lesquels leurs conflits pourront se régler.

3. Jeunes et société : à la recherche d'un monde commun

3.1. « Perte des valeurs » ou prolifération des normes ?

L'observation des nouveaux parcours de vie et des régimes de risque au sein desquels les jeunes découvrent le monde commun conduit à s'interroger sur les difficultés qu'éprouvent les jeunes à prendre position dans une société traversée par divers systèmes de normes et qui semble avoir du mal à gérer collectivement ses conflits.

Depuis Durkheim, la question de la norme sociale est pensée comme le problème de l'intériorisation par l'individu d'un système normatif, le plus souvent sous la contrainte. Or, deux facteurs ont remis en cause cette représentation¹. Tout d'abord, il est illusoire de croire qu'il existe un système normatif complet qui s'impose clairement : les occasions où les individus sont confrontés à une part de construction de la norme sont nombreuses. Pour le dire d'une formule, même quand il y a une règle, il n'y a pas de règle d'application de la règle. On doit donc tenir compte d'une part d'indétermination normative. Deuxième point à souligner : la conception de Durkheim réduit la vie sociale à

(1) Jean de Munck, « Les métamorphoses de l'autorité », dans le recueil collectif « Quelle autorité ? Une figure à géométrie variable », *op. cit.*

une forme élaborée de conformisme. Or, la vie sociale est aussi faite des relations que nouent les sujets, qui sont elles aussi créatrices de règles de comportement. C'est pourquoi il est si important de comprendre comment se créent, se transforment et se suppriment les règles, c'est-à-dire, en d'autres termes, de comprendre les processus de régulation.

Dans une société démocratique pluraliste, qui entérine la liberté d'expression et la divergence des options politiques, les individus sont appelés à arbitrer par eux-mêmes le désaccord des principes auxquels on peut se référer pour organiser la vie collective. Mais à ce repérage des systèmes de valeurs divergents, qui suppose une formation intellectuelle et civique, s'ajoute la nécessité de faire la part des contraintes et des injonctions d'une société dans laquelle l'économie et le marché développent également leurs messages.

Appel au bien-être, injonction à la consommation, obligation de la réussite scolaire, puis professionnelle... montrent que nous ne sommes pas dans une société qui « perd ses valeurs » mais qui au contraire les multiplie : nous sommes censés concilier les nécessités politiques et sociales de la vie ensemble mais aussi l'épreuve de nos limites aux affirmations des opportunités illimitées que dit nous offrir le progrès technique et économique. Alors même que chacune de ces charges exige de plus en plus de chacun, c'est l'expérience de leur incompatibilité qui nous place à l'occasion devant des conflits insurmontables.

C'est cette concurrence de normes parfois incompatibles qui produit cette angoisse qui, selon les jeunes, caractérise leur situation : adresser simultanément deux ordres opposés à une même personne est la meilleure façon de la déstabiliser. Enfin, l'expression de ces normes est bien variable : elles restent pour la plupart implicites. C'est à l'acteur lui-même de comprendre les sous-entendus des messages qui lui sont adressés. On touche ici une limite de l'impératif de « laisser les jeunes comprendre par eux-mêmes » : dans une société contradictoire et inégalitaire, renoncer à énoncer les règles du jeu, c'est faire le jeu des rapports de force.

Dans un tel contexte, il n'est pas très pertinent de se demander si les jeunes partagent les mêmes normes que les adultes, comme si l'on croyait que les adultes vivent selon un seul système de normes. Il est plus exact de se demander comment jeunes et adultes, ensemble, parviennent à se repérer dans un système de pluralité et de contradiction des normes.

Ce système ne produit pas seulement une difficulté de repérage pour les jeunes, il conduit en outre à créer une forme nouvelle d'inégalité. En effet, la réaction à

la dispersion des références de conduite ne s'opère pas de la même manière selon le milieu social : le « capital culturel » ainsi que la marge de manœuvre dans les négociations familiales creusent des écarts entre les milieux qui se sentent à l'aise dans le « bricolage » des normes et ceux qui ont du mal à s'y retrouver.

Les réflexions sur la « transmission des valeurs », qui traduisent une conception parfois naïve de la transmission, comme si une société transmettait son héritage devant notaire, devrait affronter plus directement l'évidence de ce double discours devant lequel les adultes mettent les jeunes et devrait s'inquiéter du caractère anxiogène de l'affrontement, le plus souvent opaque, des normes implicites et des normes explicites de nos comportements. Simultanément, cela suppose que nous soyons capables de nous demander comment nous pouvons donner de la visibilité au conflit des normes : quels sont les lieux où les conflits peuvent se manifester pour s'apaiser ?

3.2. S'intégrer : l'aspiration partagée de la jeune génération

3.2.1. L'évolution des comportements sociaux des jeunes au cours des vingt-cinq dernières années

Le signe le plus éclairant d'un changement des formes d'expression du malaise de la jeunesse depuis quinze ans se trouve dans la manière dont ils ont eux-mêmes mis en scène leurs revendications à travers une succession de manifestations lycéennes et étudiantes depuis 1986. Celles-ci traduisent une crainte du chômage et d'un avenir perçu comme menaçant, d'où des revendications polarisées sur les moyens de rendre le système plus efficace mais aussi un sentiment de frustration voire d'injustice face à la démocratisation promise et imparfaitement réalisée ¹.

En effet depuis 1986, on assiste de manière récurrente, à quatre ans d'intervalle, à de grandes mobilisations au cours desquelles les jeunes sont descendus en masse dans la rue pour faire entendre leur inquiétude face à l'avenir. Refus de réformer l'université à partir d'une mise en place de la sélection, défense des diplômes, refus d'un SMIC « jeune », demande de crédits supplémentaires pour les établissements scolaires, en 1986, 1990, 1994 et 1998, des mouvements partis de province, échappant aux syndicats étudiants, coordonnés, au moins

(1) Bruno Héroult et Didier Lapeyronnie, « Le statut et l'identité, les conflits sociaux et la protestation collective », in « La nouvelle société française », (Olivier Galland et Yannick Lemel dir.), Armand Colin, 1998.

dans un premier temps, par des lycéens ou des étudiants sans expérience politique, en partie par des jeunes filles et particulièrement des jeunes filles nées de parents immigrés, ces mouvements tranchent à plus d'un titre avec la récurrence des agitations qui avaient suivi le moment fondateur de mai 1968.

Ces mouvements tournés vers des revendications pragmatiques et débouchant à chaque fois sur des reculs gouvernementaux ne s'inscrivent pas dans la filiation du mouvement de mai, au grand désarroi, parfois, des observateurs issus de la génération de 68. L'effacement de la culture révolutionnaire qui caractérise la récurrence des manifestations lycéennes et étudiantes ouvre la voie à une forme de conflictualité nouvelle qui n'est plus déterminée, qu'on s'en réjouisse ou qu'on le regrette, par les analyses en termes de lutte des classes ou par une attente de type eschatologique du « grand soir ». Le choix d'élire des coordinations, de restreindre les revendications à des objectifs matériels et concrets, appartient davantage à une culture procédurale de la négociation et correspond à un désir d'intégration dans la société plutôt qu'à une revendication de rupture avec elle.

Le mouvement un peu antérieur de la « marche des beurs », mouvement lui aussi parti de province avec le projet d'une marche vers Paris, relève de la même ambition de faire entendre sa voix pour trouver une place dans la société plutôt que de se projeter dans un avenir imaginé collectivement et à travers une démarche politique.

L'absence de généralisation du discours des jeunes, sa faiblesse théorique, sa naïveté parfois dans les revendications et sa dissipation rapide après l'aboutissement des négociations ont rendu ces événements peu attractifs pour les analystes. Aussi oublie-t-on souvent que les jeunes n'ont pas été absents de la scène publique depuis quinze ou vingt ans, bien au contraire, et s'en remet-on un peu rapidement aux discours sur la dépolitisation des jeunes et leur repli sur la sphère privée. Toutes ces manifestations sont le signe que le diplôme et l'emploi sont au cœur des inquiétudes des jeunes. Elles contredisent l'idée que la politique ne fait plus sens pour les jeunes sans pour autant indiquer un engagement véritable dans l'action politique. Cette façon d'entrer dans la revendication sans vraiment s'y investir, de pratiquer « l'engagement distancié »¹, de concilier la présence et le retrait indique un changement de la façon de gérer les conflits qui ne relève pas seulement d'un choix des jeunes

(1) Jacques Ion, « La fin des militants ? », Éditions de l'Atelier, collection « Enjeux de société », 1997 (voir en particulier le chapitre V).

mais qui caractérise plus largement la manière dont les adultes et les institutions règlent leurs relations avec les jeunes.

Le désir de décrocher un bon diplôme pour s'insérer dans le monde du travail, des mobilisations qui ne montrent pas un rejet de la société, ni l'invention de nouvelles utopies, mais le désir de participer à celle qui existe : on voit apparaître une nouvelle tonalité des relations entre générations¹. Il est moins question aujourd'hui d'un « fossé des générations » (*generation gap*, selon l'expression célèbre de l'anthropologue américaine Margaret Mead) que des « nouvelles solidarités intergénérationnelles »². La focalisation sur ces dernières résulte de la prise de conscience des incidences de l'évolution économique sur la répartition des ressources par tranches d'âge et par cohortes³.

Cependant si le développement de l'entraide familiale n'a pas conduit à une « lutte des âges », il s'est accompagné en contrepartie d'une prolongation de la dépendance familiale. Celle-ci, outre qu'elle risque d'infantiliser et de déresponsabiliser des jeunes qui se trouvent parfois à l'aise sous une tutelle qui s'est singulièrement adaptée et décontractée, ne se marque pas seulement économiquement, elle limite également la possibilité d'une intimité indispensable. On peut d'ailleurs se demander si le maintien de la dépendance ne désamorce pas le conflit familial sans grand bénéfice puisqu'il conduirait à refouler les tensions, faute de pouvoir les traiter.

Mais la dépendance n'est pas seulement familiale : elle est également vécue à travers la tutelle administrative, par exemple dans l'obligation quelconque de fréquenter un « guichet », pour tous ceux qui font des études prolongées (le problème se pose dès le collège pour les élèves majeurs qui s'y trouvent) ou qui dépendent d'un statut spécifique sur le marché du travail. Ces situations répétées et prolongées font naître l'inquiétude que se développe une culture du guichet synonyme d'un rapport instrumental aux institutions publiques et à ses agents.

(1) Voir Marc-Olivier Padis, « 1968-1998. Où est passé le conflit entre générations ? », « *Esprit* », mai 1998.

(2) Voir par exemple André Masson, « *Quelle solidarité intergénérationnelle ?* », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, janvier 1999.

(3) Voir Louis Chauvel, « *Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France au XX^e siècle* », PUF, 1998.

L'aspiration communément partagée des jeunes à l'intégration sociale ne doit cependant pas occulter la diversification concomitante des sorts sociaux au sein de la jeune génération.

- Homogénéisation et différenciations des attitudes

La difficulté à comprendre la situation actuelle des jeunes relève pour une grande part de l'emploi de la catégorie générale - et même générique - de « jeunesse » au singulier et de l'abandon de l'analyse en termes de classes sociales. Or, l'analyse de la situation de certains jeunes s'éclaire en partie quand on prend en compte des évolutions propres aux milieux populaires. « *Plutôt que de penser sous le concept unique de jeunesse l'ensemble des transformations observées dans l'agencement des calendriers, l'analyse attentive des données par sexe et niveau de diplôme suggère une autre hypothèse : les calendriers populaires sont déstabilisés alors que les calendriers des catégories supérieures sont simplement développés et recomposés* »¹. Le poids du chômage ou les faibles perspectives d'occuper un emploi valorisant, la relégation urbaine qui frappe certains quartiers, la difficulté de prendre ses repères dans une école que les parents n'ont jamais fréquentée et dont les aînés n'ont tiré que de maigres bénéfices expliquent en grande partie les malentendus qui opposent certains jeunes aux institutions publiques.

Pour une part, l'étude des évolutions démographiques montre un rapprochement des espoirs et des stratégies de tous les jeunes, quelles que soient leurs origines. Qu'il s'agisse de la volonté de faire des études, de la perspective de la vie de couple et du rapport égalitaire entre homme et femme qui doit y prévaloir, ou de la procréation (en particulier du nombre d'enfants désirés), on assiste à une uniformisation remarquable des choix².

Les résultats scolaires sont comparables entre jeunes français et jeunes d'origine étrangère à niveau social égal. Il en va de même pour les références culturelles : dans une large mesure, la culture des banlieues a déteint sur les modes vestimentaires, le langage, les choix musicaux, les relations festives de l'ensemble de la jeunesse. Nous assistons donc bien à un phénomène massif

(1) Christian Baudelot et Roger Establet, « Avoir trente ans en 1968 et en 1998 », *op. cit.*

(2) Ces éléments d'analyse sont largement étayés sur les contributions d'Irène Théry et de Dominique Schnapper aux travaux de l'atelier 2. Voir aussi Michèle Tribalat, « Intégration des jeunes d'origine étrangère », in Irène Théry, « Couple, filiation et parenté aujourd'hui ... », *op. cit.*, annexe 2.

d'intégration culturelle, qui souligne encore plus fortement le défaut d'intégration économique.

En ce qui concerne le travail, on ne peut affirmer que les jeunes entretiennent avec lui un rapport radicalement nouveau mais plutôt qu'il existe un clivage fort entre ceux qui ont le sentiment qu'ils pourront tirer un bénéfice à jouer le jeu et les autres. *« Au sein des classes populaires les plus défavorisées existent des attitudes très contrastées face au travail. Les plus paumés d'entre eux, en situation d'échec scolaire, ont effectivement perdu cette référence positive au travail, et on peut les comprendre dans la mesure où leurs chances de trouver un emploi présentant un quelconque intérêt sont fort minces. Ce sont surtout eux qui développent des modes d'économie informelle, licites ou illicites, qui pourraient être interprétées comme la recherche d'alternatives au travail. Mais cet « exil hors du travail » est fort coûteux pour ceux qui le vivent et il est discutable d'en faire un modèle positif d'affranchissement du travail pour l'avenir. En revanche les jeunes des mêmes milieux qui sont mieux scolarisés et conscients de disposer de certains « bagages », comme on dit, pour affronter l'avenir, gardent souvent un rapport très positif au travail »*¹.

Pourtant, ces constats sont souvent laissés de côté dans les polémiques récurrentes privilégiant une culturalisation des différences (la référence à l'origine culturelle remplaçant la référence à la classe sociale pour expliquer des choix de comportements).

- L'ethnicisation des comportements, une grille de lecture qui n'explique rien

Ce glissement de référence conduit ainsi certains acteurs ou observateurs des quartiers réputés difficiles à privilégier, pour caractériser - à défaut de pouvoir les interpréter - les comportements des jeunes qui y vivent, une grille de lecture « ethnique ». Les descriptions des territoires, des individus ou des groupes faites sur cette base véhiculent « tout naturellement » le sentiment d'une dynamique de l'ethnicisation, selon laquelle l'attachement à l'identité par pays d'origine prendrait le dessus sur la citoyenneté française. Pourtant, en l'absence de tout corpus constitué sur la question, on est renvoyé aux discours des jeunes qui sont le plus souvent contradictoires.

(1) Robert Castel, « Les jeunes entretiennent-ils un rapport spécifique au travail ? », reprise de la communication présentée au colloque franco-canadien Jacques-Cartier (Lyon, décembre 1999), dactylographié.

En effet, les jeunes immigrés de la deuxième génération recourent parfois à un discours de la fierté identitaire qui valorise leurs origines culturelles. Mais ce discours ne doit pas être pris au pied de la lettre, le plus souvent parce qu'il est « l'expression d'un malaise qui ne sait pas dans quelle langue se dire »¹. Ce type de revendication, qui passe parfois pour du « racisme anti-français », n'est pas exempt de contradiction dans la mesure où il se modifie en fonction des contextes et plus particulièrement en fonction des interlocuteurs. Face à un interlocuteur arabe, c'est leur identité de français que les jeunes mettent en avant.

Chez ces jeunes, la revendication « communautaire » est donc souvent limitée, stratégique, voire polémique. Elle vise à jouer d'une marge de manœuvre offerte par l'ambivalence de leur situation : nés de parents immigrés, ils ne retourneront pas dans un improbable « chez eux » - le pays d'origine de leurs parents -, et pourtant ils ne bénéficient pas, en raison du manque de travail, des fruits de leur participation à la vie sociale française. Ce discours stratégique ne doit pas se confondre avec un refus d'intégration dans la mesure où la première protestation qui émane des jeunes concerne les phénomènes de discrimination (en particulier dans l'emploi) qui les touche.

Ils regrettent aussi bien souvent l'image négative qui les marque, dont n'est responsable qu'une petite minorité et qui retarde les effets de l'intégration. Les discours protestataires de ces jeunes sont en eux-mêmes un signe de leur intégration. Ils rompent en effet avec l'effacement, qui correspond pour eux à une soumission, à une résignation, qui caractérisait la génération de leurs parents.

Cependant, la référence à l'origine n'est pas absente des moments de tensions parce qu'il existe un usage instrumental et polémique des références identitaires ou communautaires qui s'explique par le contraste qui existe entre l'acculturation de fait et la discrimination dont sont victimes les jeunes d'origine étrangère. *« La situation est dès lors paradoxale. D'un côté, les pratiques sociales de ces populations ne les distinguent en rien (ou de moins en moins) des autres ; autrement dit, d'un point de vue socio-culturel, l'intégration, de fait, est en marche. Mais de l'autre côté, on constate une concentration des processus de discrimination vis-à-vis de ces populations d'origine étrangère, autour des enjeux de l'accès à l'emploi, au logement, à la culture, etc. Par contrecoup, la question qui est posée n'est pas tant celle de l'altérité de ces populations que celle de la dissociation entre les trois*

(1) Selon la formule d'Ahmed Roudjaïa lors de son audition par l'atelier 2.

processus d'intégration qui jusque là allaient de pair, à savoir l'intégration culturelle, l'intégration économique et l'intégration politique. Cette évolution est nettement perceptible au travers de la montée du ressentiment des jeunes issus de l'immigration constatant que l'augmentation de leur niveau de réussite scolaire s'accompagne d'une amplification des discriminations à l'embauche à leur égard »¹.

Comme le souligne Fahrad Khosrokhavar, beaucoup de jeunes sont dans un statut d'entre-deux et font partie d'un univers de « ni/ni » : *« ils ne sont ni des Français à part entière, ni des arabes à part entière, ni des franco-français de ce côté-ci de la Méditerranée, ni des arabo-maghrébins, ou des Berbères comme leurs parents, étant perçus avec suspicion autant de ce côté de la mer que de l'autre »*. Ils veulent donc *« sortir de la non-existence où ils se sentent confinés par leur statut d'entre-deux »²*.

- Héritage familial ou culture nouvelle ? Le dilemme

Il est très important de replacer l'attitude de ces jeunes dans leur histoire familiale qui se confond, pour une large part, avec l'histoire de l'immigration. Les familles dont ces jeunes sont issus, où ils grandissent - et qui constituent aujourd'hui une large part de nos classes populaires - vivent les contradictions de l'exil. De populations rurales, parfois analphabètes, dans une ancienne puissance coloniale, elles sont devenues la main-d'œuvre d'appoint, la nouvelle population urbaine de la quatrième puissance économique mondiale. Ces contradictions se transmettent d'une génération à l'autre.

« Les jeunes d'origine populaire se retrouvent ainsi souvent coupés de leur culture d'origine sans disposer des moyens suffisants pour s'intégrer à une nouvelle culture marquée par les valeurs et les habitus des classes moyennes. Ils ne veulent plus reproduire la profession de leurs parents désormais associée à des valeurs négatives, mais ils manquent souvent des capacités nécessaires pour mener leurs études de telle sorte qu'elles puissent déboucher sur de nouvelles professions. D'où le désarroi de ces adolescents pris dans un mouvement de fuite en avant dont ils ne maîtrisent pas les paramètres. Ils ont

(1) Daniel Béhar, « Entre intégration des populations d'origine étrangère et politique de la ville : existe-t-il une discrimination positive à la française ? », « Hommes et migrations », mai-juin 1998.

(2) Fahrad Khosrokhavar, « Vers une nouvelle citoyenneté », « Ville-École-Intégration », n° 118, septembre 1999.

commis une sorte de parricide culturel, qu'ils risquent de payer par des formes nouvelles de relégation dans des études longues sans débouchés réels »¹.

Les parents poussent leurs enfants à l'intégration, qui ne peut pourtant se faire que par une rupture avec les références des parents, c'est-à-dire, notamment pour les filles, dans un conflit familial. Ces parents ont parfois du mal à se situer par rapport au système scolaire français et culpabilisent, sans pouvoir les aider, quand leurs enfants y échouent. Les pères lorsqu'ils n'ont pas de travail peuvent éprouver un sentiment de honte, d'échec, de déshonneur qui les empêche d'exercer leur autorité auprès de leurs enfants. Ils n'ont pas « démissionné », mais ils se sentent disqualifiés et ne voient pas comment faire face aux difficultés qu'éprouvent leurs enfants face à la société française. Le sentiment de revanche sociale est fort chez les jeunes dont les parents sont pris eux-mêmes souvent dans un lourd contentieux historique avec un pays qui a été une puissance coloniale. Le fait de protester contre l'injustice qui leur est faite - même si ce sentiment prend parfois l'allure de discours à tendance paranoïaque - est considéré comme un droit que leur donne leur citoyenneté française.

La répartition des rôles qui prévalait dans le cadre d'une éducation traditionnelle musulmane ne fonctionne plus dans le contexte français. Traditionnellement, la mère a la charge de l'éducation morale et religieuse ; le père est dépositaire des règles de l'honneur (la parole donnée, l'hospitalité). Le contrôle social du monde rural traditionnel suffisait à encadrer le reste de l'initiation à la socialisation. Mais en France, les pères ont travaillé à la chaîne, ont fait les 3x8, travaillaient la nuit et dormaient le jour, tandis que les mères avaient une lourde charge domestique avec leur famille nombreuse. Les enfants n'ont donc pas reçu l'éducation traditionnelle, ils ne parlent pas arabe, ne connaissent pas bien l'islam. Les parents ont reporté toutes leurs attentes sur l'école, qu'ils n'ont eux-mêmes le plus souvent jamais fréquentée et qu'ils jugent souvent trop molle. De plus, ils manifestent une méfiance et une incompréhension croissante envers ce qu'est la laïcité, assimilée à un déni de toute spiritualité, qui les conduit à orienter de plus en plus souvent leurs enfants vers l'enseignement privé confessionnel...

« La dévalorisation de la condition ouvrière, l'intensification des conditions de travail, la précarisation des statuts et la montée du chômage transforment l'usine en un pôle répulsif, pour les pères qui y travaillent comme pour leurs enfants qui feront tout pour ne pas y travailler. Le refus de l'usine n'est pas

(1) Christian Baudelot et Roger Establet, « Avoir trente ans en 1968 et en 1998 », *op. cit.*

nouveau. Les parents ouvriers ont toujours souhaité que leurs enfants fassent mieux qu'eux... Mais ce refus n'a jamais connu l'ampleur et la dramatisation qu'il revêt aujourd'hui »¹.

Ce refus ne concerne pas de la même façon tous les milieux : dans les familles portugaises par exemple, en raison de larges possibilités de recourir au réseau de relations familiales pour trouver un emploi, certes manuel mais souvent aussi artisanal, les stratégies d'orientation professionnelle sont plutôt performantes. En revanche, pour des familles maghrébines, dont les pères sont venus travailler en usine, qui n'ont pas d'autres relations professionnelles voire plus du tout parce qu'ils sont à la retraite ou au chômage, les stratégies d'orientation, qui se portent assez volontiers vers les formations généralistes, ne sont pas aussi opérantes : elles écartent les jeunes de secteurs où le travail est certes pénible mais assez facile à trouver, voire abondant, et les confrontent à des exigences scolaires pour lesquelles le soutien familial est faible, voire nul. Ce décalage entre les offres d'emploi du marché et les aspirations individuelles de ceux des jeunes qui pourraient y répondre est déjà aigu dans certains secteurs et pourrait encore s'aggraver².

Ainsi, s'il est vrai que les stratégies d'intégration des jeunes issus de l'immigration sont parfois difficiles à comprendre, l'explication de leurs attitudes par la revendication communautaire, d'autant plus mobilisée qu'elle vient combler un déficit d'interprétation, n'est pas établie. La situation sociale et familiale, dans la mesure où elle fait naître des perspectives et des stratégies individuelles particulières, l'est en revanche bien davantage.

3.2.2. *La montée des violences et ses interprétations*

- Violences sociales, violences urbaines : bref état des lieux des violences juvéniles

Le répertoire des faits établit que la place de la violence dans la société française a changé depuis le milieu des années 70 : on observe à partir de 1975 une remontée de la courbe des atteintes physiques aux personnes qui stagnait depuis la fin de la guerre. « *Alors que la violence criminelle décline constamment depuis le milieu du XIX^e siècle jusqu'au début des années 1950, le*

(1) Christian Baudelot et Roger Establet, *op. cit.*

(2) Voir Roxane Silberman et Irène Fournier, « *Quelle insertion pour les enfants d'immigrés ?* », « *Problèmes économiques* », n° 2631, *La Documentation française*, 15 septembre 1999.

dernier quart du siècle a connu une multiplication des violences : violences interpersonnelles dans l'espace public (coups et blessures volontaires, vols avec violences) et dans l'espace privé (viols, incestes, homicides non crapuleux), violences contre soi (suicides, formes graves de toxicomanies) »¹.

L'interrogation sur le volume de la délinquance se déplace donc vers une observation de nouvelles formes de la délinquance : les actes commis avec violence s'accroissent et ils concernent des protagonistes qui se connaissent et sont proches par l'âge et la classe sociale. À une délinquance de prospérité, qui caractérisait la période de croissance économique et consistait avant tout en une prédation anonyme de biens de consommation, succède une délinquance de pénurie qui juxtapose à la prédation de biens une atteinte physique aux personnes.

L'observation du type de violences qui concerne les jeunes montre de son côté que l'augmentation de la violence n'est pas corrélée à une crise du lien social au sens où la solitude l'emporterait sur les relations de proximité : les violences augmentent entre interconnaissances, ce qui signifie que les jeunes sont les premières victimes de la violence des jeunes². Les violences touchent les particuliers plus que les institutions. Elles fonctionnent dans un réseau de familiarité (connaissance entre pairs). Cela signifie qu'il faut s'interroger sur un type de relation (qui produit de la socialisation délinquante) et non sur sa disparition. On assiste donc à la montée d'une violence qui s'enferme sur elle-même, ce qui explique pourquoi elle se cantonne à des zones urbaines spécifiques³.

Certains territoires, certaines « zones » qui renvoient le plus souvent aux « cités », aux « quartiers » de la politique de la ville, cristallisent en effet l'observation des effets destructurants du chômage, la référence discutable à une « jeunesse délinquante » et la crainte d'une crise profonde de l'intégration des jeunes issus de l'immigration. Faute de meilleure grille de lecture, on s'est mis à parler de « violence urbaine » pour englober des phénomènes fort différents, à

(1) Hugues Lagrange, « La pacification des mœurs et ses limites. Violence, chômage et crise de la masculinité », « Esprit », décembre 1998.

(2) Voir notamment sur ce sujet : Patrick Baudry, Catherine Blaya, Marie Choquet, Éric Debarbieux et Xavier Pommereau, « Souffrances et violences à l'adolescence. Qu'en penser ? Que faire ? », ESF, 2000.

(3) Hugues Lagrange, « La pacification des mœurs et ses limites. Violence, chômage et crise de la masculinité », *op. cit.*

la faveur, il est vrai, de phénomènes récurrents d'émeutes urbaines dans les années 90¹.

Les tensions dont font l'objet ces zones se sont cristallisées en particulier dans les établissements scolaires. La volonté de répertorier les faits relevant de l'appellation « violence scolaire », tout aussi abusivement globalisante que celle de « violence urbaine », a mobilisé l'Éducation nationale qui dispose désormais d'une meilleure connaissance des difficultés constatées, dans ces établissements. Cette institution est ainsi parvenue à répertorier² :

- les types d'actes : de l'incivilité aux insultes et aux passages à l'acte violent, c'est-à-dire dégradations graves, agressions sexuelles (qui ont lieu surtout avant 14 ans), agressions physiques entre élèves (qui sont plus nombreuses que les agressions contre les adultes) ;

- les profils : rajeunissement de la primo-délinquance à 8 ans, prises de risque plus marquées entre 13 et 16 ans ;

- les zones sensibles : les fameux « quartiers » dont les tensions débordent sur l'école mais avec des disparités puisque les incidents se produisent massivement dans les collèges plus que les lycées et plus dans les lycées généraux que dans les lycées professionnels où l'encadrement est généralement mieux assuré ;

- les fonctionnements (marqués par une logique de bande, l'ancrage territorial, la loi du silence, l'encouragement indirect de l'impunité).

Même si l'on peut contester une tendance à renvoyer les problèmes de violence scolaire à la situation des quartiers qui les entourent (qui tend à exonérer l'école de toute responsabilité dans les conflits qui peuvent naître en son sein), éclaircir la relation que certains jeunes entretiennent avec leur territoire dans les zones urbaines reléguées ne manque pas d'intérêt. Cependant, on ne sait pas bien sur ce sujet s'il faut s'inquiéter de l'absence de relations sociales dans ces quartiers ou, à l'inverse, de leur trop grande intensité : en effet, à l'image du jeune livré à la solitude s'oppose celle des bandes. Entre ceux qui s'inquiètent des

(1) Voir Christian Bachmann et Nicole Leguennec, « Autopsie d'une émeute. Histoire exemplaire du soulèvement d'un quartier », Albin Michel, 1997.

(2) Voir Yves Bottin, « Violence et insécurité en milieu scolaire en Seine-Saint-Denis. Éléments de réflexion pour une politique de prévention », inspection académique de la Seine-Saint-Denis, rapport à M. le ministre de l'Éducation nationale, 1993.

comportements autistes de jeunes enfermés dans leur chambre face à leur télévision, à leur ordinateur ou à leur console de jeux et ceux qui pointent au contraire la vogue des « tribus » développant leur propre système de normes, il y a plus qu'une dissonance.

- Quelques interprétations des phénomènes de violence

Le vide ou le trop-plein ?

Dans la première vision des choses, les jeunes seraient livrés à eux-mêmes, vivant dans un monde à part, dans lequel ils ne côtoient pas d'adultes et ne bénéficient d'aucun rappel de la loi commune, c'est-à-dire finalement « lâchés dans le vide », en particulier dans les quartiers de relégation où la sociabilité serait particulièrement faible. Comme l'explique un directeur d'école : « Ici, il n'y a plus d'intégration par le travail. Il n'y a même plus d'intégration par le bistrot. Il n'y a rien, pas de milieu de vie »¹. La violence serait la conséquence immédiate de ce lien social en déshérence.

Dans cette analyse, l'école est vue comme un îlot de sociabilité au milieu du vide. Les jeunes qui rejettent les normes de l'école développent une sociabilité qui leur est propre caractérisée par une langue particulière, une indifférence aux institutions, une séduction pour l'argent facile (vol, drogue, recel), c'est-à-dire un système de normes qui n'a rien à voir avec celui du reste de la société. Les jeunes qui vivent selon ces normes ne reconnaissent évidemment pas l'école comme un modèle. Celle-ci est donc perçue comme une contrainte absurde et inutile voire une forme de violence, de système « colonial ».

La défaillance de la famille, victime d'un « illettrisme social », serait un autre symptôme de ce vide social : « *Il devient impossible d'ignorer que les actes élémentaires du comportement social, comme les connaissances de base qui fondent la vie du citoyen, sont totalement méconnus d'une minorité non négligeable d'élèves qui posent de graves problèmes d'accueil scolaire et dont on pense généralement qu'ils sont « mal élevés », alors qu'ils ne sont pas éduqués par leur milieu* »². L'école, dans cette conception, est le dernier lieu où les normes de la vie en société sont encore défendues et c'est pour cette raison qu'elle est si mal comprise.

(1) Michèle Tribalat, « Intégration des jeunes d'origine étrangère », in Irène Théry, « Couple, filiation et parenté aujourd'hui », *op. cit.*

(2) Yves Bottin, « Violence et insécurité en milieu scolaire... », *op. cit.*

L'autre lecture met en revanche plutôt l'accent sur le phénomène des bandes, qui fourniraient d'autres repères, imposeraient d'autres règles, offriraient d'autres sources de reconnaissance et de revenus. On aurait ainsi affaire à une « hypersocialisation », par un surcroît de liens qui profite du vide social pour développer ses propres lois. Ce modèle rival tentateur toucherait une petite minorité de la population scolaire qui perturbe très fortement le fonctionnement de l'école (où pourtant les autres se sentent en sécurité par rapport à ce qui se passe en dehors). Cette description surévalue sans doute la stabilité des regroupements par bandes.

Il semble que les « bandes » renvoient à des phénomènes divers, dont l'homogénéité n'est pas évidente, pas plus que leur pérennité : les bandes sont des lieux de passage, elles sont souvent informelles (en ce sens la comparaison parfois faite avec la mafia est abusive). Elles ne forment donc pas systématiquement une contre-société menaçante. Pour certains auteurs, tout au contraire, les bandes peuvent être des regroupements défensifs : « *Les jeunes développent des liens affinitaires à la fois par reconnaissance mutuelle, comme tout groupe d'adolescents, mais aussi pour se défendre des dangers comme la drogue ou l'emprise socio-économique de la cité* »¹. En outre les regroupements affinitaires sont souvent temporaires : il ne faut pas figer la réalité en accentuant les phénomènes d'identité mais retrouver la mobilité des situations. Il faut enfin souligner à propos des bandes qu'on ne parle « d'ethnicisation » que par abus de langage, il existe en revanche des regroupements affinitaires sur une base territoriale².

La bande apparaît donc moins comme l'affirmation forte d'une préférence que comme une situation vécue par défaut, dont les individus cherchent à sortir. Ainsi l'analyse des réseaux de l'économie informelle montre qu'il existe une continuité entre le monde des trafics et le reste de la société, si bien que le monde de l'économie parallèle peut difficilement être interprété comme une

(1) Joëlle Bordet, « Définition et mise en œuvre de conduites pédagogiques sur l'accès aux droits des jeunes », rapport de synthèse provisoire, Laboratoire Mutations techniques et sociales, CSTB, août 1999.

(2) En étudiant les groupes de jeunes qui se forment dans une ville de banlieue, il apparaît que « l'origine de l'immigration est un facteur secondaire dans la constitution de ces groupes » écrit par exemple Joëlle Bordet, dans « Définition et mise en œuvre de conduites pédagogiques... », *op. cit.*

contre-société¹. L'entrée dans un réseau de trafic n'est par exemple pas vécue comme une transgression par les jeunes : comme le réseau joue sur des relations proches, répondre à une sollicitation et faire jouer son propre réseau de relations ne donne pas le sentiment d'une rupture majeure. La structure des groupes par ailleurs n'est pas pyramidale : le trafic concerne un monde très mobile de petits entrepreneurs fournissant des petits marchés et dont l'espoir, au-delà de l'appât du gain immédiat, est de déboucher sur l'économie formelle. Même si la réalité contredit souvent cet espoir, il apparaît que l'économie parallèle ne concerne pas un monde enclavé.

L'affirmation selon laquelle certains jeunes se sentent radicalement dépourvus d'avenir dans la société et renoncent dès lors à s'y intégrer ne peut donc que nourrir l'inquiétude sur l'unité maintenue de notre vie sociale. Mais, face à cette version catastrophiste d'un « problème jeune » nous avons choisi, dès le début de nos travaux, d'inverser la perspective en partant de l'hypothèse que les jeunes éclairent le fonctionnement de la société et que le fonctionnement général de la société éclaire en retour la situation des jeunes. Les difficultés en somme, viennent-elles d'une minorité un peu « paumée » dans un contexte institutionnel et social satisfaisant ou sont-elles les conséquences de changements globaux ? Il convient de sortir de l'antagonisme de ces deux interprétations.

Le sentiment de frustration, de relégation aux marges d'une société qui n'honore pas ses promesses explique aussi bien le refus de jouer le jeu institutionnel qui est proposé par la société. Le rappel incessant de règles du jeu n'y change donc pas grand chose : tant qu'un joueur sait qu'il sera perdant, son attitude la plus rationnelle consiste à refuser de prendre part au jeu. Pour reprendre les catégories du sociologue américain Albert O. Hirschmann, on peut dire qu'il existe trois attitudes possibles vis-à-vis d'une institution : la loyauté, la protestation ou le retrait². Si la loyauté est une attitude qui paraît perdante et si la protestation est impossible, il reste le retrait.

(1) Audition de Michel Joubert par l'atelier 2. Voir aussi sa contribution dans Fernando Bertolotto et Patricia Bouhnik (dir.), « Quartier, démocratie et santé : mode de vie et santé des familles et des jeunes sur un quartier de banlieue. Une recherche-action en santé communautaire », L'Harmattan, 1993.

(2) En anglais et dans le sens inverse de l'énumération : exit/voice/loyalty.

La crise de la masculinité

Les formes contemporaines de la violence juvénile invitent à approfondir un aspect particulier des parcours jeunes : celui de la relation à l'autre sexe. En effet, la violence contemporaine est largement juvénile et masculine. « Les violences personnelles et interpersonnelles sont pour l'essentiel le fait des jeunes hommes. La plupart des délinquants, violents ou non, sont des hommes entre 15 et 25 ans. C'est aussi chez les hommes dans cette phase de la vie que l'incidence de la toxicomanie est la plus importante ; c'est encore chez les hommes jeunes que les taux de suicide sont les plus hauts et se sont élevés très sensiblement au cours des années 1975-1985 »¹. Il faut donc se demander quel est le malaise spécifique de ces jeunes hommes. La difficulté à nouer des relations valorisantes avec l'autre sexe ressort fortement des enquêtes menées auprès des jeunes des milieux populaires. Quand ils se trouvent dans une situation d'échec scolaire, qu'ils n'ont pas accès à l'emploi et que les filles de leur âge sortent avec des partenaires plus âgés qu'eux, les jeunes ont du mal à trouver une image valorisante d'eux-mêmes et vivent un doute identitaire sur leur virilité.

Comment trouver une image positive de la virilité quand on n'a ni métier, ni argent, quand on n'a pas de modèle parental fort, quand rien n'assure l'initiation au monde adulte, quand on ne sait pas quoi faire de sa force physique parce que le travail corporel du monde ouvrier disparaît ? Le mouvement global de nos sociétés conduit à un adoucissement des formes d'expression de la virilité, à une féminisation du modèle masculin. Mais celle-ci ne se fait pas de la même façon dans toutes les couches sociales. On voit même dans les formes d'expression de la culture rap des jeunes filles intérioriser des normes masculines (langage, comportements...). Les jeunes sans emploi et qui ont peu d'occasion de relations avec des filles de leur âge reconstituent une sociabilité masculine qui encourage les démonstrations de force.

Les normes, on l'a vu, ne sont pas absentes de la vie des jeunes. Leur grand conformisme montre au contraire qu'ils sont très sensibles aux normes implicites de notre société. La valorisation de la consommation, de la réussite individuelle, de l'affichage ostensible des marques de vêtements connues sont les signes d'un désir de ressembler aux autres, de s'aligner sur les codes sociaux en cours et expriment en même temps la crainte de rester en marge. La consommation ostentatoire est une image de gens qui savent qu'ils n'ont pas accès au monde de la consommation. « *Dans un contexte marqué par la*

(1) Hugues Lagrange, « *La pacification des mœurs et ses limites..* », *op. cit.*

*dévalorisation des parents, n'ayant pas de parcours scolaire, pas de projet professionnel, où trouver la source de l'estime d'eux-mêmes ? »*¹. Les signes de reconnaissance extérieurs survalorisés sont le revers d'un sentiment de stigmatisation.

C'est ce sentiment de disqualification qui nourrit un conformisme déviant dont la socialisation délinquante (qui explique le rajeunissement de la primo-délinquance) est un exemple. Les forts taux de chômage et le chômage de longue durée qui touchent les jeunes les moins qualifiés produisent un sentiment de doute identitaire très fort. Les jeunes garçons des milieux populaires qui ont échoué à l'école et qui ne trouvent pas à employer leur force de travail ne peuvent pas se valoriser. « *La résurgence de la violence depuis vingt ans est inséparable de la crise du travail comme ressource économique, mais aussi comme source d'identité, de reconnaissance* »².

Les filles de leur âge, dont la maturité est plus précoce, ont des partenaires souvent plus âgés qu'elles, ce qui produit un déséquilibre. Ces jeunes hommes qui se sentent « surnuméraires » sont confrontés à une pénurie relationnelle. Outre un sex-ratio défavorable, les jeunes hommes doivent s'adapter à un art amoureux dans lequel les signes de la virilité comptent moins : les jeunes des milieux populaires, les jeunes sans diplômes en particulier, ont du mal à s'accommoder au nouveau registre des relations amoureuses que recherchent les filles³.

La violence est ainsi une façon de réaffirmer une virilité dont les autres modes de manifestation sont perdus. Cette crise de la masculinité explique en partie l'augmentation de viols et le renforcement d'une culture machiste chez les jeunes garçons des milieux populaires alors que les autres milieux sociaux, surtout les plus favorisés, sont plutôt marqués par une féminisation du modèle masculin⁴.

(1) Voir Yves Bottin, « Violence et insécurité en milieu scolaire », *op. cit.*

(2) Hugues Lagrange, « La pacification des mœurs et ses limites... », *op. cit.*

(3) « Tu sais l'histoire qu'on entend sans arrêt, dans les quartiers les jeunes ils sont en difficulté pour l'école, pour le sport, c'est surtout pour l'amour qu'on est en difficulté. Le reste, à côté, c'est de la flûte » explique Akim in Pascal Duret, « Les jeunes et l'identité masculine », PUF, 1999.

(4) Voir Hugues Lagrange, « Les jeunes, le sexe et l'amour », Syros, 1999 et Pascal Duret, « Les jeunes et l'identité masculine », PUF, 1999, *op. cit.*

Ce phénomène participe au processus plus général de fragmentation de la population jeune et reflète des formes de domination : « *En milieu populaire, et en particulier dans les cités, les valeurs masculines pénètrent l'univers féminin ; c'est au mouvement inverse auquel on assiste en milieu aisé : non seulement la virilité cesse d'être un impératif catégorique mais, de plus, les valeurs féminines investissent l'identité masculine* »¹. Les difficultés de relations entre garçons et filles montrent à quel point l'idéal de l'égalité est loin d'être accompli : l'attachement des parents à la réussite scolaire, les perspectives professionnelles, la situation sur le marché de l'emploi (chômage, temps partiel...) restent souvent inégalement répartis entre sexes. En outre, les filles subissent souvent la persistance dans bien des milieux d'un double standard moral en ce qui concerne la vie sexuelle, sans parler des cas de violences sexuelles.

Rien ne permet d'exclure que nous allons vers un durcissement des relations entre les sexes, dont le prix serait une plus grande solitude. Ainsi, l'INED estime que la proportion de femmes encore célibataires à 50 ans pourrait atteindre 29 % pour les femmes nées en 1967 (contre 19 % pour celles nées en 1960). Du côté des hommes, le célibat à 50 ans pourrait même être le lot d'un tiers de la génération 1965².

Pour intéressantes qu'elles soient, on ne saurait se limiter à ces seules interprétations des mouvements sociaux et des violences juvéniles, il faut pour saisir toute l'intelligibilité de ces phénomènes réfléchir au statut du conflit dans la société contemporaine.

3.3. La nouvelle donne des conflits : de l'affrontement à l'évitement

Après une phase de surpolitisation (années 60 et 70) qui traduisait les malaises sociaux et les ruptures culturelles dans le langage de l'affrontement politique, nous connaissons actuellement une phase dans laquelle les difficultés sociales ne relèvent plus d'une grille de lecture politique, les évolutions culturelles ne sont plus interprétées en fonction d'un progrès de l'histoire dans lequel elles prendraient un sens et ne sont plus comprises que comme des formes de déstructuration. La situation des milieux populaires n'est, dès lors, plus comprise qu'à travers la référence à des « handicaps sociaux » et les

(1) Pascal Duret, *op. cit.*

(2) Voir notamment France Prioux, « L'évolution démographique récente en France », « *Population* », n° 3, mai-juin 2000.

manifestations de leur culture peuvent passer pour des formes de rejet des normes communes.

Le monde du travail, déstabilisé par les transformations des modes de production et la persistance du chômage, n'est plus un lieu majeur de représentation des conflits d'intérêt. D'une façon générale, le déficit d'expression du conflit social se manifeste notamment par le fait que les jeunes eux-mêmes parlent peu de leur situation dans des termes politiques, économiques ou sociaux mais dénoncent plutôt les autres, un « eux » indéfini, opposé à un « nous » lui-même incertain. On fait ici l'hypothèse que c'est justement l'impossibilité d'élaborer un conflit qui produit la violence.

La fin de la violence politique¹, qui se traduisait par une très forte polarisation partisane (dont la disparition se manifeste par la très grande fluidité des électorats mais qu'il ne faut pas confondre avec une dépolitisation) et l'intensité de l'engagement militant, en particulier dans les mouvances radicales, ne se traduit pas de façon univoque sous la forme d'un apaisement démocratique. Au contraire, le conflit reste présent mais, sans traduction, il est vu comme « irrationnel », « archaïque », « sauvage ». Une société sans conflit n'existe pas, la sécurité elle-même n'étant autre chose qu'un « art du conflit », selon la formule proposée par Michel Marcus lors de son audition par la commission « Jeunes et politiques publiques ». C'est ce qu'oublie trop souvent les tenants du discours sécuritaire. L'expression, importée des États-Unis, de « tolérance zéro » tend à occulter le fait que certaines violences sont perçues comme légitimes et par conséquent tolérables (voir l'exemple classique des manifestations d'agriculteurs et celui, plus récent, des manifestations anti-mondialisation).

On aurait affaire à une violence qui ne serait pas le signe d'un conflit. En effet, l'apaisement démocratique de nos relations sociales, qui s'accompagne de l'effacement de la révolte adolescente et par conséquent de l'éclipse du thème du conflit des générations nous fait passer de « l'âge de l'affrontement » à celui de « l'évitement »².

Ce phénomène est perceptible à un premier niveau dans la difficulté à interpréter les violences en termes politiques : celles-ci traduisent semble-t-il avant tout un vide, vide d'expression et de traduction sociale ou politique. Elle

(1) Voir Michel Wieviorka (dir.), « Violence en France », Le Seuil, 1999.

(2) Marcel Gauchet, « Essai de psychologie contemporaine I. Un nouvel âge de la personnalité », *op. cit.*

extériorise un malaise qui ne sait pas se dire. La crise de la langue, si manifeste dans les difficultés scolaires de nombreux jeunes, est à cet égard particulièrement significative. Le conflit avec les autres n'existe que sur le mode explosif parce que la friction sociale est devenue plus difficile à penser. « *L'individu contemporain aurait en propre d'être le premier à vivre en ignorant qu'il vit en société, le premier individu à pouvoir se permettre, de par l'évolution même de la société, d'ignorer qu'il est en société* »¹.

La relégation urbaine est un autre signe et un autre registre de cet évitement. L'évolution urbaine favorise la possibilité de réduire les occasions de relations entre classes sociales, par séparation dans l'entre-soi. Le fonctionnement des inégalités augmente les tensions tout en augmentant les possibilités de se mettre à l'abri pour ceux qui sont le plus favorisés : la délinquance touche beaucoup plus les classes défavorisées que les autres, du fait qu'il s'agit d'une délinquance de proximité. Comme on l'a vu, l'école est également touchée par les effets de la fragmentation urbaine, ce qui ajoute à la pression qui pèse sur elle.

Les stratégies d'évitement du conflit renforcent le désarroi des jeunes si les adultes y répondent par la dérobade. Les individus juxtaposent alors des comportements contradictoires sans parvenir à formuler en parole la contradiction dans laquelle ils se débattent. Cette évolution est liée à la prise de conscience d'une inévitable incomplétude normative, de la relativité des références communes, de la charge reportée sur l'individu qui résulte de la coexistence d'une série de normes légitimes ou de la nécessité de formaliser ses propres règles de comportement.

On voit donc que la question n'est pas tant de savoir si les jeunes sont encore aptes à intérioriser la norme que de savoir de quelle norme on parle. C'est ce qui renvoie au problème du rapport aux institutions : de quelles normes les institutions sont-elles porteuses ? N'est-ce pas par là qu'il faudrait commencer ? C'est la capacité des adultes à tenir leur place qui est en jeu et, plus encore, la crise d'une société qui ne parvient plus à nommer ses conflits.

Conclusion

Ce premier chapitre a pris le temps de mettre en scène une interrogation qu'on ne pouvait éluder : en quoi la jeunesse a-t-elle changé ? Peut-être aura-t-il permis de mettre en cause les lieux communs qui passent pour des évidences sur

(1) Marcel Gauchet, « *Essai de psychologie contemporaine...* », *op. cit.*

les jeunes aujourd'hui. Il a, en tous cas, contraint à un détour. Pour parler des jeunes, il fallait élargir le regard : examiner comment la notion d'âge change sur l'ensemble d'une vie, pourquoi les parcours individuels sont plus complexes à déchiffrer et, enfin, en quoi l'inscription des individus dans la société présente des caractères nouveaux.

Ce faisant, nous avons bien parlé des jeunes, en proposant tout d'abord une nouvelle lecture de la notion de jeunesse, en tentant ensuite de cerner le sort de la génération actuelle, en risquant, enfin, une caractérisation contemporaine de la relation des jeunes à la société. Parler des jeunes pour comprendre la société et, réciproquement, parler de la société pour comprendre les jeunes : en faisant ce choix nous avons refusé de traiter de la question des jeunes comme si les jeunes constituaient une population spécifique devant être « traitée » comme telle.

Le bénéfice en est d'obtenir un portrait plus net, aux contours plus précis, bref, de retrouver l'usage d'une notion qui, dès l'introduction, nous semblait marquée par le flou. Au-delà des inégalités, des écarts de destins, de la diversité des sorts individuels, des variations locales des caractéristiques, il y a un usage de la notion de jeunesse qui nous permet de comprendre comment les générations qui se suivent commencent à vivre la vie d'adulte. Comment introduisons-nous de nouvelles générations au monde ? Comment la succession des générations est-elle perçue, pensée, organisée ? Telle est l'interrogation muette qui se trouve derrière la « question jeune ».

La difficulté de répondre à cette question vient de la superposition de trois registres différents. Tout d'abord, ce qu'il est convenu de considérer comme les traits distinctifs d'une période de la vie, ce qu'on peut appeler un « état de jeunesse ». Celui-ci se caractérise, pour l'essentiel, par une situation d'entre-deux : dans cette période on n'est ni un enfant, ni un adulte, ni complètement dépendant, ni complètement indépendant. La prolongation des études et l'âge plus tardif de création d'un nouveau foyer ont accru le nombre d'années pendant lesquelles on connaît cet état en quelque sorte intermédiaire. En outre, cet état de jeunesse, qui était le fait d'une minorité dans les périodes antérieures, est maintenant presque généralisé. En effet, la massification de l'enseignement d'une part et la diffusion d'un nouveau modèle conjugal d'autre part ne concernent plus uniquement la minorité d'étudiants qui, jusqu'à la première massification scolaire des années 60, se trouvaient à l'avant-garde de nouveaux modes de vie. Vivre la période de la jeunesse n'est plus l'apanage de quelques privilégiés.

Parler des jeunes, c'est donc décrire les caractères de ce moment de transition, qui caractérise un âge de la vie. C'est ce qu'on peut appeler : l' « effet d'âge ». Mais celui-ci ne fonctionne pas indépendamment du moment historique dans lequel il se déroule. Il faut donc également distinguer un « effet de période ». Le contexte politique et social, le contexte économique, comme par exemple la montée ou la baisse du chômage, pèsent aussi sur les conditions de vie, les choix individuels et collectifs, les représentations de l'avenir. Toute la difficulté est d'équilibrer le poids des deux « effets » dans l'analyse de la situation des jeunes : on ne peut les comprendre uniquement en fonction de l'idée qu'ils traversent une période particulière de leur vie sans tenir compte du moment historique dans lequel ils vivent. À l'inverse, on ne peut croire qu'ils réagissent au contexte historique indépendamment de leur situation de jeunes.

Au croisement de ces deux approches se trouve finalement une interrogation qu'on pourrait formuler ainsi : comment des individus nés au même moment (c'est-à-dire, en termes démographiques, une « cohorte ») abordent-ils la vie adulte en fonction de la période historique que traverse la société dans laquelle ils vivent ? C'est ce qu'on peut appeler l'« effet de génération ». Comment, en d'autres termes, une génération s'inscrit-elle dans la suite des générations ? L'aller et retour entre une analyse de la situation des jeunes et les évolutions plus globales de la société, permanent dans ce chapitre, vise à dégager les traits générationnels qui tiennent compte à la fois de l'effet d'âge et de l'effet de période.

Pour compléter cette approche générationnelle, il s'agit maintenant de voir comment les politiques publiques ont concerné les jeunes. Les politiques publiques ne s'adressent pas, explicitement, à des générations particulières. Elles ont pourtant un fort impact sur la manière dont la société traite la jeunesse, trop souvent ramenée au niveau d'un « problème », et organise la succession des générations. Cette analyse mettra en évidence de nombreux décalages entre l'action publique et l'ampleur des changements qui affectent toute la société - et que les jeunes « expérimentent » en première ligne -. Elle invitera finalement à se demander ce que signifie une « politique de la jeunesse » en France aujourd'hui.

Chapitre II

« L'état de jeunesse », un produit de l'action publique

Ainsi la jeunesse n'est plus ce qu'elle était. Longtemps considérée comme le privilège des jeunes de couches sociales favorisées, la période de jeunesse est devenue le sort commun de tous les jeunes. Son allongement s'accompagne d'une diversification très forte de leurs situations mais aussi de leurs trajectoires. Pour une fraction significative d'entre eux, cette période de jeunesse s'est traduite par des risques de marginalisation liés tout à la fois à des phénomènes de pauvreté, à des déficits de socialisation, à des pannes de transmission, à des formes d'exclusion professionnelle.

Comme on l'a montré dans le chapitre Premier, ces évolutions renvoient aux mouvements de grande ampleur que connaît notre société comme nombre de sociétés développées. Si la jeunesse a changé, si le passage à l'âge adulte s'effectue désormais sur de nouveaux registres, c'est bien parce que les cadres sociaux qui l'organisaient sont dans une période de recomposition forte. La famille, l'école, l'entreprise notamment sont, à des degrés divers, affectées de transformations profondes qui ne concernent pas seulement leur configuration, mais aussi leur fonction sociale.

L'attention apportée dans le cadre des travaux de la commission « Jeunes et politiques publiques » à l'examen de ces mutations a conduit par ailleurs à interroger la grille d'analyse habituellement utilisée pour décrire et caractériser les évolutions que connaît la population jeune, autrement dit les mutations de la jeunesse elle-même. Dire que l'on relève d'une catégorie jeune aussi longtemps que l'on n'est pas stabilisé dans l'emploi, que l'on n'a pas fondé une famille, que l'on se trouve en formation ne va pas en effet sans poser quelques questions sur les lectures faites de ces situations en termes « d'allongement de la jeunesse », à une époque où, par ailleurs, on ne cesse de vanter la mobilité professionnelle, de souligner l'instabilité familiale, de promouvoir l'idée de formation tout au long de la vie.

- Chapitre II -

Si, comme on l'a postulé puis montré, les jeunes constituent une plaque sensible des mutations à l'œuvre dans la société entière, la transformation de la période de jeunesse apparaît à bien des égards comme un effet et un aspect de ces mutations. Pour autant il y aurait un contresens à considérer que l'on est en présence de phénomènes « naturels ».

L'évolution de la situation des jeunes, les transformations de la jeunesse sont aussi largement structurées par des choix collectifs explicites ou implicites. Ces « choix » correspondent à l'effort continu des sociétés modernes de tenter d'orienter et de conduire leur propre changement, de limiter ou de rendre supportables les tensions et les ruptures qu'occasionnent les mouvements qui les traversent.

Ces choix s'incarnent, notamment dans notre pays où le rôle de l'État et des collectivités publiques est historiquement très prégnant, dans des politiques publiques.

L'analyse des politiques publiques conduites dans notre pays depuis un quart de siècle a été au cœur des travaux de la commission. L'attention a été portée principalement sur celles des politiques publiques qui visent le plus explicitement les jeunes. Cette délimitation du champ des investigations, pour opérationnelle qu'elle soit, n'est sans doute pas sans inconvénient, tant nous avons eu conscience tout au long de nos travaux que bien d'autres politiques publiques sont aussi des politiques qui concernent les jeunes¹.

À travers cet examen approfondi, il ne s'est pas agi seulement de décrire le contenu et la consistance de ces politiques publiques ou d'en mesurer la portée et les limites par rapport à leurs objectifs explicites : de nombreux travaux d'évaluation existent, que nous avons largement mobilisés. Nous nous sommes efforcés surtout, en resituant chacune d'entre elles dans le temps long, en repérant leurs évolutions respectives et leurs articulations, d'identifier leurs effets cumulés sur l'évolution de la situation des jeunes et sur l'organisation de « l'état de jeunesse ». Au-delà, nous avons tenté de mettre au jour les conceptions de la jeunesse qui les sous-tendent.

Trois lignes de force se dégagent de cette analyse.

(1) À titre d'exemple, les politiques de recrutement et d'affectation des personnels des fonctions publiques concernent très directement les jeunes, nous y reviendrons dans le chapitre VII.

La période 1975-2000 a été caractérisée par une extension et une diversification considérables des interventions publiques en direction des jeunes. Dans un contexte marqué de manière continue par un chômage des jeunes très important et par la prégnance croissante de manifestations de violences juvéniles, les pouvoirs publics ont conduit une nouvelle étape dans le processus d'élargissement de l'accès à des études plus longues et mis en place de nombreuses mesures visant à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes.

Cet investissement massif s'est accompagné d'une inflexion sensible du rôle des diverses institutions publiques. L'État ne se contente plus de mettre en œuvre une ambitieuse politique éducative qui comporte aussi un volet important d'actions visant la protection des mineurs ; il s'attache à rechercher une mobilisation de l'ensemble des acteurs autour de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. D'instituteur qu'il était, il tend à devenir aussi un animateur et un médiateur. Les collectivités territoriales d'une part, les mouvements d'éducation populaire et les associations d'action sociale d'autre part sont largement sollicités pour assurer la mise en place des nombreux dispositifs dont l'État fait la promotion pour traiter les problèmes que connaissent les jeunes... ou qu'ils posent.

Le développement sans précédent de ces interventions publiques multiformes a très largement contribué à organiser « l'allongement » de la jeunesse et a correspondu à une nouvelle étape de son « institutionnalisation ». La proportion de jeunes de 16 à 25 ans qui relèvent d'une intervention publique, à un titre ou à un autre, s'accroît très rapidement, passant de 25 % en 1975 à près de 75 % en 2000.

Liée, comme on l'a vu, tant à la prolongation de la scolarité qu'aux difficultés d'accès et de stabilisation dans l'emploi, la dépendance croissante des jeunes adultes par rapport à leurs familles semble s'imposer comme une évidence. Elle est assumée par les choix qui sont faits en 1988 et renouvelés en 1992 de n'ouvrir le RMI qu'au-delà de 25 ans, puis en 1994 par les décisions relatives au relèvement de l'âge de versement des prestations familiales et à l'élargissement de leurs conditions d'attribution aux familles dont les enfants majeurs ne poursuivent pas d'études.

L'institutionnalisation de la jeunesse s'accompagne ainsi d'une « familiarisation » du traitement des problèmes de ressources des jeunes, leur conjonction peut être interprétée comme l'expression d'une forme de « naturalisation » de la jeunesse. Les jeunes majeurs sont considérés comme des « grands enfants », comme des « jeunes adultes » pouvant, à ce titre, relever de dispositions spécifiques.

L'émergence des jeunes comme une catégorie en soi de l'action publique s'accompagne de la montée en puissance de représentations négatives des jeunes et de la jeunesse, perçus de manière de plus en plus prégnante comme un ensemble de problèmes à traiter, voire comme un facteur de risque pour la société. Le choix du critère « proportion de jeunes dans la population totale des quartiers » comme indicateur de risque pour classer ces quartiers dans les priorités de la politique de la ville porte cette vision à son paroxysme.

On aboutit ainsi à un grand paradoxe : la part des jeunes dans la population totale a tendance à se réduire, l'investissement de la collectivité en direction des jeunes est plus important que jamais, et dans le même temps les jeunes n'ont jamais été si peu reconnus comme une ressource d'avenir. Ce paradoxe renvoie sans doute à notre difficulté collective à penser l'avenir qui a marqué les vingt-cinq ans écoulés et dont nous commençons seulement à sortir aujourd'hui.

1. Vingt-cinq ans de politiques « jeunes » ou « l'institutionnalisation » de la jeunesse

Au cours des vingt-cinq dernières années, les institutions publiques ont constamment amplifié leurs interventions en direction des jeunes. Pourtant, jamais ces interventions n'ont été autant contestées. À mesure qu'elles se font de plus en plus sensibles dans la vie des jeunes, c'est à elles, en effet, qu'on renvoie la question des difficultés vécues par les jeunes ou posées par eux.

L'action publique dans le champ de la jeunesse, loin de s'effacer comme le laisse croire une critique un peu rapide du « retrait » de l'État, n'a cessé de se développer à travers un double mouvement d'expansion et de diversification. D'un point de vue quantitatif, on constate que les principales dépenses publiques en faveur des jeunes ont connu une évolution à la hausse. Les efforts collectifs ont porté avant tout sur deux domaines privilégiés : l'école et les dispositifs d'accès à l'emploi.

1.1. L'inflation des politiques publiques « jeunes »

Pour mieux comprendre ces évolutions, un premier regard sur le mouvement général des politiques publiques en direction des jeunes s'impose.

1.1.1. Quelques illustrations des efforts de la collectivité

Selon la Direction de la programmation et du développement du ministère de l'Éducation nationale (DPD), la dépense intérieure d'éducation (DIE)

(regroupant les coûts de fonctionnement et de développement du système éducatif en France métropolitaine) a été multipliée par 1,8 depuis 1975, passant de 325,4 milliards de francs (constants) à 607 milliards en 1998, soit encore de 6,3 % à 7,2 % de la richesse nationale (PIB). Cet effort financier représente, en 1998, 10 300 francs par habitant, ou encore 37 200 francs par élève, ou étudiant, en moyenne. Cette croissance de la DIE est certes liée à l'accroissement des effectifs scolarisés et à l'allongement des études (en particulier dans l'enseignement supérieur), mais elle s'explique davantage par une amélioration du taux d'encadrement - dans le premier degré essentiellement - ainsi que par l'évolution du coût salarial dans les premier et second degrés¹.

Les dépenses publiques en faveur de l'emploi et de la formation des jeunes ont, quant à elles, presque triplé (de 7,8 milliards en 1985 à 21 milliards en 1997, en francs courants). Ces sommes concernent uniquement les dépenses actives (aides à la formation, aides à l'emploi). Elles se composent à la fois d'aides directes aux jeunes et d'aides indirectes favorisant les employeurs, prévues dans les dispositifs spécifiques « jeunes » ; elles comprennent également une estimation des dépenses correspondant à la proportion des jeunes qui se trouvent dans les dispositifs d'emplois aidés dans le secteur non marchand (à peu près 5 milliards de francs)². Depuis lors avec la mise en place du programme « Nouveaux services, emplois-jeunes », ce sont 25 milliards de francs supplémentaires qui sont consacrés à l'emploi des jeunes.

Un tel effort financier est bien le signe d'une priorité accordée aux jeunes dans les deux dernières décennies. Cette priorité est aussi marquée à travers le nombre croissant de jeunes touchés par les politiques publiques. En 1975, l'intervention de l'État en direction des 16-25 ans concernait environ deux millions de jeunes (scolaires, chômeurs, service national). Elle en concerne désormais près de 6 millions (scolaires, chômeurs, service national), auxquels il convient encore de rajouter les 40 % des jeunes actifs dont l'emploi bénéficie d'une forme d'aide.³ À elle seule, l'Éducation nationale a accueilli sur la période 1975-1997 près de deux millions de jeunes supplémentaires de 16 à 25 ans.

(1) « L'État de l'école », n° 9, ministère de l'Éducation nationale, 1999, d'après le compte de l'éducation, 1998.

(2) Chiffres communiqués par la DARES dans le cadre des travaux de la commission.

(3) Ces chiffres sont tirés des données publiées par l'INSEE dans le cadre de l'exploitation de l'enquête « Emploi » 1997.

1.1.2. L'extension des demandes... et de l'offre

D'un point de vue qualitatif, on constate dans la période considérée une diversification importante de l'action publique en direction des jeunes. Cette diversification coïncide avec le constat fait par ailleurs que l'État-providence, confronté dans cette période de crise économique aux limites de son efficacité, a été conduit à rechercher des formes nouvelles d'intervention. Comme on l'a déjà vu, le chômage a créé une extension des demandes adressées à l'école, qui a du mal à définir le centre de sa mission. Au sein du ministère de la Justice, la justice des mineurs et la protection judiciaire de la jeunesse, héritières de l'éducation surveillée, ont dû intégrer dans leur culture, où s'était peu à peu établie la préoccupation dominante des besoins éducatifs du mineur délinquant ou en danger, d'autres orientations relatives aux victimes ou à l'environnement social. Dans le domaine de l'action culturelle, on peut également constater qu'à côté des missions traditionnelles de diffusion et d'aide à la création, des orientations nouvelles concernant spécifiquement les publics jeunes sont apparues, comme l'accès aux institutions, le développement de l'éducation artistique, le soutien aux formes nouvelles d'expression culturelle.

La diversification des missions s'est accompagnée d'une multiplication des dispositifs. Celle-ci a été d'autant moins maîtrisée que le sentiment qu'avec le « malaise de la jeunesse » on se trouvait face à une crise conjoncturelle a favorisé la mise en place de mesures « temporaires » et partielles. Le cas de la prévention de la délinquance le montre bien : l'arsenal des actions s'est largement enrichi en vingt ans. On a, en effet, vu se mettre en place les centres « loisirs-jeunes » de la police, puis le plan « été chaud » de 1981 suivi par le dispositif « ville-vie-vacances », les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance (CCPD, CDPD), les contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville (CAPS), les brigades anti-criminalité (BAC), les plans locaux et départementaux de sécurité, puis les plans locaux de sécurité, les adjoints de sécurité et les agents locaux de médiation sociale, les brigades de prévention de délinquance juvénile, les correspondants locaux et les référents « police-jeunes ». On pourrait ajouter à cette liste déjà longue toutes les actions menées en partenariat avec d'autres instances ministérielles, en particulier avec l'Éducation nationale.

L'inflation des dispositifs a sans nul doute favorisé le découpage de la population jeune en catégories de plus en plus spécifiques. Au passage, la définition des cibles de l'action publique ne s'opère plus seulement par l'âge, pourtant considéré, depuis l'avènement de l'État-providence, comme un instrument optimal pour classer les individus et déterminer leurs droits et leurs

devoirs ainsi que ceux de la collectivité à leur égard. La prise en compte de populations spécifiques débouche à la fois sur un usage instrumental de la cible elle-même (jeunes « en difficulté » voire « en grande difficulté », « à insérer », « délinquants », « immigrés » ou « issus de l'immigration », « en échec scolaire »... et sur un usage instrumental du territoire auquel ils sont référés, lequel se transforme en espace de gestion de problèmes divers. Ce recours au territoire, au « local », à la « proximité » et, de façon corollaire, au « partenariat », au contrat, vient compenser l'inachèvement de la décentralisation et par là même favorise la montée en puissance des collectivités territoriales dans le champ, nouveau pour elles, de la jeunesse, au-delà de leurs blocs de compétence.

L'expansion des politiques publiques en direction des jeunes s'est ainsi traduite par une diversification des acteurs. La jeunesse est ainsi devenue en 1998 la cible prioritaire des politiques municipales des villes moyennes, alors qu'elle n'occupait que le cinquième rang de leurs priorités en 1985¹. Symétriquement, les initiatives de l'Union européenne en direction des jeunes ont pris de l'ampleur. Cette double expansion favorise la mobilisation, dans l'élaboration et la mise en œuvre des interventions publiques, d'acteurs privés jusqu'alors peu impliqués (associations locales, entreprises, bailleurs, etc.), à côté des grands réseaux associatifs traditionnels de l'éducation populaire, des associations familiales, sportives ou d'action sociale.

Ce fort développement de l'investissement public depuis 1975 traduit une préoccupation croissante de la société française à l'égard de la jeunesse durant cette période. Par son ampleur, il a largement contribué à dessiner la physionomie de la jeunesse aujourd'hui. C'est à juste titre que l'on peut qualifier cette dynamique « d'institutionnalisation de la jeunesse ». Pourtant, il est permis de se demander si ce développement de la prise en charge de la jeunesse par les institutions publiques n'est pas le signe d'un désarroi : la profusion et l'empilement d'actions parfois redondantes ne sont-ils pas contre-productifs ? Ces actions ont-elles été à la mesure des enjeux ?

Cette « institutionnalisation » peut être interprétée de manière paradoxale, d'abord comme le résultat d'une volonté de démocratisation, c'est-à-dire d'accès du plus grand nombre aux mêmes droits - en particulier dans le domaine

(1) Enquête réalisée en 1998 par l'ODAS pour l'Association des maires de France : « Les maires et le lien social. Le regard des maires sur l'évolution de l'action sociale », étude réalisée auprès de 300 villes de plus de 10 000 habitants, AMF, 81^e Congrès national, novembre 1998.

de l'éducation -, ensuite comme l'expression de la montée des préoccupations des pouvoirs publics vis-à-vis des difficultés des jeunes, c'est particulièrement le cas en ce qui concerne l'accès à l'emploi.

1.2. Éducation, accès à l'emploi : des avancées certaines, un bilan en demi-teintes

Traditionnellement l'État exerce deux grandes fonctions dans le cadre de l'action publique en direction des jeunes : une fonction d'éducation et une fonction de protection. Au cours des deux dernières décennies, l'évolution de l'intervention éducative de l'État est importante. Dans le contexte économique et social que connaît la société française depuis le milieu des années 70, les politiques de l'emploi et de l'insertion professionnelle ont acquis une place centrale au sein de l'ensemble des interventions publiques, tant par l'ampleur des investissements qui leur ont été consacrés, que par leur influence sur les politiques publiques sectorielles, à travers la diffusion des références sur lesquelles elles ont pris appui.

1.2.1. La politique d'éducation : massification réussie, démocratisation à poursuivre...

Les vingt-cinq dernières années ont connu une phase de croissance des effectifs scolaires et d'allongement de la durée des études, faisant suite à l'expansion entamée dans les années 60. L'objectif affiché est de faire accéder le plus grand nombre aux études et d'élever ainsi le niveau général d'éducation. Cette double ambition se fonde d'une part sur le constat du retard pris par la France, en comparaison avec les principaux autres pays développés, pour répondre aux nouveaux besoins de l'économie, d'autre part sur les attentes des familles vis-à-vis de l'éducation comme facteur de promotion sociale. Elle se traduit par une transformation profonde de la formation initiale, marquée par une grande diversification des filières, des diplômes, des disciplines, des démarches pédagogiques.

- La massification, entre égalité et sélection

L'école de masse est devenue aujourd'hui une réalité. À la suite des réformes des années 50 et 60 qui avaient permis une fréquentation généralisée de l'école primaire, la loi Haby (1975) va prolonger cette ambition au collège. Elle institue ainsi une école « moyenne » pour tous, intermédiaire entre le primaire et le

lycée. Mais il faudra attendre 1995 et la suppression définitive du palier d'orientation en fin de cinquième¹ pour que le collège soit effectivement fréquenté par l'ensemble d'une génération. L'heure est plus que jamais, dans un contexte de chômage croissant, à l'incitation à la poursuite d'études et à l'élévation du niveau de formation. Les orientations et décisions arrêtées en 1985 (et entérinées par la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989) de conduire au niveau du baccalauréat 80 % d'une classe d'âge en l'an 2000 et de créer le baccalauréat professionnel portent la marque de la crise économique. Pour réaliser ces objectifs, la diversification des filières du second cycle du secondaire s'imposait : ce processus aboutit en 1992 à la rénovation des programmes et, en 1995, à la réforme du baccalauréat.

Les effectifs du second cycle général et technologique du secondaire vont connaître en quinze ans une progression fulgurante : le lycée est désormais fréquenté par deux fois plus d'élèves qu'en 1980. Certes, on n'a pas atteint en l'an 2000 la barre des 80 % d'une génération au niveau du baccalauréat mais l'évolution est remarquable : 68 % d'une classe d'âge accède aujourd'hui à ce niveau, contre 55 % il y a encore dix ans. De plus, cette évolution s'est accompagnée d'une certaine forme de rééquilibrage des filières : 50 % de ceux qui arrivent au Bac y accèdent par la voie générale (contre 65 % en 1980), 30 % par la voie technologique et 20 % par la voie professionnelle.

Depuis lors, la massification a gagné l'enseignement supérieur. La moitié d'une classe d'âge y accède désormais. Les effectifs sont en forte progression depuis le début des deux dernières décennies, de l'ordre d'un million d'étudiants supplémentaires. Ceux-ci ont été, là encore, principalement absorbés à travers la diversification des filières, en particulier la création de filières courtes et de filières professionnalisées, ainsi que par un remodelage de la carte universitaire (plan « Université 2000 » en 1990). Ce sont les universités et, dans une moindre mesure, les sections de techniciens supérieurs (STS) qui ont connu la plus forte croissance.

Ainsi, la durée de la scolarisation s'est fortement accrue, du moins jusqu'en 1995-1996. « L'espérance de scolarisation » est actuellement environ de dix-neuf années : on entre à l'école à 3 ans et on en sort à 22 ans en moyenne. Différents facteurs, tels que la diminution des effectifs démographiques, la

(1) Il y a encore dix ans, comme le rappellent Claude Thélot et Philippe Joutard (dans « Réussir l'école. Pour une politique éducative », Le Seuil, 1999), 25 à 30 % des élèves qui entraient en sixième quittaient le collège en fin de cinquième.

montée des baccalauréats professionnels, le choix de filières courtes semblent annoncer, selon les prévisionnistes, la fin de cette période d'expansion.

Cette nouvelle donne de l'enseignement de masse vient renforcer l'emprise de l'école sur la jeunesse et même l'importance du rôle de l'école dans la société.

En premier lieu, l'école de masse devient, compte tenu du temps que les jeunes y passent, le lieu majeur de socialisation commun à tous les jeunes, c'est-à-dire à la fois une instance de socialisation « verticale » qui les accueille plus longtemps et un lieu privilégié de socialisation « horizontale » - entre pairs -. La vie juvénile pénètre dans ses murs, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes au regard de l'importance que prend alors la « vie scolaire » ou la « vie étudiante » ou encore de la proportion non négligeable de jeunes majeurs dans les lycées ¹ ou enfin de l'aspiration - voire de la nécessité pour certains - à avoir des ressources et donc à travailler tout en étudiant.

En second lieu son expansion nourrit l'espoir d'égalité des chances et vient amplifier les attentes de promotion sociale, ce qui se traduit par une pression plus forte sur la réussite scolaire, des stratégies professionnelles plus ambitieuses et une déception plus grande quand l'emploi ne correspond pas aux espoirs que le niveau de diplôme a fait naître.

Il faut toutefois insister sur une autre dimension de la massification. La massification, en particulier du second degré et du supérieur, favorise l'ouverture de l'école à de « nouveaux publics », pour reprendre l'expression de François Dubet ². La nouveauté, comme l'indique cet auteur, est double. Elle réside d'abord dans le fait que ces nouveaux lycéens et étudiants, qui « *ne sont pas des enfants d'anciens lycéens et d'anciens étudiants* », attendent avant tout de l'école qu'elle leur soit utile socialement. Mais il s'avère aussi que, de par ces origines sociales diverses, s'instaure parfois une distance culturelle entre les professeurs et les élèves, qui tous ne savent pas décrypter des normes professorales conçues pour une école sélective, celle de la III^e République. L'école républicaine réservait en effet l'accès de l'enseignement secondaire, et a fortiori du supérieur, aux seuls « héritiers et boursiers », c'est-à-dire à des élèves et étudiants parfaitement socialisés pour poursuivre des études, tandis que les jeunes des catégories populaires, s'ils ne faisaient pas preuve de

(1) 43 % selon Claude Thélot et Philippe Joutard, dans « Réussir l'école... », *op. cit.*

(2) François Dubet et Danilo Martuccelli, « À l'école, sociologie de l'expérience scolaire », *Le Seuil*, 1996.

suffisamment de « mérite », étaient cantonnés dans l'école élémentaire jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire.

L'école de masse, en ne sélectionnant plus socialement ses publics en amont, se différencie par conséquent radicalement de ce modèle. Elle doit donc gérer l'hétérogénéité de ces nouveaux élèves et étudiants. On comprend alors pourquoi l'accent a été mis depuis longtemps - dès la première phase de massification dans les années 60 - sur la gestion des « flux ». Cette tâche est d'autant plus délicate qu'à partir du milieu des années 70 le contexte économique a changé et que le chômage tend lui aussi à devenir massif. L'école doit désormais mieux préparer à la vie professionnelle et s'adapter aux besoins de l'économie. Le système éducatif va gérer « la masse », c'est-à-dire la diversité des nouveaux publics, et intégrer les enjeux économiques en diversifiant l'offre scolaire (filières, diplômes) comme en distinguant les établissements chargés d'y préparer. Le système éducatif en sort complètement transformé, complexifié et d'autant plus difficilement lisible pour qui ne maîtrise pas ses rouages.

La diversification du système et sa difficile lisibilité pèsent dans les mécanismes de sélection interne des élèves et leur ventilation par filières. Autrement dit, les mécanismes de sélection ne disparaissent pas avec l'école de masse, ils se déplacent et s'internalisent. L'inégalité change de registre : elle s'opère entre établissements ou, à l'intérieur des établissements, entre filières, voire entre certaines classes. L'école subit et amplifie les inégalités territoriales aggravées par les logiques d'appariements sélectifs qui poussent les classes moyennes et moyennes supérieures à quitter, quand elles le peuvent, les zones les moins favorisées.

La massification scolaire a entraîné des bouleversements rapides mais pas toujours bien anticipés qui ont créé de nombreux décalages : la formation des enseignants, les programmes, les conditions de travail ont été retouchés progressivement, mais parfois sans accompagnement politique suffisant et souvent sans recevoir l'assentiment de tous les acteurs. L'école s'est ainsi trouvée au cœur de conflits politiques et syndicaux particulièrement vifs au cours des vingt dernières années, entraînant même le retour sur la scène politique des manifestations lycéennes, difficiles à gérer. Si l'ambition d'amener un nombre toujours plus important de jeunes jusqu'au baccalauréat a recueilli un large consensus auprès des familles et au sein de l'institution scolaire, ce consensus cache cependant une grande incertitude sur les conséquences concrètes de la massification : l'adhésion apparente à l'objectif poursuivi pourrait bien n'être en réalité que l'expression d'une tentation

refoulée de différer les débats tant sur les moyens, les méthodes et les pratiques que justifie cette ambition, que sur sa finalité même.

Le défi majeur est bien celui d'assurer une réelle égalité des chances dans une société inégalitaire. Autant dire que la démocratisation ne peut être appréciée uniquement dans sa dimension quantitative, à travers l'égal accès de chacun à l'éducation, mais aussi dans sa capacité à atteindre l'objectif ambitieux de « réussite scolaire pour tous », maintes fois réaffirmé par les responsables et les acteurs des politiques d'éducation.

- La démocratisation de « l'école » : un bilan nuancé

D'un point de vue quantitatif, la démocratisation est bien effective. Le taux croissant de scolarisation se traduit par une augmentation du nombre de diplômés : en 1997, 286 000 jeunes, soit près de 40 % des sortants scolaires, sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, dont plus de la moitié (158 000) d'un diplôme de l'enseignement supérieur long. Vingt ans auparavant, ils n'étaient respectivement que 123 000 et 53 000¹. Parallèlement, les sorties du système scolaire sans qualification² ont diminué de moitié entre 1981 et 1997. À cette date, on en dénombrait 57 000, soit 8 % des sortants. Ils étaient 210 000 dans ce cas en 1973.

Si, d'évidence, l'accès à l'éducation - à un niveau toujours plus élevé - est un bien en soi, on ne peut se satisfaire de cette seule appréciation de la démocratisation. Il faut également examiner ce qu'il advient des inégalités dans les parcours scolaires en prenant en compte le développement de la diversité de l'offre et, de ce point de vue, il semble bien que l'on soit loin du compte en ce qui concerne la promesse d'égalité des chances.

Certes, les chances d'accéder au lycée et à l'enseignement supérieur se sont fortement accrues. Comme l'indique « L'état de l'école », publication du ministère de l'Éducation nationale, depuis 1984 les possibilités de suivre des études supérieures ont globalement été multipliées par plus de deux et même par 3,5 pour les enfants d'ouvriers. Mais les inégalités subsistent. S'agissant de l'origine sociale, il est officiellement établi que les enfants dont les parents exercent une profession libérale et ceux des professeurs et des scientifiques sont aujourd'hui près de 4 sur 5 à obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur, contre 1,5 pour les enfants d'ouvriers les moins qualifiés et les personnels de

(1) Selon « L'état de l'école », ministère de l'Éducation nationale, 1999.

(2) C'est-à-dire sans avoir au moins le niveau du CAP ou du BEP.

service. Le recrutement des grandes écoles s'est quant à lui également peu démocratisé ¹.

Dans le second cycle de l'enseignement secondaire, sur la période 1985-1995, parallèlement au mouvement de démocratisation de l'ensemble des classes terminales, se sont installées des inégalités scolaires liées à l'organisation actuelle des enseignements. Ainsi, « *plus une série présente un recrutement populaire, plus son recrutement se prolétarise, si bien que les écarts sociaux entre les séries bourgeoises et les séries populaires augmentent* » ². Le recrutement de la terminale scientifique - qui devient la filière d'excellence - s'embourgeoise tandis que celui des séries technologiques et professionnelles se prolétarise. On peut ainsi établir l'existence d'un mouvement de « démocratisation ségrégative », c'est-à-dire une accentuation de la spécialisation sociale dans les différentes séries de baccalauréat.

Le développement de cette dynamique ségrégative, lié au fonctionnement du système, mérite d'être interrogé en raison des effets pervers qu'il produit. D'une part, il vient renforcer le poids du diplôme de fin de formation initiale : plus il est élevé, plus les chances d'accéder au marché du travail sont grandes ou, en d'autres termes, plus la dualisation se renforce au détriment des non et des faiblement diplômés, qui sont alors aspirés dans un processus de marginalisation par rapport au marché du travail. D'autre part, massification et chômage aidant, la valeur des diplômes s'affaiblit, sauf bien sûr pour les plus prestigieux d'entre eux : s'il constitue un « passeport pour l'emploi », le diplôme ne garantit plus nécessairement l'exercice d'une profession en rapport avec la formation initiale suivie, ce qui peut occasionner un certain déclassement non négligeable pour la suite de l'évolution de la trajectoire professionnelle ³.

Une première raison fréquemment avancée met en cause les stratégies familiales dans l'activation de la « compétition » scolaire. Dans un contexte de concurrence accrue sur le marché de l'emploi, mais aussi d'une offre scolaire plus ouverte que par le passé, les familles, soucieuses d'assurer l'avenir de leurs

(1) Maurice Euriat, Claude Thélot, « Le recrutement social de l'élite scolaire en France. Évolution des inégalités de 1950 à 1990 », « *Revue française de sociologie* », XXXVI,3, 1995.

(2) Pierre Merle, « Le concept de démocratisation de l'institution scolaire. Une typologie et sa mise à l'épreuve », « *Population* », INED, 2000.

(3) L'analyse de la relation formation-emploi est traitée dans la présentation de la politique de l'emploi qui suit.

enfants, développent des pratiques « consuméristes » pour maximiser l'investissement scolaire. À ce jeu, toutes les familles ne sont pas égales, les familles gagnantes sont celles qui connaissent le mieux le système, son fonctionnement, ses règles et qui sont le plus impliquées dans la réussite scolaire de leurs enfants. Ces stratégies sont bien connues¹ : au-delà du recours à l'enseignement privé, elles se manifestent notamment à l'occasion de l'orientation des élèves aux moments de rupture entre les différents cycles - en particulier à la fin du collège - et vont se traduire de différentes manières : interventions auprès des chefs d'établissement et des enseignants tout au long du déroulement du parcours, contournement de la carte scolaire pour accéder au « bon » établissement, choix des disciplines ou des options rares, inscription de leurs enfants dans des cours particuliers pour soutenir leur scolarité².

Ces pratiques « consuméristes », à travers lesquelles le système scolaire finit par être considéré et utilisé comme un « marché », ne sont pas sans influencer le comportement des élèves eux-mêmes. On ne peut ignorer cependant que la dynamique inégalitaire trouve sa source également dans les pratiques d'une partie des acteurs du système éducatif lui-même (enseignants, chefs d'établissement) qui, à leur manière, encouragent parfois la concurrence (à travers par exemple la constitution de classes de niveau ou des pratiques d'orientation plus sélectives dans les collèges à recrutement populaire...).

Enfin, il convient de souligner les limites des mécanismes de régulation de ces inégalités. Ainsi, le récent « Rapport sur les perspectives de la France » du Commissariat général du Plan³ a suggéré qu'il était de la responsabilité de l'institution d'organiser une plus grande transparence de l'information auprès des familles sur le fonctionnement du système scolaire et universitaire,

(1) Différentes approches sociologiques ont proposé une analyse de ces comportements, parmi les « classiques » voir notamment les travaux de Pierre Bourdieu et ceux de Raymond Boudon, en particulier Raymond Boudon, « Effets pervers et ordre social », PUF, 1977.

(2) Ces stratégies de contournement ou d'évitement relèvent de certaines familles dont une étude de l'INSEE en 1992 avait brossé le portrait : la « minorité choisissante » correspond à des profils sociaux très accusés ; ils ne craignent ni de s'éloigner du domicile, ni d'accroître les dépenses de scolarité. Représentant 4 % des familles, les dérogations de carte scolaire concernent 30,4 % des enseignants parents d'élèves. Leur seul souhait est de prendre leurs distances avec les milieux populaires pour favoriser une ambition forte pour leurs enfants. Ils pratiquent d'ailleurs facilement le va-et-vient entre public et privé : le « zapping scolaire » fait des émules. De 21,8 % en 1970, 30,3 % en 1980, il atteint 50 % dans les dernières années.

(3) Rapport au Premier ministre, op. cit.

information très inégalement partagée aujourd'hui. En 1996, le rapport remis par Bernard Cieutat au ministre de l'Éducation nationale, relatif aux aides aux étudiants a, quant à lui, dénoncé le caractère « anti-redistributif » de ces aides, les prestations versées sous conditions de ressources ne représentant que 30 % de l'ensemble de celles-ci. Par ailleurs, l'échec scolaire ne paraît pas avoir sensiblement régressé avec la mise en place d'une politique de discrimination positive dans le cadre des zones d'éducation prioritaire (ZEP), comme l'a montré le rapport Moisan-Simon en 1997¹. De nombreux observateurs mettent ainsi l'accent sur les multiples déficits de cette politique.

Déficit de pilotage d'abord, dont témoigne la succession de phases de développement puis de freinage qui explique sans doute en partie l'absence de mise en place d'un solide dispositif d'appui et, en corollaire, l'existence de nombreuses inerties bureaucratiques sur le terrain. Défaut de sens surtout, faute de choix clairement affichés entre deux conceptions antagonistes de cette politique, la première proposant, selon les termes de Gérard Chauveau², « *un simple accompagnement social de l'échec et de la ségrégation* », la seconde se donnant pour ambition de tenter de « *construire l'école populaire de la réussite* », ce qui devrait amener l'institution scolaire et les enseignants à reconstruire le sens des apprentissages, des exercices, de l'expérience scolaire.

L'enjeu d'une régulation plus forte des inégalités est d'autant plus important que celles-ci ne sont pas étrangères à la montée des violences au sein de l'école depuis le milieu des années 90, en particulier dans les établissements situés en zone sensible. Violences qui, par ailleurs, ne constituent que la partie émergée de l'iceberg, la plus grande partie des élèves « en difficulté » adoptant des attitudes de retrait et préférant ne pas travailler pour ne pas être confrontés à des situations d'échec qu'ils ressentent comme une atteinte à leur dignité personnelle, comme l'a montré François Dubet³.

En résumé, on est amené à constater, pour reprendre les termes d'Antoine Prost, que « *la double mise en œuvre au début des années 60 d'une politique de croissance et de la démocratisation de la sélection a conduit en fait à ouvrir un*

(1) Catherine Moisan et Jacky Simon, « *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire* », rapport au ministre de l'Éducation nationale, septembre 1997.

(2) Gérard Chauveau, « *Relancer ou repenser les ZEP ?* », « *Informations sociales* », n° 75, CNAF, 1998.

(3) François Dubet, « *Les violences à l'école* », in « *Jeunesse, violence et société* », « *Regards sur l'actualité* », n° 243, La Documentation française, juillet-août 1998.

enseignement resté élitiste à l'ensemble de la population, plutôt qu'à construire un véritable enseignement de masse »¹. Plus que jamais, comme l'indique avec justesse Éric Verdier, « *le poids de la politique éducative dans la hiérarchisation de la société ne fait que s'accroître* »².

Comment comprendre la permanence d'une telle conception alors que l'école s'est massivement ouverte ? Il nous faut ici interroger les spécificités culturelles de notre société. Ainsi que l'indiquent Alain et Philippe d'Iribarne³, la société française se distingue d'autres sociétés européennes par son attachement au noble. Dans notre pays, la noblesse scolaire aurait ainsi remplacé la noblesse de sang. La noblesse scolaire viendrait en quelque sorte « *réaliser une synthèse entre la prégnance de l'organisation hiérarchique de la société et l'idéal républicain d'une élite légitimée par le savoir* », selon la formule d'Éric Verdier⁴. Bien plus, cette noblesse scolaire serait profondément ancrée dans notre « vision du monde » et, par conséquent, largement partagée tant par les tenants d'un clivage fort entre école du peuple et école de l'élite que par ceux qui prônent l'unification du système scolaire, au nom de l'égalité de noblesse de tous les citoyens... Pour l'avenir, toute la question est de savoir si l'on souhaite pousser à son terme la réalisation d'une école de masse démocratique.

Cette nouvelle phase de massification de l'éducation réalisée au cours des vingt-cinq dernières années ne peut être étudiée isolément, elle correspond pour une large part liée à la priorité accordée à la lutte contre le chômage des jeunes. Cette priorité s'est traduite par la mise en place et le développement d'une politique spécifique d'insertion professionnelle et d'emploi des jeunes.

1.2.2. Les politiques d'emploi des jeunes : de l'insertion à la sécurisation des trajectoires

La politique de l'emploi est devenue depuis 1977, avec celle de l'éducation, un des volets essentiels des interventions publiques en direction des jeunes : 50 %

(1) Antoine Prost, « *Éducation, société et politiques : une histoire de l'enseignement en France de 1945 à nos jours* », Le Seuil, 1992.

(2) Éric Verdier, « *L'insertion des jeunes « à la française » : vers un ajustement structurel ?* », « *Travail et Emploi* », n° 69, 1996.

(3) Alain et Philippe d'Iribarne, « *Le système éducatif français comme expression d'une culture politique* », « *Formation professionnelle* », n° 19, CEDEFOP, 1999.

(4) Éric Verdier, *op. cit.*

d'une classe d'âge relève désormais, dans les 5 ans suivant la sortie du système éducatif, d'une des nombreuses mesures de la politique de l'emploi.

- La légitimation des interventions en direction des jeunes

L'insuffisance de leur formation est en général le premier motif invoqué pour légitimer une politique de l'emploi en direction des jeunes. C'est sur la base de ce motif qu'ont été développés sous différentes formes des programmes de formation professionnelle à leur intention. Un second motif l'accompagne le plus souvent : l'insuffisante accoutumance au travail qui caractérise la plupart des jeunes sortants scolaires.

À ces deux premiers motifs vient s'ajouter un ensemble de considérations sur la comparaison entre le coût salarial et la productivité d'une jeune recrue pour une entreprise. Le salaire fixé par des normes légales et conventionnelles serait parfois (souvent, à en croire les employeurs) trop élevé au regard de la valeur générée par l'activité de cette jeune recrue.

Une autre manière d'éviter le chômage des jeunes consiste donc à baisser temporairement le coût de leur embauche pour l'employeur. Divers modes d'intervention peuvent contribuer à atteindre cet objectif :

- éviter l'obstacle du rapport salarial en substituant le stage au contrat de travail pour mieux encadrer une situation de travail qui allie une fonction de formation dévolue à l'entreprise, parfois associée avec un organisme de formation (l'indemnité de stage se substitue alors au salaire) ;

- verser à l'entreprise une prime pour financer la fonction de formation qu'elle assume ;

- réduire le coût du travail salarié par des abattements de charges sociales ;

- réduire le salaire lui-même par des dérogations aux règles en vigueur en raison de l'âge ou de l'ancienneté.

Un dernier motif surplombe en quelque sorte tous les autres : le caractère conjoncturel ou cyclique du chômage, et tout particulièrement celui des jeunes, qui suppose une politique publique qualifiée de « contra-cyclique », c'est-à-dire venant contrebalancer le mouvement de l'économie et ses conséquences sur les jeunes. Les jeunes en effet se trouvent en quelque sorte « par définition », au terme de leur cursus scolaire, être à la recherche d'un travail. Selon la situation du marché du travail cette recherche d'emploi sera plus ou moins aisée ou rude.

La concurrence à laquelle ils se livrent entre eux et avec les autres demandeurs d'emploi sur ce marché a des effets de déclassement reléguant les plus faibles compétiteurs dans des situations sociales préoccupantes. Dans les phases d'amélioration de la situation du marché du travail, l'intervention publique sera réduite et cherchera plutôt à peser fortement sur la sélectivité du marché du travail, dans les phases au contraire de fort chômage cette politique sera large et peu discriminante.

Cette politique d'intervention se combine enfin avec celle de l'indemnisation du chômage, pour n'évoquer que ce qu'il est convenu d'appeler la politique passive de l'emploi.

Les éléments évoqués ci-dessus constituent également les bases de légitimation des interventions publiques en faveur des chômeurs de longue durée. Ceux-ci souffriraient d'un « capital humain » trop spécifique à leur ancien poste de travail et seraient donc peu adaptés à un emploi dans d'autres entreprises. Les mesures de formation visent alors le même objectif que celles adressées aux jeunes. Les chômeurs de longue durée, pour partie des chômeurs âgés et des femmes, souffrent également des mécanismes de discrimination à l'embauche similaires à ceux qui touchent les jeunes. Ces catégories sont donc également concernées par des dispositifs publics à finalité « contre-sélective », c'est-à-dire qui visent à limiter voire à contrecarrer la sélectivité du marché du travail et à modifier les politiques de gestion de la main-d'œuvre des entreprises. Ce qui est recherché ici, c'est la substitution de l'embauche d'un jeune à celle d'un adulte.

À côté de ces interventions ciblées sur des publics en difficulté, d'autres mesures publiques visent à accroître le volume global de l'emploi et peuvent donc permettre l'insertion professionnelle des jeunes comme des autres catégories de demandeurs d'emploi.

- L'évolution des politiques d'emploi « jeunes »

Depuis le milieu des années 70, la conscience d'une rupture fondamentale avec la dynamique économique antérieure se répand, le plein emploi n'est plus qu'un objectif lointain qui sera fonction du résultat des politiques économiques et monétaires. La politique de l'emploi se doit « *de freiner la progression du chômage et d'en atténuer les conséquences* »¹. Trois pactes successifs (juillet 1977, juillet 1978, juillet 1979) pour l'emploi des jeunes viennent tenter de remédier à l'insuffisant niveau de formation caractérisant la population

(1) « *Quarante ans de politique de l'emploi* », DARES, 1997.

juvénile au chômage¹. Ils « *marquent l'avènement des formules de sas qui multiplient les transitions entre la scolarité et la vie active* »².

Ces transitions vont dès 1981 s'organiser sous le terme *d'insertion* mis en valeur par le rapport de Bertrand Schwartz³, terme qui sera employé jusqu'à aujourd'hui pour caractériser l'action publique en direction des chômeurs jeunes et moins jeunes. Les élus locaux sont pour la première fois sollicités pour présider à l'animation de missions locales « jeunes » dont le rapport Schwartz a préconisé la création, leur vocation expérimentale étant de coordonner l'action au plan local des divers services publics concernés : éducation, formation, emploi, travail social, santé. Les premières partitions de la population des jeunes en catégories d'âge font leur apparition : 16-18 ans, 18-21 ans puis 21-25 ans, accompagnées d'une panoplie de « mesures » qui leur sont destinées selon leur ancienneté au chômage ou la durée écoulée depuis leur sortie de l'école. Les services de l'État conservent seuls le pouvoir de mettre en œuvre ces différentes mesures, mais les missions locales doivent servir de point d'appui à leur mobilisation, à partir de la fonction d'accueil des jeunes dévolue à ces missions. Le « partenariat » et la coordination sont promus comme nouvelles méthodes de l'action publique, du moins au plan local.

Cette politique d'insertion des jeunes est mise en œuvre dans le contexte plus général des 39 heures et des préretraites, mesures dont on attend qu'elles viennent réduire le nombre croissant des chômeurs. La rigueur de 1983 diminue le volume des préretraites ; elle est suivie en 1984 d'une nette détérioration des conditions d'indemnisation du chômage et d'un recentrage des politiques d'emploi sur les jeunes et les chômeurs de longue durée. Un accord national interprofessionnel du 22 octobre 1983 introduit les contrats de qualification et d'adaptation ainsi que les stages d'initiation à la vie professionnelle financés en partie par les cotisations des employeurs. Cet accord fait des partenaires sociaux un acteur important des politiques publiques « jeunes », dont l'implication ne se démentira pas dans la durée.

Ces nouvelles interventions, comme les mesures de politique publique de l'emploi alors prises en direction des entreprises du secteur marchand, ne

(1) *Les flux de sorties scolaires sans diplôme sont alors de l'ordre de 200 000, soit 25 % du flux total.*

(2) *Service des études et des statistiques du ministère du Travail, évaluation dirigée par Jean-François Colin, mai 1978, non publiée.*

(3) *Bertrand Schwartz, « L'insertion professionnelle et sociale des jeunes », rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1981.*

parviennent cependant pas à tenir avec fermeté les objectifs de contre-sélectivité du marché du travail qu'elles affichent. Un complément leur sera adjoint par la création des travaux d'utilité collective (TUC) en octobre 1984, réservés au secteur non marchand et accessibles, au moins dans un premier temps, à des jeunes sous le statut de stagiaires de la formation professionnelle. Diverses mesures sont expérimentées en direction des jeunes « en grande difficulté », comme le recours aux entreprises intermédiaires.

Le changement de majorité politique en 1986 consacre la nécessité d'un « traitement social du chômage » aussi bien pour les jeunes que pour les adultes. La suppression des entreprises intermédiaires est organisée au profit de l'émergence des associations intermédiaires, destinées à favoriser la création d'emplois dont la solvabilité n'est pas ou peu assurée dans le secteur marchand. L'importance croissante du chômage des jeunes conduit à la multiplication des divers types d'actions et notamment au renforcement des stages, si bien qu'au cours de l'année 1986 plus d'un million de jeunes ont bénéficié d'une mesure alors que le flux de sortie scolaire est de 800 000 environ. Ces interventions massives permettent ainsi la stabilisation ou la diminution du nombre des chômeurs jeunes inscrits à l'ANPE ¹.

La période 1988-1990 est marquée par une amélioration sensible de la situation du marché du travail, elle bénéficie aux jeunes mais ne parvient pas à enrayer la hausse du chômage de longue durée. Cette embellie du marché du travail entraîne une intensification de la politique de l'emploi dans le secteur marchand pour « accompagner la croissance » (création des contrats de retour à l'emploi). La création en décembre 1988 du revenu minimum d'insertion (RMI) procure aux plus nécessiteux un complément de revenu et la perspective d'un contrat d'insertion sous la conduite de commissions locales organisées en relation avec les départements. Ouvert aux seuls jeunes de moins de 26 ans ayant charge de famille, le RMI n'affecte que marginalement la situation des jeunes. Dans le secteur « non marchand », les travaux d'utilité collective (TUC), dont l'attractivité s'était considérablement réduite, sont transformés par la loi du 19 décembre 1989 en contrats emplois solidarité (CES) rémunérés sur la base du SMIC à mi-temps et pour des durées limitées. L'État assure la majeure partie de leur rémunération.

(1) Ce chiffre cependant ne saurait être pris pour indicateur du besoin d'emploi exprimé par les jeunes ; une partie d'entre eux ne s'inscrit pas à l'ANPE en raison de l'absence de droits à l'indemnisation du chômage.

L'année 1991 marque le retournement d'une situation qui n'aura été qu'une embellie en France. Les débats sur le coût du travail s'amplifient. Il s'agit alors d'enrichir la croissance en emploi par le développement du temps partiel (abattement de 30 % sur les cotisations patronales de Sécurité sociale en 1992). La loi quinquennale pour l'emploi de décembre 1993 vient parfaire une série de mesures d'allègement du coût du travail adoptées dans le courant de cette même année. Le projet de contrat d'insertion professionnelle (CIP), dérogeant au SMIC pour les jeunes, provoque une vaste protestation au terme de laquelle le projet est abandonné au profit de l'allocation pour l'emploi des jeunes (APEJ), elle-même abandonnée depuis. Les partenaires sociaux adoptent en 1992 une nouvelle convention d'indemnisation du chômage qui durcit les conditions de cette indemnisation en introduisant un principe de dégressivité du montant des indemnités et une obligation de produire des références de travail sur une plus longue période, privant ainsi une partie des travailleurs précaires d'un droit à indemnisation. Ces restrictions conduites dans un esprit d'économie et de « bonne gestion » ont des effets d'éviction des jeunes, plus fréquemment recrutés sous des contrats de courte durée (CDD, intérim). Au début de la même année, la suppression de l'allocation d'insertion destinée aux primo-demandeurs d'emploi vient alourdir le nombre des demandeurs d'emploi jeunes non indemnisés.

Malgré ces politiques restrictives, liées à une mauvaise conjoncture et à un contexte budgétaire très contraint, un jeune sur deux dans les cinq ans qui suivent sa sortie de l'école bénéficie à un moment de son parcours d'une des nombreuses mesures de la politique de l'emploi.

L'année 1997 voit une forme de rupture intervenir avec les « emplois-jeunes » créés dans le cadre du programme « Nouveaux services, emplois-jeunes » et dont les caractéristiques diffèrent de celle des emplois aidés du passé : ce n'est plus un motif d'insertion qui est mis en avant, mais la création d'une activité répondant à des besoins collectifs non satisfaits. À l'inverse des TUC, qui obéissaient à une finalité semblable, il s'agit de contrats de travail d'une durée de cinq ans au moins, généralement à temps plein et rémunérés selon les normes en vigueur, c'est-à-dire au moins au niveau du SMIC.

Cette longue série de variations dans les politiques de l'emploi intéressant les jeunes traduit des hésitations sur la nature du diagnostic et sur la manière d'y remédier. Ces fluctuations des modes d'intervention témoignent aussi d'un flou croissant sur la définition de la cible « jeune » elle-même qui, au cours des années 90, s'est élargie aux moins de 26 ans et même aux moins de 30 ans dans la plupart des mesures. Tandis qu'ils mettaient en avant de nouvelles priorités sur les « jeunes issus de quartiers à l'habitat social dégradé » avec les CES et les

emplois-ville, les dispositifs de la politique de l'emploi comptaient de plus en plus de jeunes qualifiés et de moins en moins de jeunes non qualifiés. Mais plus encore, les effets combinés de l'accumulation des mesures dans le temps, du changement fréquent des objectifs poursuivis, des ajustements des interventions publiques à la conjoncture tant du marché du travail que des contextes budgétaires, produisent au total une impression de brouillage. Au bout du compte, ces adaptations successives à des transformations probablement plus structurelles du travail lui-même et de son marché se soldent par un sentiment d'insatisfaction partagé par les acteurs, publics et privés, des politiques d'emploi.

- Des résultats certains, une évaluation malaisée

Les études réalisées à partir du CEREQ montrent que ces mesures limitent le chômage des jeunes non bacheliers en début de vie active. En revanche, elles génèrent d'importants effets de « substitution » dans les embauches, les employeurs accordant souvent leur préférence, pour un même poste de travail, à un jeune dont le recrutement sera accompagné d'une mesure d'aide, au détriment d'un candidat dont ce n'est pas le cas et dont ils auraient plutôt fait le choix sur la base d'autres critères. Ces effets de substitution, estimés à une proportion de 70 % dans l'emploi privé, jouent de plus en plus en faveur des bénéficiaires les mieux formés. Si elles ont un effet réel en terme de discrimination en modifiant l'ordre de la file d'attente du chômage, les mesures de la politique de l'emploi les plus efficaces tendent en effet à « aimer » les jeunes les plus diplômés.

Ainsi pour certains observateurs, sans parvenir à contrecarrer réellement la sélectivité du marché du travail, et notamment le rôle du diplôme dans cette sélectivité, la politique de l'emploi conduit parfois à organiser les trajectoires des jeunes dans une espèce de circuit fermé, ensemble cohérent de dispositifs articulés les uns aux autres. On ne peut pas dire pour autant qu'elle contribue, sinon dans de faibles proportions, à la création nette d'emplois. Enfin, les effets d'aubaine qui s'y attachent limitent fortement l'effet qualitatif recherché au travers de ces mesures, au profit d'un effet quantitatif.

Les mesures de la politique de l'emploi, ainsi qu'on vient de l'évoquer, sont étroitement liées à la conjoncture du marché du travail : avec la baisse du chômage et les créations d'emplois récemment constatées, il semblerait que

plusieurs dispositifs se soient recentrés avec succès sur des publics plus défavorisés¹.

Dans le cadre des contrats de qualification, l'acquisition d'un diplôme ou d'un titre est fréquente : 62 % des jeunes en contrat de qualification obtiennent un titre ou un diplôme dans les deux ans qui suivent leur entrée dans le dispositif (selon les panels de la DARES). L'effet de sécurisation des trajectoires au terme de la mesure est, quant à lui, très incertain, soit que les entreprises utilisent celle-ci comme un instrument de flexibilité doublé d'une réduction de coût salarial, soit que l'employeur public ou associatif ne dispose pas de ressources suffisantes pour pérenniser l'emploi aidé auquel il a eu recours. Les panels du CEREQ montrent que, du point de vue de la sécurisation des trajectoires, l'effet est surtout sensible pour les mesures du secteur marchand, avec une différence nette entre les trajectoires à l'issue d'une ou de plusieurs mesures, les difficultés d'intégration étant plus grandes dans le second cas.

La question de l'amélioration de l'évaluation des mesures par l'utilisation de panels individuels divise les spécialistes. Tout montre en effet que l'accès aux « bonnes mesures » est lui-même très sélectif. Le biais de sélection qui en résulte rend délicat le raisonnement « toutes choses égales par ailleurs » qui permettrait de mettre en évidence l'impact net de la mesure. Pour autant, la multiplicité des usages qui sont faits de ces dispositifs par les employeurs justifierait de ne pas s'en tenir à un raisonnement en moyenne. Il conviendrait d'encourager dans la conduite des évaluations (dont il faut par ailleurs souligner qu'elles sont généralement de qualité) le recours, encore trop rare, à des méthodes combinant études de trajectoires et analyses des comportements d'acteurs (jeunes, intermédiaires, employeurs, pouvoirs publics, partenaires sociaux).

L'effet incertain de ces mesures sur la sécurité des trajectoires met en cause l'une des hypothèses sur lesquelles elles sont fondées. En effet, la représentation la plus courante est que le passage du non-emploi à l'emploi est difficile, mais qu'une fois le passage franchi, on est présumé avoir rejoint le sort de la main-d'œuvre en activité. Or, tel n'est pas toujours le cas. La concentration de l'effort public, dans les politiques d'emploi des jeunes, sur l'obstacle que constitue la

(1) Anne Belleville et Christine Charpail, « Maintien dans l'emploi ou retour au chômage à l'issue d'un contrat initiative-emploi : le poids de la conjoncture économique », « Premières synthèses », DARES, n° 44.2, novembre 2000 ; voir aussi Ruby Sanchez, « Les contrats de qualification et d'adaptation en 1999 », « Premières synthèses », DARES, n° 44.2, octobre 2000.

frontière à franchir entre le chômage et le travail ne parvient pas à endiguer l'incertitude de leurs trajectoires. Il faut cependant distinguer les politiques très ciblées sur un public en difficulté de celles dont un tel ciblage est moins accentué. Il s'avère que les emplois aidés du secteur privé sont beaucoup moins contre-sélectifs que ceux du secteur dit « non marchand » (collectivités territoriales, établissements publics, associations et sociétés délégataires de services publics). Il semble bien qu'une segmentation se soit mise en place entre les emplois aidés du secteur privé, assurant dans l'ensemble de bonnes trajectoires professionnelles à des jeunes qui pourraient trouver leur place sur le marché du travail, et les contrats aidés du secteur non marchand, accordant une première expérience professionnelle ou une remise en condition d'emploi à des jeunes plus éloignés de l'emploi avec une probabilité plus faible d'accès durable à l'emploi stable et des phénomènes de stigmatisation¹. Cet aspect souvent rencontré de la relation entre objectifs de contre-sélectivité et effets de stigmatisation explique pour partie les fluctuations des politiques publiques qui tantôt desserrent l'étau de la contre-sélectivité, tantôt le resserrent tout en cherchant à s'adapter aux variations de la conjoncture du marché du travail. Ce faisant, la politique de l'emploi a participé à la production d'une norme d'emploi pour les jeunes consacrant l'instabilité de leurs parcours professionnels.

Des infléchissements progressifs ont été apportés à ces mesures dans le but de répondre à l'objectif de sécurisation des trajectoires : c'est notamment le cas du programme PAQUE² auquel a succédé le programme TRACE³, après l'expérience des IPIP⁴. Mais la principale novation porte sur le programme « Nouveaux services, emplois-jeunes », dans lequel la durée de cinq ans minimum des contrats et l'aide publique visent à répondre à un objectif de sécurité dans la durée. Il faut toutefois noter que, dans une large majorité, les contrats n'introduisent pas d'autre critère que celui de l'âge. Il eût été en effet délicat de supposer que des nouveaux emplois puissent être créés uniquement pour des « jeunes en difficulté ».

Lorsque ces politiques visent à répondre à un objectif de formation complémentaire, deux grands types de mesures sont utilisés. Le premier type consiste en des stages de formation post-scolaires, dont la gestion est désormais

(1) Michaël White, « Information et chômage des jeunes », « Sociologie du travail », vol. XXXII, n° 4, Dunod, 1990.

(2) Programme d'accompagnement à la qualification et à l'emploi.

(3) Trajectoire d'accès à l'emploi.

(4) Itinéraire personnalisé d'insertion professionnelle.

confiée aux régions, destinés à permettre aux jeunes sortis de l'école sans diplôme ou avec un diplôme obsolète d'acquérir une qualification utile sur le marché du travail. Le second fait usage de contrats de travail en alternance où se succèdent des périodes de formation et des périodes de travail auprès d'un employeur. Cette seconde formule, inspirée du système dual allemand¹, emprunte les contrats d'apprentissage à la formation initiale et les contrats de qualification, d'adaptation ou d'orientation à la formation continue des salariés.

Les stages, conduits par des organismes de formation, font appel, pour partie de leur temps, à l'alternance, mais avec une moindre implication de l'entreprise qui se doit d'accueillir et d'initier le stagiaire à ses activités sans autres obligations. La rémunération des stagiaires est généralement assurée sur crédits publics en fonction de l'âge.

L'évaluation de cette politique à visée de formation complémentaire est particulièrement malaisée en raison de la pluralité de ses objectifs : prendre en charge les jeunes les plus en difficulté, les doter d'une qualification utile, de façon à ce qu'ils trouvent un emploi stable correspondant à leurs aspirations. L'accès, dans ce cadre, aux diplômes que ces jeunes n'ont pas pu acquérir à l'école reste un fait minoritaire, sauf à opérer une forte sélection à l'entrée en formation, ce qui est contradictoire avec l'objectif recherché. Enfin, l'emploi trouvé au terme de la formation supposerait une étroite coordination avec les partenaires sociaux, ce qui n'est pas toujours le cas. Ces derniers, en charge de la gestion des fonds de l'alternance et tout particulièrement des sommes consacrées aux contrats de qualification, ne parviennent pas à tenir des objectifs de contre-sélectivité dans une gestion très majoritairement nationale et donc délicate à coordonner aux plans régional et local.

En revanche, l'entrée dans un stage est souvent pour un jeune en difficulté le seul moyen d'accéder à des ressources au travers de la rémunération attachée au stage, en attendant d'éventuels gains salariaux. L'existence de ces dispositifs a d'ailleurs été invoquée par les parlementaires pour ne pas étendre aux jeunes l'accès au RMI.

Le développement des contrats d'apprentissage et de qualification, souhaité à la fois par l'État et les régions, progresse mais à un rythme qui reste modéré, en raison de la modification des pratiques qu'un tel développement implique. La

(1) Elle reprend aussi les propositions au ministre du Travail et des Affaires sociales contenues dans le rapport « Donner un nouvel élan à la formation professionnelle » de Michel de Virville (1996, non publié).

dualité du système de gestion de ces contrats (contrats d'apprentissage d'un côté, contrats de qualification de l'autre), héritée d'une distinction vivace entre formation initiale et formation continue, handicape la nécessaire cohérence de l'action au plan local. En outre, si l'orientation vers l'apprentissage dans le cadre de la formation initiale peut contribuer à la construction de véritables parcours de formation initiale et continue - à condition que l'apprentissage cesse d'être pour le secteur éducatif un choix de second rang -, il n'en va pas de même pour les contrats de qualification dont l'utilisation par certaines entreprises comme simple instrument de réduction des coûts salariaux organise une dérive préjudiciable au système dans son ensemble.

Enfin, l'alternance reste encore marquée par une vision dichotomique entre, d'un côté, un organisme de formation qui serait seul ou principalement investi de la mission de former et, de l'autre, une entreprise considérée comme le simple lieu d'application des apprentissages. L'étroite coordination d'acteurs partageant la responsabilité de la construction de compétences acquises à la fois par la formation et l'expérience n'est encore que faiblement réalisée. Cette coordination supposerait à tout le moins une stabilité des dispositifs. Or la variabilité qui les affecte aux plans législatif et réglementaire s'oppose à la conclusion lente et progressive des compromis d'acteurs sur lesquels repose le succès de l'alternance.

Pourtant, l'alternance n'est pas un gadget, ni une solution de repli quand les autres voies ont échoué. Elle s'inscrit dans un objectif de professionnalisation de la formation et contribue à faire évoluer positivement les représentations et les modalités de la relation formation-emploi. Permettant aux jeunes de se former au sein des entreprises, elle donne crédibilité et légitimité à la professionnalisation de leur formation. Face à l'expérience souhaitée par les employeurs dans le cadre d'une embauche, elle permet au jeune de connaître le monde de l'entreprise et sa culture propre et de valider une mise en pratique de ses compétences. Elle permet d'établir une cohérence entre la formation dispensée dans un centre dont c'est la mission et celle reçue dans l'entreprise, de confronter les contenus de formation aux exigences de l'emploi et de donner aux jeunes les compétences et « savoir-être » requis dans le monde du travail pour une bonne insertion dans l'emploi.

Toutefois, le tutorat dans l'entreprise requiert des compétences spécifiques : les tuteurs devraient recevoir une formation pédagogique afin d'être en capacité de transmettre leur savoir-faire et d'aider le jeune à construire le sien, mais aussi son « savoir-être » dans une situation professionnelle. L'alternance doit donner au jeune la possibilité d'être formé à la fois par l'école et l'entreprise et non d'être utilisé comme main-d'œuvre d'appoint. De même, le jeune doit être

maintenu, dans l'entreprise, dans un statut de stagiaire de la formation, avec des droits et des devoirs ; il ne peut être enfermé dans une réalité économique de production du moment et de l'endroit. Les objectifs de l'école et de l'entreprise doivent être confrontés pour être complémentaires : la concertation doit porter sur les contenus, les activités proposées et le mode de validation des acquis.

Les avancées, aujourd'hui significatives, de l'alternance sous contrat de travail ne manqueront pas de reposer la question de la rémunération des jeunes qui choisissent cette voie pour acquérir une qualification professionnelle. La règle appliquée en la matière est que le salaire du jeune déroge aux règles générales et conventionnelles. En droit, il varie entre 30 % et 75 % du SMIC, en fonction de l'âge du jeune salarié et de son ancienneté dans le contrat. Ces dispositions anciennes sont issues des règles de l'apprentissage qui à l'origine accueillait des jeunes dès la fin de l'obligation scolaire - à 14 ans puis à 16 ans -. L'abattement était justifié tout à la fois par le fait que l'apprenti n'avait aucune expérience du monde du travail et aussi par le fait qu'il conservait une partie de son activité à des périodes de formation dans le centre d'apprentissage.

L'application de ces dispositions peut soulever des problèmes, en particulier quand l'alternance s'adresse à des jeunes plus âgés, disposant parfois d'une réelle expérience antérieure et qui se préparent à des qualifications supérieures au niveau V. En période de reprise, les entreprises peuvent d'ailleurs être amenées à tirer les conséquences de ces évolutions en proposant de rémunérer les jeunes au SMIC, voire au minimum conventionnel, pour les postes qu'ils occupent ; elles renoncent dans ces cas à bénéficier pleinement de l'abaissement du coût du travail que permettent les dispositions légales. Toutefois peut-on en rester en la matière au simple jeu du marché ou ne conviendrait-il pas de tirer les conséquences des évolutions, au demeurant positives, de la pratique de l'alternance ? Le choix qui a été fait de ne pas appliquer cet abattement salarial, lors de l'extension du contrat de qualification aux « adultes » de plus de 25 ans, ne peut qu'inciter à poser la question.

Le système éducatif n'est pas resté indifférent à l'utilité de mêler formation en centre de formation et formation en situation réelle de travail. Ainsi l'Éducation nationale, qui avait commencé à expérimenter dans les GRETA les premières formations à destination de jeunes en difficulté dès les années 70, va-t-elle progressivement, particulièrement à partir de 1984, mettre en place des cycles de formation par alternance (CIPPA) dans le cadre du programme « 60 000 jeunes ». En 1986, elle crée un dispositif spécifique chargé de coordonner et d'animer tout un ensemble d'actions orientées de manière spécifique vers les jeunes sortis du collège ou du lycée professionnel sans diplôme : c'est le dispositif d'insertion des jeunes de l'Éducation nationale (DIJEN). À la fin de la

décennie, l'alternance se développe au sein de l'école : modules de reprise d'examen (MOREA), formations complémentaires d'initiative locale (FCIL), etc. Par ailleurs de nombreuses filières de formation incluent désormais des obligations de stages en entreprises sous statut scolaire, notamment les baccalauréats professionnels récemment créés. Les jeunes n'y sont pas rémunérés et l'entreprise supporte des coûts d'encadrement parfois importants. En revanche, il convient de souligner qu'il n'est pas rare que des jeunes nouent avec les entreprises qui les abritent des relations qu'ils feront ensuite valoir dans leur recherche de travail.

La coopération ainsi amorcée entre l'appareil scolaire et le milieu des entreprises est sans doute à poursuivre, mais doit-on en rester au constat que les mêmes situations de formation et de travail peuvent être alimentées par des dispositifs différents et non coordonnés tant au plan national que territorial ? Au-delà, l'usage semble-t-il important des stages, rémunérés ou non, que nombre de jeunes considèrent comme un passage obligatoire pour alimenter leur CV, est une question encore mal élucidée. Elle mériterait une meilleure maîtrise collective pour éviter que la loi du moindre coût pour l'entreprise ne l'emporte sur toute autre considération.

- Le passage de l'école à l'emploi : un bilan contrasté et paradoxal

Les modes d'articulation entre le système éducatif et le système productif qui conditionnent le passage de l'école à l'emploi ont ainsi joué un rôle déterminant dans la configuration de la jeunesse et la situation des jeunes. Le développement de ces interventions publiques, dont on vient de présenter les principaux traits, peut être interprété comme une tentative de faire évoluer le « modèle français » d'insertion des jeunes¹ qui s'était structuré tout au long des Trente glorieuses mais dont les racines sont sans doute beaucoup plus anciennes.

Le bilan de cette tentative est contrasté et à bien des égards paradoxal.

L'extension du système éducatif a contribué fortement à une massification de la scolarité au lycée et désormais à l'université, c'est ce mouvement que l'on qualifie « d'allongement des études ». Elle s'est accompagnée d'un renforcement des relations entre le système éducatif et le système productif avec

(1) Cf. *Éric Verdier, « L'insertion des jeunes « à la française » : vers un ajustement structurel ? », op. cit. Dans les développements qui suivent, on s'appuie largement sur l'analyse que propose cet auteur et qui ont en partie guidé les travaux de l'atelier 1, consacré à la question du passage de l'école à l'emploi.*

la mise en place des filières technologiques et professionnelles au lycée et à l'université et avec le développement, enfin significatif, de l'alternance sous ses deux formes « privilégiées » que sont le contrat de qualification et le contrat d'apprentissage, ce dernier étant désormais ouvert à tous les niveaux de qualification.

Cette transformation du système éducatif engagée dans les années 80 et dont les effets en termes de relèvement du niveau global de qualification étaient déjà manifestes dès le début des années 90 a abouti à faire baisser très rapidement le taux d'activité des jeunes et, par là même, a « objectivement » contribué à limiter le chômage des jeunes. Elle n'a cependant pas eu pour résultat ni de favoriser la mobilité sociale ni de « rapprocher » efficacement les jeunes de l'emploi.

Pour 80 % des jeunes, l'accès à l'emploi se fait sur des formes d'emploi « atypiques », intérim, CDD, emplois aidés. La stabilisation dans l'emploi est très progressive et ne s'opère en moyenne qu'à l'approche de 30 ans. Cette « *transition professionnelle* », ainsi que la qualifie José Rose ¹, est toutefois très différente selon le niveau et la nature du diplôme. Elle se traduit, pour les jeunes les moins diplômés, par l'entrée dans des carrières de précarité durables et, pour une fraction d'entre eux, conduit à l'exclusion professionnelle. Ainsi se dessine un véritable éclatement des sorts sociaux.

Cette transition professionnelle s'accompagne de phénomènes de « déclassement », c'est-à-dire soit d'un écart entre les niveaux de qualification et les emplois occupés soit d'une faiblesse relative des niveaux de rémunération.

Ces évolutions s'expliquent, à un premier niveau, par la situation globale du marché du travail, défavorable aux demandeurs d'emploi durant toutes ces années. Elles renvoient aussi aux transformations du système productif.

Si le chômage des jeunes a pu être interprété comme un mécanisme « *d'exclusion sélective* » ², les travaux qui ont été conduits à la demande de la commission « Jeunes et politiques publiques » (en particulier l'étude réalisée par l'IRES sous la direction de Florence Lefresne) ont montré que désormais la précarisation des parcours d'emploi traduisait le fait que les jeunes « expérimentaient », en tant que « débutants » sur le marché du travail, les

(1) José Rose, « *Les jeunes face à l'emploi* », Desclée de Brouwer, 1998.

(2) In Éric Verdier, *op. cit.*

- Chapitre II -

nouvelles formes de relations d'emploi qui ont été mises en place pour faciliter la flexibilisation recherchée par le système productif.

Cette évolution n'est d'ailleurs pas propre à la France. Les travaux récents de l'IRES¹ ont montré que dans la plupart des pays d'Europe les jeunes se retrouvaient dans cette même situation singulière par rapport aux transformations du système productif.

L'éclairage qu'apportent ces travaux aux difficultés d'accès et de stabilisation dans l'emploi des jeunes amène à faire l'hypothèse que l'on serait en présence d'un effet de génération.

La prise en compte de l'émergence de ces nouvelles relations d'emploi, qui renvoient à la restructuration à l'œuvre du marché du travail, donne une autre perspective aux constats qui ont été faits concernant la portée et les limites des politiques d'insertion professionnelle des jeunes. Ces politiques ont reposé dans une grande continuité sur un effort, indispensable, de formation mais aussi sur un abaissement du coût du travail dont l'efficacité divise, aujourd'hui encore, experts et partenaires sociaux². Elles n'ont guère prise sur les transformations structurelles du marché du travail.

Le relèvement global du niveau de qualification permet certes aux entreprises d'embaucher des salariés disposant d'une capacité d'adaptation plus grande, ce qui, bien évidemment, constitue un atout. Mais la succession de contrats courts, même si elle débouche pour nombre de jeunes sur des formes progressives de stabilisation dans l'emploi, ne facilite pas la valorisation des qualifications initiales et l'acquisition rapide de compétences. La précarisation de l'emploi rend difficile la mise en forme d'un projet professionnel, dans le même temps elle constitue un risque de déperdition, de dilution de l'investissement initial.

Ainsi les transformations rapides du système productif et la réorganisation à l'œuvre du marché du travail ont contrarié la portée de cet investissement en provoquant une rigidification du modèle français d'insertion à travers une fuite en avant dans la recherche de diplômés toujours plus élevés. Ces diplômés

(1) Voir notamment « Jeunes sur le marché du travail en Europe », « Revue de l'IRES » n° 31, automne 1999.

(2) Cf. notamment : CSERC, « Les inégalités d'emploi et de revenu, les années 90 », La Documentation française, 1996 ; Pierre Roger, « Vers l'État charitable ? » Les Éditions de l'Atelier, janvier 2000 ; André Gauron, « Formation tout au long de la vie », Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 1^{er} trimestre 2000.

fonctionnent comme une assurance vis-à-vis des incertitudes. Ils « *tendent, de plus en plus, à être des filtres d'aptitudes générales plutôt que des signaux du niveau potentiel de productivité* »¹.

Ce relèvement global du niveau de qualification a contribué aussi à creuser un écart entre la nouvelle génération et la précédente. Cet écart, ainsi que les formes actuelles de mobilisation de la main-d'œuvre juvénile dans une période de chômage de masse, ne sont sans doute pas sans incidence sur l'évolution générale de la gestion de la « ressource humaine » et notamment sur le recentrage de la formation continue sur des actions consacrées à l'adaptation aux postes de travail. Ainsi que le souligne André Gauron dans son rapport sur « la formation tout au long de la vie »², cette évolution des actions de formation continue s'éloigne de la logique de promotion sociale qui avait marqué la période du modèle fordiste et inspiré la loi de 1971.

Ce relèvement global du niveau de qualification des nouvelles générations est un élément de la recomposition des relations intergénérationnelles dont on n'a pas suffisamment perçu la portée, tant on s'est focalisé jusqu'à présent plutôt sur la redistribution des richesses entre générations et sur l'amplification des transferts au sein de la sphère familiale.

La décrue, dès à présent significative, du chômage des jeunes devrait sans doute s'amplifier dans les mois et les années à venir sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs : l'évolution de la population active, les besoins de renouvellement de main-d'œuvre dans certains secteurs, le retour à une croissance forte, le développement de nouveaux secteurs d'emploi dans lesquels les arbitrages entre générations ne se poseront pas de la même manière que dans les secteurs traditionnels, dans la mesure où « être jeune » constitue une qualité en soi au regard des activités développées par ces nouveaux secteurs. Cette tendance peut, à l'évidence, entraîner de la part des jeunes et des entreprises de nouveaux comportements qui sont susceptibles de faire évoluer les modes d'articulation entre le système éducatif et le système productif. L'arbitrage entre la poursuite d'études et l'entrée sur le marché du travail se posera en d'autres termes et les entreprises seront sans doute incitées à revoir les conditions proposées aux jeunes lors du recrutement.

(1) *Éric Verdier, op. cit.*

(2) « *Formation tout au long de la vie* », rapport cité pour le Conseil d'analyse économique.

En tout état de cause, l'allongement de la jeunesse qui résulte de la prolongation de la scolarité et de la précarisation des parcours d'emploi a étendu la période pendant laquelle les jeunes sont à la charge de leurs familles. Aujourd'hui l'essentiel d'une classe d'âge est dépendante financièrement des parents pendant de nombreuses années après l'âge de la majorité. Cette nouvelle donne a des conséquences substantielles sur le système de transferts financiers en direction des familles et des jeunes.

2. Le renvoi des jeunes aux familles ou la « familialisation » de la jeunesse

Les évolutions de la situation des jeunes au cours des vingt-cinq dernières années ont contribué au développement et à la complexification du système d'aide aux familles et aux jeunes. Ce système avait été conçu à une époque où la situation des jeunes se partageait entre les étudiants et les jeunes disposant d'un emploi stable « classique », partition qui reflétait largement la division de la société française en catégories sociales - catégories moyennes et aisées d'un côté, couches populaires de l'autre - et dont l'organisation du système éducatif rendait compte. À une époque aussi où n'existaient ni exclusion durable de l'emploi, ni situations intermédiaires et fluctuantes. Au fil du temps, sous l'effet des choix collectifs opérés et des contraintes budgétaires des finances publiques, les familles vont progressivement être davantage sollicitées dans la prise en charge de l'allongement de la jeunesse.

2.1. Le système d'aide aux familles et aux jeunes : contours et limites

Le système actuel comporte de nombreux volets relevant de champs d'intervention et de logiques hétérogènes. Dans une période caractérisée par un chômage de masse et des tensions fortes sur les finances publiques, ce système a eu à faire face à l'absorption des effets de la prolongation de la scolarité. Des aménagements ont été apportés à ces dispositifs qui ont consisté pour l'essentiel en une extension à de nouvelles catégories de jeunes - jeunes inactifs et jeunes actifs sans ressources - sans pour autant faire évoluer les fondements et l'économie de ce système.

Il est utile dans un premier temps de présenter l'économie générale du système ainsi que les principaux traits de son évolution.

2.1.1. *Le système d'aides : économie générale, bilan succinct*

- Les aides existantes

Le dispositif d'aide aux familles et aux jeunes comporte schématiquement quatre volets : les prestations familiales, les aides fiscales, les aides aux étudiants et les aides au logement ¹.

Les prestations familiales

Les allocations familiales (AF) sont versées à toutes les familles pour tout enfant à charge, à partir du deuxième jusqu'à l'âge de 20 ans à condition que celui-ci n'ait pas une activité rémunérée lui rapportant plus de 55 % du SMIC.

Le complément familial (CF) est versé à partir du troisième enfant sous conditions de ressources.

Leur montant global (AF + CF) s'élève pour 1998 à 79 milliards de francs (en francs courants) dont 16 milliards de francs correspondant au versement lié à la présence d'au moins un enfant majeur au sein de la famille ².

Plusieurs travaux ³ permettent d'établir une certaine baisse du niveau de vie des familles ayant de grands enfants, particulièrement lorsqu'elles perdent totalement leur droit aux prestations familiales (c'est-à-dire lorsqu'elles n'ont plus qu'un seul enfant âgé de moins de 20 ans). Cependant, cette perte n'a pas le même impact selon les niveaux de ressources des ménages ; celui-ci est plus marqué pour les catégories sociales les moins aisées.

Le supplément familial de traitement (SFT) est perçu par les agents de l'État, des collectivités territoriales, de la fonction publique hospitalière, des entreprises publiques, en plus des prestations familiales. Attribué dès le premier enfant, il est proportionnel aux salaires des agents. Le montant des dépenses

(1) Si l'on voulait être complet, il faudrait aussi mentionner les minima sociaux dont sont bénéficiaires les jeunes ou dont ils font bénéficier leurs familles, ainsi que les indemnités de chômage.

(2) Source : CNAF.

(3) Voir notamment Jean-Claude Ray, « Politiques familiales et jeunes adultes : le rôle de la baisse des prestations familiales dans l'évolution du niveau de vie des familles quand les enfants grandissent », communication au colloque portant sur la comparaison des systèmes de protection sociale dans les pays nordiques, Gilleje, septembre 1998.

publiques consacrées à ce supplément s'élève à 15 milliards de francs en 1998 (source : CNAF).

Claude Thélot et Michel Villac s'interrogeaient en 1998, dans leur rapport sur la politique familiale¹, sur la justification, dans le contexte actuel, d'une telle disposition². Il est permis en effet de souligner son caractère triplement inéquitable, d'abord comme avantage réservé aux seuls agents de la puissance publique, ensuite du fait de son indexation sur les salaires qui aboutit à ce qu'elle profite davantage aux plus « favorisés » de ses ayants droit, enfin en raison de son attribution dès le premier enfant, à la différence des allocations familiales.

Les dispositifs d'aide directe en faveur de l'éducation

Les aides aux familles et aux jeunes destinées spécifiquement à favoriser la scolarité et la poursuite des études³ reposent sur quatre dispositions principales : l'allocation de rentrée scolaire, les bourses collégiennes et lycéennes, les bourses de l'enseignement supérieur.

Le montant des bourses de l'enseignement supérieur s'est élevé en 1998 à 6,75 milliards de francs, en progression rapide de 16 % depuis 1995. Le plan social étudiant devrait amplifier cette évolution en relevant de 15 % le niveau moyen des bourses et en portant le nombre d'étudiants concernés de 24 % à 30 % (en 1999-2000, 28 % des étudiants perçoivent des bourses)⁴.

Le rapport Grignon (2000)⁵ constate l'efficacité des bourses étudiantes qui contribuent à mettre leurs bénéficiaires dans des conditions de vie et de poursuite des études qui apparaissent globalement plutôt satisfaisantes : peu

(1) Claude Thélot et Michel Villac, « Politique familiale, bilan et perspectives », rapport à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, mai 1998.

(2) Le SFT a été créé en 1941, sous le régime de Vichy, comme un sursalaire destiné à motiver les fonctionnaires de l'époque. Cette disposition a été validée et pérennisée à la Libération. Elle apparaît aujourd'hui quelque peu « datée »...

(3) La possibilité, aujourd'hui encore, de supprimer ou de mettre sous tutelle les prestations familiales en cas de non observation de l'obligation scolaire montre que la référence aux études n'a pas été complètement abandonnée dans la philosophie qui sous-tend le versement de ces prestations.

(4) Source : CNOUS.

(5) Claude Grignon, « Les étudiants en difficulté, pauvreté et précarité », Observatoire de la Vie étudiante, mai 2000.

d'entre eux sont considérés comme ayant des difficultés financières graves et ils sont moins nombreux à exercer en parallèle une activité professionnelle obligée et souvent pénalisante, dans les conditions actuelles de fonctionnement des universités, en termes de choix de filières et de déroulement de cursus.

Les aides au logement

Comme en matière d'éducation, les aides au logement peuvent prendre deux formes différentes : des aides directes - versées aux familles (dès le premier enfant et jusqu'à 21 ans) et (ou) aux jeunes - et le financement de services. Il est à noter que le « bouclage » des aides au logement et l'extension de l'allocation de logement social (ALS) à de nouvelles catégories de population a bénéficié ainsi directement aux jeunes (en particulier aux jeunes travailleurs et aux étudiants) au début des années 90. Au 31 décembre 1998, les aides au logement étaient attribuées à environ 1 800 000 jeunes adultes de moins de 30 ans (soit 31 % de l'ensemble des allocataires d'aides au logement). Parmi ceux-ci, un peu plus d'un million (dont environ la moitié d'étudiants) percevaient l'ALS et 500 000 autres (dont un quart d'étudiants) l'aide personnalisée au logement (APL). Le montant global des aides au logement versées directement aux jeunes de moins de 30 ans peut être estimé à 19 milliards de francs (soit 26 % des masses globales consacrées aux aides au logement), dont 5 milliards sont versés à des jeunes étudiants ¹.

Le versement de l'ALS aux étudiants se fait sur la base de leurs ressources propres ² sans tenir compte de celles de leurs ressources des parents ou des transferts financiers dont ils bénéficient éventuellement de la part de leurs ascendants. Le niveau de cette allocation ne change rien à la question que soulève le principe même de son attribution aux étudiants, sur ces bases ³. L'allocation en effet ne solvabilise pas complètement, en règle générale, la dépense de logement, aussi l'accès pour les étudiants à un logement indépendant suppose-t-il par ailleurs une aide de la famille, ce qui amène certains à voir dans cette allocation un avantage consenti aux familles aisées.

(1) Source : CNAF.

(2) En cas de faibles ressources ou d'absence de ressources, sur la base d'un plancher fixé à 24 000 F pour les étudiants boursiers et à 25 500 F pour les étudiants non boursiers.

(3) Il convient de signaler que le versement de l'ALS est devenu incompatible avec le statut d'enfant à charge au titre des prestations familiales, mais qu'il reste compatible avec le statut d'enfant à charge au titre de la fiscalité.

Les aides fiscales

Parmi les quatre principales aides fiscales à la famille liées à la présence d'enfants mineurs ou majeurs, le quotient familial, la déduction des pensions alimentaires et la déduction forfaitaire d'impôt pour frais de scolarisation ne bénéficient qu'aux ménages payant l'impôt sur le revenu. La quatrième correspond aux abattements des bases de la taxe d'habitation décidées par les collectivités territoriales (qui concernent a priori tous les ménages), ainsi qu'aux déductions ou exonérations de cet impôt local dont peuvent bénéficier les ménages les plus modestes.

Le quotient familial permet aux ménages ayant un enfant de moins de 21 ans - ou de moins de 25 ans s'il poursuit des études - de bénéficier d'une demi-part supplémentaire (ou d'une part pour le troisième enfant). En contrepartie, les revenus éventuellement perçus par l'enfant sont rajoutés aux revenus du foyer fiscal - sauf pour les apprentis dont les revenus ne sont pris en compte que s'ils excèdent 55 % du SMIC¹. Les ménages peuvent renoncer au rattachement de leur enfant majeur et opter pour le versement d'une pension alimentaire. Enfin, quotient familial et pension alimentaire ont été complétés par une réduction d'impôts pour frais de scolarité fixée forfaitairement à 400 francs par enfant fréquentant le collège, 1 000 francs pour les lycéens et 1 200 francs pour les étudiants. Il convient de souligner que la réduction forfaitaire liée aux études est un avantage accordé aux seuls ménages payant l'IRPP, même s'il est vrai qu'en contrepartie l'allocation de rentrée scolaire est soumise à condition de ressources.

Globalement, la moins-value fiscale liée à l'application du quotient familial (nombre de parts liées à la présence d'enfants mineurs ou majeurs) s'élevait à 64 milliards de francs en 1996². En 1999, la moins-value fiscale liée à l'application du quotient familial (nombre de parts liées à la seule présence d'enfants majeurs) est estimée à environ 13 milliards de francs, dont 10,8 milliards pour les seuls enfants majeurs étudiants. S'agissant de la pension alimentaire, la moins-value fiscale est de 2,7 milliards. La réduction d'impôts pour frais de scolarité a bénéficié à 784 000 familles ayant un enfant majeur à

(1) Cette disposition n'est pas applicable aux rémunérations perçues par les stagiaires, les bénéficiaires d'un CES ou d'un contrat de qualification, ni aux autres revenus tirés d'emplois précaires ou à temps partiel.

(2) Source : rapport Thélot - Villac.

charge pour un coût global de 1,1 milliard de francs, sur environ 3 milliards pour l'ensemble des jeunes scolarisés mineurs ou majeurs ¹.

Comme le souligne le rapport Thélot - Villac, les dispositions relatives au quotient familial, qui sont une spécificité française, font l'objet de divergences d'appréciation liées à l'interprétation des fondements mêmes de cette mesure. La vision la plus communément mise en avant est qu'il s'agit là d'une aide à la famille qui a un caractère fortement anti-redistributif non seulement parce qu'elle ne profite qu'aux ménages qui paient l'impôt sur le revenu, mais en outre parce qu'elle est croissante avec le revenu des ménages ². À cette vision s'en oppose une autre selon laquelle il ne s'agit pas là d'une économie d'impôt mais d'un mécanisme qui intègre, dans le calcul de l'impôt progressif, les facultés contributives de chaque ménage - c'est-à-dire le niveau de vie du ménage en tenant compte de sa composition.

- L'évolution du système : bilan succinct

On ne peut qu'être frappé par la grande stabilité qui marque le système d'aide aux familles et aux jeunes et, particulièrement, le système des prestations familiales jusqu'au début des années 90.

Cette stabilité est tout d'abord celle des limites d'âge pour définir la notion d'enfant à charge au sens de la législation familiale. Depuis la loi originelle de 1946, la règle générale est que les allocations familiales sont dues tant que dure l'obligation scolaire (14 ans en 1946, puis 16 ans en 1959). Si des catégories particulières sont prévues, c'est toujours en référence à la poursuite d'études : les apprentis ouvrent droit aux allocations familiales jusqu'à 17 ans (âge qui passera à 18 ans en 1962, puis à 20 ans en 1979), les étudiants jusqu'à 20 ans. On le voit, le système des prestations familiales s'inscrit clairement dans la logique d'un investissement éducatif. Le système d'aides fiscales se fondera sur la même logique, la condition de poursuite d'études est également retenue pour la définition de l'enfant à charge au sens de la législation fiscale.

Cette stabilité est également visible à travers l'inexistence de réévaluations des prestations familiales autres que celles liées à l'évolution du coût de la vie.

(1) Source : Direction de la législation fiscale, 1999.

(2) Le plafonnement de l'avantage lié à l'application du quotient familial a été créé en 1981. Ce plafond a été ramené en 1998 de 16 300 F à 11 000 F. Ce plafond n'est toutefois atteint par un ménage de salariés avec deux enfants qu'avec un revenu salarial de 462 000 F.

Pourtant la prolongation de la scolarité, les difficultés d'accès au marché du travail ont sensiblement augmenté les charges d'entretien des jeunes. Les allocations familiales ne permettent plus de compenser l'inflation des charges liées à l'allongement de la jeunesse. La prise en compte des ressources des familles ne va s'effectuer qu'à travers des prestations complémentaires, tel le complément familial, telle l'allocation de rentrée scolaire.

Les modifications apportées au système n'interviendront que tardivement au cours des années 90. Ces modifications sont de trois ordres : le report des limites d'âge pour le versement des prestations familiales et des aides au logement, la prise en compte de nouvelles catégories de jeunes non prises en charge antérieurement car ne suivant pas de formation, la définition de critères d'équité dans les conditions d'attribution des nouvelles prestations mises en place à la périphérie du système.

Le caractère tardif des aménagements apportés paraît surprenant. Comment l'expliquer ? Au-delà de la croyance dominante d'un retour possible à la « normale », l'explication la plus plausible repose sur le fait que l'économie du système français d'aides financières aux familles et aux jeunes - prestations familiales, quotient familial, bourses d'études... - a permis dans un premier temps d'absorber, de manière considérée somme toute comme satisfaisante, la première phase d'allongement de la scolarité. De plus, les dispositifs d'insertion professionnelle de grande ampleur qui ont été mis en œuvre ont pu être analysés comme un système de distribution de ressources en direction des jeunes de couches populaires qui avaient quitté précocement le système scolaire. Dès lors que les effets des mutations se sont aggravés, le système n'a pu résister à des aménagements nécessaires pour accompagner l'allongement de la jeunesse.

L'économie des dispositions qui ont été prises depuis quelques années traduit cependant la difficulté de trouver des arbitrages satisfaisants entre des préoccupations multiples dont le traitement relève de différents champs des politiques publiques.

2.1.2. Les limites actuelles du système d'aides

Les limites du système sont désormais mieux établies, grâce à la multitude de rapports qui ont été produits, en particulier depuis le milieu des années 90, et qui ont alimenté les débats publics récents - notamment dans le cadre des conférences annuelles de la famille -.

Une première série de travaux va remettre sur le devant de la scène la question des ressources des jeunes que le renvoi des jeunes adultes à la charge de leur

famille avait fait passer au second plan. Adossée aux exploitations des enquêtes « emploi » de 1992 et 1997, une série de publications de l'INSEE¹ vient confirmer le creusement des écarts de ressources entre générations ainsi qu'à l'intérieur de la jeune génération. Les travaux de la CNAVTS sous la direction de Claudine Attias-Donfut² font de leur côté prendre conscience de l'importance des transferts privés au sein des familles et des inégalités très fortes que recèle le poids devenu déterminant de ces transferts. Par ailleurs des travaux nombreux portés par les milieux associatifs soulignent les situations dramatiques des jeunes sans soutien familial ou appartenant à des familles pauvres que le RMI et les alternatives au RMI destinées aux jeunes n'ont pas jusqu'à présent résorbées, comme le souligne en particulier le rapport de Marie-Thérèse Join-Lambert en 1998.

Une autre série de rapports vient décliner sur des registres divers le caractère peu redistributif du système d'aide aux familles et aux jeunes qui doit prendre en compte des configurations sociales très différentes de celles qui existaient à l'époque où il a été conçu. Ainsi les rapports de Bernard Cieutat³ et de Claude Grignon⁴, tout en signalant les effets très positifs des bourses aux étudiants, soulignent le caractère insuffisamment redistributif du dispositif global des aides diverses dont ils peuvent bénéficier. Le rapport Thélot - Villac (1998) met en exergue de son côté les limites redistributives de la politique familiale, que les rapports Fragonard⁵ et Codaccioni⁶ avaient signalées quelques années auparavant. L'extension programmée depuis la loi famille de 1994 du dispositif d'aide aux familles et aux jeunes vient en quelque sorte rendre plus aigües encore les limites reconnues de ce dispositif.

(1) « *Les trajectoires des jeunes : transitions professionnelles et familiales* », « *Économie et Statistique* », n° 283-284, INSEE, 1995. « *Les trajectoires des jeunes : distances et dépendances entre générations* », « *Économie et Statistique* », n° 304-305, INSEE, 1997.

(2) Claudine Attias-Donfut, « *Les solidarités entre génération* », Nathan, 1995.

(3) Bernard Cieutat, note au ministre de l'Éducation nationale sur les aides fiscales, 1996.

(4) Claude Grignon, *op. cit.*

(5) « *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion* », rapport de la commission présidée par Bertrand Fragonard dans le cadre de la préparation du XI^e Plan, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1993.

(6) Le rapport sur la famille de Colette Codaccioni, ministre chargée des Relations entre générations, n'a pas été rendu public.

Ce dispositif est traversé de tensions fortes. Il apparaît aujourd'hui non seulement complexe, mais souvent relativement incohérent. Ainsi, par exemple, les allocations familiales sont versées aux familles sans considération de leurs ressources, le quotient familial - dont les effets ont été réduits - reste corrélé aux revenus, les bourses tiennent compte des ressources des familles et sont versées aux jeunes. L'aide au logement est versée aux jeunes sans considération des ressources des parents, profitant plus largement aux jeunes qui peuvent se prévaloir du statut d'étudiant tout en étant aidés par leurs familles qu'à ceux qui ne peuvent pas encore - ou difficilement - se prévaloir d'un statut de travailleur.

La juxtaposition de mesures nombreuses, structurées autour de finalités multiples, relevant pour certaines du budget de l'État, pour d'autres des finances de la Sécurité sociale, correspondant les unes à des droits dérivés, les autres à des droits propres, ne facilite pas à l'évidence la mise en œuvre des améliorations qui apparaissent souhaitables, même quand celles-ci font l'objet d'un consensus de principe. Dans un tel contexte les aménagements qui sont apportés peuvent même déboucher sur des situations peu compréhensibles et même fort inéquitables.

Ainsi comment le citoyen peut-il considérer comme équitable le fait que, dans un ménage allocataire du RMI, le jeune qui obtient une bourse en voit le montant pris en compte dans le calcul de l'allocation de ses parents alors que, dans le même temps, un jeune appartenant à un ménage modeste, s'il est étudiant, jouira pleinement de sa bourse et, s'il est apprenti - touchant moins de 55 % du SMIC - verra sa rémunération neutralisée en ce qui concerne l'IRPP de ses parents ?

Ainsi comment éviter les effets de seuil qui s'instaurent au détriment des couches moyennes, entre, d'un côté, les couches modestes dont les enfants étudiants peuvent bénéficier de bourses et, de l'autre, les couches supérieures qui bénéficient de l'effet du quotient familial et qui peuvent sans difficulté aider leurs enfants dans l'accès à un logement autonome, leur ouvrant par là même le bénéfice de l'allocation logement ?

Enfin la faiblesse des ressources d'une fraction de la jeunesse liée tant à la poursuite de la scolarité qu'à la précarité de l'emploi a des conséquences importantes sur la vie de ces jeunes, elle retarde voire interdit l'engagement dans une démarche de décohabitation, alors que le niveau d'aspirations en la

matière est important ¹. La difficulté d'accès à un logement indépendant est par ailleurs accentuée du fait que la mobilité inhérente à cette phase de la vie non encore stabilisée est mal acceptée par les bailleurs, mais aussi en raison de l'inadaptation de l'offre de logements aux besoins et aux modes de vie des jeunes adultes.

2.2. « Grands enfants » ou « jeunes adultes » ? Une dépendance familiale accrue

La question de la pertinence de notre système d'aide aux familles et aux jeunes reste d'actualité et la nécessité de le réformer plus prégnante que jamais.

Dans cette perspective, trois problèmes concrets sont mieux identifiés que par le passé : la situation des jeunes sans soutien familial, la prolongation indéfinie des prestations familiales, la nécessité de faciliter les démarches d'indépendance des jeunes.

Pour apprécier les enjeux d'une telle réforme et esquisser les conséquences qui pourraient en être tirées concernant l'évolution des politiques publiques, il apparaît utile de mieux mettre en lumière les choix collectifs opérés au cours des deux dernières décennies.

Jusqu'aux années 80, du point de vue de l'action publique, être jeune c'est d'abord être, quel que soit son âge, un individu en formation. L'intervention publique en direction des jeunes se résume à la mise en œuvre d'une offre éducative - entendue au sens large - ² complétée par une politique familiale de compensation des charges liées à la présence d'enfant dont la finalité - depuis son origine, comme nous venons de le rappeler -, est l'investissement éducatif. Le respect de l'obligation scolaire est une condition du versement des allocations familiales, le versement de celles-ci au-delà de l'obligation scolaire est conditionné à la poursuite des études.

(1) Selon l'enquête « Logement des jeunes » réalisée en 1997 par Michel Mouillart, pour le compte de la Fédération Relais, près des trois quarts des jeunes voudraient vivre, seuls ou en couple, en dehors de chez leurs parents alors qu'ils ne sont que 45,5 % à connaître cette situation. Par ailleurs, même si les 45,4 % des jeunes qui habitent chez leurs parents vivent plutôt bien cette cohabitation, ils ne sont que 11,2 % à en avoir fait le choix.

(2) Dont les principaux opérateurs sont l'Éducation nationale, l'éducation populaire, l'éducation surveillée.

Dans la première moitié des années 80, la forte poussée de la scolarisation amène à quelques aménagements limités du dispositif existant d'aide aux familles et aux jeunes. L'intervention publique se manifeste essentiellement par la montée en puissance des mesures d'insertion professionnelle ciblées sur les jeunes « en difficulté », les jeunes non qualifiés au chômage. Il s'agit de les préparer à une reprise annoncée par un relèvement de leur niveau de qualification. Il s'agit aussi à travers ces mesures, qu'elles relèvent de l'initiative de l'État ou de celle des partenaires sociaux¹, de leur permettre d'obtenir des ressources minimales. Ces mesures peuvent en effet être interprétées comme un système de redistribution en direction des jeunes de couches populaires. La mise en place en 1984 de l'allocation d'insertion destinée notamment aux jeunes ayant terminé un cycle complet d'études et à la recherche d'un premier emploi vient bien confirmer cette préoccupation.

Dans cette première phase, ce qui est au cœur des préoccupations des pouvoirs publics ce sont bien les difficultés d'une catégorie de jeunes. Ces difficultés sont traitées spécifiquement.

À partir du milieu des années 80, s'opère une inflexion très nette par rapport à cette approche puisqu'on va assister à l'émergence d'une catégorie « jeune » de l'action publique, en quelque sorte générique, définie par l'âge.

Dans le champ de la politique d'emploi et d'insertion, comme nous l'avons précédemment évoqué, on est en présence de deux mouvements qui peuvent apparaître quelque peu contradictoires tant ils marquent les hésitations sur le traitement du chômage des jeunes et sur les représentations des jeunes qui en découlent.

D'un côté, on assiste à une certaine banalisation des mesures d'insertion, initiées en direction des jeunes en difficulté, qui se traduit par une extension de celles-ci à l'ensemble des publics en difficulté. La transformation des TUC en CES comme le renforcement des mesures d'insertion par l'économie s'accompagnent d'une ouverture de ces mesures aux chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires du RMI, comme un peu plus tard les contrats de qualification. Ce mouvement de banalisation n'est d'ailleurs pas exclusif d'un effort qualitatif qui est ciblé sur les jeunes en difficulté et dont témoignent tant l'adoption de la loi sur le CFI que la mise en place des fonds d'aide aux jeunes et le lancement du programme PAQUE.

(1) Autrement dit, l'ensemble des stages relevant de la formation professionnelle.

De l'autre, s'opère une reconnaissance des jeunes - dans leur ensemble - comme une catégorie en soi de la politique de l'emploi. Cette perspective est présente dans la mise en place de l'« exojeune » en 1986 - allégement des charges sociales pour le recrutement de tout jeune quels que soient son niveau et son statut d'emploi -, elle resurgit fortement avec le projet d'instauration d'un « SMIC jeune », le CIP, pour prendre une autre consistance encore avec le programme « Nouveaux services, emplois-jeunes » qui va même aboutir à repousser la limite de la catégorie « jeune » jusqu'à l'âge de 30 ans.

L'accélération de la prolongation de la scolarité, organisée désormais explicitement autour de l'objectif de 80 % d'une classe d'âge au niveau du Bac, et la persistance d'un chômage important des jeunes qui touche, au début des années 90, des jeunes parfois très qualifiés et appartenant aussi aux couches moyennes et supérieures vont se traduire, dans le champ de la protection sociale, par une série de dispositions qui contribuent là beaucoup plus explicitement, à travers le renvoi de la prise en charge des jeunes à leurs familles, à la « naturalisation » de la jeunesse à travers la notion de « grands enfants ».

La démarche est initiée avec la mise en place du RMI en 1988 puis son renouvellement en 1992, qui introduit de fait une « majorité sociale » à 25 ans, âge qui bornait déjà les mesures d'insertion professionnelle et le concept d'enfant à charge au titre de la législation fiscale.

Le seuil d'âge fixé pour l'obtention du RMI traduit une prise de position forte de la collectivité, il s'agit d'un choix « contre », qui manifeste la volonté de proscrire l'encouragement de l'assistance et d'éviter les risques de désincitation au travail pour les jeunes.

Si l'on est, avant cet âge, privé du recours familial, quelles qu'en soient les raisons, c'est-à-dire ni étudiant, ni actif employé ou indemnisé, on est, du point de vue de la redistribution, dans un quasi-vide juridique. La prise en compte de ces situations, souvent dramatiques, ne relève en effet que de la mobilisation de dispositifs multiples dont aucun n'a la consistance d'un droit effectif. Ce « déni de droit » participe, comme nous l'avons vu, au retour sur le devant de la scène de la question des ressources des jeunes.

Par ailleurs, si le seuil d'attribution du RMI renvoie une fraction des jeunes vers la famille, le relèvement de l'âge de versement des prestations familiales et la prise en compte de celles-ci dans le calcul du montant de l'allocation différentielle peuvent être analysés comme des dispositions participant à la lutte contre la pauvreté. Il y a là matière à réflexion sur la fonction de la catégorie

« grands enfants à charge » et sur l'incidence que peuvent avoir ces dispositions croisées sur les relations parents - enfants dans les couches modestes et pauvres. On peut en particulier s'interroger quant à l'impact de ce « rattachement institutionnel » sur « l'attachement affectif » dans des couches de la population où le modèle était plutôt celui d'une autonomisation précoce des jeunes par le travail, assortie le cas échéant d'une solidarité entre générations basée sur l'échange.

Ce renvoi des jeunes à leurs familles va être en quelque sorte rendu plus pressant par la suppression du bénéfice, dans le cadre de la loi de finances pour 1992, du bénéfice de l'allocation d'insertion, instituée en 1984, pour les jeunes qualifiés à la recherche d'un premier emploi et par la décision que prennent alors les partenaires sociaux de durcir les conditions d'indemnisation du chômage. Ces deux décisions vont priver plusieurs centaines de milliers de jeunes de ressources liées à des droits propres. Ce renvoi aux familles est largement un processus par défaut au niveau de l'action publique. Il s'inscrit dans le creux des décisions prises dans le champ de l'emploi.

La loi famille de 1994 va en quelque sorte être le point d'orgue de cette évolution. Cette loi, qui prend acte de l'allongement de la jeunesse et des charges plus lourdes pour les familles que ce processus produit, arrête en effet le principe d'un relèvement de l'âge de versement des prestations familiales sans toutefois en fixer formellement la borne. Les débats qui accompagnent son adoption sanctionnent un accord de principe quant à la suppression de la référence à la poursuite des études au-delà de 18 ans, dans la définition du concept d'enfant à charge au titre de la législation familiale.

La loi famille va en quelque sorte inaugurer une dernière phase, à partir de 1997, caractérisée par des décisions politiques dominées par la question de la redistribution. Ainsi, le plan social étudiant traduit la volonté de cibler l'intervention sur les ressources d'une catégorie particulière de jeunes. La décision d'introduire un plafond de ressources pour le versement des allocations familiales prise en 1997 a suscité un vif débat qui a montré l'attachement très fort du mouvement familial à l'existence au sein de notre système de protection sociale d'une branche « famille », - spécifique, à bien des égards, à notre pays. Ce débat a aussi souligné l'attachement du mouvement familial au principe de l'égalité des allocations quel que soit le revenu des ménages, tout en reconnaissant d'ailleurs à cette occasion les problèmes réels que la mise en œuvre d'un tel principe peut poser en termes de redistribution. La mesure a été rapportée au bénéfice d'un abaissement de l'effet du quotient familial, qui a été ramené à 11 000 F par demi-part.

À l'occasion de ces débats, émerge alors au sein du mouvement familial une interrogation sur l'extension continue de la catégorie « grand enfant », que traduit notamment la mise en avant récente de la notion de « jeune adulte ». La substitution de cette notion à celle de grand enfant débouche sur l'idée que les jeunes ne peuvent être considérés, dans le champ de la protection sociale, seulement comme des « donnant droit » au profit de leurs familles. L'idée d'une prise en compte des jeunes comme titulaires de droits est par ailleurs mise en forme dans deux rapports successifs en 1998, le rapport Thélot - Villac, le rapport Théry, portant l'un et l'autre sur l'évolution de la politique familiale. Cette idée va alors se diffuser parmi les acteurs intéressés par ce domaine des politiques publiques et contribuera à fonder au cours des années suivantes les revendications de plusieurs organisations sur le thème de « l'autonomie de la jeunesse ».

Ce survol montre comment la loi RMI et la loi famille ont remis en cause substantiellement la conception du jeune comme un enfant à charge parce qu'en formation. Désormais on peut être un enfant et faire bénéficier sa famille de prestations, au-delà de l'âge de la majorité, sans être en formation. On a bel et bien ainsi opéré une extension du concept d'enfant à charge aujourd'hui applicable aux jeunes majeurs inactifs ou actifs sans ressources.

L'extension de la catégorie d'enfant à charge correspond par ailleurs à un renforcement du renvoi aux familles de la prise en charge des jeunes adultes, à un point tel que l'on peut parler de « familialisation » du traitement des problèmes des jeunes. Enfin, la rupture qui semble s'opérer à la fin des années 90 en termes de reconnaissance des droits sociaux des jeunes à travers la notion de jeune adulte perpétue cependant le processus de naturalisation de la jeunesse à l'œuvre dans l'action publique sous la forme d'une catégorie générique, définie par l'âge.

3. L'essor d'une catégorie « jeune » de l'action publique ou la « naturalisation » de la jeunesse

La constitution de la catégorie « jeune », son gonflement, et dans le même temps la fragmentation de cette catégorie en déclinaisons correspondant à autant de problèmes repérés par les pouvoirs publics suscite des interrogations légitimes. Que désigne ce processus qui résulte et participe tout à la fois de l'institutionnalisation de la jeunesse et de la familialisation de la prise en charge de l'allongement de cet âge de la vie ? La catégorie jeune ne signale-t-elle pas des mouvements plus profonds au sein de l'action publique, en particulier un

ensemble de « crises » des politiques sectorielles œuvrant dans la perspective de l'intégration sociale ?

Pour répondre à ces questions, il faut tenter de déchiffrer ce processus de naturalisation de la jeunesse, de construction d'une catégorie jeune définie par l'âge.

Un rapide détour par l'étranger permet tout d'abord de mettre en relief la spécificité française de la conception culturelle du jeune qui est au fondement de nos choix collectifs et de nos politiques publiques.

3.1. L'âge de la dépendance : une conception de la jeunesse très spécifique à notre culture

Alors que la plupart des pays européens ont connu des évolutions analogues concernant la situation des jeunes - extension rapide de la scolarité et, à des degrés divers, difficultés d'emploi - ils ont le plus souvent fait le choix de ne pas modifier substantiellement leurs dispositifs destinés aux jeunes. Ainsi dans tous ces pays, l'âge limite de versement des prestations familiales est resté fixé, en règle générale, à 18 ans, âge de la majorité civile qui est retenu par ailleurs - sauf au Luxembourg et en Italie - comme l'âge d'ouverture du droit à un revenu minimum. Les jeunes majeurs sont titulaires de droits propres¹, non de droits dérivés, ils ne sont pas seulement des « donnant droit à la famille ».

Poursuivant cette comparaison, il faut noter que si dans la plupart des pays européens les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont été amenés à mettre en place, pour lutter contre le chômage des jeunes, des mesures spécifiques souvent assez semblables à celles adoptées dans notre pays, notamment en matière de formation, leurs décisions n'ont pas abouti à la définition, dans ce champ, d'une catégorie jeune en termes d'âge. Il semble que dans la plupart de ces pays le chômage des jeunes soit resté avant tout un problème de chômage.

Ce regard européen incite à s'interroger sur la conception culturelle du jeune qui sous-tend les processus d'institutionnalisation, de familialisation et de

(1) La référence centrale à la majorité civile s'accommode cependant dans un certain nombre de cas de la mise en place de modalités particulières quant à l'exercice de ces droits. Ces modalités peuvent ainsi être référées notamment à la situation familiale, à l'âge des titulaires.

naturalisation. On pourrait distinguer à cet égard au moins trois modèles culturels distincts, présentés ci-après de façon schématique.

Un modèle « anglo-saxon » dans lequel, protestantisme aidant, la reconnaissance d'une responsabilité précoce des jeunes se traduit par une valorisation de « l'indépendance » qui se manifeste notamment par l'exercice d'activités diverses dans la période des études.

Un modèle « germanique » qui, à travers son système dual, a depuis longtemps fait le choix de l'intégration professionnelle des jeunes. En Allemagne, être jeune signifie aussi être acteur dans l'entreprise et on ne perd pas sa qualité de jeune en entrant dans celle-ci.

Un modèle « français », enfin, dans lequel être jeune c'est être dans la double dépendance de l'État et de la famille. En caricaturant quelque peu on pourrait dire qu'en France, lorsque l'on quittait hier la tutelle de l'État et de la famille, on perdait sa qualité d'enfant pour entrer dans l'ordre du travail, alors qu'aujourd'hui, dans un contexte de montée du chômage des jeunes amorcée au milieu des années 70 et liée tant au ralentissement de la croissance qu'à l'augmentation rapide de la population active, la société française a renvoyé massivement les jeunes vers l'État et la famille (prolongement des études, multiplication des mesures d'insertion), les maintenant dans l'état intermédiaire de « grands enfants » ou, selon, de « jeunes adultes ».

Ce faisant, la construction d'une catégorie jeune « générique », fondée exclusivement sur l'âge, contribue à accréditer l'idée selon laquelle les problèmes des jeunes sont liés aux caractéristiques de cet âge, à considérer leurs problèmes comme des effets d'âge. Une lecture sans doute contestable des travaux de sociologie sur « l'allongement de la jeunesse » fournit une base idéologique à ce type de représentation. Pour autant, cette évolution s'est faite sans que l'on perçoive que la configuration et l'allongement de la jeunesse qu'elle organisait ainsi s'accompagnait d'une transformation profonde de la configuration de cette jeunesse, entre massification et « vieillissement »...

De nouvelles représentations des jeunes, dominées par l'idée d'une spécificité ainsi attribuée à cet âge de la vie et par l'association mentale : jeune = problème, se diffusent dans les politiques publiques au cours des deux dernières décennies. Elles reposent sur trois présupposés qui façonnent schématiquement l'image des jeunes dans les représentations sociales les plus généralement répandues.

Tout d'abord, la jeunesse est perçue comme une catégorie sociale homogène. « *Outre les effets de méconnaissance de la sociologie de ces populations et de leurs différenciations sociales, cette représentation dominante occulte le fait que la production de la jeunesse comme catégorie de masse est datée historiquement. Elle est contemporaine de l'essor de la société de consommation et de loisirs. [...] De plus, cette représentation conduit à gommer le fait que les jeunes sont confrontés à des processus (le chômage, la crise du logement, la précarité, l'isolement, etc.) qui mettent en jeu d'autres catégories de population (on pensera en particulier à la tranche d'âge des 45-54 ans).* »¹.

Deuxième présupposé : la jeunesse est vue comme un monde à part, opposé au monde des adultes et caractérisé par des traits culturels spécifiques. « *À chaque fois, il s'agit non pas de définir les caractéristiques « objectives » d'une population née à une même période, mais de lui attribuer un qualificatif qui la rende « emblématique d'un air du temps » avec toutes les approximations que cela suppose* »².

Enfin la dernière représentation identifie les jeunes comme un groupe violent, comme une masse dangereuse, au risque de les enfermer dans un rôle mal analysé et dont la responsabilité collective est au contraire de les en sortir. « *Labeliser d'entrée les centres d'intérêt des jeunes habitant les quartiers réputés difficiles comme relevant de la délinquance, ou les considérer a priori comme « foutus », c'est leur refuser une porte de sortie et risquer d'amplifier leur sentiment d'exclusion et d'injustice. Plus encore, c'est s'exposer à une inversion des stigmates qui, d'imposés, deviennent assumés.* »³.

Cette analyse des représentations est instructive car elle permet de saisir le rapport de la société à la nouvelle génération. Ces relations sont faites d'ambivalence et les politiques ne font que reproduire cette oscillation entre la cohésion et la transformation de la société.

Les politiques publiques s'appuient très largement sur ces représentations normatives développées dans la société pour générer des nouvelles normes d'action, inventer d'autres répertoires de sens qui guident l'action publique. Elles sont, ce faisant, prisonnières d'un double obstacle qui explique leurs

(1) Michel Kokoreff, « Les pratiques des jeunes », « Recherche sociale », n° 142, avril-juin 1997.

(2) Michel Kokoreff, *id.*

(3) Michel Kokoreff, *id.*

difficultés récurrentes. « *D'une part, ces politiques ont tendance à mettre en place des mesures en fonction de représentations erronées ou généralisantes d'un « public » dont elles contribuent à forger une imagerie. [...] D'autre part, ces politiques négligent la diversité interne de ce public, et plus largement les transformations qui ont affecté la jeunesse ces vingt dernières années* »¹. Dès lors que les représentations des jeunes, et les normes d'action qui en découlent, ne correspondent plus à la réalité sociale, apparaît la nécessité d'un changement de politiques. Michel Kokoreff estime, pour sa part, que ce décalage entre les conduites des jeunes et les représentations qui sont au fondement des politiques de jeunesse est désormais patent et tendrait même à s'accroître.

La construction dans l'action publique d'une catégorie jeune générique participe donc de la transformation des finalités mêmes des politiques publiques. C'est cet aspect qui est abordé ci-après.

3.2. La finalité éducative des politiques « jeunes » : un effacement progressif

L'étude des transformations des répertoires d'action en usage dans les politiques publiques dédiées à la « jeunesse » ou aux « jeunes », l'examen des effets qui en découlent sur leur sens, leurs finalités, et partant, sur l'action des professionnels chargés de les mettre en œuvre permet de mieux comprendre la construction de la catégorie jeune, ayant ou causant des problèmes, en raison de son âge. Ces transformations se sont très largement structurées autour de quatre mots d'ordre des années 80 et suivantes, qui sont en quelque sorte devenus des figures « obligées » et emblématiques de l'action publique conduite dans la période : insertion, prévention, médiation, participation. Ces nouvelles normes d'action qui structurent l'intervention des professionnels ont elles-mêmes fortement évolué au cours de la période.

- Insertion

Les années 80 se caractérisent, comme on l'a rappelé précédemment, par la montée en puissance progressive du référentiel de l'insertion. Cette nouvelle finalité de l'action publique, introduite par le rapport de Bertrand Schwartz, apparaît à bien des égards comme porteuse d'une rupture. Elle correspond à une triple inflexion. D'une part, elle marque un changement d'approche dans l'action publique, le passage d'une approche en termes de besoins, à une approche en termes de problèmes ; d'autre part, elle renvoie à une lecture

(1) Michel Kokoreff, « *Les pratiques des jeunes* », *op. cit.*

nouvelle de la société, non plus comme un ensemble unifié, mais comme un système fragmenté, lecture qui ne permet plus de penser de la même manière l'accès ou la remise dans le jeu social de ceux qui en sont écartés ; enfin, elle met l'accent sur le rôle du travail dans la socialisation des jeunes, l'accès à l'emploi étant désigné comme la difficulté majeure rencontrée lors de « l'entrée en société ».

Dans le même temps, cette nouvelle manière de réintégrer dans le système a ceci de paradoxal qu'elle renvoie la responsabilité de l'insertion sur les individus faute de pouvoir définir un nouveau projet collectif permettant à chacun de se projeter dans l'avenir... ce qui équivaut à ne pas changer le système. Cette approche autorise ainsi une analyse des difficultés d'accès au marché du travail en termes de déficits individuels et relègue au second plan, du moins dans un premier temps, les explications de type structurel (déterminants socio-économiques, fonctionnement du marché du travail...).

Le bilan de la conférence nationale des missions locales et des PAIO du 11 mars 1999 a permis de faire le point sur l'évolution de ces structures depuis leur création. Il confirme largement l'analyse précédente en soulignant que l'accent a été mis sur une dimension opérationnelle avec une fonction d'accueil et d'accompagnement professionnel et social des jeunes, au détriment, notamment à partir des années 90, de la dimension de construction et d'animation des politiques locales d'insertion et de développement.

Ce nouveau référentiel vient également profondément transformer le processus de socialisation professionnelle. Si l'organisation et l'accompagnement de l'insertion peuvent être regardés comme participant à des apprentissages sociaux, il n'en demeure pas moins que la précarité (ou l'instabilité) qui domine ce processus ne semble plus favoriser une construction identitaire, individuelle et collective par le travail de même nature que par le passé, comme le sentiment d'appartenir à une classe sociale ou à un groupe professionnel par exemple. La construction de l'identité se caractérise aujourd'hui par son caractère inachevé ou « en pointillé ». Loin de favoriser la transmission et l'appartenance à un collectif, le processus d'insertion vient renforcer, sans doute à son corps défendant, l'isolement individuel.

Ce référentiel de l'insertion va s'imposer, au-delà de l'Éducation nationale, dans des politiques sectorielles classiques comme celles de l'éducation spécialisée et surveillée ou encore celles de la culture, du sport.

Dans le champ de l'éducation surveillée et de la prévention spécialisée, la croissance rapide du nombre de jeunes en difficulté, l'émergence de formes

nouvelles de violences urbaines amènent peu à peu les acteurs de ces domaines à s'investir plus fortement dans le champ de l'insertion professionnelle, sans provoquer pour autant une remise en cause des bases juridiques - législation de l'aide sociale à l'enfance et législation relative à la délinquance des mineurs - et de l'économie générale du dispositif de protection de la jeunesse. Leurs interventions prennent la forme soit d'un soutien direct aux familles, à travers des aides financières et l'action éducative en milieu ouvert, soit de la prise en charge physique des mineurs placés auprès de familles d'accueil ou dans des établissements, soit encore d'incarcérations dans le cadre de la législation sur la délinquance des mineurs.

Cette dynamique était, au demeurant, largement en germe : dans les deux domaines considérés, le travail a toujours été considéré comme un support de l'action éducative. Ainsi, dès les années 50, les internats dans lesquels sont accueillis les jeunes mineurs sur la base d'un mandat administratif ou judiciaire sont des lieux de vie et de soins, dispensant enseignement et formation professionnelle (préparation au CAP essentiellement). À la fin des années 70, les services de la protection judiciaire de la jeunesse et les associations de prévention spécialisée, confrontés aux problèmes d'accès à l'emploi des jeunes qu'ils avaient en charge, ont participé activement, notamment en créant les premières entreprises intermédiaires, à l'invention de ce qui allait devenir « l'insertion par l'économique ». Cette implication dans le champ de l'insertion s'est élargie tout au long des années 80, les services de la protection judiciaire de la jeunesse et les associations d'action sociale répondant d'autant plus facilement à cette sollicitation qu'ils partageaient l'ambition de ces dispositifs et trouvaient par ce biais la possibilité de prolonger leur action éducative à travers des activités nouvelles.

Les ministères de la Jeunesse et des Sports et de la Culture prendront aussi leur part dans la déclinaison de l'action gouvernementale en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, ce qui constitue une inflexion importante des modes d'intervention d'administrations traditionnellement peu préoccupées par les questions économiques. Pour le premier de ces deux ministères, son implication se traduit dès 1982 par la création des stages « jeunes volontaires » - qui préfigurent en grande partie le programme TUC développé en 1983 par le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi -, et par la mise en place de stages de formation en alternance (16-18, 18-25 ans) dans le champ de l'animation socio-culturelle. Dans la décennie suivante, l'accent sera mis sur le créneau important d'emplois que constitue le domaine sportif.

À travers la diffusion très large du référentiel d'insertion s'opère un brouillage des fondements et des caractéristiques des « professions de la jeunesse ».

L'irruption du social et de l'économique dans l'action éducative en transforme la nature. Pour ne prendre qu'un exemple, le travail social perd son contenu éthique et politique ; comme le souligne Michel Autès, on observe la montée en puissance d'une logique de service à dominante assistancielle au détriment de la logique éducative antérieure construite autour de la perspective de recréer les conditions d'une appartenance des individus à la société. « *Dans l'État social, le travail social se construit autour d'un projet politique de citoyenneté. Alors que l'insertion est une stratégie centrée sur l'individu où le contenu politique n'existe pas. On ne valorise du travail social que son côté réparateur.* »¹

- Prévention

L'affaiblissement de la référence traditionnelle à l'éducation qui marquait la précédente période se remarque en particulier dans les déficits de la prévention.

Dans le champ de la santé, on assiste à la montée en puissance du principe de précaution, mis en avant (au nom des générations futures) chaque fois que l'on est dans l'incapacité d'établir de manière sûre les liens de cause à effet. « *La logique de précaution ne vise pas seulement le risque mais l'incertain, c'est-à-dire ce que l'on peut redouter sans pouvoir l'évaluer* »².

Par ailleurs, force est de constater l'efficacité relative des démarches sanitaires préventives en direction des jeunes, qui ne tiennent pas tant à l'inadaptation des méthodes (communication, suivi médical, accent mis sur le dépistage), ou aux problèmes de coopération entre les acteurs ou encore aux moyens consacrés, qu'à une trop faible prise en compte des représentations et des comportements spécifiques des jeunes vis-à-vis de leur santé (liens entre le bien-être physique et le bien-être psychique, rapport à la prise de risques, etc.).

En ce qui concerne la délinquance, on constate des glissements sensibles dans les conceptions de la prévention avec la montée progressive de la thématique de la sécurité.

Au cours des années 80 prévaut une lecture de la délinquance comme une atteinte à l'ordre dans une société homogène, celle-ci semble résulter « *soit d'un*

(1) Michel Autès, « *Les paradoxes du travail social* », Dunod, 1999.

(2) François Ewald, « *Philosophie de la précaution* », « *L'année sociologique* », vol. 46, n° 2, 1996.

défaut de socialisation, soit d'un défaut d'intégration »¹. Les réponses préconisées sont à la fois répressives et éducatives, se fondant pour une bonne part sur le rapport Bonnemaison. La prévention sociale, qui prend forme à travers une palette d'actions visant l'apprentissage des règles de la vie sociale auprès d'un public diffus, est le mode de réponse dominant en direction des jeunes. Les animateurs socio-culturels et sportifs sont sollicités au premier chef afin de tenter d'agir en amont sur les comportements dans le cadre de dispositifs multiples, successivement mis en place.

Au cours des années 90, la délinquance est davantage considérée comme un risque lié aux dysfonctionnements d'une société désinstitutionnalisée et individualiste, à « *une complexification des relations entre les individus et les systèmes* »²; la prévention ne cherche plus autant à rendre conformes les comportements des personnes, elle change de cible et vise la menace résultant « des personnes et groupes à risques », elle se traduit par des mesures de dissuasion du passage à l'acte et de contention des violences à un bas niveau (prévention situationnelle). Cette conception de la prévention héritée de références anglo-saxonnes va de pair avec la montée en puissance de la police dans le pilotage de la prévention.

Dans la fin de la période, notamment depuis 1997, l'accent est mis sur le thème de la sécurité, sur l'objectif de la (co)production de celle-ci et sur la mobilisation à cette fin de l'ensemble des acteurs concernés, dont les citoyens eux-mêmes. Cette approche nouvelle repose sur le constat, en quelque sorte inédit, que l'insécurité ne provient pas seulement de l'impuissance des institutions à l'endiguer, mais aussi de l'action de ces institutions elles-mêmes.

- Médiation

Les limites de la nouvelle conception de la prévention favorisent le développement d'une nouvelle référence, la médiation. L'action médiatrice est censée autant ramener l'ordre et réduire les risques que favoriser, par le débat, l'affermissement des liens entre les institutions et la société. L'apparition de ce référentiel d'action traduit la reconnaissance du fait que l'appropriation des normes par les individus ne passe plus par la stricte imposition de celles-ci mais requiert leur adhésion, ce qui suppose une démarche active, d'échange.

(1) Éric Macé, « La médiation, référentiels et paradigmes des politiques publiques de sécurité », « *Les Cahiers de la sécurité intérieure* », n° 33, 1998.

(2) Ulrich Beck, « *Risk Society* », *op. cit.*

On voit alors fleurir de nouveaux « métiers de la ville », en particulier à l'occasion du lancement du programme « Nouveaux services, emplois-jeunes » : des adjoints de sécurité comme nouvelles figures de la police de proximité, des agents locaux de médiation sociale dont la tâche n'est pas, comme celle des précédents, d'assurer la sécurité publique, mais plutôt de désamorcer par le dialogue et la présence les conflits entre les institutions et certaines fractions de population, et se situe ainsi dans le registre du travail social.

L'évaluation de cette prévention « nouvelle manière » n'est pas aisée compte tenu de sa nouveauté. Toutefois il est permis de souligner, comme l'a fait Frédéric Ocqueteau dans le cadre des travaux de l'atelier 3 (consacré à l'examen des politiques publiques), que la médiation semble écartelée entre « *valeurs égalitaristes républicaines, valeurs culturelles et religieuses liées aux origines nationales et valeurs du tutorat hiérarchique* ». Cette indétermination souligne la fragilité de la médiation sans toutefois l'invalider d'emblée.

- Participation

Enfin l'émergence, puis la prégnance d'un référentiel de la participation constituent une facette complémentaire de la médiation. À l'instar du référentiel de médiation, la participation désigne, à travers la mobilisation des destinataires des politiques publiques, une double préoccupation : celle d'agir autrement en faveur de l'intégration et du lien social d'une part, celle de renouveler les manières de produire des politiques. Ce référentiel ne donne pas lieu à une traduction en termes de métiers, il implique plutôt une inflexion des comportements des agents des services publics, dont les usagers sont associés à la mise en œuvre des interventions qui les concernent.

Traduisant une recherche d'ouverture des institutions publiques sur leur environnement social, autrement dit une forme de démocratisation de l'action publique, la participation, dont la décentralisation, la réforme des enquêtes publiques et la politique de la ville ont contribué à favoriser l'essor, se conjugue souvent avec l'injonction à la citoyenneté ou au projet, présente dans nombre de dispositifs s'adressant aux « habitants » ou aux « jeunes », en particulier dans les « quartiers ». Force est de constater qu'elle peine à s'imposer dans le contexte actuel, où les réponses instrumentales priment sur une approche politique dans l'action publique.

Au final, il apparaît que ces nouveaux répertoires du sens de l'action publique infléchissent profondément les missions et les conditions d'exercice des « métiers de la jeunesse » et pèsent singulièrement sur les relations entre les professionnels de ce champ et les jeunes. « *Si la mise en œuvre de principes*

- « L'état de jeunesse », un produit de l'action publique -

d'action dans les politiques d'insertion a pris des formes variées selon les contextes institutionnels et les secteurs du service public, les compétences des professionnels sont devenues de plus en plus difficiles à appréhender. Face à une crise de l'emploi stable, au développement de la précarité, le rôle des professionnels au contact des jeunes devient de plus en plus multiforme, du fait de la diversité de plus en plus grande d'attentes sociales. Leurs identités sociales sont mises à l'épreuve quotidiennement, fragilisées, voire précarisées »¹.

La mission éducative, qui fut et devrait demeurer première dans les politiques sectorielles en direction des jeunes, se dilue au fil des évolutions des représentations sur lesquelles l'intervention publique se fonde et des registres dans lesquels elle prend forme. La politique de la ville constitue un analyseur particulièrement pertinent de ces évolutions : c'est en grande partie cette politique qui a servi de terreau à la formulation de nouveaux référentiels sous-tendant une action publique palliative et qui a contribué fortement à forger la représentation du jeune comme étant « un problème », de la jeunesse comme étant « à problèmes ».

3.3. Politique de la ville : socialisation ou encadrement de la jeunesse « à problèmes » ?

Il faut d'emblée souligner la nature paradoxale du rapport entre politique de la ville et jeunesse : la question de la jeunesse y est omniprésente, pourtant elle ne figure pas explicitement parmi ses objectifs. La politique de la ville est une politique de la jeunesse qui ne dit pas son nom.

Retracer l'affirmation progressive de cette politique qui se met en place à destination des jeunes à problèmes, les jeunes des quartiers, constitue un éclairage utile à la compréhension du processus de transformation des référentiels d'action et des images des jeunes qui y sont associées.

La première période correspond à une phase expérimentale où, parallèlement à l'action des ministères qui œuvrent traditionnellement à l'intégration sociale des jeunes, des actions nouvelles voient le jour à la suite du rapport Schwartz et du rapport Bonnemaïson. La seconde est caractérisée par la consolidation de la politique de la ville.

(1) Laurence Roulleau-Berger, « Professionnels de l'insertion au contact des jeunes en situation précaire : de la coproduction à la discrimination de compétences », « Lien social et politique », RIAC, 40, 1998.

3.3.1. *Insertion sociale et prévention de la délinquance :
l'âge d'or de l'expérimentation*

La politique de la ville ne naît pas ex nihilo, elle émerge d'abord au détour de la transformation de politiques sectorielles et s'inscrit par ailleurs dans le souci d'accompagner l'insertion professionnelle des jeunes en agissant sur leurs conditions de vie quotidienne (transport, logement, loisirs etc.) d'une part et en assurant la paix sociale d'autre part.

Les années 80 se caractérisent par l'engagement, *volens nolens*, des différents secteurs de l'éducation - « les trois E » : Éducation nationale, éducation populaire, éducation surveillée - dans l'action gouvernementale autour de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

Avec les premières manifestations de la « crise », le système « d'encadrement de la jeunesse », progressivement mis en place depuis le milieu du XX^e siècle, (en particulier par le ministère de la Jeunesse et des Sports), en étroite correspondance avec le modèle républicain d'intégration sociale, va connaître des infléchissements significatifs. À côté d'un ensemble d'actions variées de socialisation « *de type éducatif inspirées de la forme scolaire* »¹ et de modes d'intervention classiques dans le champ des loisirs (création d'équipements, mise en place de formations, soutien à la vie associative...), ce ministère va prendre sa part dans la mise en œuvre de la dimension sociale de la politique d'insertion.

Il le fait tout d'abord à travers l'impulsion du premier programme interministériel - le programme « Loisirs quotidiens des jeunes » - s'adressant aux jeunes défavorisés, souvent en situation d'échec scolaire, et ne fréquentant pas ou rarement les structures de loisirs, ensuite à travers la participation active aux « plans été » expérimentaux qui deviendront au fil du temps les « opérations prévention été », puis, dans le cadre de la politique de la ville, les opérations « Ville-Vie-Vacances ». Un pas important est dès lors franchi par ce ministère, il ne s'agit plus seulement de s'adresser aux adolescents et aux jeunes en général, mais bien de cibler les plus « en difficulté » d'entre eux.

Le ministère de la Culture s'attache également à décliner le mot d'ordre gouvernemental autour de l'insertion. Sa politique du début des années 80 décline trois grands objectifs :

(1) Jean-Manuel de Queiroz, « *L'École et ses sociologies* », Nathan, 1998.

- « L'état de jeunesse », un produit de l'action publique -

- encourager les pratiques culturelles propres à la jeunesse, notamment à travers des actions spécifiques au niveau de l'école et des quartiers. Cette orientation est mise en œuvre sur la base des interventions interministérielles que sont le programme « Loisirs quotidiens des jeunes » lancé par le ministère de la Jeunesse et des Sports, les dispositifs DSQ et ZEP, enfin le fonds d'intervention culturelle (FIC) qui encourage l'expérimentation de nouveaux lieux ou encore des actions telles que « l'ouverture à l'échange interculturel avec la deuxième génération immigrée » par exemple ;

- donner une dimension culturelle à la politique d'insertion professionnelle des jeunes : cette orientation se traduit notamment par la création d'ateliers-écoles dans le domaine des arts plastiques, ou encore par le développement de stages qualifiants ;

- ouvrir à la jeunesse les grandes institutions culturelles : il s'agit ici non pas directement d'actions ciblant les jeunes mais de l'intégration dans la politique des établissements culturels des besoins de nouveaux publics comme les jeunes (bibliothèques, centres régionaux d'art contemporain, conservatoires et écoles de musique...).

Ce « jeunissement » des interventions du ministère de la Culture est spectaculaire. Il se traduit notamment par la création d'événements ou la mise en place d'actions qui font un large écho aux pratiques des jeunes : Fête de la musique, construction de salles de concert (Zénith), etc.

Cette politique en direction des jeunes est marquée d'une grande continuité au cours des années 80, par exemple en 1988 les 25 programmes d'initiatives pour les jeunes (PIJ) visent toujours ces trois mêmes objectifs.

Dans chacun des secteurs, ces interventions nouvelles se réalisent plus ou moins explicitement à titre expérimental. Les actions ainsi développées n'ont pas le même statut que les interventions menées traditionnellement. Certains observateurs¹ n'hésitent pas à parler de la mise en place d'une « politique de coups ». Par ailleurs il ne s'agit pas d'initiatives propres de ces ministères, la coordination interministérielle est alors forte, comme en témoigne la création en 1982 d'un Comité interministériel de la jeunesse qui pousse chaque administration à renouveler ses actions. Renouvellement d'autant plus

(1) François Dubet, Adil Jazouli et Didier Lapeyronnie, « L'État et les jeunes », Les Éditions ouvrières, 1985.

nécessaire que des manifestations de violence éclatent dans les quartiers populaires, inquiétant fortement les pouvoirs publics et l'opinion.

Le niveau local sert de laboratoire pour tester de nouveaux registres d'action en direction d'une fraction des jeunes, correspondant aux nécessités du moment. Il s'agit d'inventer de nouvelles démarches visant la socialisation en vue de faciliter l'accès au marché du travail. Ces interventions constituent pour une large part une forme de critique du travail éducatif et social classique ¹.

Les missions locales, créées - à titre temporaire - en 1983 à la suite du rapport Schwartz, constituent des pièces maîtresses dans la mise en œuvre de cette ambition. L'évolution des démarches conduites dans le champ de la prévention de la délinquance est aussi emblématique de cette dynamique.

Première manifestation de la volonté de déployer une politique territoriale pour prévenir et lutter contre la délinquance des jeunes, le rapport Bonnemaïson ² rattache tout d'abord la délinquance à la crise sociale générale, analysée comme une crise de socialisation : ainsi la réponse doit être globale et non technique. La doctrine énoncée consiste à rompre l'alternative répression/prévention d'une part et à contribuer à la réactivation des liens sociaux d'autre part. Le rapport prévoit surtout la mise en place d'un dispositif permanent et territorialisé de prévention : le premier objectif poursuivi est de favoriser la coordination et le rapprochement des différents acteurs concernés, le second est de rapprocher les instances de prévention du lieu des problèmes afin d'améliorer la connaissance et le traitement de la délinquance.

Le Conseil national de prévention de la délinquance (CNPDP), créé en 1983, est relayé au niveau départemental et au niveau local par des instances du même type. En 1983, 18 villes pilotes ont été choisies pour expérimenter le dispositif. En 1985, 200 conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) étaient créés à l'initiative des municipalités. En 1987, le nombre de conseils communaux était d'environ 500. Sur le terrain, l'action du CNPDP se traduit par la mise en œuvre, à partir de 1985, de contrats d'action prévention pour la sécurité dans la ville (CAPS).

(1) François Dubet, Adil Jazouli et Didier Lapeyronnie, « L'État et les jeunes », *op. cit.*

(2) Gilbert Bonnemaïson, « Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité », *La Documentation française*, 1982.

3.3.2. *Le leitmotiv de la socialisation :
la phase du déploiement et de la consolidation*

La première partie des années 90 se caractérise par un double mouvement. D'une part, on assiste dans les politiques sectorielles classiques à l'accentuation des préoccupations concernant la socialisation, d'autre part il s'opère une unification, dans le cadre de la politique de la ville, des différentes actions menées expérimentalement jusqu'alors au niveau local dans les quartiers. La politique de la ville, ainsi consolidée, opère un dépassement de chacun des secteurs, c'est à ce titre que l'on parle véritablement désormais de politique transversale et territoriale.

Aussi bien dans le champ de l'éducation que dans ceux de la culture, des sports..., les efforts sont redoublés pour lutter contre la croissance des inégalités, la dualisation sociale, l'exclusion. La cible des politiques change substantiellement. Désormais, il ne s'agit plus d'agir en direction de jeunes « en difficulté » repérés par des travailleurs sociaux ou des enseignants, mais d'une population bien plus large habitant dans des territoires souffrant d'un certain nombre de « handicaps ».

Ainsi, l'affirmation de la fonction sociale de l'école est explicitement affichée à la fin des années 80 avec le couplage de la politique des ZEP à la politique de la ville. Au-delà de la lutte contre l'échec scolaire et du développement de l'innovation pédagogique qui orientaient cette politique à l'origine, on demande à l'école, dont la place qu'elle tient dans le quartier est emblématique de la présence continue du service public dans les banlieues « reléguées », de contribuer à la cohésion sociale, de tisser des liens avec les parents, les associations, les acteurs locaux. Ceci amène certains observateurs à se demander « *si, ce faisant, la politique ZEP n'a pas changé d'objectif, passant d'une logique d'appui sur les ressources du quartier ou de la zone pour atteindre des objectifs de lutte contre l'échec et les inégalités scolaires, à une logique dans laquelle elle n'est plus pensée que comme le volet scolaire d'un dispositif de gestion sociale des quartiers en difficulté* »¹. Pour appréhender « la question sociale », une multitude de dispositifs visant expressément la socialisation et la prévention (« école ouverte », comités d'environnement social - devenus depuis comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté, animations éducatives périscolaires, contrats « ville-enfant-jeune », etc.) vont être mis en place ou renforcés, à côté des ZEP.

(1) Jean-Yves Rochex, « Les ZEP, un bilan décevant », in Jean-Pierre Terrail (dir.), « La scolarisation en France », La Dispute, 1997.

Ainsi, lors de la création de la Délégation au développement et à la formation au ministère de la Culture en 1990, une priorité forte est donnée à l'inscription de l'action culturelle dans la ville, dans le territoire urbain. Il ne s'agit plus seulement d'augmenter les effectifs des publics de la culture ou de favoriser l'accessibilité aux équipements et institutions culturels, l'accent est aussi mis sur la lutte contre les exclusions. La culture est convoquée pour refonder le lien social, pour introduire du « sens » là où on pense avoir affaire à des situations anormales.

Ainsi, au ministère de la Jeunesse et des Sports, les vertus du sport dans le processus de socialisation sont déclinées sur tous les modes : apprentissage des règles, importance de la rigueur, de l'effort, de l'assiduité, inscription dans un collectif de vie, dans la vie de groupe, mais aussi dépassement de soi-même, apprentissage de la compétition. L'heure est au développement des équipements de bas des tours, aux « J sports », à l'émergence d'une nouvelle figure de professionnels : les animateurs « socio-sportifs », à l'insertion par le sport... surtout dans les « quartiers ».

Le renforcement des préoccupations relatives à la socialisation des jeunes dans les politiques sectorielles est certes corrélatif à l'aggravation de la situation d'une masse croissante de jeunes - désormais le chômage concerne aussi des jeunes diplômés - mais il révèle aussi l'influence grandissante au début des années 90 de ce que l'on appelle désormais, depuis 1989, la « politique de la ville ». C'est en effet à cette période que l'ensemble des dispositifs créés initialement à titre expérimental au début des années 80 - développement social des quartiers, conseils communaux de prévention de la délinquance, missions locales, zones d'éducation prioritaires - et qui, depuis lors, se sont considérablement amplifiés, vont, dans un souci de rationalisation, être intégrés dans la politique de la ville. En 1992, le contrat de ville se substitue à toutes les autres procédures contractuelles. En 1994, 214 contrats de ville (concernant environ 1 300 quartiers) sont signés dans le cadre du XI^e Plan.

L'influence de la politique de la ville sur les autres politiques s'exerce ainsi par le « haut ». En 1994, décision est prise de créer le Fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville (FIV). Si, d'un côté, cette création vise à améliorer la gestion interministérielle des crédits déconcentrés de la politique de la ville, de l'autre elle se traduit par une réelle limitation des marges d'intervention des politiques sectorielles dans leur champ respectif. Nombre d'administrations concernées vont ainsi se sentir dépossédées de la maîtrise de leurs actions et vont adopter des attitudes passives, voire se mettre en retrait, ce qui n'est pas la meilleure façon de produire de l'interministérialité.

Mais la prépondérance de cette politique s'effectue aussi par le « bas », la pluralité des actions engagées expérimentalement au niveau local ayant permis en effet de développer des habitudes de travail en commun, un certain décloisonnement des administrations sur le terrain. Cette nouvelle donne favorise - on ne peut le nier - des apprentissages mutuels, la diffusion de représentations et de savoir-faire d'un secteur à l'autre.

La politique de la ville est ainsi génératrice de transformations notables dans l'action publique en direction des jeunes. C'est sans doute dans le champ de la culture que cette évolution est la plus visible. Ce secteur, souvent considéré comme élitiste, favorise explicitement la reconnaissance de pratiques urbaines et juvéniles qui émergent alors. De nouvelles démarches sont ainsi initiées dans l'action culturelle, qui s'articulent et se modulent différemment selon les contextes ¹ :

- un modèle « solidariste d'action culturelle » dans lequel les jeunes sont considérés comme acteurs du changement culturel et où la solidarité passe par l'attribution de statuts de « créateurs » ; à travers la valorisation des cultures « urbaines » (rap, break dance, tags, graphs, etc.), ce sont les cultures populaires qui sont réhabilitées dans leur expression contemporaine. Selon François Ménard, ces cultures se caractérisent par leur identification à des « *espaces qui matérialisent le phénomène urbain dans ses dimensions sociale et spatiale : la rue et le ghetto (du moins, pour la France, les grandes cités de banlieue)* » ;

- un développement de la médiation culturelle qui se traduit par la multiplication des intermédiaires afin de corriger les décalages entre offre et demande, notamment pour définir de nouveaux lieux d'action culturelle. Selon Laurence Roulleau Berger, la médiation vise à recréer des liens civils et sociaux à partir de processus de traduction, mais elle vise aussi à maintenir l'ordre public, à « *calmer le jobard* » ² ;

- la promotion de l'interculturalité, qui débouche aussi sur la reconnaissance des cultures du monde.

(1) François Ménard, « Cultures urbaines et politiques publiques en France », ronéo, 1997.

(2) Laurence Roulleau-Berger, « La ville et ses intervalles ou les creux de l'action socio-culturelle » in Armel Huet (dir.), « L'action socio-culturelle dans la ville », L'Harmattan, 1994.

L'affirmation du volet culturel de la politique de la ville s'est ainsi déployée à travers plusieurs types d'actions comme les projets culturels de quartier, l'apparition de missions de maîtrise d'œuvre urbaine culturelle, ou encore des manifestations phare comme les rencontres urbaines de La Villette qui ont lieu annuellement depuis 1996.

Le déploiement de cette politique comporte aussi des effets bien plus négatifs. Ainsi on voit se forger dans cette période, notamment à travers les critères de définition de la « géographie prioritaire » de la politique de la ville, une nouvelle figure dominante du jeune comme facteur de risque, puis comme handicap venant ainsi éclipser l'image précédente, celle du jeune comme potentialité. L'influence de la politique de la ville dans la diffusion d'images symboliques va être très importante, comme en témoigne la propagation subreptice de cette figure du jeune au sein des autres politiques.

Cette emprise de la politique de la ville sur les actions à visée d'intégration sociale des jeunes a donc quelque chose de paradoxal. La politique de la ville, pionnière dans le traitement de la question « jeune », ne considère pas les jeunes pour eux-mêmes, mais reconnaît en eux, dans leurs pratiques, l'émergence de nouveaux modes de vie, possibles annonciateurs d'une société nouvelle. Mais valorisant ainsi la jeunesse, elle est conduite à en faire, *nolens volens*, une catégorie de l'action publique spécifique et même emblématique. Par ailleurs elle opère une lecture globalisante des difficultés des jeunes des quartiers populaires, dont l'effet de stigmatisation est tel qu'il fait de ces jeunes à la fois une cible « privilégiée » de l'action publique dans les quartiers et un symbole des aspects les plus négatifs de ceux-ci.

4. Vers de nouveaux modes d'action : vers des représentations nouvelles des jeunes ?

La montée de représentations négatives des jeunes, de la jeunesse comme un problème, le délitement de l'action éducative des institutions publiques n'ont pas été seulement favorisés par la déstabilisation des politiques sectorielles classiques, ils ont procédé aussi, pour une large part, de l'émergence et de la consolidation de « nouvelles » politiques telles la politique de la ville, puis la politique de sécurité, cherchant à appréhender les difficultés des jeunes à partir du territoire. Mais plus généralement, ces processus se sont développés à la faveur de transformations profondes de l'action publique, comme l'invention de la transversalité, comme la rénovation des modes de production des politiques publiques.

4.1. La politique de la ville : matrice d'une politique de jeunesse « transversale » ?

La logique de fonctionnement de l'État qui, depuis 1945, reposait sur la production verticale et standardisée d'actions en réponse à des « besoins » se trouve profondément questionnée dès lors qu'apparaissent les premiers signes de la crise économique et sociale. La sectorisation très développée de l'appareil public fait l'objet de nombreuses critiques : cloisonnement, inefficacité, inefficience... La nécessité de nouvelles approches se fait jour qui permettraient d'appréhender de manière moins « saucissonnée » les nouveaux problèmes, de saisir la dimension systémique, globale des enjeux émergents, d'introduire de nouvelles relations entre l'État et la société. La mise en place de politiques « transversales » constitue l'un des modes de réponses à ces préoccupations.

La politique de la ville illustre particulièrement la recherche caractéristique des deux dernières décennies, d'un décroisement des administrations ainsi que de nouveaux modes de faire, dans la perspective d'une meilleure efficacité et d'une plus grande légitimité de l'action publique.

En se focalisant sur les difficultés de la jeunesse, la politique de la ville met au jour l'évolution des rapports entre l'État et la société dans un contexte de mutation, ce faisant elle désigne (de façon plus ou moins explicite) les limites des politiques sectorielles, la fragmentation de l'action publique. C'est à ce titre qu'on peut analyser la politique de la ville comme « *une roue de secours pour action publique en difficulté* » selon la formule proposée par Philippe Estèbe lors de son audition par l'atelier 3. Elle a une fonction de signalement de la crise de l'action publique verticale.

Les difficultés de la jeunesse traitées par la politique de la ville signalent en fait les limites actuelles des institutions dans leur capacité à traiter les problèmes de la société : pour l'école l'échec scolaire, les violences, le renforcement des inégalités, pour le sport la fragmentation du système sportif et l'opacification des itinéraires de promotion, dans le domaine de la sécurité à la fois l'inefficacité du système de sanctions pénales comme l'enjeu du rôle de la police dans la production de la sécurité, dans le champ de la santé la difficulté à instituer une santé préventive...

Dans le même temps, la politique de la ville tend à considérer, d'une certaine manière, la jeunesse comme porteuse de solutions à ces problèmes : les aides éducatives comme éléments de rénovation, de « rajeunissement » d'un système éducatif parfois prisonnier de ses rigidités, les « grands frères » comme

référents des jeunes les plus « paumés », les animateurs sportifs comme voie de promotion sociale, les agents de médiation dans un système de sécurité non indexé sur la police, etc. En d'autres termes, à la fois symptôme et cause, victime et coupable, la jeunesse autorise le contournement des politiques publiques.

À travers l'enjeu de la jeunesse, il est donc question d'un changement de régime de l'action publique et de l'émergence de solutions pragmatiques. Comme l'a souligné Philippe Estèbe, la politique de la ville recourt à la jeunesse pour gérer de façon souple les conséquences de la perte de pertinence des politiques publiques, *« sans trop entamer les référentiels traditionnels qui continuent de sous-tendre une bonne part de l'action publique. Ainsi dans le domaine scolaire, la politique de la ville permet-elle de financer des appareils périphériques au système scolaire destinés à faire du rattrapage, de la médiation, de la compensation (une partie des activités périscolaires sont dans ce cas). Dans le champ des sports, la politique de la ville a permis de financer des équipements de proximité, des postes d'encadrement ou d'animateurs sportifs destinés à proposer aux jeunes des quartiers prioritaires des loisirs qu'ils ne peuvent ou veulent pratiquer dans le cadre normé des fédérations. Dans le champ de la santé, la politique de la ville a soutenu des réseaux d'intervenants sociaux et sanitaires qui demeurent souvent en marge des institutions légitimes telles que l'hôpital ou la médecine de ville »*.

Intervenant là où se situent les limites des institutions publiques, dans un espace de doute relatif aux finalités et à l'efficacité de leurs actions, la politique de la ville peut être regardée comme contribuant à produire une action publique d'un nouveau type dont la finalité ne serait pas explicite. En faisant un pas de côté par rapport à l'action publique classique, elle permet l'invention de nouveaux registres et modes d'action - eux-mêmes plus ou moins pertinents - et favorise leur diffusion progressive, voire leur appropriation par les politiques sectorielles dont la finalité explicite demeure l'intégration sociale.

Toute la question est de savoir si cette fonction de « roue de secours pour action publique en difficulté » que joue la politique de la ville est provisoire ou si elle est appelée à durer. Dans la première hypothèse, il s'agirait d'un dispositif de temporisation permettant d'agir dans l'urgence tandis que chemine la modernisation de l'action publique ; dans la seconde, on aurait affaire à la mise en place d'un nouveau régime d'État social dans lequel, à côté des grands appareils d'intégration et de protection sociales, de nouveaux dispositifs spécifiques, en particulier des régimes locaux, permettraient une gestion d'exception dans la durée.

En tout état de cause, la politique de la ville constitue une matrice féconde pour favoriser le décloisonnement de l'action publique, elle a favorisé le rapprochement entre les acteurs locaux et les différentes administrations autour de nouveaux enjeux qui ne peuvent être appréhendés et traités dans des logiques verticales. Il est désormais courant de voir l'Éducation nationale, les services de la police, de la Justice, de la Jeunesse et des Sports, les collectivités locales, les associations et bien d'autres acteurs locaux encore travailler ensemble.

La vogue du partenariat, largement portée par la politique de la ville et souvent décriée n'est donc pas restée sans effet, elle a permis en particulier une accélération du processus de transversalisation de l'action publique. L'hypothèse pourrait même être faite que la politique de la ville constitue une matrice pour de nouvelles politiques transversales.

Cette hypothèse peut en particulier être examinée à partir d'une analyse des conditions d'émergence de la politique de sécurité au milieu des années 90. La politique de la ville n'est pas étrangère en effet au passage d'une politique de prévention de la délinquance à une politique de production de la sécurité, elle a largement permis, notamment, la participation de la police aux structures de prévention de la délinquance, ce qui a contribué à « *la diffusion de logiques de police de proximité et de partenariat dans les réponses policières à l'insécurité* »¹.

L'émergence puis la prééminence de la problématique sécuritaire se réalise lentement. Déjà présente dans le rapport Peyrefitte en 1977, puis dans les rapports Dubedout et Bonnemaïson en 1982, la notion de sécurité n'acquiert son sens actuel et ne s'institutionnalise réellement qu'en 1995, à travers la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité (LOPS). Cette loi qui, d'un côté, correspond à la nécessité pour l'État central de moderniser et réorganiser ses polices, présente, de l'autre, un caractère novateur en introduisant et en développant une approche globale de la sécurité, appréhendée comme un droit pour les citoyens.

Son article premier donne de la sécurité la définition suivante : « *La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens* ». Ainsi définie, la sécurité constitue une

(1) François Dieu, « *Politiques de sécurité* », L'Harmattan, 1999.

problématique transversale qui ne saurait se réduire à la seule approche policière. On parle d'ailleurs désormais de « coproduction de la sécurité intérieure ».

Le ministère de l'Intérieur a joué un rôle de premier plan dans cette problématique nouvelle et, particulièrement, dans la dynamique de structuration d'un dispositif territorial de sécurité. Dès 1992, une circulaire incite les préfets à négocier des plans locaux de sécurité avec les communes. En 1993, obligation est faite aux préfets d'élaborer des plans départementaux de sécurité. Ces plans marquent une évolution significative des objectifs de la prévention et de la lutte contre la délinquance : on y évoque à la fois la nécessité de responsabiliser les parents, de prévenir la toxicomanie, de prévenir la récidive, de développer la justice de proximité et l'aide aux victimes, enfin d'améliorer la sécurité dans les transports collectifs, les établissements scolaires...

Constatant les résultats insuffisants de ces plans, le gouvernement lance, suite au colloque de Villepinte des 24-27 octobre 1997, les contrats locaux de sécurité (CLS), poursuivant ainsi la territorialisation des politiques de sécurité ; par ailleurs il met en place un second volet de la nouvelle politique globale de sécurité à travers la mise en œuvre de la police de proximité. Frédéric Ocqueteau, lors de son audition par l'atelier 3, définit ainsi le nouveau référentiel de cette politique de sécurité : « *Le mot d'ordre est celui d'une politique qui privilégie la citoyenneté comme axe de prévention, la proximité comme mode d'intervention et l'efficacité entre services de l'État, chef de la police, gendarmerie et justice. L'initiative revient au préfet, en lien avec le procureur et le maire. S'y adjoignent police, gendarmerie, pénitentiaire, douanes, recteurs et inspecteurs d'académie, chefs d'écoles, ministère de l'Emploi et de la solidarité, Jeunesse et Sports, bailleurs sociaux, transports en commun, centres commerciaux, monde associatif* ».

Cet exemple intéressant ne restera peut-être pas unique, il est en effet permis de se demander si le même processus de transversalisation n'est pas à l'œuvre dans le champ de l'action sociale comme en témoigne le récent rapport Brévan-Picard de la Délégation interministérielle à la ville ¹ sur les métiers de la ville, rapport qui analyse non seulement l'apparition de nouvelles figures professionnelles mais bien aussi la recomposition du travail social.

(1) Claude Brévan et Paul Picard, « Une nouvelle ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers », rapport à Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville, 2000.

En conclusion, la politique de la ville est l'emblème d'une action publique en quelque sorte « transitionnelle », qui serait la traduction des mutations à l'œuvre dans les rapports qu'entretiennent les politiques et institutions publiques avec la société, elle-même en profonde mutation. Pour Philippe Estèbe, elle signifierait « *le passage d'une action publique liée au maintien de l'ordre social à une action publique liée à la gestion des risques sociaux* ».

4.2. Une action publique plus pragmatique, plus pertinente ?

Ces lectures de l'évolution des principaux segments de l'intervention publique mettent en évidence combien les politiques publiques ont été globalement plus réactives qu'anticipatrices par rapport aux évolutions de la société. Chacune à leur manière, elles ont contribué à « allonger la jeunesse », c'est-à-dire à étendre dans le temps et pour un plus grand nombre d'individus cette période de la vie, plus qu'elles n'ont pris acte des transformations en cours, et en particulier de celles du cycle de vie. La politique de transferts financiers comme la politique de l'éducation sont très largement restées calées sur le modèle mis en place lors de la formation de l'État-providence ; les politiques de l'emploi et de la ville, et plus récemment de la sécurité, ont, pour leur part, pris davantage conscience des enjeux de l'intégration et de la socialisation dans ce nouveau contexte sociétal et tenté d'innover, d'introduire de nouvelles références.

L'évolution des registres et du sens même des politiques de jeunesse traduit ainsi le balancement des politiques publiques entre l'ancien et le nouveau, entre la reproduction et le changement, particulièrement flagrant dans une période de fortes mutations. Cette évolution n'est pas sans lien avec les transformations des modes de production de l'action publique eux-mêmes.

4.2.1. Proximité et urgence :

de nouveaux rapports au territoire et au temps de l'action

De nouveaux « modes de faire » sont mobilisés désormais, à la recherche d'une plus grande souplesse d'intervention et d'une efficacité accrue. Ils se développent dans le contexte de la décentralisation et de la multiplication des acteurs.

Ainsi le « champ » de la jeunesse n'échappe pas au mouvement général de territorialisation de l'action publique, dynamique complexe qui traduit des rapports nouveaux au territoire, comme elle en reflète des visions diverses.

- Chapitre II -

La proximité, par la capacité qu'elle ouvre d'agir au plus près des besoins, apparaît porteuse d'un renouvellement des modes d'intervention. Mot d'ordre privilégié des politiques conduites depuis les années 80, elle est au cœur de la politique de la ville et des politiques conduites dans son sillage, comme on l'a vu précédemment, tant dans le domaine de l'insertion par exemple que, plus récemment, dans celui de la sécurité avec les contrats locaux de sécurité et la police de proximité.

Elle peut renvoyer à une conception du territoire aussi bien comme espace d'expérimentation que comme espace de gestion de problèmes.

Ainsi, la politique éducative, dont on sait qu'elle est marquée, nonobstant par sa décentralisation partielle et sa déconcentration timide, par un mode d'administration plutôt rigide et uniforme, a-t-elle opéré, avec les ZEP, une forte rupture de ses représentations et de ses modes opératoires, qui permet une double lecture du territoire :

- espace d'expérimentation, lorsqu'il s'agit d'ouvrir l'école sur son environnement, de la mettre en réseau avec les acteurs locaux, de diversifier les pédagogies en fonction des publics (c'est cette conception qui prévaudra dans l'expérimentation de l'aménagement des rythmes scolaires en 1996-1998) ;

- espace de gestion des problèmes, lorsque le recours à ce zonage est guidé par la recherche, au demeurant légitime, d'une plus grande efficacité dans la lutte contre l'échec scolaire.

Ces deux visions instrumentales du territoire ne sont pas sans lien avec les représentations contrastées de la jeunesse qui ont cours dans l'action publique, comme on l'a vu précédemment, jeunesse qui apparaît tantôt comme un laboratoire du futur, tantôt comme un problème à régler.

Plus rare est, dans le cadre de l'action publique conduite en direction des jeunes, la référence à une vision plus large et prospective du territoire où celui-ci apparaîtrait comme un espace de développement, c'est-à-dire « *un espace où des acteurs peuvent, à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement, contribuer non seulement à la lutte contre l'exclusion, mais aussi par la constitution de milieux porteurs, à la production d'appartenance et de reconnaissance* »¹. La mise en place des contrats éducatifs locaux est trop récente pour que les premiers éléments de bilan aujourd'hui disponibles

(1) « *Cohésion sociale et territoires* », *op. cit.*

permettent de confirmer si la dimension du développement (dans laquelle la « jeunesse » du territoire en représenterait sa ressource d'avenir) est réellement prise en compte dans ce nouveau dispositif. Une telle vision positive tout à la fois du territoire, des jeunes qui le peuplent et de leur devenir commun est sans doute davantage présente dans les politiques d'initiative locale sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

L'accent mis dans les politiques publiques sur la proximité, le local a son pendant dans le registre temporel : la valorisation du court terme, du présent, de l'urgence. Aux plans de l'espace comme du temps, la perspective semble s'effacer de l'action publique.

Comme l'ont souligné respectivement Marc Bessin et Zaki Laïdi devant la commission « Jeunes et politiques publiques », la prééminence du court terme indique que l'accord se réduit « *au plus petit commun dénominateur* », généralement aux moyens. Les politiques publiques ne produisent alors plus que « *des contenus minuscules dans des cadres minuscules, au lieu de construire le discours de référence qu'appellent les problèmes de société auxquels nous sommes confrontés* », comme l'a souligné Pierre Mayet au sein de la commission.

Les politiques publiques qui s'adressent aux jeunes constituent un bon analyseur de la montée, puis de la prégnance du « court-termisme » en politique. Dès le début des années 80, le culte du présent s'y manifeste notamment :

- à travers le développement d'interventions publiques conçues comme « transitoires », telles les missions locales, conçues comme « *des équipes légères, ayant une existence temporaire : les problèmes d'insertion des jeunes justifient une mise en place rapide, elles (les missions locales) devront disparaître lorsque le vaste mouvement de décentralisation qui s'amorce sera, sinon achevé, du moins, suffisamment avancé* »¹ ;

- à travers des actions mises en place de manière très rapide, « *pour éteindre le feu* », telles les opérations anti-été chaud, en réponse aux émeutes et rodéos dans l'est lyonnais en 1982 ; ces actions, très largement couvertes par les

(1) *Rapport Schwartz, 1982.*

médias, ont le défaut de relever d'une logique de coup, « du fait du non respect des procédures habituelles de concertation au nom de l'urgence »¹.

Cette culture de l'immédiateté, alors nouvelle, se justifie pour répondre à des phénomènes jugés comme étant conjoncturels ou exceptionnels ; mais elle offre des voies nouvelles de légitimation à des responsables politiques, soucieux de faire la démonstration de leur efficacité sous la pression médiatique et la montée d'une démocratie d'opinion.

Cet ancrage des politiques publiques dans le présent n'est pas sans effet pervers vis-à-vis du politique. Il favorise « au mieux » la montée de relations utilitaristes entre les institutions publiques et leurs destinataires, en l'occurrence les jeunes. « Au pire » il contribue au développement d'insatisfactions et de désillusions liées au décalage entre attentes et réponses, qui se traduisent à travers le rejet affiché de certaines offres publiques, les stages « parking », par exemple, mais aussi par des comportements violents. Il accroît le discrédit des hommes politiques et, partant, accélère la délégitimation du politique, celle des institutions publiques, discrédit et délégitimation déjà bien ancrés chez nombre de jeunes.

Une prise de conscience du danger qui guette ainsi la démocratie semble cependant se faire jour progressivement. La durée de cinq ans des emplois-jeunes ou l'amorce de débats sur des enjeux intergénérationnels comme les retraites ou les questions d'environnement en témoignent à leur façon. Ces inflexions récentes illustrent bien qu'il n'y a pas de déterminisme dans la prégnance du court terme et de l'urgence.

Le développement de la contractualisation correspond aussi dans une certaine mesure à une volonté de se réinscrire dans le moyen terme, toutefois cette démarche procède avant tout, elle aussi, du souci de décloisonner l'action publique et de favoriser de nouveaux modes relationnels tant entre institutions publiques qu'entre celles-ci et les destinataires de leurs interventions.

4.2.2. *Contractualisation et individualisation : de nouveaux rapports entre et avec les institutions*

Au cours des vingt dernières années on a assisté à un développement important du recours au contrat dans l'action publique : on le retrouve sous deux formes dans les interventions publiques en direction des jeunes, le contrat entre

(1) François Dubet, Adil Jazouli et Didier Lapeyronnie, « L'État et les jeunes », *op. cit.*

collectivités, le contrat comme nouveau mode de rapport entre l'individu et la collectivité.

- Le contrat entre collectivités

Le développement des contrats entre collectivités publiques est le corollaire du processus de territorialisation et répond à un double objectif : « *le renouvellement des formes de participation et l'accroissement de la coordination de l'action publique* »¹.

Le champ des politiques s'adressant aux jeunes fournit un terrain d'application fertile pour le développement des démarches contractuelles. Mais, à l'instar de la territorialisation, il est difficile d'en faire une lecture homogénéisante.

Au début des années 80, ces contrats sont peu formalisés, leur institutionnalisation est progressive.

Ainsi le contrat d'action prévention sécurité (CAPS), méthode de coopération prônée par le Conseil national de la prévention de la délinquance (CNPD) mise en place par la circulaire du 27 février 1985, qui vise, entre autres objectifs, « *à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté, à apporter un soutien et une formation au civisme, à prévenir la récidive, à développer le sentiment d'appartenance à la communauté nationale, à lutter contre la toxicomanie* », se diffuse empiriquement, pas à pas, au plus près des réalités locales : 109 contrats ont été signés en 1985, 210 en 1987, 271 en 1988.

Avec la circulaire du 17 août 1990, les CAPS deviennent triennaux, les outils méthodologiques (diagnostic local, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, etc.) sont renforcés et une meilleure articulation avec les autres dispositifs territoriaux d'action concertée (développement social des quartiers, zones d'éducation prioritaire, missions locales...) est recherchée. Ce type de contrat relève d'une stratégie de décloisonnement des secteurs de l'action publique, il vise l'ouverture à d'autres partenaires, la collaboration sur des objets transversaux.

La phase finale d'institutionnalisation de ce contrat sera atteinte en 1994 avec son intégration dans le cadre du contrat de ville qui devient la procédure unifiée

(1) Jean-Pierre Gaudin, « *Contrats et conventions, la négociation des politiques publiques* », in « *Le gouvernement des villes, territoire et pouvoir* », coordonné par François Godard, Descartes, 1996.

de la politique de la ville. La contractualisation change alors d'objectif, elle devient « *le moyen utilisé pour intégrer, au niveau d'un territoire, une intervention publique à vocation globale, menée par l'État et les collectivités locales* »¹. Cette démarche territoriale ressortit à la mise en œuvre d'une action publique horizontale, mise au service d'un objectif de renforcement de la cohésion et du développement des territoires. Ce sont ces mêmes finalités que poursuivent aujourd'hui les contrats locaux de sécurité ou encore les contrats éducatifs locaux.

Par contrecoup, on verra se développer au milieu des années 90, à l'initiative de plusieurs administrations, le recours des contrats qui rassemblent plusieurs dimensions d'une intervention sectorielle. Ainsi les projets locaux d'animation jeunesse et sports (PLAJS) du ministère de la Jeunesse et des Sports participent, depuis la rationalisation que constitue le contrat de ville comme procédure unique, d'une stratégie de spécialisation orientée vers les villes de moyenne et faible importance et le milieu rural, où ce ministère a conservé quelque crédit du fait de son maillage du terrain et du soutien qu'il procure aux associations.

Ces exemples illustrent le fait que la contractualisation accompagne, en cherchant à les réguler, les effets de la concurrence tout à la fois entre territoires et entre secteurs d'administration. Elle participe de mouvements de restructuration de grande ampleur du système d'acteurs publics et des modes d'intervention de ses diverses composantes, de ses diverses échelons.

- Le contrat entre l'individu et la collectivité

Les démarches contractuelles ne se sont pas réduites, au cours de la période, aux relations entre l'État et les collectivités territoriales, elles se sont diffusées aussi comme méthode renouvelée des rapports entre les institutions publiques et les individus.

Ainsi, la formalisation institutionnelle des attentes ou des préoccupations de la société concernant les jeunes - qu'il s'agisse d'exploiter leurs capacités supposées de dynamisme et de renouvellement de la société ou de favoriser leur intégration dans celle-ci - a évolué dans le temps. Hier recherchée au travers de démarches alliant construction de l'individu et constitution de l'être social à

(1) Florence Lérique, « Contractualisation et politiques territoriales : les politiques de la ville », in « La coopération contractuelle et le gouvernement des villes », sous la direction de Gérard Marcou, François Rangeon et Jean-Louis Thiébault, « Logiques juridiques », L'Harmattan, 1997.

travers « l'encadrement de la jeunesse », elle tend aujourd'hui à être mise en œuvre sous une forme toujours plus individualisée, dominée largement par le contrat. Contrat d'insertion, aide individualisée dans l'éducation, soutien aux projets des jeunes sont autant d'illustrations de l'avancée du processus d'individualisation du social, du fait des institutions publiques elles-mêmes. Cette tension traverse toute la société au-delà des jeunes.

Ainsi que le soulignent Claude Martin et Jean-Claude Martin en 1998 : *« L'individualisation du social, c'est le recours à des notions comme celle de l'exclusion sociale, qui privilégie une lecture en termes de trajectoires individualisées, ou la construction de dispositifs d'intervention sociale privilégiant « le cas par cas », le « case management », le « sur-mesure » contre le « prêt-à-porter », la mesure personnalisée et contractualisée plutôt que le dispositif universel »*¹.

Cette dynamique présente d'importants risques de facticité en raison de l'inégalité intrinsèque entre les co-contractants. Davantage fondée par des considérations idéologiques que par des préoccupations d'efficacité, elle aboutit à reporter sur les individus la responsabilité de leur sort.

Ce processus, loin de favoriser l'insertion des individus dans la société, semble au contraire activer la disparition des solidarités, l'érosion de la capacité de vivre ensemble, en bref la fragmentation sociale. Ulrich Beck souligne de manière éclairante les contradictions qui découlent de l'individualisation du social : *« d'une part, de plus en plus de personnes passent entre les mailles du filet de la Sécurité sociale [...] ; d'autre part, s'érodent les fondements existentiels des institutions. Les institutions se transforment ainsi en cavaliers sans chevaux »*².

Autrement dit, les institutions se séparent de la société. Cette analyse souligne le décalage entre une société qui s'est dotée d'institutions, de mécanismes de régulation, de représentations sociales fondées sur les principes de la société industrielle et des populations qui, pour faire face aux nouvelles données économiques et sociales comme aux revendications de certains groupes (les femmes, les jeunes et les exclus), expérimentent de nouveaux modes de vie et de nouveaux rapports à l'être ensemble.

(1) Claude Martin et Jean-Claude Martin, « Liens personnels, liens collectifs », « Lien social et politiques », n° 39, 1998.

(2) Ulrich Beck, « Le conflit des deux modernités et la question de la disparition des solidarités », « Lien social et politiques », n° 39, 1998.

Une prise de conscience des dérives potentielles de cette individualisation du social commence à poindre dans les politiques publiques, sous la forme d'approches renouvelées du travail social s'inspirant du développement communautaire, ou encore d'une plus grande prise en compte des espaces et des temporalités vécus, du soutien à la constitution de collectifs porteurs d'un bien commun..., autant de tentatives qui tentent de redonner sens à l'action collective.

Conclusion

La question « jeune », telle qu'elle a été prise en charge comme préoccupation de premier plan par les pouvoirs publics depuis vingt ans, a donné lieu à une prolifération d'actions, de programmes, de dispositifs s'accumulant et se succédant dans le temps et l'espace, au fur et à mesure de l'émergence de problèmes inédits et de la prise en compte de demandes sociales pluralistes dans une société démocratique en mutation. Cette segmentation importante de l'action publique est sans aucun doute liée, pour une large part, à la montée de la question sociale.

L'importance de l'intervention publique en direction des jeunes s'accompagne du développement de nombreuses critiques qui portent sur la pertinence comme sur l'efficacité des interventions réalisées. Des inégalités fortes perdurent, quand elles ne se sont pas accrues. Les décisions prises en matière de politique familiale ont renforcé la dépendance financière des jeunes à l'égard de leur famille. Par ailleurs, plutôt que de tenter de combattre l'individualisation, l'action publique tend à la renforcer par ses méthodes en niant les identités, les aspirations collectives comme de nouvelles manières de vivre ensemble qui se manifestent dans la société, en ignorant l'émergence d'un nouveau rapport entre l'individu et la société.

Le foisonnement des interventions en direction des jeunes, outre le fait qu'il contribue à rendre peu lisible l'action publique, participe à la production d'une image brouillée des jeunes et de la jeunesse. Échappant difficilement à la tendance ancienne d'une vision homogénéisante de la société mais s'efforçant de prendre en compte la diversité croissante des situations, des comportements et des sorts qui caractérise une société aujourd'hui plus complexe, l'action publique en direction des jeunes, par la segmentation de ses modes d'intervention, aboutit à segmenter la jeunesse. Ces évolutions, comme les critiques qu'elles suscitent, renvoient sans doute à une incapacité collective à penser politiquement la jeunesse dans une société en panne de projet, donc d'avenir, ce qui est tout autre chose que de vouloir définir et mettre en œuvre une improbable politique « globale » de la jeunesse.

Un processus de délégitimation des institutions publiques s'installe ainsi de manière insidieuse, les institutions publiques sont aujourd'hui confrontées à la « concurrence » du marché qui, lui aussi, avec ses modalités propres, permet d'intégrer et de socialiser.

Ce processus s'installe aussi à la faveur d'une action publique qui se veut « pragmatique », forte de nombreux paradoxes : elle s'interdit de penser les relations entre les pouvoirs politiques et les groupes sociaux, alors même qu'elle se rapproche de ces derniers sur les territoires ; elle autorise, à travers la gouvernance, l'élargissement des acteurs et l'élaboration de projets, mais réduit le local à un espace fonctionnel, à un système multi-organisationnel complexe ; elle raccourcit le temps à l'ici et maintenant, encourageant ainsi une gestion de type technique, neutralisant les choix et les orientations politiques.

Dans cet espace public foisonnant, « baroque » d'une certaine manière, en tout cas loin d'être ordonnancé comme « un jardin à la française », on discerne la recomposition d'un système d'acteurs dans lequel l'État a renouvelé, sur le fond et dans la forme, ses manières d'exercer ses responsabilités envers les jeunes, mais où ont fait irruption également des institutions, des organisations jusqu'alors peu investies dans l'action publique s'adressant aux jeunes.

L'évolution qu'a connue l'État au cours de ces vingt dernières années a pu être décrite comme correspondant au passage « *de l'État instituteur à l'État médiateur* »¹. En effet, si depuis la fin du siècle dernier la fonction majeure de l'État en direction des jeunes a été et reste l'éducation, la formation du citoyen - c'est-à-dire une politique publique de valorisation des potentiels humains, d'investissement dans le long terme, de préparation de l'avenir -, fonction qui par ailleurs prolongeait, d'une certaine manière, le rôle instituant de l'État dans la définition des normes, ce rôle « d'instituteur » change en partie de nature depuis le milieu des années 70.

À travers les politiques d'insertion, de lutte contre l'exclusion et de sécurité, dont les jeunes sont des cibles privilégiées, l'État tente de maintenir la cohésion et la paix d'une société en prise à de nouveaux risques. Dans l'urgence, face à l'apparition de problèmes difficilement saisissables dans des logiques purement sectorielles, il cherche à élaborer des réponses mieux efficaces, au plus près des réalités sociales, plus intégrées grâce à la mobilisation de tous les acteurs

(1) *Rapport du groupe de travail « Jeunesse » sous la présidence de Pierre-Jean Andrieu, ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, septembre 1998, non publié.*

concernés. De producteur de services dans une société de progrès dont la diffusion se réalise dans un cadre planifié, il a désormais un rôle plus relationnel visant au développement des interactions nécessaires à la construction de l'action publique, il acquiert une fonction déterminante dans le pilotage des interdépendances, dans l'articulation de l'intégration verticale et de l'intégration horizontale de la société.

Ce changement de posture de l'État ouvre une interrogation sur son autorité, sa légitimité et ses modes d'action. « Écoles de la citoyenneté », « espaces d'initiative », les associations jouent depuis longtemps un rôle important dans le champ de l'enfance et de la jeunesse. Les grands réseaux de l'éducation populaire, des sports, de l'action sociale sont des partenaires traditionnels, mais aussi essentiels, des pouvoirs publics qui participent largement à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques. Avec la « crise », certains de ces réseaux ont investi fortement dans les politiques d'insertion professionnelle et sociale, puis dans la politique de la ville et ont pu se trouver quelque peu instrumentalisés au détriment même de leur fonction originelle.

Depuis une quinzaine d'années on assiste au développement très rapide, au sein ou à côté de ces réseaux, d'associations qui, sur une base très territorialisée, tentent d'organiser des formes nouvelles d'action collective et d'imaginer des activités permettant aux jeunes de s'inscrire dans des dynamiques de projet. Ce processus mériterait d'être davantage analysé et pris en compte dans la conduite de l'action publique.

Au-delà de l'État et des associations, les collectivités territoriales se sont désormais, décentralisation et mutation sociale aidant, fortement investies dans l'action publique en direction des jeunes - bien au-delà de leurs compétences institutionnelles - et plusieurs signes indiquent que ce processus n'est sans doute pas encore parvenu à son terme. Elles ont été fortement sollicitées par l'État pour mettre en place de nombreux dispositifs « transversaux » - missions locales, conseils communaux de prévention de la délinquance... -, pour recruter massivement les jeunes dans leurs propres services et pour mobiliser associations et entreprises aux mêmes fins.

Au plan communal, les maires¹ sont considérés par les jeunes comme par leurs familles, dans bien des cas, comme les seuls interlocuteurs crédibles, voire, parfois comme leur ultime recours. Particulièrement significative est la volonté

(1) Dont il convient de rappeler qu'ils sont, pour certaines de leurs attributions, des agents de l'État.

croissante des élus locaux de mettre en cohérence leurs actions en direction des jeunes dans le cadre de politiques de développement territorial. Nombre de grandes villes comme de régions font montre, dans leurs interventions et à travers la manière dont elles tentent de répondre aux défis des mutations, d'une volonté de formuler la question jeune comme une question d'avenir, au risque de n'être ni compris, ni suivis par leur opinion publique et parfois par les jeunes eux-mêmes ou par leurs familles, tant la prégnance du court terme amène l'une et les autres à exiger d'abord et surtout des réponses « concrètes » aux problèmes du moment.

Dans ce contexte, les équipes municipales de plusieurs grandes villes¹ témoignent d'une prise de conscience renouvelée de leurs responsabilités envers les jeunes. De plus en plus mobilisées dans la mise en œuvre territoriale des politiques visant l'intégration sociale des jeunes, non satisfaites des résultats obtenus, elles cherchent à rompre avec les représentations négatives des jeunes véhiculées à travers ces actions à dominante réparatrice comme avec leur caractère le plus souvent court-termiste et techniciste.

La première rupture le plus souvent opérée dans ces remises en perspective de l'action publique locale consiste à considérer les jeunes de manière positive, comme acteurs de leurs vies et comme citoyens s'exprimant dans l'espace public. En découlent trois axes prioritaires d'intervention :

- les aides aux initiatives qui encouragent les jeunes à expérimenter, à valoriser leurs capacités, leurs compétences ;
- le développement des pratiques culturelles et sportives qui contribuent à la fois à l'expression de la personnalité, à l'intensification des relations sociales, à la « construction d'un sens positif » ;
- l'implication citoyenne des jeunes, qui comprend à la fois l'apprentissage de la citoyenneté, l'association à la délibération comme le développement des échanges, des interactions avec les élus et avec la société locale.

Une part prépondérante est accordée, dans les actions conduites par ces villes, à la socialisation « par l'expérience », particulièrement importante à une période de la vie où le désir d'expérimenter, de faire des essais est grand.

(1) *Brest, Grenoble, Nantes, Orléans, Rennes, Strasbourg, Toulouse notamment...*

La seconde rupture notable porte sur la conception de l'espace public, appréhendé tout à la fois comme espace politique (l'espace de la délibération) et comme espace social (les espaces d'urbanité). Cette conception renvoie à une approche beaucoup plus relationnelle et politique que fonctionnelle de la ville. L'organisation territoriale de la société est d'abord pensée dans ses dynamiques et ses flux, dans ses projets et ses réseaux. Les interventions des collectivités conduites sur cette base prennent diverses formes : reconnaissance des pratiques juvéniles de rue, valorisation des potentiels de créativité, renforcement de leur mobilité géographique, mise en place de lieux d'écoute et de parole, etc. L'action régulatrice des autorités locales prend dès lors en considération et met en sens des pratiques sociales qui, traditionnellement, sont souvent regardées comme facteurs de désordre.

Ces représentations rénovées du jeune et de l'espace public, les actions qui en découlent, se retrouvent dans le concept de « ville éducatrice », mobilisé par plusieurs grandes villes européennes travaillant en réseau, à partir de l'expérience de Barcelone. Cette notion repose sur l'idée qu'il est de la responsabilité de la collectivité publique locale de favoriser, tout au long de la vie, l'éducation de ses concitoyens pour permettre à chacun d'être mieux formé et informé, plus libre et plus solidaire. Le partage des savoirs et leur acquisition apparaît ainsi comme une des conditions de la démocratie locale. Les actions entreprises selon cette approche se fondent sur le principe de la mutualisation des savoirs : il s'agit de donner à tous les moyens de se former au-delà de l'école, et particulièrement aux jeunes qui n'ont pu valoriser leurs compétences dans le cadre scolaire, afin qu'ils puissent trouver une inscription dans la cité. Sont ainsi notamment mises en œuvre l'orientation des jeunes vers des structures de formation post-scolaires comme, par exemple, les « ateliers du savoir et de la création » à Strasbourg, ou encore l'utilisation et la diffusion des nouvelles technologies...

À travers leur politique de recrutement et de gestion des ressources humaines, les entreprises sont elles aussi, on l'oublie trop souvent, des acteurs importants du champ de la jeunesse. L'État, en liaison avec les partenaires sociaux, a été amené à les solliciter fortement pour qu'elles développent leur rôle en matière de formation professionnelle. Toutefois les évolutions restent paradoxales. Si l'alternance a fini par se développer davantage, dans le même temps les transformations du système productif, la précarisation de l'emploi rendent les entreprises moins formatrices et le travail moins socialisateur. Par ailleurs, dans le cadre du jeu des marchés (marché du travail, marché des biens et des services, marchés financiers), les entreprises sont un lieu d'arbitrage entre générations. À cet égard, nombre d'accords contractuels prennent

insuffisamment en considération le sort des jeunes travailleurs, comme le montre l'actualité récente.

Les familles voient désormais également leurs responsabilités majorées dans les politiques publiques. « L'allongement de la jeunesse » est en effet dans notre pays largement supporté par les familles qui assument la charge « d'entretenir » des jeunes adultes. Les effets de notre système d'aides et de transferts sur les relations familiales méritent d'être examinés à l'aune des mutations de la société comme du poids des inégalités qui la divisent. Au-delà, nombre d'institutions, qu'il s'agisse de l'école, de la justice, de la police, du travail social, s'interrogent de manière renouvelée sur la nécessité de développer une collaboration avec les familles, ce qui traduit une reconnaissance certaine de leur rôle majeur dans l'éducation et la socialisation. Les conférences de la famille attestent de ces évolutions, tout comme les réflexions conduites au sein du mouvement familial lui-même sur la question « jeune ».

On le voit bien, les transformations du système d'acteurs, l'évolution des modes de faire et leur combinaison indiquent que les enjeux qui s'attachent à la jeunesse, comme les actions à entreprendre en sa direction, se situent bien désormais dans un cadre de responsabilités partagées. Dès lors, la redéfinition des rôles et des compétences constitue une étape indispensable à la régulation des jeux d'acteurs.

En définitive, il apparaît que la question « jeune » s'est construite depuis vingt-cinq ans dans un champ de tensions accrues, dans les politiques publiques comme dans les stratégies des acteurs privés, entre les décisions favorisant l'émergence d'un modèle d'organisation sociale dominé par le marché et les mesures visant à préserver la cohésion de la société et à protéger les individus face aux risques sociaux. L'hypothèse peut être avancée que l'on a traité les problèmes rencontrés par les jeunes ainsi que ceux qu'ils posent à la société, tantôt sur un registre qui relèverait plutôt d'une inspiration « libérale » (c'est le cas lorsque l'injonction incantatoire au projet individuel s'est substituée à l'élaboration d'un projet collectif), tantôt sur un registre qui renverrait davantage à une approche réformatrice, « régulationniste ». D'une certaine manière, on peut dire que la construction d'une « question jeune », dans notre pays, illustre l'idée que la société française serait aujourd'hui « en transition », hésitante et tiraillée entre deux modèles d'organisation socio-économique, deux modèles d'action publique.

Au terme de ce diagnostic, ayant souligné les enjeux de l'intégration des jeunes dans une société en transition, marquée par un nouveau régime de risques, et ayant pris acte de la portée des choix collectifs antérieurs sur la situation des

- Chapitre II -

jeunes, il importe désormais de considérer la jeunesse comme une question politique à réinscrire dans une perspective historique, de repenser l'action publique comme ayant à mieux organiser la succession des générations.

Deuxième partie

Perspectives

**Construire un monde nouveau :
l'éducation
comme levier du changement**

Introduction :

Jeunesse, le devoir d'avenir

Qu'on aborde les mouvements de la société sous l'angle de la transformation du système productif, de la recomposition des rapports sociaux, des évolutions de l'action publique, le constat est identique. Un modèle d'organisation sociale se défait, les grilles d'analyse à partir desquelles nous mettions en sens la société ont perdu de leur pertinence, les représentations autour desquelles était structurée l'action publique et s'organisait le débat démocratique sont fortement déstabilisées.

L'absence de projet collectif et la thématique de l'incertitude, aujourd'hui fortement présentes dans le débat politique, signalent bien la prise de conscience que notre société est dans une phase de transition en même temps qu'elles traduisent notre difficulté à maîtriser les effets de ces tendances, à en infléchir le cours, à en inventer l'issue, autrement dit à mettre en forme un nouveau modèle d'organisation sociale.

Interpréter, ainsi que la commission l'a fait, la période actuelle comme une période de transition, c'est mettre l'accent sur le fait que le passage à l'âge adulte - la jeunesse -, traditionnellement conçue sur la base des définitions qu'en donnent les travaux de sociologie comme une phase de transition, d'expérimentation, s'effectue aujourd'hui dans une société elle-même en transition.

Reconnaître, comme les analyses conduites dans le cadre des travaux de la commission « Jeunes et politiques publiques » invitent à le faire, que nous sommes dans une société en transition, suppose que nous explicitions davantage les conséquences sur la jeunesse de cette nouvelle donne. Si de tout temps la jeunesse a été appréhendée dans une seule et même perspective de reproduction et de changement de la société, ou pour le dire autrement, de transmission et d'innovation, la nature des transformations en cours, leur ampleur amènent à penser la jeunesse, c'est-à-dire le devenir de la société, en accordant une considération plus grande aux mutations à l'œuvre.

- Deuxième partie : perspectives -

Surmonter l'inquiétude

La rupture culturelle qu'implique cette perception explique sans doute la perplexité que ressentent aussi bien les institutions que les individus et les acteurs collectifs lorsqu'ils prennent conscience que cette nouvelle logique est à l'œuvre. Les uns et les autres, pris de vertige face à la mise en cause de la force des mécanismes de reproduction sociale et à ce qui leur paraît comme une irruption d'autant plus importante de l'innovation, sont renvoyés à un sentiment de peur du lendemain.

La jeunesse, les jeunes leur apparaissent, dans cette posture, comme incarnant l'incertitude de l'avenir, là où en réalité la société des « adultes » les place en situation d'expérimenter la part de risque qu'elle n'est pas encore prête à tester sur elle-même. Cette peur du lendemain, qui se traduit parfois par une peur plus ou moins exprimée des jeunes mérite d'être interrogée. Des observateurs avisés y voient un trait culturel spécifique à notre pays.

La difficulté qu'a la société française à bien appréhender la situation des jeunes, à comprendre l'évolution de leurs comportements, à répondre à leurs aspirations au changement, l'a longtemps amenée à interpréter comme des effets d'âge ce qui, dans l'évolution de la situation des jeunes, apparaîtrait à l'analyse relever de plus en plus clairement d'effets de génération. C'est sans doute cela aussi qui l'a amenée à faire des arbitrages qui ont contribué à reporter sur la génération montante le poids d'un changement mal maîtrisé. La logique de notre système de protection sociale, la difficulté de nos institutions publiques à s'adapter à de nouveaux enjeux y ont contribué, tout comme des choix plus explicites, aboutissant à faire supporter aux « débutants » les effets d'une société aujourd'hui plus flexible, dans laquelle les individus aspirent à une plus large autonomie.

Jeunesse, le devoir d'avenir

Les politiques publiques, comme aspirées par le traitement du chômage et des violences, ont vu leurs objectifs s'infléchir, leurs missions s'étendre et se multiplier. L'action publique en direction des jeunes est devenue de plus en plus réparatrice. Même le champ de l'éducation n'a pas échappé complètement à ce mouvement.

Loin de faire de la jeunesse le levier de la réforme, le levier d'une réorganisation démocratiquement débattue, les politiques publiques, au travers de leurs orientations comme de leurs limites, ont accompagné un « allongement indéfini de la jeunesse », tirée désormais par les difficultés de la transition de

l'école à l'emploi. Ce constat sévère nous invite fortement à rompre avec la tendance actuelle à faire de la jeunesse une catégorie spécifique de l'action publique, comme si elle constituait un groupe social identifiable.

Les transformations profondes des âges de la vie, la différenciation des sorts sociaux, la diversification des modes de vie constituent autant de paramètres qui rendent improbable la définition de la notion de « jeune » ou de « jeunesse » en termes de bornes d'âge ou de statut. Comme le rappelle Dominique Charvet dans sa préface, la seule certitude sur laquelle il est possible de bâtir, c'est que la jeunesse est cette partie de nous qui devra affronter demain, en même temps qu'elle nous révèle, comme « plaque sensible » du changement social, de quoi demain est en train de se faire.

La question « jeune », que la commission avait mandat de reformuler, n'est autre que celle de la tension entre reproduction et changement dans laquelle s'opère l'évolution de toute société. C'est pourquoi elle nous interpelle si fortement dans les périodes où nous n'avons plus de projet commun, où nous ne savons plus très bien comment gérer notre devenir. C'est pourquoi la jeunesse invite la société tout entière à un devoir d'avenir. Elle doit être inscrite dans l'ensemble de nos choix et non traitée comme un champ particulier. Elle doit être aussi inscrite dans la durée, du présent à l'avenir, et dans la succession des générations. Pour reformuler la question « jeune », nous devons reformuler nos choix collectifs.

Élargir le regard car le monde change

Pour entreprendre cet exercice, notre point de départ doit être une meilleure identification tout à la fois des mutations à l'œuvre dans notre société et de l'évolution des situations comme des pratiques sociales des jeunes, qui sont des signaux de ces mutations. Il faut prendre la mesure des unes et des autres si nous voulons en infléchir positivement le cours.

Ceci est d'autant plus nécessaire que ces mutations affectent, par bien des aspects, les processus à travers lesquels l'enfant devient adulte, à travers lesquels les individus font société, à travers lesquels la société perdure et se régénère, autrement dit les processus individuels et collectifs de socialisation, d'intégration, de transmission et de développement. En outre, ces mutations creusent les inégalités anciennes et en font émerger de nouvelles, souvent plus radicales, dont la première est sans doute l'inégalité face au changement.

Cette prise en compte est forcément délicate, tant nous percevons que nous quittons un modèle d'organisation sans pour autant disposer de tous les outils

- Deuxième partie : perspectives -

qui permettraient de saisir les recompositions à l'œuvre dans toutes leurs dimensions.

Transformations du système productif, du contenu et de la relation de travail, émergence d'une économie du savoir et de l'information, allongement de la durée de vie, recomposition de la famille, redistribution des équilibres entre hommes et femmes, entre vie privée, vie professionnelle et vie publique bouleversent en profondeur nos certitudes et nos acquis et restructurent nos échelles de vie. Nos rapports au temps, au territoire, aux autres changent de nature et de sens. Gérer les incertitudes et réduire les inégalités face au changement sont bien les deux faces du défi auquel la question « jeune » nous confronte.

L'éducation au cœur du monde nouveau

Pour autant, de tels changements, dont la jeunesse est un révélateur, apparaissent aussi comme une ouverture sur de nouveaux possibles.

Parce que ces changements bouleversent notre manière de nous construire, d'apprendre, d'être au monde, et qu'ils augurent d'une nouvelle ère du développement de nos sociétés, celle de la « connaissance », dont nous avons la forte intuition qu'elle commande de mieux concilier liberté et interdépendance, responsabilité et solidarité, héritage et invention, nous devons plus que jamais faire en sorte que l'accès de tous à la culture, au savoir, que la mobilisation et la valorisation de la compétence de chacun, son implication responsable constituent le ressort de notre avenir démocratique.

Qu'on le regarde sous l'angle de la nouvelle donne de la compétition économique ou du développement « durable », ou encore sous celui de la nouvelle donne de la « mobilité », de la protection et de la cohésion sociales, l'enjeu éducatif redevient premier, comme il le fut à l'avènement de l'ère industrielle, celle de l'organisation fordiste de la société, celle du « progrès ». Le devoir d'avenir, c'est de permettre aux générations futures de s'instruire, de s'éduquer, de se former à tous les âges de la vie. Ainsi, la société entière doit-elle se mettre sur le chemin de la connaissance, chaque citoyen doit-il pouvoir gérer plus librement mais aussi de façon mieux sécurisée son itinéraire de vie, son parcours professionnel.

Parce que ces changements, enfin, désarticulent les fonctionnements institutionnels connus et obligent à se poser la question de la construction continue de la société, il faut aller au-delà du simple constat de l'effacement, du recul, voire du rejet des institutions.

Infléchir les tendances qui se font jour dans la société actuelle, c'est refuser que le citoyen d'hier ne se transforme demain en un individu isolé, c'est refuser qu'une trop grande différenciation des sorts ne conduise à des apartheid sociaux, c'est refuser l'affrontement entre violence des gagnants, des riches et violence des perdants, des pauvres.

Le devoir d'avenir, c'est aussi, c'est d'abord de repenser nos institutions - et, au premier chef, nos institutions publiques -, de les relégitimer en actualisant leur place et leur rôle dans la société, d'imaginer les régulations collectives que la gestion des nouveaux risques, la réduction des nouvelles inégalités rendent nécessaires. Là est le rôle premier de l'État. Le défi que nous devons proposer aux nouvelles générations est de construire les nouveaux supports de la continuation de l'aventure démocratique.

Jeunes et institutions : agir sur le monde

Le devoir d'avenir auquel nous convie la jeunesse ne prend tout son sens que s'il est d'abord dédié à ceux qui arrivent au monde, ceux qui feront le nouveau monde. C'est à partir de la jeunesse actuelle, avec les jeunes d'aujourd'hui, qu'il faut entreprendre l'œuvre de reconstruction des cadres dans lesquels se développera la société de demain.

Le réinvestissement de la collectivité nationale dans sa mission éducative, les nouveaux équilibres à trouver entre formation et travail, le repositionnement et la relégitimation des institutions publiques sont autant de volets d'un chantier de long terme qui ne concerne pas que les jeunes, mais qu'il convient d'initier en s'appuyant sur les jeunes qui aujourd'hui constituent la génération montante.

Ce qui est proposé, c'est bien de poser aujourd'hui les fondations d'une réforme ambitieuse de notre action publique en la plaçant délibérément dans une perspective de dynamique générationnelle, pour lui permettre de croître et d'arriver à maturité avec ceux qui en seront les premiers bénéficiaires, mais aussi les premiers acteurs. C'est bien dans cette démarche aussi que doit être réaffirmée et reformulée la responsabilité que la collectivité nationale s'est reconnue en matière d'éducation et de protection.

Actualiser cette responsabilité est aujourd'hui d'autant plus nécessaire que les cadres dans lesquels s'effectuent le développement de l'enfance, le passage des jeunes à l'âge adulte connaissent des évolutions qui peuvent les déstabiliser et sont source d'inégalités profondes au sein de la jeunesse, dont les stigmates sont souvent durables.

- Deuxième partie : perspectives -

C'est bien dans cet esprit de responsabilité redéfinie que celles des institutions publiques qui, au-delà des politiques éducatives et de protection, entretiennent explicitement ou implicitement des relations avec les jeunes doivent évoluer, dans leur conception de la jeunesse comme dans leur comportement à son égard, leur posture face à l'avenir. Les jeunes sont les témoins du monde qui émerge, les institutions doivent les mettre en capacité d'agir sur ce monde nouveau.

Chapitre III

Apprendre et se former tout au long de la vie : un droit pour tous, une obligation partagée

Le relèvement global du niveau de qualification des nouvelles générations est un élément de la recomposition des relations intergénérationnelles dont on n'a pas suffisamment perçu la portée, tant on s'est focalisé jusqu'à présent plutôt sur la redistribution des richesses entre générations et sur l'amplification des transferts au sein de la sphère familiale.

La décrue, dès à présent significative, du chômage des jeunes devrait sans doute s'amplifier dans les mois et les années à venir sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs : l'évolution de la population active, les besoins de renouvellement de main-d'œuvre dans certains secteurs, le retour à une croissance forte, le développement de nouveaux secteurs d'emploi dans lesquels les arbitrages entre générations ne se poseront pas de la même manière que dans les secteurs traditionnels, dans la mesure où « être jeune » constitue une qualité en soi au regard des activités développées par ces nouveaux secteurs.

Cette tendance peut, à l'évidence, entraîner de la part des jeunes et des entreprises de nouveaux comportements qui sont susceptibles de faire évoluer les modes d'articulation entre le système éducatif et le système productif. L'arbitrage entre la poursuite des études et l'entrée sur le marché du travail se posera en d'autres termes et les entreprises seront sans doute incitées à revoir les conditions proposées aux jeunes lors du recrutement.

Ces évolutions viendront sans doute convaincre ainsi ceux qui en doutent encore de la portée de l'investissement éducatif qu'ont consenti les familles, les jeunes et les pouvoirs publics, même si à l'évidence l'efficacité et l'équité de cet investissement doivent être fortement améliorées.

Cette vision optimiste des choses ne doit cependant pas faire perdre de vue les enjeux liés à la nature et à l'ampleur des mutations à l'œuvre tant dans le système productif que dans l'ensemble de l'organisation sociale. Les jeunes,

avons-nous dit, sont la « plaque sensible » de ces profonds changements, ils nous donnent à voir un monde nouveau.

L'entrée dans la société de la connaissance, dans l'économie du savoir et de l'information implique de renforcer encore l'investissement éducatif individuel et collectif et de l'organiser autrement tout au long de la vie, d'introduire de nouvelles régulations sur le marché du travail afin que la flexibilité recherchée du système productif ne continue pas à se faire au prix de l'accroissement de l'insécurité des trajectoires professionnelles et des parcours de vie.

Face au défi de la société de la connaissance, les apprentissages, le développement personnel, la construction et le déroulement des parcours professionnels vont connaître de véritables bouleversements. Dans ce contexte, apprendre et se former tout au long de la vie, idée ancienne, devient une nécessité contemporaine. Placée, conformément à son mandat, au cœur des réflexions de la commission « Jeunes et politiques publiques », nous suggérons qu'elle nourrisse un projet politique : l'obligation éducative doit être partagée, elle doit s'incarner dans un droit individuel, garanti par la collectivité (*point 1.*).

Pour concrétiser ce projet, le présent rapport propose un cadre prospectif, fondé sur une idée de base : doter chacun d'un capital initial de formation d'un montant égal. Ce droit-crédence, qui traduit l'investissement éducatif collectif, est le support de l'investissement éducatif des individus (*point 2.*). L'économie générale de ce droit individuel est présentée dans le *point 2.1.*

Le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, s'il n'est pas un droit « de la jeunesse », un droit « pour les jeunes », constitue un cadre nouveau pour appréhender les questions qui leur sont plus spécifiques, qu'il s'agisse du passage de l'école à l'emploi ou de l'accès à des ressources « indépendantes ». En ce sens, les dispositions suggérées dans le *point 2.2.*, relatives à une allocation de formation et à un droit pour tout jeune à une première expérience professionnelle, ouvrent des perspectives nouvelles.

Ces orientations justifient une expertise approfondie, on trouvera ici des éléments d'éclairage sur leurs enjeux économiques et financiers, sur leur dimension redistributive (*point 2.3.*).

Enfin, la philosophie de ce nouveau droit, ses effets attendus sont porteurs de dynamiques de changement (*point 2.4.*).

1. Apprendre tout au long de la vie : l'actualité d'un projet politique

1.1. Les apprentissages et les parcours au défi de la société de la connaissance

Nous sommes entrés dans une ère industrielle nouvelle marquée par l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Micro-ordinateurs, logiciels, cédéroms, DVD, câble, portables, Internet, multimédia... font désormais partie de notre univers contemporain, même si l'usage de ces différents outils n'est pas également partagé. Comme le notent certains experts, les NTIC se caractérisent en particulier par leur vitesse fulgurante de diffusion, comparativement à celle de technologies antérieures. Elles se distinguent aussi par l'ampleur de cette diffusion - grâce à la multiplication des réseaux -, qui amène maints observateurs à parler de l'avènement - après « la société de consommation » - de la « société de l'information ». Il n'est aucun secteur d'activité humaine qui ne soit aujourd'hui concerné par l'échange et le traitement de l'information.

Il en résulte une explosion - sans précédent - des informations directement accessibles au travers du développement des médias. Ces nouvelles technologies fascinent de par l'accroissement phénoménal des capacités d'accès et d'exploitation des informations qu'elles génèrent. Elles ont fait et continuent de faire l'objet, dans les sociétés développées, de politiques volontaristes, visant à accompagner l'entrée dans la « société de l'information », et tendant principalement au développement de la production de ces outils et à la généralisation de leur accès. Nouvelles figures de la modernité, elle sont source - parfois - de discours simplificateurs : pour certains elles seraient le fondement d'une nouvelle ère démocratique, pour d'autres la source de tous les maux (suppression d'emplois, dualisation de la société, paupérisation...). En réalité, l'introduction des nouvelles technologies s'accompagne d'effets très variés, dont il est encore difficile de mesurer la portée, de lire toute la complexité.

Ainsi l'ampleur des impacts économiques du changement technologique à l'œuvre fait actuellement l'objet de nombreuses controverses. À titre d'exemple, les tenants de la thèse du « New Age » estiment ainsi que la « nouvelle économie » qui émane du développement des NTIC serait la source principale du dynamisme de l'économie américaine. Les NTIC généreraient d'importants gains de productivité, diminuant les coûts d'organisation et de transport, ouvrant de nouveaux marchés. D'autres experts - a contrario-

minorent l'importance des progrès de productivité liés aux NTIC et la part de la nouvelle économie dans la croissance américaine.

Pour autant, comme l'a montré Pascal Petit devant la commission, ce changement technologique converge avec la tertiarisation et l'internationalisation de l'économie pour transformer structurellement le système productif et d'échange. Les transformations de celui-ci obligent les entreprises à s'adapter en continu au changement. Elles exigent de leur part une plus forte réactivité et une souplesse accrue. Elles supposent des compétences individuelles et collectives de nature nouvelle, des capacités d'autonomie, des capacités à utiliser différents codes, différents langages. Le contenu du travail lui-même évolue, les NTIC prennent de plus en plus en charge des tâches simples et répétitives laissant aux individus la résolution de problèmes particuliers, la maintenance et les relations humaines. Dans la recherche de modernisation continue des organisations productives, un intérêt accru est porté à la mobilisation des compétences de chacun. La formation récurrente - en ce qu'elle permet notamment l'adaptation des travailleurs au changement des techniques, des conditions et de l'organisation du travail - tout comme la validation des compétences acquises à travers l'expérience deviennent un enjeu stratégique de la négociation sociale.

Par delà les enjeux industriels, économiques importants liés à l'entrée dans cette société de l'information qui est aussi, comme on vient de le voir, une société du changement continu, de l'inflation des échanges, - en un mot, une « société de la mobilité » -, les enjeux sont également, et peut-être avant tout, culturels et politiques.

Ces transformations technologiques et économiques se conjuguent pour favoriser l'émergence d'une nouvelle culture temporelle. Le rapport au temps se transforme. Le temps de l'économie se raccourcit, celui de la communication ou de l'information privilégie l'instantané. Ainsi se développent dans les mentalités comme dans les pratiques sociales la montée de l'urgence et la préférence pour le présent. Vivre dans l'immédiateté les mouvements de fond qui changent la société renforce le sentiment de la fin des stabilités et la nécessité, pour la collectivité, de penser l'avenir davantage en termes de développement qu'en termes de protection et de reproduction, pour les individus, d'apprendre à gérer leurs trajectoires de vie dans et malgré les incertitudes, et donc à développer leurs capacités propres d'innovation.

Dans ce contexte où le savoir est désigné comme une ressource stratégique essentielle du développement, où l'intelligence des hommes devient une des premières richesses que nous avons à cultiver, les modes d'apprentissage, les

contenus et la finalité de toute formation, les politiques d'éducation sont fortement interpellés.

L'espace social et culturel dans lequel s'effectue désormais le développement de toute personne est en pleine reconfiguration, à la fois marqué territorialement et ouvert à la globalisation. Tous les lieux deviennent accessibles et la conscience que chacun a de son espace propre interfère avec la conscience d'appartenir à un espace plus large et partagé. La vocation des lieux traditionnels d'éducation, de socialisation et de transmission des connaissances et des valeurs, d'acquisition des compétences et de construction de l'expérience s'en trouve interpellée.

De la même manière, l'unité de temps dans laquelle se déroule traditionnellement la formation (partage entre temps individuel et temps collectif) est également affectée, tout comme l'unité de son objet : les parcours se réalisent non plus sur un mode parfaitement linéaire et standardisé mais intègrent réversibilité et diversité, les sources d'information se multiplient et favorisent une diversification des voies de formation et des pédagogies.

Au-delà des évolutions des contextes et contenus de la formation, la nouvelle donne technologique, par l'ampleur des informations qu'elle mobilise, contribue à bouleverser l'apprentissage, l'appropriation des connaissances, entendus au sens de l'aboutissement d'un travail intellectuel, transférable et réinvestissable. Les métiers de notre époque sont soumis à la double évolution accélérée des savoirs fondamentaux qu'ils requièrent et des techniques de haut niveau que leur mise en œuvre implique.

D'un côté, le risque est grand de réduire ce processus à la seule dimension de la recherche d'informations. Savoir « surfer », « naviguer sur le Web », à travers des hypertextes - même si cela n'est pas donné à tout le monde - ne suffit pas. Apprendre ne se réduit pas à traiter et diffuser de l'information, mais suppose des opérations intellectuelles de déconstruction-reconstruction des connaissances qui ne peuvent se faire que dans la relation aux autres, à son environnement. Apprendre suppose une indispensable médiation humaine au-delà du truchement de la technologie. Pour autant, cette nouvelle donne technologique est porteuse de transformations profondes des méthodes et des métiers de l'éducation et de la formation.

De l'autre, il est vraisemblable que l'accès à une source illimitée d'informations favorise une accélération sans précédent de la production de savoirs. Alors qu'il a fallu dix-sept siècles pour doubler le savoir, en trois siècles, le savoir a encore doublé, et aujourd'hui on considère qu'il double tous les trois ou quatre ans. Par

conséquent une question majeure est de définir quels savoirs il est pertinent de transmettre. La question de la transmission doit être repensée, aussi bien dans ses finalités que dans ses modalités, à la lueur de ces enjeux contemporains, de l'entrée dans une « société de la connaissance », et non seulement dans une société de l'information.

Dans le système de représentation traditionnelle, il appartenait à l'école de transmettre les clés de l'accès au savoir constitué, tandis que la famille transmettait une manière d'être au monde. Cette complémentarité, dont l'équilibre a toujours été instable, est aujourd'hui remise en cause. L'école et la famille sont l'une et l'autre ébranlées dans leur mission éducative, faute de pouvoir la référer à un projet d'avenir défini par la société tout entière. L'acte de transmettre ne suffit plus aujourd'hui, à lui seul, à légitimer l'autorité qui est au fondement même de ces deux institutions. Dès lors, chacune est tentée de renvoyer dans le camp de l'autre sa difficulté à actualiser son rôle, le sens même de sa mission.

La transformation rapide du système productif, dans un contexte d'accroissement du chômage, a contribué à accentuer « *l'introuvable relation entre la formation et l'emploi* », selon l'expression de Lucie Tanguy. L'école, même en délivrant le diplôme le plus performant, ne peut seule assurer l'accès à l'emploi. À ce qui est considéré comme une défaillance, l'environnement familial va tenter de se substituer et développer stratégies et pressions multiples en direction de l'institution scolaire.

La tyrannie des « débouchés » sur les cursus d'une part, le transfert sur l'école de la charge de la sélection d'autre part ont abouti à ce que la compétition l'emporte sur l'émulation. La concurrence et la recherche de l'utilitaire sont devenues aujourd'hui des caractéristiques du comportement des acteurs du système éducatif (établissements scolaires, enseignants, parents, élèves). La construction des carrières scolaires devient une sorte de jeu fléché organisé autour de la compétition scolaire. Dans cette partie, familles et jeunes sont dans des situations très inégales, les gagnants sont ceux qui maîtrisent le mieux les règles du jeu. Si l'on n'y prend garde, les conditions sont ainsi réunies pour voir se transformer notre système éducatif tout entier en un « marché ».

Ainsi, le renvoi permanent des causes et des solutions entre école, famille et entreprise, opposition largement débattue et médiatisée mais stérilisante, n'est en fait qu'un des aspects des mouvements de fond qui affectent notre société.

Un des effets les plus perceptibles de ces évolutions est la persistance voire même l'aggravation des inégalités, particulièrement ressenties par certaines

catégories de la population et notamment de nombreux jeunes. Ainsi se sont créées au sein même de notre société de véritables poches de sous-développement. L'inégalité première est bien désormais l'inégalité face au changement.

Ces évolutions et ces enjeux semblent aujourd'hui de mieux en mieux perçus, comme en témoigne la multiplication des débats et des publications sur ces thèmes. Pour autant, on peut avoir le sentiment que les pouvoirs publics et les acteurs sociaux peinent à en tirer les conséquences. L'action publique reste encore largement prisonnière de catégories d'action et de systèmes d'acteurs qui rendent difficile la prise en compte, sur une base renouvelée, des enjeux de l'éducation de la formation, freinant la nécessaire adaptation des apprentissages au nouveau contexte dans lequel se structure le développement des personnes. En outre, la légitime recherche de solutions aux problèmes d'ici et maintenant amène trop souvent à privilégier le court terme, au risque de renforcer rigidités et crispations, alors que l'action publique dans le domaine éducatif devrait plus que jamais concevoir et mettre en œuvre son apport spécifique à l'apprentissage de la vie et à la transmission du monde dans le temps long, dans le temps des générations.

Inspirés tout à la fois par une prise de conscience récente des inégalités - et de l'aggravation de leurs effets -, et par la nécessité d'amplifier le relèvement des niveaux de qualification et de renforcer les compétences, s'élaborent et se juxtaposent réformes et projets de réformes d'un côté du système éducatif, de l'autre de la formation continue. La recherche d'une articulation entre l'apprentissage d'un côté et les formations en alternance de l'autre (le contrat de qualification) traduit bien les limites de cette juxtaposition.

Par ailleurs, la question de la violence et celle de la carte scolaire, la question de la réussite ou de l'échec à tous les niveaux du système scolaire et universitaire, la question des ressources des jeunes et de leurs familles pèsent fortement sur le système éducatif et sur sa capacité d'adaptation aux enjeux et défis actuels. Les injonctions récurrentes faites au service public de l'éducation d'avoir à se réformer ne doivent plus masquer que ce n'est pas lui seul qui serait « dos au mur » face à ces diverses évolutions et questions, mais bien la société tout entière, à laquelle s'impose la redéfinition d'un projet éducatif d'ensemble. C'est bien en effet à la nation elle-même qu'il revient de faire le choix d'une nouvelle ambition d'éducation, autrement dit de décider de la préparation de son avenir et des moyens qu'elle entend y consacrer.

L'explosion des connaissances, l'évolution des formes de production, la transformation du rapport au temps et à l'espace font de la connaissance, de la

qualification, de la compétence des enjeux différents de ceux du début du siècle dernier. Lire, écrire, compter ne suffisent plus depuis longtemps ; seuls ceux qui savent « lire la société » ont la capacité d'agir sur elle. La maîtrise de ce savoir est aujourd'hui au cœur des enjeux démocratiques de la société de demain. C'est bien la question des finalités sociales, culturelles, politiques de l'éducation et de la formation qui est ainsi posée.

C'est en cela que le défi de l'entrée dans la société de la connaissance est porteur d'une grande ambition : recréer une société qui se donne les moyens d'avoir quelque chose de commun qui ne soit pas purement et uniquement utilitaire. *« C'est l'idée d'éducation permanente qui doit être à la fois repensée et élargie. Car, au-delà des nécessaires adaptations liées aux mutations de la vie professionnelle, elle doit être une construction continue de la personne humaine, de son savoir, de ses aptitudes, mais aussi de sa faculté de jugement et d'action. Elle doit lui permettre de prendre conscience d'elle-même et de son environnement et l'inviter à jouer son rôle social dans le travail et dans la cité »*¹. C'est là le sens et la portée d'un projet éducatif dans lequel instruire, éduquer, former se conjuguent dans l'objectif commun de promouvoir une citoyenneté active et de favoriser tout à la fois le développement des individus et celui de la communauté qu'ils ont à construire. Désormais, c'est l'ensemble de la société qui doit devenir « apprenante », en permettant à chaque citoyen d'apprendre tout au long de sa vie.

1.2. Vers une obligation éducative partagée et un droit individuel garanti par la collectivité

C'est donc à une démarche prospective ambitieuse que nous sommes appelés. Il nous faut oser anticiper et inventer, c'est-à-dire non seulement construire une représentation des enjeux - largement entamée, comme on vient de l'évoquer - mais aussi définir les démarches qui permettront de créer de nouvelles conditions pour s'instruire, s'éduquer, se former.

L'éducation « permanente », « continuée » ou « tout au long de la vie », idée ancienne, est devenue une nécessité contemporaine qui peine à prendre forme. C'est aussi une dynamique à l'œuvre. Mais elle bouscule les modes de penser et d'agir l'éducation et la formation.

(1) Jacques Delors, « *L'éducation, un trésor est caché dedans* », rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt-et-unième siècle, Odile Jacob, 1996.

1.2.1. *Une idée ancienne, une nécessité contemporaine qui peine à prendre forme*

Apprendre et se former tout au long de la vie, l'idée n'est pas nouvelle. Condorcet l'exprimait en ces termes : « Nous avons observé que l'instruction ne devait pas abandonner les individus au sortir de l'école, qu'elle devait embrasser tous les âges, qu'il n'y en avait aucun où il ne fut possible et utile d'apprendre »¹.

À l'intuition de Condorcet, qui garde toute sa pertinence, s'ajoute aujourd'hui le constat que l'objectif de permettre à chaque citoyen d'apprendre tout au long de la vie est un facteur déterminant du développement global et « durable » de toute société, en même temps qu'un élément essentiel de la cohésion sociale et de l'approfondissement de la démocratie dans le contexte de l'accroissement tout à la fois de la globalisation des échanges, de la complexification des rapports sociaux, de l'aspiration à l'autonomie individuelle.

L'idée chemine mais peine à prendre forme, notamment parce que les actions menées pour la développer ont été, en quelque sorte, « détournées » de leur objectif initial par la nécessaire priorité de la lutte contre le chômage et par l'accumulation des dispositifs mis en place à cet effet.

Le débat sur ce thème s'est notamment réouvert lors de l'élaboration de la loi de 1971 inscrivant la formation continue dans le cadre de l'éducation permanente. Il faisait ainsi suite à de nombreuses initiatives (éducation populaire, action collective de formation, Maison de l'éducation permanente...).

Depuis, les signes d'évolution vers une prise en compte accrue de l'intérêt d'une formation à chaque âge de la vie, d'une éducation « *continué* » comme l'appelait Gaston Bachelard, ne manquent pas.

L'Éducation nationale a mis en place des groupements d'établissements, des centres de bilan de compétences, un dispositif académique de validation des acquis... En dépit des limites actuelles et reconnues de la formation continue, les entreprises sont au-delà de l'obligation légale en matière de financement de la formation professionnelle continue. Elles ont récemment ouvert le débat, avec les autres partenaires sociaux, autour des compétences et de la formation. Le relèvement massif des qualifications, lui-même, n'est pas sans lien avec cette

(1) Condorcet, « Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique », « Œuvres », VII.

évolution, dans la mesure où il constitue une réponse à la nécessité d'être capable de faire face à des situations nouvelles. Le développement du niveau culturel de la population française est aujourd'hui un fait important qui participe de ce long cheminement vers une éducation qui s'étend tout au long de la vie.

1.2.2. *Une dynamique à l'œuvre*

Son inscription dans des dispositifs multiples fait que l'idée ancienne de l'éducation - ou de la formation - tout au long de la vie, reprise à divers moments de notre histoire et inscrite désormais dans les orientations et les programmes de l'Union européenne, tout autant que dans les perspectives de l'UNESCO, ou encore de l'OCDE a du mal à faire projet. Pour autant l'idée mûrit dans les consciences individuelles et est en passe de nourrir une véritable demande sociale. En effet, un nombre croissant de personnes s'engagent désormais, pour des motifs divers, dans des démarches propres de formation, d'actualisation et d'enrichissement de leurs connaissances.

La démarche propre de formation prend des formes diverses, où le stage est prédominant mais ne doit pas faire oublier le développement des bibliothèques publiques, des collections d'usuels et d'ouvrages dit de vulgarisation, la prolifération des cédéroms pédagogiques ou bien encore que l'on fait la queue pour entrer au musée, au cinéma, que les conférences philanthropiques font salle pleine et que le tourisme industriel et culturel se développe de manière exponentielle. Les enseignements à distance connaissent également un développement significatif.

Si la croissance régulière de la part du PIB consacrée à l'éducation et à la formation a relevé jusqu'à présent, pour l'essentiel, de décisions publiques, dans le cadre de l'Éducation nationale et de la formation continue, on peut constater récemment la forte progression des produits et services éducatifs proposés par le marché : jeux, logiciels éducatifs, consultation sur Internet, formes diverses de soutien scolaire...

Le développement des NTIC peut sans doute contribuer à amplifier ce mouvement, en fournissant de nouveaux outils permettant de diversifier les processus de transmission et d'apprentissage.

Cette dynamique sociale est en soi positive. Elle manifeste que les individus sont prêts à investir dans leur avenir. Cependant, si le marché, dont on a vu qu'il en était l'un des supports, est sans doute de nature à répondre, au-delà des besoins mêmes de l'économie, aux attentes des individus, dès lors qu'ils ont la capacité et les moyens de s'inscrire dans sa logique, il n'est pas sûr qu'il prenne

en compte de manière naturelle et satisfaisante la nécessaire dimension démocratique de l'éducation.

Le risque de voir le système éducatif être dominé par la demande et se transformer lui-même en un véritable marché d'une part, la dynamique qui émerge concernant le développement de la formation comme secteur économique tiré par une demande sociale forte et une offre de formation qui se structure, d'autre part, sont deux aspects étroitement corrélés de la nouvelle donne pour la politique éducative. Ils posent clairement la question des régulations publiques nouvelles à inventer pour accompagner l'entrée dans la société de la connaissance, ils constituent un enjeu pour la transformation des administrations, services et organismes qui exercent des missions de service public dans ce champ.

1.2.3. Une idée qui bouscule les représentations et les modes de faire traditionnels

L'accès à une grande masse d'informations, la prise de conscience de la nécessité pour chacun de maîtriser les connaissances acquises et de les actualiser en permanence, l'enjeu social qui se noue autour de la question des compétences, la dynamique économique et sociale qui traduit ces mouvements viennent bousculer les représentations habituelles de l'éducation et de la formation ainsi que les systèmes d'acteurs qui en sont les responsables, les animateurs, les opérateurs. La mise en œuvre effective de l'idée d'éducation, de formation tout au long de la vie implique une remise en cause radicale de nos schémas de pensée et suppose de profonds changements institutionnels.

Les oppositions binaires qui, dans les représentations encore dominantes dans notre pays, structurent les champs de l'éducation et de la formation, sont profondément mises en cause tant en ce qui concerne la structure même du système : formation initiale/formation continue, que ses finalités et contenus : formation générale/formation professionnelle, culture intellectuelle/culture sensible, ou encore ses démarches pédagogiques : apprentissage individuel/apprentissage collectif, savoirs fondamentaux/expérience vécue... Les juxtapositions disciplinaires, les délimitations des divers temps, lieux et modes de l'éducation sont désormais remises en question. Les configurations des systèmes d'acteurs qui se sont spécifiés autour de ces représentations, de ces juxtapositions, de ces délimitations sont, de ce fait, elles aussi fortement interpellées.

Dès lors, il y a un réel enjeu à faire le choix explicite que la perspective de l'éducation et de la formation tout au long de la vie devienne un principe directeur qui organise les recompositions à l'œuvre et les structurations nécessaires des champs à rénover de l'éducation et de la formation.

Faisant écho à la vision de Condorcet, l'idée de ce principe directeur figure dans le préambule de la Constitution de la V^e République qui dispose : « La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ».

Schématiquement, la traduction de ce principe se concrétise aujourd'hui par l'obligation scolaire et le droit à la formation continue, complétés plus récemment par « un droit à une deuxième chance » au travers du crédit formation individualisé. Ces dispositions légales sont adossées à une offre de formation initiale qui va bien au-delà de l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans et à des dispositifs multiples de formation professionnelle. Dans cet ensemble, seule l'obligation scolaire est mise en œuvre comme correspondant à un droit et à un devoir effectifs pour tous, individus et collectivité, au prix d'entorses croissantes au principe constitutionnel de la gratuité et d'une recherche permanente des moyens d'assurer les conditions de l'égalité d'accès à l'école sur l'ensemble du territoire.

Le constat des inégalités actuelles d'une part, des tensions fortes entre les systèmes d'éducation et de formation d'autre part, comme la prise en compte des évolutions de notre société justifient d'aller au-delà et de mettre en forme et en œuvre une véritable obligation éducative de la collectivité à l'égard de tous les citoyens.

Proposer, pour permettre effectivement à chaque individu, à chaque citoyen, à chaque travailleur, de s'éduquer, de se former en continu pour construire et faire évoluer son projet personnel et professionnel, de généraliser l'application du concept d'obligation éducative (apparu pour la première fois dans la loi de 1975 d'orientation sur les handicapés), c'est considérer que nous sommes aujourd'hui devant la nécessité d'une réforme en profondeur de notre organisation sociale. L'objectif est bien de mettre en œuvre une politique accompagnant un changement d'attitude de l'ensemble du corps social, l'obligation ainsi définie s'imposant à la fois à tous les citoyens et à la puissance publique.

Cette obligation éducative partagée, c'est celle de chaque individu de se former et de participer ainsi à la production collective des richesses. C'est aussi celle des institutions publiques : l'école à travers une obligation de résultats se

substituant à l'obligation actuelle de moyens dans le cadre de la formation initiale, les différentes institutions éducatives et sociales afin d'assurer une véritable continuité éducative avec les familles, confortées dans leur rôle de transmission, les administrations et collectivités responsables de l'emploi et de la formation pour permettre à tout jeune d'accéder à un emploi ou une formation. C'est enfin celle des acteurs économiques et sociaux, en particulier des entreprises à travers la mise en place d'une obligation de former, au-delà de l'obligation de financement de la formation continue.

L'ambition d'un tel projet n'échappera à personne : il s'agit bien de renouer, en actualisant les enjeux, avec l'ambition qui avait présidé notamment à l'adoption de la loi de 1971 sur la formation continue (dont la réforme, par ailleurs, est à l'ordre du jour) comme à celle de la loi d'orientation relative à l'éducation de 1989.

L'entrée dans la société de la connaissance implique en effet que les individus aient un niveau d'éducation, de qualification et de compétences qui leur permettent tout à la fois, en tant que citoyens, d'être plus à même de lire la société, aujourd'hui plus complexe, et de participer sous des formes renouvelées au débat démocratique, en tant que travailleurs, de participer à des organisations productives désormais plus flexibles. Elle nécessite une actualisation continue des connaissances et des compétences, individuelles et collectives.

L'investissement éducatif qu'a réalisé notre pays au niveau des nouvelles générations a préparé cette entrée dans la société de la connaissance en formant des jeunes plus qualifiés et par là même reconnus comme ayant des capacités plus fortes d'adaptation. Ce relèvement du niveau global de qualification a aussi permis de former des individus plus autonomes et plus à même de s'impliquer, même s'ils le font autrement, dans la vie collective. Notre système politique n'a d'ailleurs sans doute pas pris la mesure entière de cette évolution.

Pour autant, la dynamique de transformation du système productif, l'évolution de notre organisation sociale, les choix collectifs qui ont été faits pour tenter de les orienter à travers des réformes de fond comme de nombreux dispositifs n'ont pas permis de contenir des évolutions préoccupantes concernant la situation des jeunes : la précarisation des parcours, la différenciation des sorts sociaux, le renforcement des inégalités face aux changements et enfin, pour une fraction d'entre eux, l'exclusion professionnelle durable.

L'organisation de l'éducation et de la formation dans notre pays, malgré la transformation du système éducatif, le développement de la formation continue et les nombreux dispositifs de rattrapage, est loin de permettre à tous un égal

accès aux savoirs et à leur actualisation permanente, aujourd'hui reconnus comme une nécessité pour la collectivité comme pour les individus.

Bien plus, cette organisation participe, dans le contexte actuel, d'un renforcement des inégalités. Les jeunes sortis précocement ou avec de faibles qualifications du système éducatif sont ceux qui ont les risques les plus grands de connaître le chômage récurrent et d'occuper des emplois qui, compte tenu des évolutions, des pratiques, ne leur permettront pas ou très peu de bénéficier de la formation continue.

C'est ce diagnostic d'ensemble qui nous a conduits à proposer un cadre prospectif organisé autour de l'instauration d'un droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. La mise en œuvre de ce droit, individuel, transférable et géré collectivement, serait le prélude à un ensemble de réformes structurelles qui touchent tant les relations de travail, le système éducatif que le dispositif actuel d'aide aux familles.

2. Le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie : cadre prospectif

2.1. L'économie générale du droit : un capital initial de formation de vingt ans garanti pour tous

Il convient d'abord d'affirmer très clairement que la proposition qui est formulée ne correspond pas à l'institution d'un droit spécifique pour les jeunes. Le droit est, dans l'acception que nous avons retenue, un droit qui concerne les individus à chaque âge de la vie. Ce n'est pas un droit de la jeunesse mais un droit qui concerne toutes les générations.

Nous suggérons d'initier ce droit à l'entrée dans la « formation première », nous en définirons les modalités d'application pour cette phase de la vie qui est la période qui va de l'école à l'entrée dans la vie active, dans cette période où s'opère, génération après génération, le renouvellement des générations, dans cette période où se construit forcément l'avenir, qu'on sache ou non en définir les contours, qu'on ait ou pas la volonté de tracer le chemin.

2.1.1. *Objectifs et principe fondateur du droit*

- Objectifs

Le droit s'organise autour de cinq objectifs qui découlent des enjeux liés à l'entrée dans la société de la connaissance et tendent à répondre au diagnostic de la situation actuelle des jeunes.

Il s'agit tout d'abord d'amplifier le développement de l'investissement éducatif, individuel et collectif, en améliorant son efficacité et en favorisant son organisation tout au long de la vie.

Il est nécessaire en deuxième lieu de réduire les inégalités qui caractérisent tant le système éducatif que les dispositifs de formation continue et d'assurer ainsi à chacun un accès égal à l'éducation et à la formation tout au long de la vie.

Il importe en troisième lieu de contribuer à inscrire la formation initiale et la formation continue dans une même dynamique en en redéfinissant les relations et de favoriser une meilleure articulation entre la formation et l'expérience afin de contribuer à l'actualisation continue des compétences.

Il importe, en outre, de sécuriser les parcours professionnels à travers l'instauration de nouvelles régulations des relations de travail.

Il convient enfin de contribuer à élargir, pour chaque jeune, quelle que soit sa condition sociale, la possibilité de choix concernant sa stratégie de passage de l'école à l'emploi. Titulaires d'un droit individuel, les jeunes adultes deviendraient les bénéficiaires directs de l'ensemble des aides publiques mises en place pour accompagner leur entrée dans la vie active. Ce droit permettrait ainsi une approche renouvelée de la question des ressources des jeunes, et corollairement une réforme du système actuel d'aides aux familles et aux jeunes.

- Principe fondateur

Le cadre prospectif proposé repose sur un principe fondateur : afin d'assurer une meilleure égalité des chances, chaque individu dispose à sa naissance d'un capital de formation garanti par l'État, défini, à ce stade, en nombre d'années de formation. Cette disposition vise à corriger les inégalités actuelles quant au bénéfice de l'investissement éducatif public, qui dépendent très largement de la durée et du profil de la formation initiale de chacun et donc de la catégorie socio-professionnelle à laquelle appartiennent ses parents.

En première hypothèse, on propose que ce capital initial soit équivalent à vingt années, en référence à la durée moyenne actuelle des études. Prendre pour référence la durée moyenne de la scolarisation ne doit pas être interprété comme un maintien de la situation actuelle, il ne faut pas oublier en effet que cette moyenne masque une forte diversification des sorts scolaires, certains bénéficiant de dix ans de scolarité, d'autres de vingt ans, voire plus. L'objectif explicite de notre proposition est de permettre à tout individu de bénéficier d'un capital minimal de vingt ans de formation. Une telle proposition a pour souci de marquer l'ambition résolue de la collectivité d'amplifier son investissement dans l'éducation et la formation bien au-delà de l'actuelle obligation scolaire, et de favoriser l'égalité des chances.

Le capital initial, qui s'épuise au fur et à mesure de son utilisation, sera réalimenté par la suite à travers l'exercice d'une activité professionnelle. On rejoint ainsi, en le confortant, l'objectif poursuivi à travers la réforme actuellement envisagée de la formation professionnelle qui est bien, dans cette même perspective, que l'exercice d'une activité professionnelle se traduise pour tous les travailleurs par des droits effectifs à formation, sous forme de réserve de temps et de financement des actions de formation.

La première phase d'utilisation du capital initial, commune à tous les bénéficiaires du droit, correspond à la période d'acquisition d'une culture commune, indispensable pour tout à la fois participer à la vie collective, poursuivre des études, exercer une activité professionnelle. Cette phase correspond à la « formation première ». Celle-ci répond à une obligation collective et individuelle. Elle ne connaît aucune sélection mais s'organise autour d'un objectif clair de résultat pour chaque individu. Ceci implique l'approfondissement et sans doute l'infléchissement des réformes entamées concernant l'enseignement primaire et secondaire. En ce sens, des perspectives sont proposées dans le chapitre V.

A l'issue de la formation première et à compter de la majorité légale, le droit ouvre à chaque personne qui suit une formation le bénéfice d'une allocation de formation.

Tout jeune qui sort du système éducatif sans avoir utilisé complètement son capital initial dispose en outre d'un droit à l'expérience professionnelle, que lui garantit la collectivité.

Ainsi le titulaire du droit peut s'orienter vers :

- une formation longue, dans les mêmes conditions qu'actuellement ;

- Apprendre et se former tout au long de la vie -

- une formation courte : il garde alors une part de son capital initial en réserve pour une future évolution ;
- l'acquisition d'une expérience professionnelle : il conserve, là aussi, une fraction de son capital en réserve et le réalimente au travers de son activité professionnelle ;
- le cumul de la poursuite d'études et de l'exercice d'une activité professionnelle : cette formule « mixte » lui permet de se constituer des réserves de capital, épargnant et réalimentant à la fois celui-ci.

2.1.2. *Nature et effectivité du droit*

Tel qu'il vient d'être défini ci-dessus, le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie est un *droit-créance*, c'est-à-dire, au sens classique de ce terme, un droit correspondant à « des pouvoirs d'exiger » de la société la fourniture de prestations plus ou moins identifiables et déterminées. Comme l'indique Michel Borgetto¹, pour permettre l'exercice effectif de ce type de droit, l'instrument traditionnellement utilisé par les autorités n'est autre que le service public.

Proposer l'instauration d'un droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, un droit de plus, peut être de nature à susciter le scepticisme parmi ceux, nombreux, qui estiment qu'il existe d'ores et déjà une multitude de « droits à... » dont l'effectivité n'est pas réelle. « *Les droits à..., qui supposent une obligation d'intervention de l'État, connaissent depuis quelque temps un essor continu et inédit. Cette prolifération de revendications, souvent contradictoires, peut rendre floue la nature de ces droits et plus encore la désignation de leurs titulaires et de leur objet* »².

La pertinence du cadre prospectif proposé repose alors sur un effort conceptuel en ce qui concerne la nature de ce droit et sur la qualité de la réflexion relative aux conditions de sa mise en œuvre effective.

Pour progresser dans l'énonciation de la consistance du droit, on peut tout d'abord porter le regard sur un certain nombre de droits-créance existants.

(1) Michel Borgetto, « L'irrésistible ascension des « droits à », une démocratie en mouvement ? », « *Informations sociales* », n° 81, 2000.

(2) Michel Borgetto, *op. cit.*

Le droit à la santé, qui est sans doute aujourd'hui le droit social le plus abouti du point de vue de son effectivité, s'analyse comme un droit d'accès aux soins. Ce qui est aujourd'hui de mieux en mieux garanti, grâce à la « couverture maladie universelle » (CMU), c'est la possibilité de mobiliser une offre par la prise en charge par l'assurance et la solidarité de la « consommation de cette offre ». Après un long cheminement, on a débouché sur un droit universel.

Le droit au logement, qui est loin d'être effectif, malgré l'importance des dispositifs, est dans son principe un droit dont l'exercice peut être vérifié par la disposition d'un logement considéré comme étant conforme à des normes établies. Dès lors que l'on dispose d'un tel logement, le bénéfice du droit est effectif.

Le droit à l'éducation, tel qu'il a été remis en forme par la loi d'orientation de 1989, à travers les articles L.111.1 et L.111.2 du Code de l'éducation, affiche une grande ambition : « Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté ». « La formation scolaire favorise l'épanouissement de l'enfant, lui permet d'acquérir une culture, le prépare à la vie professionnelle et à l'exercice de ses responsabilités ».

La mise en œuvre de cette ambition est à la fois très large et incomplète.

Ce droit n'est d'une effectivité en quelque sorte « absolue » qu'en ce qui concerne l'obligation scolaire. Cette obligation scolaire - obligation pour la famille et pour la collectivité - s'analyse comme une obligation pour la famille d'éduquer l'enfant jusqu'à 16 ans, âge qui ouvre la possibilité de travailler. Pour permettre la réalisation de cette obligation, la collectivité a mis en place une offre de formation initiale qui est ouverte à tous les jeunes jusqu'à 16 ans. Cette offre va bien au-delà. D'une certaine manière, on pourrait dire que la collectivité s'est donné l'ambition de permettre à toute personne d'accéder au plus haut niveau de qualification à travers la quasi-gratuité de l'accès à tous les niveaux d'enseignement.

En favorisant la prolongation de la scolarité pour tous - la massification de l'école - elle a progressé dans cette voie. Pour autant, comme on a eu l'occasion de le souligner, l'existence d'une offre très large ne suffit pas à elle seule à réaliser pleinement l'ambition.

Le droit à la « deuxième chance », dont le principe a été énoncé dans la loi sur le crédit formation individualisé, n'a jamais revêtu le caractère d'un droit

universel. L'offre de la collectivité, aujourd'hui de la compétence des régions, a fluctué de manière continue en fonction des variations du chômage et des contraintes budgétaires. Elle n'a jamais été suffisante pour assurer l'efficacité du droit et aucun mécanisme de recours n'a jamais été mis en place pour permettre aux individus de se prévaloir de ce droit.

Telle est aussi l'analyse que l'on peut faire du droit à la formation continue, qui s'analyse comme une obligation financière pour l'entreprise et est pour les individus d'accès particulièrement inégal.

Les nombreux dispositifs de formation développés tout au long des années 1980 et 1990 pour les publics spécifiques dans le cadre de la politique de l'emploi n'ont jamais eu la consistance d'un « droit ».

Le droit au travail reste soumis aux fluctuations du chômage... L'évaluation en cours des emplois non marchands permettra très certainement d'apporter un éclairage renouvelé aux démarches nombreuses qui ont été conduites sur ce registre pour tenter de rendre plus effectif ce droit au travail ¹.

À travers ces quelques approches on perçoit bien que la portée d'un droit social dépend pour partie des modalités qui sont retenues pour assurer son effectivité à travers la solvabilisation de ses bénéficiaires et (ou) l'accès à une offre correspondant à la réalisation du droit.

La conception qui a été retenue dans l'énoncé du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie correspond bien à l'instauration d'un droit-créance. Cette créance procède d'une double source, d'une part un capital initial de formation égal pour tous, d'autre part une réalimentation de ce capital à travers l'exercice d'une activité professionnelle. On le voit, la créance a par conséquent des limites et une consistance réelles.

Ce qui est par contre plus nouveau dans la conception de ce droit-créance, c'est que son exercice est lié non pas à la survenance d'un risque ou d'une sujétion particulière comme c'est le cas de nombreux droits sociaux, mais pour partie, après la phase de formation relevant de l'obligation scolaire, d'une initiative, d'une décision de son titulaire. Ce droit-créance intègre par conséquent

(1) L'évaluation des « mesures d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand » s'inscrit dans le dispositif national d'évaluation des politiques publiques. Présidée par Yves Robineau, conseiller d'État, l'instance d'évaluation a été installée le 8 décembre 1999, son rapport sera disponible au deuxième trimestre 2001.

certaines caractéristiques d'un « droit-liberté », d'un droit de faire reconnu à des individus. Ce droit-créance d'un nouveau type s'inscrit ainsi dans le renouvellement de perspective concernant les droits sociaux, présenté par Alain Supiot : les *droits de tirage sociaux*, qui correspondent à une figure plus active du travailleur, « *celle d'un travailleur en droit de passer d'une situation de travail à une autre* »¹.

Alain Supiot définit ainsi les droits de tirage sociaux : « *Droits de tirage, car leur réalisation dépend d'une double condition : la constitution d'une « provision » suffisante, et la décision de leur titulaire d'user de cette provision. Droits de tirage sociaux, puisqu'ils sont sociaux aussi bien dans leur mode de constitution (abondement diversifié de la provision) que dans leurs objectifs (utilité sociale)* ». Ces droits de tirage sociaux, selon les propositions du groupe d'experts européens dont il a dirigé les travaux, auraient vocation à compléter les droits sociaux fondamentaux attachés au travail pour fonder une plus grande sécurité des trajectoires professionnelles.

L'effectivité du droit dont nous faisons, pour notre part, la proposition dépendra à la fois des initiatives des individus et des choix que feront la collectivité et les entreprises quant à la manière d'honorer cette créance et de faire évoluer les offres existantes afin d'ajuster de manière dynamique les aspirations des individus d'une part et les besoins de la collectivité et du système productif d'autre part.

Le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, l'ambition dont il est porteur, la volonté de le rendre effectif au travers du concept d'obligation éducative impliquent d'engager une réflexion sur la définition des missions de service public indispensables à l'exercice de ce droit dans le respect des principes généraux de continuité et d'égalité d'accès, et d'assurer à cette fin les régulations nécessaires entre les titulaires du droit et les opérateurs publics et privés appelés à le mettre en œuvre, comme entre ces opérateurs.

La perspective ainsi tracée induit à l'évidence des reconfigurations et des repositionnements des administrations et des organismes publics et privés qui sont aujourd'hui en charge aussi bien du service public de l'éducation que du service public de l'emploi ou encore qui assurent la mise en œuvre de la formation continue et de l'assurance-chômage. C'est dans ce cadre rénové que devra être repensée l'organisation des fonctions essentielles d'orientation, de

(1) Alain Supiot, « *Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe* », rapport à la Commission européenne, DG-V, juin 1998.

suivi, d'évaluation, de validation. Ces aspects seront abordés dans le chapitre IV.

2.1.3. *Le capital initial de formation et son utilisation*

La définition proposée, la nature même du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie ont suscité au sein de la commission « Jeunes et politiques publiques » des interrogations légitimes, notamment quant à son utilisation.

Le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie trouve sa première source dans un capital initial de formation accordé à tout individu à sa naissance.

Cette dotation garantit à chacun au moins vingt années de formation. Cette créance sur la collectivité permet à tous, en premier lieu, d'acquérir une culture commune correspondant à la « formation première ». Par la suite le capital initial, s'il n'est pas entièrement consommé dans des études continues, vient s'ajouter aux droits nouveaux à formation nés de l'exercice d'une activité professionnelle : l'ensemble de ces droits peut être utilisé à tout moment.

La définition de la créance en termes d'années de formation a été retenue pour son caractère objectif. Toutefois, elle s'apparente à une forme d'obligation de moyens et peut à ce titre paraître insuffisante. Elle renvoie en effet fortement à la représentation que nous avons du processus d'acquisition des connaissances, des comportements, des compétences tels qu'ils sont aujourd'hui scandés par le déroulement chronologique de la scolarité.

On sait, bien entendu, que les processus d'apprentissage ne sont pas forcément linéaires et ne se déroulent pas au même rythme selon les individus... Ainsi, faudra-t-il considérer que des enfants qui cheminent plus lentement utilisent plus d'années de leur capital initial et que ceux qui sautent une classe utilisent moins leur capital pour atteindre un niveau donné ? La réponse, dans une approche purement normative, serait oui ; mais elle serait alors une réponse inéquitable quand on sait le poids des déterminants sociaux en la matière. Or, l'ambition de ce cadre est précisément de contribuer à l'égalité des chances. Sa traduction ne saurait donc consister en une simple arithmétique, régie par le seul principe d'une « somme » confiée à chaque individu et dont le libre usage symboliserait l'idée que chacun serait désormais seul maître de son sort.

La référence à la « formation première » pourrait ouvrir une voie intéressante. La formation première est définie, dans l'acception que nous en avons donnée,

comme une obligation de résultats pour la collectivité et pour le jeune. On pourrait, utilisant cette référence, initier le « compteur » d'utilisation du capital initial à partir de l'issue de la formation première : chacun disposerait alors d'une durée garantie de formation de l'ordre de cinq années.

Cette hypothèse peut sembler d'autant plus intéressante qu'elle permet de faire correspondre le début de l'exercice du droit à une zone d'âge qui correspond approximativement à l'âge de la majorité civile. Mais elle ne fait que déplacer dans le temps la question de l'unité de mesure de la créance. De plus il faudrait éviter alors que la redéfinition de la formation première ne soit référée trop exclusivement à la question de la pertinence du seuil d'âge de l'obligation scolaire. Cette hypothèse justifierait plutôt de définir - ou plus exactement de redéfinir - le concept, le niveau et le mode d'appréciation de « l'issue » de la formation première qui, en tout état de cause, doit permettre, dans la perspective envisagée, de doter chacun d'un véritable « passeport » pour la formation tout au long de la vie (cf. chapitre V).

Cette question ne se pose pas seulement s'agissant de la « formation initiale », elle est présente dans le débat sur la réforme de la formation continue. Certains suggèrent d'ouvrir des droits égaux à formation à chaque salarié en fonction de la durée de son activité professionnelle. Cette suggestion est formulée dans le projet de réforme actuel autour de l'idée d'un droit individuel transférable. La proposition émanant du rapport Gauron pour le Conseil d'analyse économique¹ de transformer l'obligation financière actuelle des entreprises en une obligation de former assortie d'une procédure de validation des compétences va soulever la même question que celle qui vient d'être évoquée. Dans une entreprise dont l'organisation du travail est qualifiante, cette obligation de former pourrait à la limite ne pas nécessiter de « formation » ou en tout cas permettre de disjointre radicalement le relèvement du niveau de compétence et de qualification du volume de formation (cf. chapitre IV). On voit là l'ampleur de la révolution culturelle que supposent les évolutions à l'œuvre et qu'il faudra bien pourtant opérer.

Définir la créance, ainsi que nous l'avons proposé, en termes d'années de formation, conduit ainsi à s'interroger sur la portée même d'une telle définition. Il convient à cet égard d'être très explicite sur la philosophie de la proposition, quitte à se répéter. Il s'agit bien de doter chaque individu, chaque citoyen, d'un capital initial dont le montant minimal apprécié en années (en l'occurrence

(1) André Gauron, « Formation tout au long de la vie », Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2000.

vingt ans au total, ou cinq ans au-delà de la formation première) est le même pour tous.

Cette dotation initiale est garantie à chacun comme correspondant à la durée minimale de l'investissement qu'il aura à effectuer dans son éducation, dans sa formation, pour entrer de plain-pied dans la société de la connaissance, évoluer dans celle-ci et maîtriser sa mobilité.

Doter, ainsi, chacun d'un capital initial de formation d'un montant égal, ne doit pas être interprété comme relevant d'une vision égalitariste de l'investissement public éducatif, qui aboutirait à uniformiser les parcours de formation, dans leur durée, voire dans leur déroulement.

La proposition tend, certes, à redéployer l'effort de la collectivité dans une visée explicite de réduction des inégalités, garantissant à ceux qui sortent précocement du système éducatif et, de ce fait, ont peu accès à la formation récurrente et continue, la possibilité d'une mobilité choisie en bénéficiant effectivement de la formation tout au long de la vie.

En revanche, elle n'a pas pour objectif de remettre en cause la légitimité de l'investissement éducatif public lorsqu'il porte sur des formations dont la nature et le titre qu'elles permettent d'obtenir justifient une durée totale d'études supérieure à vingt années.

Autrement dit, l'objectif de garantir à chacun un même capital initial de vingt ans de formation ne doit en aucun cas être interprété comme posant une limite à la durée des études et, par suite, comme susceptible de remettre en cause le principe de gratuité de celles-ci au-delà de l'utilisation de ce capital.

Les membres de la commission « Jeunes et politiques publiques », à une large majorité, ont à cet égard rappelé leur attachement au principe de la gratuité des études, y compris dans l'enseignement supérieur, tout en faisant le constat qu'aujourd'hui ce principe connaît des exceptions notables, même s'agissant de formations dispensées dans le cadre du service public de l'éducation et/ou sanctionnées par des diplômes d'État.

Ils ont ainsi explicitement souhaité que cette créance soit conçue dans le cadre de la gratuité des études, en cohérence avec l'objectif recherché d'égalité des chances.

Les positions prises par la commission, comme les interrogations que soulève l'utilisation du capital initial de formation, ont toutes leur pertinence si l'on se

réfère aux représentations et aux pratiques actuelles. La philosophie de notre cadre prospectif est toutefois de nature à favoriser de nouvelles représentations et de nouveaux comportements au regard de la formation et de l'emploi, et ainsi à conduire à une évolution des arbitrages, individuels ou collectifs, en matière d'investissement éducatif. Les perspectives préconisées supposent une meilleure articulation entre l'expérience professionnelle et la formation. Or, si des périodes d'exercice professionnel s'insèrent dans les années de formation initiale, cela signifie que les individus dépenseront moins rapidement leur capital de formation et qu'ils pourront même le reconstituer.

Au-delà de ces considérations sur l'utilisation du capital initial de formation, un autre aspect doit être évoqué, qui est celui du lien entre consommation de ce capital et octroi de l'allocation de formation à laquelle donnerait accès le droit de l'éducation et de la formation à partir de 18 ans.

Cette allocation serait attribuée, dans la logique du cadre proposé, à toute personne qui, détenant encore une part de son capital initial au-delà de cet âge, l'utilise pour se consacrer à sa formation.

Une question qui se pose alors est de savoir si l'allocation de formation, dont le versement est de droit lorsqu'elle est liée à la consommation du capital initial, peut aussi bénéficier à quelqu'un qui aurait entièrement utilisé celui-ci et soit n'aurait pas achevé son cursus, soit aurait le projet d'entreprendre une formation nouvelle.

À ce stade de nos réflexions, il est apparu raisonnable d'être a priori ouvert au principe de l'attribution de l'allocation de formation dans ce cas ; toutefois, il serait sans doute justifié que la décision d'attribution soit prise en fonction de l'appréciation du parcours et du projet de formation du demandeur, au regard des besoins et des priorités de la collectivité.

Par ailleurs, l'instauration de l'allocation de formation ici proposée ne fait pas obstacle à la mise en œuvre d'une politique volontariste de développement des prêts à taux zéro, remboursables sur plusieurs années dans le cadre de l'exercice de l'activité professionnelle ultérieure, qui pourrait utilement compléter les dispositifs existants en matière d'appui à la formation.

Enfin, rien n'empêche d'imaginer, de façon plus prospective, un dispositif « d'à valoir » sur le compte-formation que l'individu se construit dès le début de son activité professionnelle, pour permettre le déroulement de cursus qui ne donneraient pas lieu à versement de l'allocation de formation.

2.2. Allocation de formation, droit à l'expérience professionnelle : un autre modèle d'insertion des jeunes

Les jeunes sont depuis longtemps sujets de droit, ils le sont quand ils sont mineurs à travers des droits anciens qui visent à assurer leur protection et à promouvoir leur éducation, ces droits ont été récemment complétés, à travers les droits de l'enfant, ou actualisés, comme le droit à l'éducation par la loi de 1989.

Ils le sont, une fois devenus majeurs, à travers des droits nombreux et multiples, droit à la santé, droit au travail, droit à la formation continue... droit au logement... ouverts à l'ensemble des citoyens et le plus souvent aux résidents sur le territoire national.

Parmi les droits les plus récents, le seul droit dont ils aient été explicitement écartés est le droit au RMI. En les excluant pour des motifs que l'on a rappelés dans la première partie, le législateur a défini « une majorité sociale » distincte de la majorité civile, participant ainsi, d'une certaine manière, à construire une nouvelle définition de la jeunesse.

À partir du droit individuel autour duquel il est bâti, permettant une meilleure articulation entre école et emploi, le cadre prospectif proposé constitue une voie nouvelle de transformation structurelle de notre « modèle » d'insertion professionnelle et sociale des jeunes, dont nous avons montré dans la première partie (chapitre II notamment) que ses limites tiennent notamment aux diagnostics et aux représentations sur lesquels il s'est fondé puis peu à peu développé. Ce modèle d'insertion accuse désormais un décalage important avec les évolutions structurelles - et non plus seulement conjoncturelles - de la sphère productive, de l'emploi, du travail, comme, au-delà, avec les exigences de l'entrée dans une société de la connaissance.

Ce même cadre prospectif permet en outre d'aborder de manière renouvelée les questions relatives aux ressources des jeunes adultes, dans la phase de leur existence où ils sont exposés à une relative fragilité économique, plus ou moins bien compensée par le soutien financier de leurs familles, celle de la poursuite d'études ou/et de l'entrée dans la vie active.

Ainsi, le droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, ouvert à tous les individus, à tous les citoyens, devrait-il constituer, pour les jeunes adultes, un outil d'accès à l'indépendance, un levier pour la construction de leur autonomie, un support de leur citoyenneté propre, dans ses diverses dimensions, économique, sociale et politique. Il devrait contribuer, par là même, à faire évoluer leurs comportements, à favoriser leur implication.

2.2.1. *Allocation de formation et ressources des jeunes*

Le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, droit individuel, reconnaît d'abord les capacités de chacun à participer à la production de richesse, à la cohésion sociale et à l'approfondissement de la démocratie. Mais il est également de nature à contribuer positivement, pour chaque jeune, au processus de construction de son autonomie personnelle en facilitant son indépendance financière. Il ne constitue pas un droit particulier des jeunes et ne vise pas à accroître une « autonomie de la jeunesse », notion floue et discutable, a fortiori dès lors que l'on veut s'inscrire résolument dans une dynamique intergénérationnelle.

Dans le cadre de cette nouvelle perspective, il est proposé de substituer les modalités liées à la mise en œuvre du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie au dispositif complexe d'aide aux familles et aux jeunes. À partir de la majorité civile, le jeune adulte ne serait plus considéré comme un « grand enfant » à charge au titre de la législation familiale et fiscale. Il constituerait un foyer fiscal autonome. Les attributs du droit individuel auxquels il pourrait alors prétendre (droit à formation ou/et à expérience professionnelle, allocation de formation) se substitueraient ainsi aux prestations familiales, au quotient familial, aux bourses d'études, au supplément familial de traitement spécifique aux agents des fonctions publiques.

Cette novation suppose d'être étudiée au regard des diverses dimensions du système actuel d'aide, qui sont trop souvent confondues et que l'on tentera de clarifier dans le chapitre VI. On examinera en particulier l'intérêt et la portée des contenus et caractéristiques du droit individuel par rapport aux questions d'autonomie et d'indépendance des jeunes, de redistribution horizontale et verticale, de promotion de l'égalité des chances.

- Situations d'activité et ressources des jeunes

Dans la philosophie de notre proposition, le jeune dispose de ressources non pas parce qu'il est jeune, mais soit parce qu'il est en formation et qu'à ce titre en s'investissant il participe aussi à un investissement collectif, soit parce qu'il est un travailleur et est alors rémunéré pour sa participation à la production de richesse.

Dans le cadre prospectif proposé, le jeune adulte est donc, tout au long de son parcours qui va de l'école à l'emploi, parcours qui revêt des voies multiples, soit un « étudiant », soit un travailleur, soit les deux à la fois.

a) Si le jeune poursuit des études, il bénéficie, à partir de 18 ans, d'une allocation de formation dont le versement est lié au déroulement normal du cursus, comme c'est le cas pour les bourses de l'enseignement supérieur auxquelles se substituerait l'allocation de formation qui serait désormais versée à tous les étudiants. La situation des stagiaires de la formation professionnelle pourrait, sous réserve d'un approfondissement, être assimilée à la poursuite ou à la reprise des études et ouvrir droit au bénéfice de l'allocation de formation.

b) Si le jeune sort du système éducatif sans avoir utilisé totalement son capital initial de formation et fait le choix d'entrer sur le marché du travail plutôt que de poursuivre ses études, il dispose :

- d'une part, d'un droit de tirage représentant la fraction de ce capital qu'il n'a pas utilisée, augmentée des droits à formation qu'il se constituera à travers l'exercice de son activité professionnelle. Ce droit de tirage, d'autant plus important qu'il sera sorti précocement du système éducatif, pourra être utilisé ultérieurement pour reprendre des études et (ou) engager une formation, destinées à valoriser son expérience, à développer ses compétences et à élever ou élargir sa qualification ;

- d'autre part, d'un droit à une première expérience professionnelle : la collectivité, dans le cadre de son obligation éducative, doit permettre à tout jeune qui en ferait la demande d'accéder à un emploi, dans le secteur marchand ou non marchand, adapté à sa compétence et rémunéré dans les conditions de droit commun. À travers l'exercice de ce droit, il dispose de ressources indépendantes. Il s'agit bien dans ce cas d'un véritable droit à l'expérience professionnelle pour tous les jeunes.

c) Si le jeune commence à travailler tout en poursuivant des études, la logique de la proposition serait en théorie qu'il puisse cumuler, prorata temporis, salaire et allocation de formation.

Le cumul d'études avec un travail partiel, quand il n'est pas d'abord et exclusivement imposé par des contraintes économiques, offre le double avantage de l'acquisition d'une expérience professionnelle, source à la fois d'expériences personnelles et d'élargissement du réseau d'information et de relations sur les opportunités d'activités et d'emplois et d'un revenu indépendant né de l'activité professionnelle.

Ce cumul, qu'il convient en ce sens de favoriser, sans pour autant en faire une norme, est actuellement possible selon des modalités diverses que la mise en œuvre du droit devrait permettre de faciliter, en les clarifiant.

- Chapitre III -

Les périodes de stages en entreprise, à tous les niveaux d'enseignement, correspondent à des formes de mixité travail-formation très intéressantes du point de vue pédagogique mais soulèvent la question du statut et de la rémunération des stagiaires.

Au-delà des périodes de découverte de l'entreprise, la ligne de conduite devrait être que ces activités correspondent, pour être pleinement efficaces du point de vue de la formation, à une participation effective à « la production » et à ce titre rémunérées comme telles.

Ce point devra bien entendu faire l'objet d'un examen approfondi dans le cadre duquel on sera amené à distinguer des situations très différentes.

Ainsi pourrait-on admettre, lorsque le stage s'inscrit dans le cursus de formation et que sa durée est relativement limitée, que le jeune soit considéré comme étant en formation et que sa « rémunération » soit alors assurée à travers son allocation de formation. Cette disposition serait de nature à maintenir l'implication des entreprises dans ces formations tout en apportant une solution à la question pendante de la rémunération des jeunes stagiaires.

À l'évidence, tout autre est la situation des étudiants qui, à niveau Bac + 4, n'ont parfois d'autre alternative pour accéder à une première expérience professionnelle que d'accepter le statut de stagiaire de la formation professionnelle dans le cadre de conventions passées entre les entreprises et l'université. Cette situation, qui amène les étudiants à se réinscrire à l'université dans cette seule perspective, est d'autant plus contestable qu'ils occupent de facto de véritables emplois à temps plein.

d) Lorsqu'un jeune qui n'a pas utilisé la totalité de son capital initial souhaite, après une période d'activité professionnelle plus ou moins longue, ou après une période qu'il aura consacrée à d'autres expériences, reprendre une formation à temps plein, il pourra faire valoir son droit à formation, assorti du versement de l'allocation de formation. Cette hypothèse ne concerne pas que les jeunes. Pour inciter chacun à continuer à se former tout au long de la vie, pourquoi ne pas envisager, comme le suggèrent certains, de majorer significativement le montant de l'allocation de formation quand elle sera utilisée dans le cadre de la « récurrence » ?

La récurrence est aujourd'hui possible par des voies diverses :

- chacun peut, à son initiative, entreprendre à tout moment de sa vie une formation en assumant le coût de cette démarche. Ce coût peut être

particulièrement limité s'il le fait dans le cadre de l'université, sauf s'il a plus de 25 ans et s'inscrit dans un cursus de type professionnel où il sera réputé relever de la formation continue et devra acquitter des frais d'étude qui peuvent dépasser largement 15 000 F ;

- les salariés peuvent bénéficier d'une prise en charge en termes de rémunération et de financement des études dans le cadre du congé individuel de formation d'une part et de l'allocation formation-reclassement d'autre part. Dans un cas comme dans l'autre, ces possibilités sont relativement contingentées et ne s'analysent pas comme un droit bénéficiant effectivement à tous les salariés.

Les dispositions prévues dans le cadre de notre proposition sont de nature à faciliter la récurrence pour ceux qui ne peuvent prétendre à ces deux possibilités, puisqu'ils bénéficieront alors de l'allocation de formation. Pour ceux qui ont déjà travaillé, la mobilisation de leur capital initial vient s'ajouter aux « droits » qu'ils se sont ouverts en travaillant. La mobilisation du capital initial disponible et le versement de l'allocation de formation qui lui est liée viendront en quelque sorte doper les dispositifs de droit commun.

e) Pour les jeunes sortant du système éducatif et dont l'examen de la situation fait apparaître qu'il ne sont provisoirement pas en situation d'occuper un emploi, marchand ou non marchand, la collectivité a l'obligation de proposer la mise en œuvre d'un accompagnement éducatif et social adapté. Cet accompagnement a clairement pour objectif de permettre aux jeunes concernés d'acquérir ou de recouvrer une capacité d'implication. Il s'inscrit dans l'obligation éducative de la collectivité vis-à-vis de tous les jeunes.

Cette période sera considérée comme une période de « formation » et à ce titre ouvrira au jeune le bénéfice de l'allocation de formation. L'expérience qu'ont acquise, en la matière, de nombreuses équipes de travail social montre cependant que ce travail éducatif s'appuie le plus souvent sur la mise en situation « d'activité ». Ces activités peuvent être très diverses, certaines constituent de véritables situations de travail qui devraient être systématiquement reconnues comme telles et rémunérées à ce titre.

Ces situations justifieront d'une procédure claire, destinée à en définir les objectifs et le cadre. Un contrat tripartite serait passé entre la collectivité, le jeune et l'organisme chargé de l'accompagnement éducatif et social. Ce contrat, qui traduit l'effectivité du droit de formation du jeune et l'obligation éducative de la collectivité, devra être assorti de l'explicitation des modalités de l'évaluation de la démarche et de ses résultats.

- Ni RMI, ni statut étudiant, ni allocation « jeune »

Les dispositions liées au droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie permettent par conséquent d'aborder autrement la question des ressources des jeunes, de tous les jeunes, dans une dynamique qui ne relève ni d'un « RMI jeune », ni d'un « statut » de l'étudiant, ni d'une allocation « jeune » à caractère universel.

À travers la volonté affirmée de mettre en œuvre pour tout jeune un droit à l'éducation, à la formation, à l'expérience professionnelle, assorti d'une obligation pour la collectivité de proposer une de ces situations, l'ambition est bien de reconnaître que la collectivité a la responsabilité d'apporter une contribution à la construction des parcours de chaque jeune parce que chaque jeune, à travers son implication, participe à l'investissement collectif.

Cette perspective est largement convergente avec le choix fait par la collectivité en 1988, puis en 1992, de ne pas attribuer le RMI aux jeunes. Cette opposition au versement du RMI avant l'âge de 26 ans - partagée par une large majorité des membres de la commission « Jeunes et politiques publiques » - constitue une prise de position forte qui traduit la volonté de proscrire l'encouragement de l'assistance et d'éviter les risques de désincitation au travail.

Le versement d'une allocation de formation à tout jeune qui poursuit des études rejoint d'une certaine manière les revendications déjà anciennes d'un « statut de l'étudiant ». La perspective dans laquelle est faite la proposition s'en écarte toutefois quelque peu. Ce qui est recherché à travers l'économie générale de celle-ci, c'est aussi de créer les conditions pour rendre possibles des trajectoires qui permettent aussi bien de mixer étude et activité professionnelle que de favoriser la récurrence, à l'exemple de nombre de pays étrangers dans lesquels, par exemple, la proportion d'étudiants rentrant à l'université après une période d'activité professionnelle est significative. En outre, l'articulation des deux outils que sont l'exercice du droit individuel de l'éducation-formation et l'allocation de formation doit permettre le développement de toutes les formes d'alternance.

Plus récemment, des organisations étudiantes et mutualistes, prenant acte de l'évolution globale de la situation des jeunes, sont passées d'une revendication de statut de l'étudiant à une revendication plus large d'une forme de « statut du jeune » qui pourrait se traduire par une allocation « jeune » ainsi que par la création d'une branche « jeune » au sein de la protection sociale. Le cadre prospectif proposé ne correspond pas à une hypothèse de ce type. Les propositions qui précèdent relatives aux ressources des jeunes visent les

situations dans lesquelles ceux-ci peuvent se trouver, mais ne prennent pas en considération leur « qualité » de jeune définie en termes d'âge. Ces propositions sont référées à leur implication personnelle dans la construction du devenir collectif, dont elles sont une contrepartie. L'objectif poursuivi est bien d'inscrire les jeunes adultes dans le droit commun du travail et de la protection sociale, au sens général du terme.

2.2.2. De l'insertion au droit à l'expérience professionnelle

L'obligation qu'a la collectivité de proposer à tout jeune qui, au-delà de la formation première, ne poursuit pas des « études », une expérience professionnelle, est l'une des novations essentielles qu'introduit le cadre prospectif proposé. Aujourd'hui, des jeunes peuvent se trouver professionnellement « exclus » sans que la société leur ait proposé la possibilité de ne pas l'être.

Pour apprécier pleinement la portée et les enjeux relatifs à l'instauration d'un droit à l'expérience professionnelle, il convient de revenir sur les pratiques actuelles.

L'acquisition d'une expérience professionnelle est à présent incluse dans nombre de cursus de formation, soit parce qu'ils sont inscrits dans le cadre du contrat de travail (l'alternance) soit parce que des périodes en entreprise sont incluses dans ces cursus (cas général de toutes les formations à finalité professionnelle explicite).

L'acquisition d'une expérience professionnelle est au cœur de tous les dispositifs d'insertion développés depuis près de vingt-cinq ans. Elle est présente dans les dispositions arrêtées par les partenaires sociaux dans le cadre des accords de 1983 et de leurs réactualisations successives, stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) puis contrats d'orientation notamment.

L'objectif de permettre à tout jeune d'acquérir une expérience professionnelle a pris une forme particulière à travers le développement d'activités d'utilité collective - TUC puis CES, CEC et emplois-ville - ainsi qu'à travers les dispositifs particuliers de l'insertion par l'activité économique.

Le programme « Nouveaux services, emplois-jeunes » a marqué une étape nouvelle. Il a rompu avec les logiques d'insertion et d'accès à l'emploi qui inspirent l'ensemble de ces mesures en reconnaissant que le chômage des jeunes était aussi et d'abord un problème d'emploi. Il a rompu avec la flexibilité relative des dispositions antérieures dont la durée et le volume étaient largement

liés aux évolutions du chômage et des contraintes budgétaires, à travers la mise en place d'un engagement de la collectivité dans la durée, dans des contrats de travail de cinq ans. S'attachant à la qualité des emplois créés, devant répondre à l'émergence de nouveaux besoins sociaux, il a enfin innové à travers l'ambition de permettre à 350 000 jeunes d'accéder à un emploi, prévoyant d'affecter à cette ambition des moyens budgétaires particulièrement conséquents (35 milliards de francs).

Tel que nous en avons esquissé les contours, le droit à l'expérience professionnelle, attaché, pour les jeunes, au droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, s'inscrit, d'une certaine manière, dans le prolongement de ces dispositifs successifs. Il propose toutefois de franchir une étape supplémentaire - et décisive - : permettre à tout jeune d'avoir un droit effectif à l'expérience professionnelle.

S'agit-il d'une utopie ou d'une perspective raisonnable ? Il apparaît qu'il s'agit surtout d'aller jusqu'au bout d'une ambition et d'une nécessité maintes fois réaffirmées mais qui, malgré les progrès que l'on vient de rappeler, n'ont jamais eu comme statut que celui d'un horizon.

La proposition ne relève pas que d'une nécessité sociale - ne laisser aucun jeune au bord du chemin -, elle s'inscrit dans le cadre d'un droit général de l'éducation et de la formation tout au long de la vie dont elle constitue une des modalités.

Permettre à tout jeune qui sort du système éducatif sans avoir entièrement utilisé son capital initial de formation d'acquiescer effectivement une expérience professionnelle à travers l'accès à un emploi, dans le secteur marchand ou non marchand, c'est permettre aux jeunes concernés de poursuivre leur investissement éducatif par une autre voie, c'est pour la collectivité assumer son obligation éducative.

Il ne s'agit pas d'exonérer le jeune de tout effort de recherche d'emploi mais de prendre acte aussi que cet effort peut se révéler infructueux ou prendre la forme d'une succession de petits boulots qui n'assurent pas forcément, même mis bout à bout, une véritable socialisation professionnelle, ni ne constituent l'amorce d'un projet professionnel.

Cette ambition collective ne pourra prendre réellement consistance que si elle devient un objectif partagé de l'État, des collectivités territoriales et de leurs services compétents d'une part, des partenaires sociaux et des organismes qu'ils gèrent ensemble d'autre part.

Elle suppose avant tout que, dans la dynamique actuelle de l'emploi, les employeurs publics et privés lui fassent une place très explicite dans leurs stratégies de recrutement (cf. chapitre IV). Elle s'inscrit en effet dans un objectif de plein emploi.

Pour autant, même dans ce contexte très favorable, cette ambition renvoie au premier chef à la manière dont tous ces acteurs entendent organiser leur contribution aux défis contemporains de l'entrée dans la « société de la connaissance ».

Le droit à l'expérience professionnelle implique aussi que les collectivités publiques, dans le cadre de leur contribution à l'obligation éducative, gèrent un volet d'emplois dont la nature et le volume seront ajustés en continu afin de « boucler » la mise en œuvre effective du droit. Le développement d'un « service civil » pourrait trouver là une assise renouvelée : cette formule pourrait correspondre explicitement, pour les jeunes qui en feraient le choix, à une période d'expérience professionnelle et, à ce titre, faire l'objet d'un contrat de travail spécifique. Par ailleurs, il conviendra de tirer les enseignements des pratiques effectives en matière d'insertion professionnelle et sociale de jeunes ayant su construire des parcours d'expériences « atypiques » qui se sont révélés non seulement positifs pour eux mais aussi pour la collectivité ¹. De la même manière devraient être mobilisés les enseignements des politiques d'activation qui ont eu lieu, avec des aléas divers, dans plusieurs pays européens, entre autres la Suède, le Danemark et les Pays-Bas ².

Une proposition complémentaire pourrait être que, sans bousculer le régime actuel qui prévaut en matière d'organisation des études, tout jeune étudiant puisse, pour parfaire son cursus, réaliser avant ou après obtention de son diplôme une période de travail en entreprise sous forme de contrat de travail en alternance. Cette période, organisant une forme de confluence entre formation et expérience, pourrait faire l'objet d'une évaluation. Un tel objectif suppose que le service public de l'éducation ait préalablement rempli sa mission de conduire tout jeune au terme de sa formation première.

(1) Cf. notamment Laurence Rouleau-Berger et Chantal Nicole-Drancourt, « L'insertion des jeunes », « Que sais-je ? », PUF, 1998.

(2) Voir par exemple Peter Abrahamson, « Le tournant des politiques sociales vers l'activation : le cas du Danemark », contribution au colloque « Comparer les systèmes de protection sociale en Europe », Paris, 8 et 9 juin 2000, ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

L'une des nouvelles missions de service public qu'implique la mise en œuvre du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie serait d'organiser l'accès à cette première expérience professionnelle et d'en valider le résultat (cf. chapitre IV).

En tout état de cause, le droit à l'expérience professionnelle ne doit pas être interprété comme relevant de l'instauration d'une forme de « *workfare* » ; cette proposition n'est en aucun cas guidée par des préoccupations de solidarité et d'assistance, elle tourne résolument le dos à la logique du RMI et s'inscrit dans le cadre de l'investissement éducatif de la collectivité.

Sur le fond, le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie repose sur un principe clair : d'un côté, la collectivité a une obligation éducative ; de l'autre, à travers des études, des formations, l'exercice d'une activité professionnelle, les jeunes, comme ils le revendiquent, participent à l'investissement collectif. Dans ce cadre nouveau, il n'y a pas d'intervention de la collectivité, qu'il s'agisse notamment de l'allocation de formation ou du droit à l'expérience professionnelle, qui ne soit fondée sur cette obligation réciproque, partagée.

En ce sens, le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, en organisant une obligation partagée, est conçu dans son économie générale d'abord comme un point d'appui pour l'implication des individus dans leur développement personnel en même temps que dans le développement de la société dont ils sont membres.

2.3. Dimension économique, budgétaire et redistributive du droit : premières approches

Les propositions ainsi esquissées dessinent le cadre pour penser le renouvellement des générations, la place des jeunes, leur rôle, leur mode d'implication dans une société dont nous peinons encore à qualifier les contours, la société de la connaissance.

2.3.1. Quelques interrogations et hypothèses préalables

À ce stade, même si nous avons ici et là suggéré comment on pourrait référer ce cadre aux pratiques actuelles, nous n'en avons pas arrêté les modalités concrètes. L'opérationnalisation d'un droit individuel de l'éducation, de la formation, d'un droit à l'expérience professionnelle peut conduire aussi bien à rénover en profondeur les nombreux dispositifs existants qu'à poursuivre les

démarches d'aménagement qui ont été conduites depuis quelques années en inscrivant celles-ci dans un principe de cohérence. Ainsi les dispositions relatives aux ressources des jeunes constituent une rénovation clairement identifiée du système actuel d'aide aux familles et aux jeunes (cf. chapitre VI). En revanche, il est probable que la mise en œuvre du droit de l'éducation et de la formation, comme celle du droit - en quelque sorte connexe - à l'expérience professionnelle pourra prendre appui largement sur les dispositifs existants en matière de formation professionnelle et d'alternance, même si ce droit est de nature à en transformer le sens et la portée, aussi bien du point de vue des jeunes que des opérateurs de ces dispositifs.

À l'évidence un tel cadre, en ouvrant de nouvelles perspectives en termes d'égalité des chances, de souplesse et de réversibilité des parcours, de récurrence, en reconnaissant la valeur de chaque jeune, en suscitant une nouvelle dynamique des relations entre générations, aura des effets sur les comportements individuels et collectifs, sur les choix que seront amenés à faire les jeunes et leurs familles, non seulement en matière de stratégies scolaires et d'accès à l'emploi, mais aussi de décohabitation.

On peut ainsi faire l'hypothèse que la perspective tracée induira d'autres comportements vis-à-vis de l'école. Elle peut inciter des jeunes qui, aujourd'hui, adoptent des attitudes de retrait ou de rejet par rapport à l'institution scolaire à s'investir différemment par rapport à leur scolarité, à la vivre plus positivement. Elle peut donc redonner du sens à la formation initiale, invitant les jeunes à reprendre confiance en celle-ci, tout en leur évitant une poursuite d'études indéfinies, en particulier quand ces études restent coupées de la vie professionnelle, comme c'est en majorité le cas en France. Ainsi, la promesse que trace pour les jeunes cette perspective peut contribuer à recréer dans la jeunesse une dynamique de motivation. On peut alors espérer que cette dynamique contribue, aussi, à produire de la « civilité », avec davantage de chances de succès que les injonctions récurrentes au civisme ou à la « citoyenneté » adressées aux jeunes les plus « difficiles », qui sont souvent les jeunes les plus « en difficulté ».

L'histoire récente montre qu'il est difficile d'apprécier de façon fine le rythme et l'ampleur des évolutions de comportements et ce d'autant plus que ces évolutions dépendront aussi très largement du contexte économique et de l'évolution de la situation de l'emploi.

Les prévisions concernant les effectifs de jeunes concernés par les divers volets de la proposition devront dès lors être faites avec d'autant plus de prudence

qu'elles ne sauraient s'appuyer sur l'extrapolation des tendances actuellement à l'œuvre.

Tout ceci constitue des zones d'incertitude qui rendent délicate l'analyse des enjeux financiers d'une telle « réforme » qui est loin de se résumer à une simple mesure. Au-delà même des incertitudes que l'on vient d'évoquer concernant les effectifs de jeunes concernés par ces différents volets, l'analyse des enjeux financiers supposera que l'on définisse le champ d'application. Comme on l'a suggéré, de nombreuses dimensions de l'intervention publique en direction des jeunes devraient être logiquement affectées : la politique éducative, la politique de l'emploi, la politique du logement, la politique du travail social, la politique de sécurité... Il sera nécessaire, au cours du processus d'approfondissement auquel donnerait légitimement lieu l'examen, par les pouvoirs publics et les diverses catégories d'acteurs concernés, des propositions ici faites, de procéder à une identification plus détaillée de ces diverses dimensions afin d'estimer les réallocations de financements publics et privés (on pense ici aux partenaires sociaux) dont ce nouveau cadre est porteur.

On ne pourra bien évidemment faire l'économie d'un tel exercice pour alimenter le débat social et contribuer à la décision publique, tout en souhaitant que le débat sur la philosophie générale des propositions et sur les principes directeurs qui les sous-tendent reste premier.

Cet exercice supposera de procéder à trois approches complémentaires : une approche économique, une approche budgétaire, une approche en termes de redistribution.

Dans le cadre de l'approche économique, l'éducation et la formation sont considérées à la fois comme un investissement collectif et comme un secteur économique particulier. La mise en œuvre du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie constitue par rapport à la situation ex-ante une variation de l'investissement collectif dont il convient d'apprécier la portée à l'aune de ses effets macro-économiques en termes de croissance, d'emploi et de compétitivité.

L'approche budgétaire vise quant à elle à identifier l'incidence nette pour les finances publiques de la mise en place du droit en éclairant la réallocation des ressources que cette mise en place entraînerait.

Enfin, dès lors que le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie est assorti d'une réforme du système d'aide aux familles et aux jeunes, il est important d'analyser l'impact des propositions en termes de redistribution.

L'expertise que justifieraient ces propositions soulève de nombreuses questions méthodologiques. Elle n'a pu être conduite dans le cadre des travaux de la commission. Aussi on se limitera dans la suite de ce chapitre à livrer quelques données globales qui peuvent contribuer à ce stade à un premier éclairage des enjeux ainsi qu'à l'identification des questions qui devront être ultérieurement abordées dans le cadre d'un examen plus approfondi.

2.3.2. La réallocation des financements publics et privés

La mise en œuvre du cadre prospectif proposé devrait conduire à faire évoluer notablement la structure des interventions publiques en direction des jeunes et donc entraîner un mouvement profond de réallocation des financements publics et privés dont il apparaît impossible de bien éclairer la nature et l'ampleur à travers la présentation des seules données produites ou rassemblées à ce jour dans le cadre des travaux de la commission.

Dans le cadre de ces travaux, nous nous sommes bornés à estimer statistiquement la population jeune actuelle qui serait concernée par nos propositions, dans l'hypothèse de leur mise en œuvre immédiate. À cette fin, nous avons mobilisé les statistiques résultant de la dernière enquête « Emploi » (mars 2000) de l'INSEE (la source la plus communément utilisée) en vue d'apprécier la répartition actuelle des jeunes entre emploi, scolarité, chômage et inactivité.

À l'évidence, un tel exercice porte en lui-même ses limites, dans la mesure où, par définition, le droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, comme nous l'avons souligné, n'est pas réservé aux jeunes. Le calcul des sommes à provisionner pour garantir le versement de l'allocation de formation dont tout un chacun, demain, pourrait faire la demande, théoriquement à un quelconque âge de sa vie, devrait, en logique, être effectué sur d'autres bases.

Pour autant, en première approche, et compte tenu du « champ » des travaux de la commission « Jeunes et politiques publiques », il nous est apparu intéressant d'esquisser une simulation de la traduction possible de nos propositions, rapportées à la population jeune actuelle.

Dans cette perspective, nous avons retenu les bornes d'âge suivantes : 18 ans pour la borne inférieure, compte tenu de nos propositions relatives à l'allocation de formation et à l'indépendance fiscale, 25 ans pour la borne supérieure, les jeunes étant exclus du RMI en dessous de 26 ans.

En mars 2000, sur les 6 000 000 de jeunes de 18 à 25 ans, environ 3 000 000 sont scolarisés, 2 200 000 sont actifs occupés. Pour ces 5 200 000 jeunes, la photographie des situations gomme, comme des travaux récents l'ont montré, les situations mixtes (poursuite d'études et exercice d'une activité). Parmi les 800 000 autres jeunes, 530 000 sont chômeurs, au sens du BIT, et 270 000 sont inactifs.

Sur ces bases, une première série de données concerne la transformation du système actuel d'aide aux familles et aux jeunes, une seconde a trait aux estimations de dépenses actuellement engagées dans les divers champs d'intervention publique sur lesquels l'impact de la proposition devrait être significatif. Ces données ont été rassemblées avec le concours de la CNAF et de l'INSEE.

- L'allocation de formation et la transformation du système d'aide aux familles et aux jeunes

La proposition qui a été développée revient à remplacer les dispositions actuelles d'aide aux familles, qui ont des « grands enfants » à charge, par un appui apporté directement aux jeunes adultes à partir de 18 ans.

Pour ceux qui poursuivent des études, cet appui prend la forme d'une allocation de formation. Le niveau de cette allocation constitue une variable stratégique pour l'ensemble des propositions ici faites.

Fixer trop bas ce niveau ne permettrait pas à tous les jeunes, quelle que soit la situation de leur famille, de faire le choix d'études « à temps plein » - ce qui ne signifie pas de ne pas travailler occasionnellement pour compléter l'allocation et disposer ainsi de ressources financières meilleures -.

Fixer trop haut ce niveau risquerait d'infléchir les comportements trop systématiquement vers des études longues à temps plein alors même que l'on prétend par ailleurs rendre attractifs d'autres parcours d'implication. Il convient à cet égard de noter que si le niveau de l'allocation de formation retenu aura forcément une incidence sur les choix des jeunes, bien d'autres facteurs d'arbitrage interviendront qui ne relèvent pas uniquement d'une analyse financière. Ainsi le choix entre poursuite d'études à temps plein, cumul études - activité, récurrence dépendra très largement de la crédibilité pratique et de la reconnaissance sociale de ces diverses voies, qui supposent, les unes et les autres, des évolutions dans les pratiques du système éducatif comme dans celles des entreprises.

Afin de procéder à de premières estimations du coût de l'allocation de formation, on a retenu deux hypothèses. Une hypothèse basse de 1 200 F par mois qui correspond au niveau moyen des bourses versées actuellement aux étudiants. À notre sens, ce niveau ne permet pas réellement des choix à tous les jeunes car il implique que ceux-ci disposent par ailleurs d'un soutien complémentaire de leur famille ou exercent un travail régulier. Une hypothèse haute de 1 700 F par mois qui correspond au montant maximum actuel des bourses - 20 400 F annuels - et semble a priori plus satisfaisante en termes d'égalité des chances pour tous. Cette deuxième hypothèse correspond par ailleurs à un niveau auquel le versement de l'allocation de formation est pratiquement plus favorable que les dispositions actuelles d'aide aux familles et aux jeunes pour la grande majorité des ménages.

Dans l'hypothèse basse, le versement de cette allocation de formation aux 3 000 000 de jeunes majeurs qui poursuivent des études correspondrait à une dépense globale de 43 milliards de francs. Dans l'hypothèse haute, avec la même cible, les dépenses s'élèveraient à 61 milliards de francs.

La principale marge d'incertitude concernant ces chiffres est relative aux effectifs concernés et à l'impact que pourrait avoir l'économie générale des propositions sur les comportements des acteurs.

Si le choix entre des voies diverses - que notre proposition a pour but de favoriser - devient effectif, certains jeunes qui poursuivent aujourd'hui des études supérieures en partie faute d'alternative (cf. les échecs dans le premier cycle) pourront avoir intérêt à opter pour des formules mixtes (études-activité), voire pour des stratégies de récurrence. A contrario d'autres qui sont aujourd'hui inactifs ou demandeurs d'emploi peuvent être incités à reprendre des études.

- Éléments de comparaison avec les dépenses publiques actuelles

L'importance des chiffres relatifs aux deux hypothèses doit être mise en regard des dépenses actuelles qui, dans notre proposition, seraient réaffectées au financement de l'allocation d'étude. On citera à cet égard les principales masses financières concernées :

- les aides fiscales liées à la présence de jeunes majeurs dans le foyer fiscal : 15,7 milliards de francs (source : DLF, 1999) ;

- la part des prestations familiales liée à la présence d'au moins un enfant majeur dans la famille : 16 milliards de francs ; il conviendrait d'ajouter à cette

- Chapitre III -

somme le coût potentiel de la prolongation du versement des prestations familiales jusqu'à 22 ans qui est estimé à plus de 4 milliards de francs, soit au total 20 milliards de francs (source CNAF, 2000) ;

- la réaffectation des bourses d'enseignement supérieur au financement de l'allocation de formation, soit 6,7 milliards de francs (source CNOUS) ;

- la suppression de la part du supplément familial de traitement des agents de la Fonction publique correspondant à des jeunes majeurs, soit approximativement 1,5 milliard de francs.

Ainsi, avec toutes les marges d'incertitude que comportent ces premières estimations, on a d'un côté des dépenses qui varient, selon le niveau de l'allocation de formation, entre 43 milliards et 61 milliards de francs et de l'autre une réaffectation des dépenses qui porte sur 43,9 milliards de francs.

- L'impact de la dotation initiale et du droit à l'expérience professionnelle

En termes d'enjeux financiers, l'autre volet important concerne l'impact que pourra avoir sû les dépenses publiques la mise en place de la dotation initiale ainsi que l'obligation qu'a la collectivité de permettre à tout jeune de bénéficier d'une expérience professionnelle.

En la matière on est renvoyé largement aux incertitudes que l'on a déjà évoquées concernant d'une part les évolutions des comportements que devrait entraîner la mise en œuvre du droit individuel, d'autre part l'évolution globale de l'emploi.

On peut tenter d'éclairer ces diverses incertitudes en formulant quelques hypothèses plausibles d'évolution.

Concernant la dépense globale d'éducation (plus de 600 milliards de francs), dont la part dans le PIB a crû sensiblement en passant de 6,3 % à 7,2 % depuis 1975, on peut avancer deux hypothèses. La mise en œuvre d'un droit de tirage qui permettrait à des jeunes de bénéficier de la part du capital initial qu'ils n'ont pas consommée du fait de leur sortie « précoce » du système scolaire est de nature à faire croître la dépense éducative. Sur la base des estimations de la

situation actuelle, cet accroissement est estimé à 30 milliards de francs ¹. Pour le reste, on peut faire l'hypothèse que l'impact principal du droit serait, à travers des formes renouvelées d'alternance et de récurrence, de provoquer un déplacement « temporel » de la « consommation éducative » sans incidence forte sur son montant, permettant en outre une meilleure utilisation des équipements existants, par le mixage des formations.

Ces 30 milliards de francs doivent être mis en regard du montant actuel de la dépense éducative et de son *trend* d'évolution dans une société de la connaissance. Dans l'hypothèse avancée d'un capital initial limité à vingt années, la dépense nette supplémentaire serait sans doute très faible.

Concernant les dépenses de la politique de l'emploi des jeunes, qui peuvent être estimées aujourd'hui à environ 53 milliards de francs, dont 25 milliards pour le programme « Nouveaux services, emplois-jeunes », l'examen des évolutions récentes des effectifs relevant des diverses mesures de l'emploi et du nombre de demandeurs d'emploi de 16 à 25 ans peut amener à formuler l'hypothèse que la mise en œuvre du cadre proposé pourrait reposer sur une réallocation progressive des dépenses de la politique de l'emploi, en faveur du financement, à une échelle plus importante, des actions consacrées aux jeunes dont les difficultés vis-à-vis du marché du travail sont les plus importantes.

Il sera bien évidemment nécessaire de procéder, à travers un approfondissement de l'examen des modalités possibles de mise en œuvre du cadre prospectif dont nous n'avons fait que dessiner les contours, à une expertise plus fine des enjeux financiers.

Toutefois, afin de relativiser ces enjeux et de les resituer, comme on a été amené à le faire tout au long de ce chapitre, comme des enjeux d'investissement dans l'avenir et d'évolution des relations intergénérationnelles, il n'est pas sans intérêt de rappeler quelques données plus globales. Le PIB de la France s'élève à près de 9 000 milliards de francs, le budget de l'État à environ 2 000 milliards, les dépenses relatives aux retraites de l'ordre de 900 milliards.

(1) Cette estimation a été faite à partir des sommes « économisées » par les jeunes qui sortent du système scolaire avant l'âge moyen de 21,6 ans, desquelles on a déduit les dépenses réalisées dans le cadre des mesures « jeunes » dont bénéficient les moins de 22 ans (données 1998). À l'évidence, cette estimation devra être améliorée.

- Les aspects redistributifs

L'institution du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie serait, dans le cadre prospectif que l'on a présenté, assortie d'une rénovation forte du système actuel d'aide aux familles et aux jeunes. Dès qu'ils ont atteint l'âge de la majorité, les jeunes ne seraient plus considérés à charge de leur famille mais deviendraient les bénéficiaires directs des aides publiques.

Cette proposition revient à substituer au dispositif actuel - prestations familiales, aides fiscales, supplément familial de traitement et bourses d'enseignement supérieur - l'allocation de formation, attribuée à toute personne majeure qui poursuit ou reprend des études.

Il s'agit à travers cette réforme d'élargir pour chaque jeune, quelle que soit sa condition, la possibilité de choix concernant sa stratégie de formation.

On ne peut bien entendu s'engager dans une telle réforme sans en mesurer l'incidence en termes de redistribution. Il serait notamment particulièrement contraire aux objectifs proposés que cela puisse aboutir à des effets pénalisants pour les jeunes qui appartiennent à des milieux modestes.

L'analyse des effets redistributifs de la proposition ne peut se limiter à une comparaison instantanée entre la situation actuelle d'un ménage et celle qui résulterait de la réforme proposée. Il convient d'abord de procéder à une comparaison de la réallocation des ressources pour le binôme parents-enfants sur le cycle de vie d'un ménage. Il convient ensuite de tenir compte du fait que la proposition qui est formulée comporte un droit à l'expérience professionnelle : à travers l'exercice de ce droit, le jeune aujourd'hui à la recherche d'un emploi bénéficiera de ressources propres liées à l'exercice de son activité professionnelle.

On reviendra de manière plus concrète sur ces aspects redistributifs dans le chapitre VI consacré à la famille.

2.4. Des dispositifs au droit : une rupture porteuse de dynamiques de changement

Tel qu'il vient d'être présenté, le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie n'a pas seulement vocation à satisfaire des besoins des individus, reconnus comme essentiels par la collectivité. Il a aussi vocation à accompagner le changement, à l'orienter.

Comme en son temps l'évolution du droit de la famille avait anticipé tout autant qu'accompagné les transformations de la famille, le droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie a vocation à accompagner et à accélérer des évolutions jugées aujourd'hui souhaitables des pratiques des individus, du système éducatif et du système productif. À la charnière des droits à l'éducation, à la formation continue et au travail, il a vocation, comme on l'a évoqué, à favoriser la poursuite du relèvement du niveau de qualification des individus mais aussi, comme on y reviendra dans le chapitre IV, à contribuer à l'instauration d'équilibres plus positifs entre la flexibilité du système productif et la sécurisation des trajectoires individuelles.

L'intérêt du droit qui est proposé, c'est qu'il n'est pas un droit réservé à une catégorie d'âge mais un droit qui est appelé à devenir commun à toutes les générations. Conçu comme un levier pour susciter la responsabilité et l'implication des individus dans l'avenir - le leur, celui de la société -, le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie doit être aussi apprécié à l'aune des réponses qu'il apporte aux problèmes actuels des jeunes. Tel que nous en avons défini les modalités, ce cadre prospectif ouvre des pistes réelles pour affronter de manière renouvelée des questions aujourd'hui pendantes.

La première est la question de la violence, du retrait et de l'esquive, comportements dont nous avons souligné qu'ils constituent des symptômes d'une crise de la transmission et de la socialisation mais qu'ils expriment aussi le sentiment, pour une fraction significative des jeunes, qu'ils « n'existent pas », qu'ils ne sont pas reconnus. Pour ceux-là, ce sentiment de « non reconnaissance » se traduit parfois par des attitudes et des actes problématiques pour la paix sociale et l'ordre public. Mais il n'est pas sans lien avec le sentiment, largement partagé par la jeunesse actuelle, d'un manque de confiance dans l'avenir de la société. En effet, si les sondages d'opinion convergent assez fortement sur le fait que, dans leur grande majorité, les jeunes sont très ou relativement confiants dans leur propre avenir, ces mêmes sondages montrent qu'ils se défient massivement de la société - « le monde des adultes » - et des capacités de cette société à se transformer.

L'aspect somme toute positif de cette défiance, c'est qu'ils inventent de nouvelles manières d'être au monde, de conduire leur vie. L'aspect plus problématique, c'est quand une partie d'entre eux développent des stratégies purement individualistes, certains jouant le jeu de « l'évasion de la réussite »,

pour reprendre les termes du rapport « Cohésion sociale et territoires »¹, d'autres, a contrario, s'enfermant dans leur sentiment d'échec, se repliant sur une culture du « no futur ».

L'instauration du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, dont nous avons esquissé les contours, ne constitue en rien une baguette magique par rapport à ces évolutions. Toutefois, sa mise en œuvre manifesterait très clairement le choix de la collectivité d'investir résolument dans sa jeunesse, dans son avenir.

Assurer à des jeunes qui s'ennuient à l'école, à des jeunes en échec scolaire que tout n'est pas joué définitivement là, assurer à des jeunes qui sortent précocement du système éducatif sans qualification ou avec une qualification faible qu'ils ont un droit à une expérience professionnelle et qu'ils pourront par la suite reprendre des études, effectuer une formation s'ils le souhaitent ou si leurs collègues de travail, un chef d'entreprise ou un travailleur social leur en montrent la nécessité ne devraient pas être sans incidence sur leur implication.

Parce que les jeunes seraient titulaires de ces droits et que ces droits seraient effectifs, les magistrats et les éducateurs, les parents pourraient être plus exigeants, leur rappeler plus fermement leurs devoirs et leurs obligations au-delà du rappel des règles, des cours d'éducation civique, de l'incantation au projet et à la participation. Les travailleurs sociaux inscriraient leur action éducative en direction des jeunes en difficulté dans la perspective dynamique qui est celle de contribuer à la mise en œuvre d'un droit.

Au-delà, les dispositions qui sont prévues pour que chaque jeune adulte puisse plus facilement faire le choix entre diverses stratégies de formation en disposant de ressources propres peut entraîner un autre regard sur les institutions qu'ils fréquentent. Rêvant quelque peu, on peut imaginer aussi que l'exercice même de ces droits conduise les jeunes à un intérêt renouvelé pour l'action collective traditionnelle, qui en favorise la nécessaire évolution, voire à l'invention et à la mise en forme d'une action collective d'un « nouveau type ».

Par ailleurs, le droit individuel peut aussi contribuer à faire mieux converger l'action des multiples acteurs, institutions et professionnels qui participent à la mise en œuvre des interventions publiques en direction des jeunes. Le droit individuel peut constituer un principe de cohérence pour les acteurs aujourd'hui

(1) « Cohésion sociale et territoires » rapport du groupe de travail présidé par Jean-Paul Delevoye, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1997.

en charge des nombreux « dispositifs ». Les interventions en direction des jeunes, la prise en charge de leurs problèmes apparaît encore trop souvent, du fait de la multiplication des opérateurs et malgré la mise en place de nombreuses instances de coordination, comme un vaste jeu de mistigri. Chacun, face aux limites de ses propres interventions, peut être tenté de repasser le « problème », le jeune à quelque autre, au prétexte que l'intervention de l'autre est un préalable ou que l'autre aurait la solution... Ces jeux complexes d'acteurs sont souvent sans fin car précisément ils n'ont pas de finalité suffisamment explicite, ou reconnue par tous. La mise en place d'un droit individuel est de nature à refinaliser ces jeux d'acteurs autour d'une obligation partagée : rendre effectif ce droit pour tous les jeunes.

Enfin, la nature même de ce droit ouvre la possibilité à son titulaire d'en revendiquer l'application effective auprès de la puissance publique, en saisissant à cette fin l'organisme ou le service public qui en aura la charge et s'il y a lieu en utilisant les voies de recours administratives ou judiciaires. Il s'agit là, en tant que de besoin, d'un levier supplémentaire pour assurer l'effectivité du droit.

Les développements qui précèdent soulignent combien le droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie est en soi une ambition collective.

L'enjeu est bien, à travers des déclinaisons collectives du droit individuel, de rechercher à concilier l'intérêt individuel et l'intérêt général. Il s'agit ainsi d'articuler l'intérêt des individus qui est de se former, c'est-à-dire de développer, en fonction de leurs ambitions propres, leur capacité à conduire leurs projets personnels, et l'intérêt des entreprises et de la collectivité qui attendent des individus qu'ils développent leur aptitude et leur motivation, leur « compétence » à participer à des projets collectifs, c'est-à-dire leur implication autant dans l'élaboration de ces projets que dans leur mise en œuvre.

Mais pour s'engager dans cette voie il convient aussi de ne pas perdre de vue que l'institution d'un droit individuel implique que s'organisent les conditions de sa mise en œuvre, ce qui renvoie à la définition des objectifs et du contenu de nouvelles missions de service public.

Ce sont ces divers aspects qui sont abordés dans le chapitre IV ci-après.

Chapitre IV

Repenser les liens entre formation et travail : vers un droit de la mobilité

L'institution d'un droit individuel à l'éducation et à la formation tout au long de la vie doit permettre de progresser dans la voie de la conduite du changement. Inscrit dans des formes collectives de mise en œuvre, il participe d'une ambition de promouvoir de nouveaux modes de régulation rendus nécessaires par les transformations du système productif.

Les transformations à l'œuvre impliquent de la part des entreprises une réactivité et une souplesse plus grandes que par le passé et de la part des travailleurs des compétences qui leur permettent de contribuer en continu à l'adaptation des organisations productives. Dans une période marquée par un chômage important, la flexibilité recherchée par les entreprises s'est accompagnée aussi d'une transformation du marché du travail et du développement de formes de précarité et d'exclusion professionnelle. Ces évolutions contradictoires amènent à mettre au premier plan la question de l'articulation entre flexibilité des organisations productives et sécurité des trajectoires individuelles (*point 1*).

Cet effet de période pèse fortement sur les débats qui se structurent autour de la question des « compétences », de leur appréciation, de leur validation, et qui sont au cœur du projet de réforme de la formation continue. La notion de compétence apparaît à bien des égards comme le support d'une redéfinition des relations entre travailleurs et employeurs autour d'intérêts partagés.

La mise en œuvre du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, véritable droit-créance sur la collectivité conçu aussi comme un droit de tirage social ¹ ancré dans les relations contractuelles de travail et

(1) Au sens que lui donne Alain Supiot dans « Au-delà de l'emploi », rapport à la Commission européenne, Flammarion, mars 1999.

impliquant le développement de nouvelles formes de mutualisation de celles-ci, pourrait constituer les fondements d'un droit de la mobilité, professionnelle, sociale (*point 2*).

Assurer l'effectivité de ce droit, conçu comme un droit individuel, transférable et garanti collectivement, ouvert à tous et non aux seuls jeunes, mais offrant à ces derniers un droit à l'expérience professionnelle, suppose la définition de nouvelles missions de service public et l'évolution des attributions des institutions publiques et privées qui en seront investies (*point 3*).

1. Flexibilité, adaptabilité : la mobilité au risque de la précarité

On a abordé dans la première partie du rapport, en partant de l'analyse de la situation des jeunes, les principales tendances concernant les transformations du système productif, aussi nous nous limiterons à en rappeler ici les principaux traits.

La période est marquée par le passage d'un régime de croissance « fordiste » organisé autour du taylorisme et du développement du salariat à un nouveau régime de croissance dans lequel la logique de la demande prend le pas sur la logique de l'offre. Ce nouveau régime, tel que Pascal Petit en a présenté les principales caractéristiques devant la commission « Jeunes et politiques publiques », s'inscrit à la rencontre de trois changements structurels interdépendants, un changement technique lié notamment au développement rapide des nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'internationalisation de l'économie marquée par le développement d'investissements directs et financiers à l'échelle internationale et la tertiarisation des économies.

La concurrence s'exerce désormais moins par les prix et plus à travers la différenciation et le renouvellement des produits. Pour faire face à ces nouvelles formes de concurrence, les entreprises se réorganisent en continu. Elles mettent en œuvre des organisations productives flexibles qui leur permettent d'être plus réactives aux évolutions de la demande. Dans le cadre de ces transformations elles engagent des processus d'externalisation qui les amènent à sous-traiter une partie des fonctions qu'elles assumaient auparavant en interne. Ces évolutions sont aussi dictées par la recherche d'une plus grande rentabilité des capitaux investis. Le nouveau régime de croissance est en effet caractérisé aussi par une prééminence du capital financier sur le capital industriel. Une économie de réseaux productifs allie désormais le centrage d'unités de production sur des

spécialités parfois très fines et de vastes réseaux de coopération compétitive où se nouent les rapports d'appropriation des gains.

Le développement du travail semble reposer sur une bipolarisation des emplois : d'un côté ceux hautement qualifiés des services aux entreprises (à l'exclusion du nettoyage et du gardiennage) et de l'autre ceux qui concentrent une grande part du travail, dans le contexte de ces évolutions, aujourd'hui moins qualifié, des services aux personnes (commerce, hôtellerie-restauration, services à domicile).

La mise en place progressive de ce nouveau régime de croissance, dont les caractéristiques émergentes coexistent avec les caractéristiques de l'ancien régime fordiste, suppose de la part des salariés des capacités d'initiative et d'autonomie plus grandes leur permettant de participer à l'adaptation continue des organisations productives. Dans ce contexte, on assiste à une juxtaposition de la notion de compétence à celle de qualification, notions au demeurant difficiles à définir, qui font l'objet de nombreux débats tant dans la sphère universitaire que dans l'univers syndical. Néanmoins, il semble possible de distinguer une dimension plus collective, la qualification, d'une dimension plus individuelle, la compétence, des capacités d'un travailleur¹, dont désormais « *les savoirs techniques doivent se doubler d'une capacité à faire face aux changements* »². Comme l'a rappelé Yves Lichtenberger devant la commission, « *la compétence devient aussi le cœur de la création de nouveaux avantages compétitifs au plan mondial. La mobilisation des compétences devient un impératif de survie de l'entreprise et un levier de la défense de l'emploi* »³.

Le développement des compétences apparaît ainsi, à bien des égards, comme un enjeu commun des travailleurs et des entreprises. Il se situe, comme l'a souligné Yves Lichtenberger, à la rencontre de deux logiques, une logique de changement de l'organisation du travail davantage tournée vers le service final rendu au client, une logique de responsabilité et d'autonomie de la part des

(1) Cf. Tristan Klein, « *Insertion professionnelle et salaire des jeunes en France (1986-1997) : quelques éléments dynamiques* », thèse pour le doctorat en sciences économiques, université de Paris-1, 2000.

(2) André Gauron, « *La formation tout au long de la vie* », *op. cit.*

(3) Yves Lichtenberger, « *Le développement des compétences* », note présentée à la commission.

travailleurs ¹. La perspective d'une convergence entre ces deux logiques peut apparaître comme un horizon possible de la transformation du système productif, elle est toutefois en partie contredite par le développement rapide de formes d'emplois dits atypiques, intérim et contrat à durée déterminée, temps partiel non souhaité, qui, dans une période marquée par un chômage important, se traduisent pour les salariés concernés par des phénomènes de précarité.

Les jeunes, comme on l'a déjà souligné, parce qu'ils sont débutants sur le marché du travail - comme les adultes qui, ayant perdu leur emploi, en cherchent un autre - sont d'autant plus concernés par le recours croissant à ces formes flexibles d'emplois que leur diplôme est faible. Les modalités utilisées par les entreprises pour s'adapter aux aléas de la demande font reposer sur les travailleurs les moins qualifiés les risques les plus forts. Les études qui ont été conduites dans le cadre des travaux de la commission ont mis au jour cette précarisation des parcours d'emplois. Dans les années 90, deux tiers des jeunes passent par le chômage : dans les cinq ans qui suivent la sortie du système éducatif, les jeunes connaissent en moyenne quatre ou cinq situations professionnelles ; un tiers seulement d'entre eux a travaillé dans une seule entreprise au cours de ces cinq ans. Mais, plus que les inégalités entre jeunes et adultes, ce sont les inégalités entre différentes catégories de jeunes qui caractérisent le mieux la situation ².

La reprise forte de l'emploi des jeunes est susceptible de faire évoluer la donne, mais cet optimisme doit être tempéré par les résultats des comparaisons internationales qui ont mis au jour que ce phénomène n'était pas propre à la France et que l'émergence de ces nouvelles relations d'emplois était un trait commun aux pays européens, y compris ceux qui n'avaient pas connu le même niveau de chômage. C'est ce constat qui nous a amenés à parler d'un effet de génération.

Ces évolutions de l'emploi s'inscrivent dans des mouvements plus larges de recomposition du marché du travail, que décrivent Jean-Louis Beffa, Robert

(1) *Cette montée de l'autonomie et de la responsabilité s'inscrit dans un phénomène de croissance des contraintes pesant sur les salariés, révélée par l'enquête « Conditions de travail » (Duval, 1998 ; Bué et Rougerie, 1999).*

(2) *« Les inégalités intra-catégorielles l'emportent sur les inégalités inter-catégorielles » in « Le nouvel âge des inégalités », Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon, Le Seuil, 1998.*

Boyer et Jean-Philippe Touffut dans une note pour la Fondation Saint-Simon¹ Leurs analyses complètent et enrichissent la seule évocation du passage d'un modèle fordiste à un modèle post-fordiste, invitant à reconnaître la complexité des recompositions à l'œuvre. Ces auteurs mettent ainsi l'accent sur « *l'éclatement des relations de travail* » qui ont marqué la période et proposent une grille de lecture de la restructuration de ces relations autour de trois modèles.

Le modèle de « *la stabilité polyvalente* », dans lequel se retrouvent 40 % des salariés du secteur industriel, de la banque et de l'assurance. Ces secteurs ont besoin d'un personnel stable mais qui doit s'adapter vite aux évolutions technologiques et faire preuve d'une forte polyvalence.

Le deuxième modèle est celui de la « *profession* ». Il s'applique aussi bien aux opérateurs des marchés financiers qu'aux créatifs, aux consultants, aux professions artistiques et sportives. Ces emplois correspondent à 15 % des salariés. La valeur des firmes qui les emploient repose entièrement sur le savoir-faire de leurs collaborateurs. Pour ces trois auteurs, le contrat de travail traditionnel est peu adapté à la nature des relations de travail qui lient ces salariés à leur entreprise.

Enfin, le troisième modèle est celui de la « *flexibilité de marché* », qui correspond notamment aux caissières de supermarché, aux serveurs de la restauration rapide, à la plupart des métiers de la restauration et de l'hôtellerie. Dans ces secteurs, « *chacun peut s'insérer dans le travail sans formation lourde* » et on n'y constate pas, selon ces mêmes auteurs, relèvement des compétences.

Toujours selon ces auteurs, le premier modèle est en voie de régression, alors que les deux autres ont plutôt tendance à s'étendre, ce qui les amène à souhaiter que la recherche d'une conciliation entre « *la flexibilité dont les entreprises ont besoin et la sécurité que les salariés souhaitent préserver* » s'inscrive dans « *une réinstitutionnalisation des relations sociales* » qui prenne en compte la diversité des relations de travail.

Les débats autour de la « *démarche de compétence* », noués à l'occasion du projet de réforme de la formation continue, s'inscrivent bien dans une telle perspective. Il convient d'en clarifier les termes afin de mieux appréhender la

(1) « *Les relations salariales en France : État, entreprises, marchés financiers* », Fondation Saint-Simon, 1999.

portée du droit individuel, transférable et garanti collectivement, de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

2. De la reconnaissance des compétences au droit de la mobilité

Les recompositions à l'œuvre des relations de travail, telles que Jean-Louis Beffa, Robert Boyer et Jean-Louis Touffut nous en proposent la lecture, sont fortement référées à la transformation du système productif dans la période actuelle, marquée dans notre pays par un chômage de masse et des choix collectifs affectant la régulation du marché du travail. Aussi, si ces recompositions obligent à reconnaître que la question des compétences ne se pose pas dans les mêmes termes selon les secteurs d'activité, elles ne doivent pas amener à méconnaître qu'il s'agit là d'une question lourde et même structurelle dans les évolutions du système productif, comme l'ont souligné, chacun à leur manière, Pascal Petit et Yves Lichtenberger lors de leurs auditions par la commission.

Il apparaît dès lors important de revenir sur les débats qui se nouent autour de cette question : le premier a trait aux nouvelles relations entre formation et expérience, ainsi qu'à la reconnaissance des compétences, le deuxième renvoie aux enjeux de la réforme de la formation continue, le troisième à la question de la réinstitutionnalisation des relations de travail.

2.1. Formation et expérience, l'enjeu de la validation des compétences

Les compétences, entendues - dans le cadre des nouveaux enjeux des organisations productives - comme la capacité des individus à apporter leur contribution au processus d'adaptation continue, se différencient, comme le suggère Yves Lichtenberger, des connaissances apprises correspondant à des savoirs scientifiques et techniques reconnus par des diplômes. Elles se distinguent aussi des capacités et du savoir-faire plutôt acquis en situation de travail. Elles se construisent dans des organisations qui, au nom de la performance, reconnaissent la nécessité d'accorder aux individus des marges d'autonomie et d'initiative. Par suite, elles s'inscrivent dans le développement de l'individualisation des rémunérations, les qualifications servant toujours à définir la place de chaque salarié (ou de groupes de salariés) dans la grille salariale de l'entreprise (ou sur le marché du travail).

Ainsi définies, les compétences viennent poser de manière renouvelée la question des relations entre formation et expérience¹. Formation et expérience concourent l'une et l'autre à l'acquisition des connaissances et du savoir-faire. Leur conjugaison est au fondement même de l'alternance. Désormais la formation doit être conçue et l'expérience reconnue comme pouvant aussi contribuer, l'une et l'autre à la construction des compétences. Dans cette perspective, et dans la mesure où toute expérience n'est pas forcément facteur de compétence, la formation doit s'attacher à la construction de cet aspect de l'expérience qui conduit à la compétence.

Il s'agit là d'enjeux nouveaux qui doivent être pris en compte dans les processus d'orientation comme dans les procédures de validation. Ces enjeux sont à la fois culturels, techniques et institutionnels. Dès lors qu'à travers l'exercice d'une activité professionnelle mais aussi extra-professionnelle les individus peuvent acquérir des compétences, la question qui se pose est bien celle de l'appréciation et de la reconnaissance de celles-ci.

L'identification des compétences est utile pour toute personne qui, d'une manière volontaire ou subie, est engagée dans un projet de mobilité. Il est important pour elle de savoir si elle dispose des qualités requises pour occuper l'emploi auquel elle aspire en fonction de ses ambitions propres ou de l'état du marché du travail. Faire un bilan de compétences est ainsi une démarche nécessaire pour préciser son projet, s'orienter, et définir en tant que de besoin les actions de formation nécessaires pour concrétiser ce projet. Le bilan de compétences est bien entendu tout aussi important pour définir les actions utiles à l'adaptation à des postes de travail qui évoluent ou pour conduire une mobilité dans l'entreprise. Dans ces divers cas de figure, la reconnaissance des compétences est référée à un objectif identifié a priori, c'est en fonction de cet objectif que s'organisera le bilan de compétences autour d'une mesure de l'écart entre qualités requises et qualités acquises.

La validation est un aspect particulier du processus de reconnaissance des compétences. Il s'agit de donner une valeur sociale à la reconnaissance afin que les compétences soient transférables. Dans cette perspective, la reconnaissance peut être source d'une tension entre l'intérêt des travailleurs, pour qui la validation est la condition nécessaire pour qu'ils puissent faire valoir leurs

(1) Voir à cet égard Benoît Grasser et José Rose, « Construction et usage de l'expérience professionnelle dans les entreprises et dans les trajectoires individuelles », rapport à la direction des lycées et des collèges du ministère de l'Éducation nationale, 1998.

acquis tant auprès de leur employeur que sur le marché du travail, et l'intérêt des entreprises, partagées entre la nécessité d'un relèvement continu des compétences des salariés indispensable à leur propre performance et le coût de cette reconnaissance en termes de salaires comme de risques de départ des salariés vers d'autres entreprises.

Ce conflit d'intérêt ne doit pas masquer une autre question, tout aussi importante, qui est celle de la procédure de validation des compétences qu'il convient de mettre en œuvre. Le choix de cette procédure fait débat, dans lequel deux conceptions s'opposent.

Pour certains, la compétence n'existe qu'en situation, elle ne peut s'apprécier que dans le contexte où elle s'exerce, dans l'interaction entre l'individu et l'organisation dans laquelle il est immergé, sa validation ne peut donc intervenir qu'au sein de l'entreprise à travers un processus d'évaluation partagée entre le salarié et sa hiérarchie.

Pour d'autres, ce type de validation ne peut être accepté car il rend la compétence difficilement transférable et valorisable sur le marché du travail. Il convient dès lors de mettre en place un processus de validation extérieur à l'entreprise et socialement reconnu. C'est cette considération qui est à l'origine de l'inscription, dans le cadre de la formation continue, du droit au bilan de compétences ouvert à tous les travailleurs ¹ ainsi que des modes de certification promus par certaines branches professionnelles.

Certains vont toutefois plus loin en distinguant la compétence, forcément référée à l'espace de l'entreprise, des acquis qui en résultent et qui doivent quant à eux être certifiés en termes de qualification et de diplôme, seule garantie à leurs yeux de la transférabilité.

Il convient de souligner que la question de la reconnaissance des compétences n'est pas posée seulement au regard de l'univers professionnel, elle l'est aussi dans la sphère de la formation où elle constitue un enjeu fort pour le développement de la récurrence. Ainsi si l'on veut ouvrir plus largement la possibilité, pour des personnes qui ont exercé une activité professionnelle ou sociale, de reprendre des études, il est très important que les cursus qui leur

(1) Tirant son origine des pratiques mises en place depuis 1975 pour répondre à la montée du chômage des jeunes sortis sans diplôme et sans qualification du système scolaire, introduit en 1986, le bilan de compétences a pris une forme juridique avec la loi du 31 décembre 1991.

seront proposés tiennent compte des acquis nés de ces expériences, afin de leur permettre des courts-circuits par rapport au cursus que sont amenés à suivre les étudiants en formation initiale. Des procédures de reconnaissance des compétences existent en principe dans les établissements de formation professionnelle et dans les universités (entrée au-delà de la première année, accès direct en DESS sur la base de l'appréciation des seuls acquis de l'expérience professionnelle...). À l'évidence, la perspective de la formation tout au long de la vie implique que ces procédures soient largement développées et rendues plus transparentes. Ainsi la validation des acquis personnels et professionnels doit-elle participer de manière plus large à l'obtention de diplômes.

Ces débats n'ont pas vocation à être tranchés pour eux-mêmes, leur explicitation n'a d'autre objet que d'inciter à la recherche d'autres équilibres, ils sont bien entendu au cœur du projet de réforme de la formation continue dont l'ambition devrait être de donner une consistance à la formation tout au long de la vie.

2.2. La formation continue entre droit individuel et obligation de former

La loi de 1971 inscrivait explicitement la formation continue dans l'éducation permanente. Le « Livre blanc sur la formation professionnelle continue »¹ comme le rapport Gauron pour le Conseil d'analyse économique² ont clairement montré que l'on s'était très sensiblement éloigné de cette ambition de promotion sociale. Si l'effort financier des entreprises excède largement, mais très inégalement, les obligations légales, cet investissement en formation dépend de leur taille. Les salariés qui en bénéficient sont l'objet d'une sélection qui privilégie fortement ceux dont le niveau de formation initiale est le plus important et délaisse les moins dotés en capital scolaire, qui sont pourtant exposés aux plus forts risques de précarité. Les actions de formation organisées par les entreprises privilégient l'adaptation des salariés à l'évolution de leur poste de travail.

C'est bien sur la base de ce constat qu'a émergé l'idée, présente dans l'actuel projet de réforme, de faire de la formation continue un droit individuel et transférable, donnant ainsi à chaque travailleur l'assurance qu'il pourra bénéficier de la formation, quelles que soient l'entreprise dans laquelle il

(1) *Secrétariat d'État aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle*, 1999.

(2) *André Gauron, op. cit.*

travaille et les caractéristiques de son contrat de travail. Schématiquement, toute activité de travail ouvrirait droit à une réserve de temps rémunéré et à une dotation financière, destinées à lui permettre de se former, dans le cadre de l'entreprise ou à l'extérieur s'il la quitte. Cette perspective d'individualisation du droit rompt avec l'économie actuelle du droit à la formation continue, qui ne correspond pour l'entreprise qu'à une obligation financière globale liée à la masse salariale. Elle est aussi en tension avec une autre idée forte, présente dans les réflexions actuelles, qui est de faire passer les entreprises de cette obligation financière à une véritable obligation de former. Une décision récente de la Cour de cassation a donné une base jurisprudentielle à cette obligation de former, faisant de la formation un des éléments du contrat de travail ¹.

Le débat sur la formation continue a pris une acuité nouvelle avec la mise en place des 35 heures qui a donné lieu à des accords aux termes desquels la formation se réalise par un effort conjoint de l'entreprise (qui finance les coûts pédagogiques et tout ou partie du temps passé en formation) et des salariés (qui y consacrent une partie de leur temps libéré par la réduction du temps de travail). Ce partage est désormais encadré, la loi faisant obligation aux entreprises de décompter du temps de travail effectif le temps passé dans des formations d'adaptation à l'emploi.

Pour celles des formations dont l'objectif serait plus large et qui pourraient viser un changement de situation, la définition des conditions dans lesquelles elles s'exercent reste à concevoir. Qui a le pouvoir d'initiative ? Qui tranche d'éventuels litiges quant à l'exercice de ce pouvoir ? Qui définit les contenus et objectifs de la formation lorsque l'employeur ne supporte pas seul le coût de la prestation ? Quels sont les effets de la validation acquise au terme de la formation ?

Les débats autour des compétences, de leur reconnaissance comme de leur validation, les tensions entre la volonté de promouvoir d'un côté un droit individuel transférable et de l'autre une obligation de former pour les entreprises constituent des points très importants pour la réforme de la loi de 1971 et les négociations que doivent engager les partenaires sociaux en la matière. Le traitement de ces questions doit bien évidemment s'inscrire dans une vision prospective de la formation. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre III, la formation tout au long de la vie est un enjeu non seulement économique, mais aussi culturel et démocratique. Au-delà, il faut reconnaître aussi que la formation, son contenu et sa pratique sont appelés à évoluer.

(1) Arrêt *Expovit*, chambre sociale, Cour de cassation, 1994.

Le développement rapide de nouveaux modes de diffusion des connaissances et de nouvelles techniques d'apprentissage sont de nature à favoriser l'individualisation et l'autonomisation des pratiques de formation. L'émergence de formes d'organisations qualifiantes dans lesquelles l'exercice de l'activité professionnelle et l'acquisition de connaissances et de compétences sont désormais « intégrés » vont à terme rendre plus délicate la désignation de ce qu'est la formation autrement qu'en constatant les résultats à travers la validation des compétences. En forçant le propos, c'est à travers la validation des compétences des salariés que l'entreprise pourra faire valoir qu'elle a rempli son obligation de former et il sera difficile dans une telle perspective d'identifier les « dépenses de formation ».

2.3. La nécessaire refondation des relations de travail

Cette approche prospective - et optimiste - quant à la solution des tensions actuelles ne doit pas faire perdre de vue les enjeux sociaux auxquels l'instauration du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie apportera des réponses nouvelles. À travers un droit général, l'objectif est bien de permettre à ceux qui n'ont pas une formation initiale solide et qui, de ce fait, ont des risques très grands de se trouver dans des organisations et dans des emplois non qualifiants, qui s'exposent au danger de devenir des « flexibles de marché », de se voir reconnue la possibilité effective d'une promotion sociale, la possibilité de voir leur trajectoire plus sécurisée, la possibilité d'une mobilité choisie et assumée. Illustrant l'écart croissant des sorts sociaux, les trois exemples suivants amènent à changer de regard sur ces enjeux.

Le polytechnicien, homme ou femme, qui entre dans un cabinet international de consultants, a été l'objet d'un investissement massif de la collectivité au niveau de sa formation initiale, il développe son activité dans une organisation qualifiante.

Tel n'est pas le cas des personnes occupant des emplois de secrétaires dont, comme l'ont montré les travaux du contrat d'étude prospective sur le métier de secrétaire¹, près de 30 % d'entre elles sont amenées à s'engager, à leurs frais, dans des démarches de formation pour quitter leurs fonctions, qu'elles ont souvent acceptées par défaut, et s'orienter vers d'autres métiers.

Tel n'est pas le cas non plus, à l'évidence, d'une jeune femme, titulaire ou non d'un baccalauréat tertiaire, qui pour vivre est amenée à occuper un emploi de

(1) *CEP secrétariat, réalisé par BIPE-CEREQ, publication en cours, DGEFP 2000.*

caissière dans un supermarché, emploi qui ne lui permet pas de valoriser sa formation professionnelle, d'acquérir des compétences nouvelles et transférables, ni même de bénéficier d'actions de formation au-delà de l'adaptation à son poste de travail. Au surplus, les conditions de travail de la caissière de supermarché peuvent constituer en soi une difficulté par rapport à l'organisation de sa vie familiale et à l'exercice de sa responsabilité éducative.

Le polytechnicien bénéficie de facto d'un droit individuel à se former tout au long de sa vie, l'efficacité de ce droit est largement liée aux formes collectives de sa mise en œuvre, qu'il s'agisse de l'organisation de sa formation initiale ou de son intégration dans une organisation qualifiante. Dans son cas, la convergence entre intérêt individuel et intérêt général est assurée. Elle sert de point d'appui à son implication aussi bien qu'à son autonomie dans le travail, dans l'entreprise comme en dehors de ces sphères.

En revanche, pour les « stables polyvalents », et plus encore pour « les flexibles de marché », l'institution du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie prend toute sa force et sa portée.

Pour les « stables polyvalents », ce droit individuel peut s'inscrire assez naturellement dans la « démarche de compétence », à travers la reconnaissance plus explicite que la formation est partie intégrante du contrat de travail et grâce au développement d'organisations qualifiantes. Dans cette dynamique, la validation des compétences, qu'elle qu'en soit la forme retenue, contribue à assurer un droit à la mobilité.

Pour les « flexibles de marché », l'institution d'un droit individuel et transférable, s'il constitue une avancée, ne saurait à lui seul être une réponse satisfaisante, cela reviendrait à renvoyer sur les individus et sur eux seuls la responsabilité de gérer leur trajectoire. L'intervention d'un service public adapté à ces nouveaux enjeux serait en la matière un point d'appui précieux mais sans doute insuffisant. C'est bien là que se posent avec acuité la question des formes renouvelées de mutualisation des relations de travail et celle de la gestion partagée du droit individuel entre les entreprises et les travailleurs que rendent nécessaires l'émergence de nouvelles figures du contrat de travail.

Cette perspective qui s'inscrit dans le prolongement des réflexions conduites par Jean Boissonnat¹ ou Alain Supiot², est développée dans le rapport « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité »³. Ce rapport, qui aborde par ailleurs la question de la formation professionnelle continue, préconise, pour lutter contre la précarisation de l'emploi, de « réinternaliser et mutualiser le risque de l'emploi salarié ».

Il suggère une première piste consistant à moduler les cotisations des employeurs au régime d'assurance-chômage en fonction de leur gestion de la main-d'œuvre. Il s'agit en quelque sorte d'un mécanisme de bonus-malus : l'employeur qui a recours à des formes d'emplois précaires est appelé à verser des cotisations d'assurance-chômage plus élevées. Il propose par ailleurs d'agir sur la « qualité » des contrats de travail, d'une part en renforçant les droits des travailleurs intérimaires dans le cadre plus général d'un droit de la mise à disposition, d'autre part en favorisant la mutualisation de l'emploi à travers le développement de groupements d'employeurs, enfin en organisant des formes de responsabilité partagée des entreprises appartenant à des réseaux de sous-traitance. Enfin, il préconise de développer au niveau territorial la négociation collective relative à la gestion de l'emploi, complémentarément aux négociations de branches.

Des évolutions de ce type correspondent bien aux préoccupations exprimées par plusieurs membres de la commission « Jeunes et politiques publiques » de faire du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie un élément de la nécessaire réinstitutionnalisation des relations de travail. Pour autant, certains manifestent quelques réserves sur la portée des propositions formulées dans le rapport Belorgey. Ainsi Pierre Roger, qui prend quelques distances avec l'idée de « contrat d'activité » que suggérerait le rapport Boissonnat et qui ne considère pas que les groupements d'employeurs puissent être étendus à tous les secteurs, souligne que « *les entreprises et les salariés ont besoin tout à la fois d'une certaine permanence pour l'efficacité de la production et la motivation à l'égard du travail, et d'une mobilité pour faire face aux évolutions technologiques...* ». Pour lui, « *l'adhésion de l'entreprise à une structure de caractère mutuel à base professionnelle ou locale ne (devrait*

(1) Jean Boissonnat, « *Le travail dans vingt ans* », rapport du Commissariat général du Plan, Odile Jacob, 1995.

(2) Voir notamment Alain Supiot, rapport cité pour la commission européenne.

(3) « *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité* », rapport du groupe présidé par Jean-Michel Belorgey, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 2000.

pas viser) à assurer la globalisation de la main-d'œuvre mais permettre la mise en commun de moyens pour la formation et la mobilité des salariés »¹.

2.4. Mobilité professionnelle et sociale : l'apport du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie

La recherche d'un point d'équilibre entre d'une part l'institution d'un droit individuel transférable et garanti collectivement, et d'autre part le passage pour les entreprises de leur actuelle contribution financière à la formation à une obligation de former, sera un des enjeux importants des négociations qui vont s'engager autour du projet de réforme de la formation continue. C'est bien autour de la recherche de ce point d'équilibre que se construira l'intérêt partagé des salariés et des entreprises. La définition de nouveaux modes de construction et de validation des compétences participera de cette recherche.

L'importance de cet enjeu positionne, légitimement, la réforme de la formation continue d'abord comme une démarche de gestion négociée des transformations du système productif. Compte tenu du défi très concret que constitue la nécessité de relever très rapidement le niveau de la population active aujourd'hui sans qualification, il est à craindre que l'ambition de promotion sociale qui était au cœur de la loi de 1971 ne passe au second plan.

Le cadre prospectif que propose la commission ne saurait, dans le présent, permettre de contourner ce principe de réalité. En revanche, sa mise en œuvre pourrait assurer que les nouvelles générations ne se retrouveront pas à l'avenir dans une telle situation.

L'organisation de la « formation première », référée à une obligation de résultat, sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre V, vise à favoriser l'acquisition par tous les jeunes d'une « culture commune » indispensable pour bénéficier pleinement du développement de la formation tout au long de la vie.

L'attribution d'une dotation initiale garantie par l'État assurera à tout jeune qui, au terme de la formation première, est amené à sortir du système éducatif sans avoir entièrement consommé cette dotation initiale, qu'il dispose, en propre, d'une possibilité de se former. Ce droit à formation, qui sera complété des droits qu'il se sera créés à travers l'exercice d'une activité professionnelle, lui donnera

(1) Pierre Roger, « Vers l'État charitable ? », *op. cit.*

des marges de liberté qui ne seront pas « contraintes » par les négociations légitimes entre employeurs et salariés.

La dotation initiale, qui constitue par ailleurs une modalité concrète d'inscription de la formation initiale et de la formation continue dans une même dynamique de formation tout au long de la vie, peut aussi constituer le support d'une stratégie individuelle de mobilité et de promotion sociale.

3. Rendre le droit effectif : une ambition nouvelle, un enjeu collectif stratégique

L'institution du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, tel que nous en avons défini les contours et la consistance, correspond à une novation forte. En assurer l'effectivité suppose une remise en question et une réforme en profondeur de dispositifs institutionnels fortement liés à notre histoire et dont chacun a conscience qu'ils n'ont pas été conçus dans une telle perspective.

Les rapports nombreux, et récurrents, sur la réorganisation du service public de l'emploi, les rapports plus récents sur la formation continue (Livre blanc, rapport Gauron) soulignent tous la nécessité et l'ampleur d'une telle réforme mais aussi les difficultés qui tiennent non seulement aux rigidités institutionnelles mais aussi aux rapports de pouvoirs qui les structurent.

La reprise d'une croissance plus forte qui s'accompagne depuis trois ans du développement de l'emploi à un rythme soutenu, les perspectives d'évolutions démographiques à moyen terme qui obligent à s'interroger sur le relèvement du taux d'activité, une conscience aujourd'hui mieux partagée de l'ampleur des mutations constituent un contexte favorable à la conduite des négociations ambitieuses que suppose l'ampleur des réformes à conduire.

L'institution du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie peut et doit, à notre sens, servir de cadre pour construire une convergence entre la poursuite des transformations du système éducatif et la réforme initiée de la formation continue.

Il convient en la matière de s'appuyer sur les évolutions culturelles intervenues tout au long des vingt-cinq dernières années qui ont permis de faire émerger de nouvelles représentations des relations entre le système éducatif et le système productif, lesquels ne sont plus perçus aujourd'hui dans notre pays comme des

univers étanches, et ainsi d'instaurer des interactions qui, il y a peu, paraissaient inimaginables entre ces deux systèmes.

Il faut pour cela rester sur une démarche résolument prospective afin d'éviter que la prégnance du court terme (en l'occurrence les difficultés de recrutement perceptibles dans plusieurs secteurs) n'aboutisse à reconstruire des clivages aujourd'hui dépassés. Il y aurait ainsi un risque réel que ne réapparaisse un discours binaire qui renverrait au système éducatif le soin exclusif de donner une culture générale et à l'entreprise celui d'assurer seule la formation professionnelle.

Le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, parce qu'il organise de manière renouvelée les relations entre le système éducatif et le système productif, peut précisément créer une gestion plus flexible des relations entre ces deux systèmes.

Pour apporter un éclairage sur les conditions de l'effectivité de ce droit, il convient tout d'abord de mettre au jour la complexité des dispositifs institutionnels qui organisent aujourd'hui la gestion de l'offre d'éducation et de formation, qui relève tout à la fois des champs de l'éducation, de la formation et de l'emploi. Prendre en compte les cadres institutionnels actuels est indispensable si l'on veut prendre la mesure des réformes à accomplir.

3.1. La gestion actuelle de l'offre d'éducation et de formation : un paysage institutionnel complexe

Schématiquement, l'offre d'éducation d'une part et de formation professionnelle d'autre part se déploient aujourd'hui pour répondre au droit à l'éducation et au droit à la formation continue, complétés plus récemment par un « droit à une deuxième chance » au travers du crédit formation individualisé et par l'extension de nombreux autres dispositifs liés à la politique de l'emploi et à la lutte contre l'exclusion. L'offre globale d'éducation et de formation relève de l'État et d'une pluralité d'établissements publics, mais aussi d'une offre privée très large qui pour partie relaie le service public de l'éducation. Enfin, l'offre de formation peut dans certains cas être fournie par les employeurs eux-mêmes, publics ou privés, à travers des centres de formation ou des actions de formation mises en place pour leurs propres salariés.

Le premier des financeurs de cette offre globale est l'État, d'abord à travers l'apport d'une offre éducative propre, ensuite par le soutien qu'il apporte aux établissements qui participent au service public de l'éducation et à de nombreux autres établissements privés de formation initiale, enfin avec les actions qu'il

finance dans le cadre de la politique de l'emploi. Les autres collectivités publiques participent à cette offre dans le cadre de leurs compétences respectives et souvent au-delà. Par suite, leur contribution ne se limite que rarement à la seule mise à disposition de locaux en état d'accueillir élèves et étudiants. C'est notamment le cas pour les régions, qui ont en outre une compétence en matière de formation professionnelle et notamment de formation professionnelle des jeunes.

Les entreprises en sont le deuxième financeur à travers leur obligation financière relative à la formation continue. Leur contribution à ce titre est directe ou transite par des organismes mutualisateurs, OPCA, OPACIF.

Enfin, les ménages financent pour partie leur « consommation » d'éducation et de formation. La multiplication des canaux et des supports de l'éducation et de la formation rend particulièrement difficile à cerner la dynamique à l'œuvre dans ce domaine.

Le soutien à l'investissement des individus dans l'éducation et la formation, par le moyen des bourses, de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ou du versement d'un salaire pendant les périodes de formation, est assuré pour partie par l'État et les régions (bourses et rémunération des stagiaires), pour partie par les entreprises, directement ou à travers les dispositifs de mutualisation (OPACIF et OPCA) enfin conjointement par les entreprises et les salariés avec la mobilisation des ASSEDIC (allocation formation-reclassement).

Il convient enfin d'évoquer les nombreux intermédiaires qui interviennent dans le champ de l'éducation, de la formation et de l'emploi pour informer, orienter, appuyer les démarches des individus, contribuer à l'évaluation de leurs acquis, valider leurs qualifications sous forme de diplômes et de certificats d'aptitude divers. En matière de validation, l'État a aujourd'hui un rôle premier à travers la délivrance et l'homologation de titres ou diplômes. L'ANPE, les missions locales, les PAIO, les centres de bilans, les centres d'information et d'orientation constituent des réseaux largement présents sur l'ensemble du territoire mais qui, malgré les efforts qui ont pu être faits, restent encore insuffisamment coordonnées et souvent mal assurés dans leurs missions respectives.

Bien que complète, cette description succincte du déploiement et de la gestion de l'offre actuelle d'éducation et de formation rend très imparfaitement compte de la complexité du paysage institutionnel. Les responsabilités de l'État se répartissent entre des administrations différentes, à la suite des lois de

décentralisation certaines d'entre elles ont été confiées aux diverses catégories de collectivités territoriales. Certaines institutions relèvent du paritarisme employeurs-salariés, d'autres d'une gestion tripartite partenaires sociaux-État. De nombreux dispositifs reposent sur le développement de partenariats à géométrie variable tant dans leur principe que dans leur réalité, comme les missions locales, les PAIO, les centres inter-institutionnels de bilan par exemple.

Cette complexité s'est largement construite tout au long des vingt-cinq dernières années dans une période où la priorité « première » a été de faire face au chômage de masse et au développement de la précarité et de l'exclusion professionnelles. C'est ainsi, dans le cadre de cette priorité, qu'a émergé au sein de la politique de l'emploi un champ particulier, celui de la « formation professionnelle », entendu ici comme un ensemble de dispositifs à l'origine portés par l'État visant à donner une qualification à des jeunes sortis sans diplôme du système éducatif et à des adultes au chômage.

L'introduction dans ce paysage complexe d'un droit nouveau, le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, pourrait apparaître comme une gageure. Les expériences récentes de réforme des champs et institutions concernés ont souligné la difficulté de toute manœuvre ambitieuse, qu'il s'agisse de la constitution d'un service public de l'emploi à travers une articulation plus précise des services du ministère de l'Emploi, de l'ANPE et de l'AFPA, du rapprochement de l'ANPE et de l'UNEDIC, ou encore de l'idée parfois évoquée d'un service public réunissant sous un même toit les services contribuant à la recherche de l'emploi, à l'indemnisation du chômage et à la formation professionnelle.

On peut à l'inverse considérer, comme nous sommes amenés à le faire, que l'instauration du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, parce qu'il déplace la formulation des enjeux de questions d'efficacité institutionnelle à une question d'ambition politique, peut servir de cadre aux réformes nécessaires.

3.2. Vers de nouvelles missions de service public

Afin de définir les conditions d'effectivité du droit, il convient de revenir sur ses divers éléments constitutifs.

3.2.1. *La gestion des comptes individuels*

Le droit est d'abord un droit-créance, alimenté par une dotation initiale garantie par l'État, mesurée en nombre d'années de formation (vingt ans), assortie pour chaque période de formation du versement de l'allocation de formation, et réalimentée par les titulaires du droit au travers de l'exercice d'une activité professionnelle. Cette double source permet la constitution d'une réserve de temps rémunéré et d'un crédit pour assurer le financement des actions de formation. Pour que le droit puisse être effectif, il faut d'abord en organiser la gestion sous forme de comptes individuels dont le montant variera en fonction de la consommation qu'en feront leurs titulaires. La nature du droit implique que l'on organise la fongibilité des deux sources de la créance : c'est à travers cette fongibilité que ceux qui seront sortis de manière relativement « précoce » du système éducatif pourront bénéficier pleinement de l'effet, fortement réducteur d'inégalité, que comporte la dotation initiale.

La gestion d'un tel mécanisme s'apparente à la gestion que font les ASSEDIC des droits à indemnisation du chômage.

3.2.2. *L'orientation, l'évaluation et la validation des compétences*

Une deuxième condition est la mobilisation de « prestations » d'orientation adossées en temps que de besoin à des bilans de compétences. Ces prestations d'orientation sont indispensables pour appuyer les individus titulaires de droits quant au choix de leur stratégie de formation et d'exercice d'une activité professionnelle.

Elles ont vocation à intervenir à trois moments distincts.

D'abord, et c'est sans doute un moment particulièrement crucial, à la fin de la formation première, au moment où le jeune peut choisir entre la poursuite d'études (et faire alors le choix d'un cursus particulier) ou l'entrée dans une activité professionnelle.

Cette prestation existe aujourd'hui au sein du système éducatif à divers stades du déroulement de la formation initiale. Il conviendrait sans doute d'en clarifier les formes et les modalités afin que familles et jeunes puissent en comprendre la portée et les règles. Cela est particulièrement nécessaire pour celles des familles et ceux des jeunes qui ne disposent pas aujourd'hui d'une compréhension nette du fonctionnement du système éducatif. On ne peut faire l'économie à cet égard de réfléchir aux modalités d'intervention de tiers extérieurs à l'équipe

éducative, qu'il s'agisse des conseillers d'information et d'orientation ou de représentants du service public de l'emploi.

Les prestations d'orientation ont vocation à intervenir aussi, au-delà de l'issue de la formation première, au moment de la sortie du système éducatif. Le jeune peut à ce stade avoir besoin de valider ses compétences au regard des opportunités du marché du travail.

Enfin, la prestation d'orientation est nécessaire lorsqu'une personne souhaite préparer une mobilité, subie ou choisie. La réalisation d'un bilan de compétences doit alors contribuer à mieux préparer son projet, y compris en lui permettant de définir les besoins de formation qu'il convient de satisfaire pour conduire celui-ci.

La validation des compétences est, comme on l'a souligné précédemment, un élément déterminant pour assurer l'effectivité du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie et en faire le support d'un véritable droit de la mobilité. En la matière l'enjeu central est bien d'adopter des systèmes de validation des compétences qui bénéficient d'une reconnaissance sociale incontestable, garante de la transférabilité des compétences.

3.2.3. *La mise en œuvre du droit à l'expérience professionnelle*

Avec la dotation initiale, le droit à « l'expérience professionnelle » constitue une des novations essentielles du cadre prospectif proposé dans le chapitre précédent. Ce droit s'analyse comme une obligation que se donne la collectivité de permettre à tout jeune qui sort du système éducatif sans avoir entièrement consommé sa dotation initiale de pouvoir bénéficier d'une expérience professionnelle. Cette expérience professionnelle se réalise de manière prioritaire dans des emplois nouveaux du secteur privé comme du secteur public. Elle pourra bien entendu prendre la forme d'une alternance sous contrat de travail, mais également d'un engagement du jeune à exercer une activité dans le cadre du service civil évoqué dans le chapitre précédent.

L'effectivité de ce droit va dépendre en premier lieu de la force de l'engagement des employeurs privés et publics par rapport à cette obligation collective, cet engagement ne sera bien entendu pas sans lien avec la situation globale de l'emploi, il dépendra aussi des stratégies de recrutement des employeurs. C'est bien parce que nous avons conscience des aléas liés à la situation de l'emploi que nous avons proposé que ce droit à l'expérience professionnelle soit adossé à une réorientation progressive des crédits actuellement mobilisés dans le cadre des mesures d'insertion professionnelle

des jeunes. Ceci doit permettre que la collectivité appuie les employeurs privés et publics dans la réalisation de leurs engagements, voire prenne l'initiative d'appuyer la création d'emplois dédiés à la mise en œuvre de cette obligation.

Une des voies du soutien à la création d'emplois pourrait prendre la forme d'un programme de développement des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification des jeunes, qui sont des groupements interprofessionnels territoriaux. Cette proposition suppose que l'on donne à ces groupements un statut - et un régime fiscal - différent de celui actuellement défini par les articles L 127-1 à 7 du code du travail, qui repose exclusivement sur une logique de dérogation légale à l'interdiction du prêt de main-d'œuvre.

Au-delà, l'effectivité du droit à l'expérience professionnelle reposera sur la capacité du service public de l'emploi à gérer de manière dynamique les demandes des jeunes en fonction du marché local de l'emploi et à favoriser en tant que de besoin des démarches de mobilité géographique.

3.2.4. L'adaptation et la régulation de l'offre d'éducation et de formation

Le développement de démarches et de procédures qui favorisent une adaptation en continu de l'offre d'éducation et de formation en fonction des demandes des individus, des orientations décidées par la collectivité et des besoins du système productif constitue une autre condition d'effectivité du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

En la matière, il convient de distinguer deux objectifs de natures très différentes.

Le premier est un objectif opérationnel dans le court terme, il s'agit de créer les conditions pour déclencher, dans des conditions économiques raisonnables, des actions de formation à partir de l'agrégation des demandes individuelles. C'est là une pratique relativement courante pour les acteurs territoriaux des politiques d'emploi et de formation qui suppose une connaissance actualisée en continu de l'offre d'éducation et de formation.

Le second renvoie à la régulation dans le moyen terme et le long terme de l'offre d'éducation et de formation aux diverses échelles du territoire, depuis le niveau national jusqu'au niveau du bassin d'emploi.

Cette perspective, pour laquelle on commence à disposer d'expériences multiples, telles que les récents plans « Université 2000 » et U3M, les contrats

d'études prospectives de branche, les programmes régionaux de formation professionnelle (dont il conviendrait de capitaliser en continu les enseignements), pourrait à terme déboucher sur des projets territoriaux d'éducation et de formation.

Ces projets viseraient en premier lieu à inscrire l'éducation et la formation dans les enjeux du développement des territoires et pourraient ainsi permettre de mieux articuler l'exercice du droit individuel avec les « besoins » économiques, sociaux et culturels du territoire. Ils constitueraient ensuite le cadre d'organisation d'une offre d'éducation et de formation, un cadre de cohérence entre les opérateurs publics et privés de ce secteur économique.

La définition de projets territoriaux peut en aval créer les conditions pour une autonomie renforcée des établissements - et des réseaux d'établissement - du système éducatif, qui dans ce cadre pourraient s'engager de manière plus résolue à s'ouvrir à la formation des adultes.

3.3. Une priorité : identifier les responsabilités politiques

La gestion des comptes individuels de formation, l'orientation aux divers stades où elle est utile dans les parcours des individus, la validation des compétences et des acquis professionnels, l'accès à l'expérience professionnelle, la régulation dans la durée de l'offre d'éducation et de formation constituent autant de missions de service public que l'institution d'un droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie justifiera de définir précisément. Il ne s'agit pas en la matière de se contenter d'en définir le contenu, mais de fixer clairement les responsabilités des organismes qui en seront investis. Il est en effet essentiel, dès lors que l'on s'inscrit dans le cadre d'un véritable droit, que les personnes titulaires du droit sachent clairement la nature de la responsabilité de chacun de leurs interlocuteurs et puissent les interpeller, s'il y a lieu, dans le cadre de procédures de recours explicites.

Faut-il confier tout ou partie de ces missions à un même organisme ? La réponse à cette question n'est pas évidente et il conviendra d'explorer plusieurs scénarios en s'appuyant sur une double considération.

Ce qui est indispensable en premier lieu c'est que les personnes titulaires du droit puissent s'adresser à un organisme clairement identifié qui soit en mesure de constater avec elles la consistance de la créance dont elles disposent, de chercher en tant que de besoin des prestations d'orientation, une validation des acquis professionnels et d'engager le financement des actions de formation qui seront retenues.

Une fois cette nécessité reconnue, qui justifie de donner un pouvoir important à l'organisme qui gère les droits, on peut soit plaider pour que cet organisme délivre aussi directement les prestations d'orientation et de validation des acquis, soit passe commande à des organismes qui lui sont extérieurs et qui disposent en la matière des compétences techniques nécessaires à la qualité de ces prestations. La recherche d'efficacité pourrait plaider pour une intégration de l'ensemble de ces fonctions au sein d'un même organisme, l'intérêt du titulaire des droits peut être au contraire d'avoir des interlocuteurs différents. En fait, il conviendra de procéder à une analyse plus fine de la nature de chacune de ces prestations pour éclairer les choix qui seront faits.

L'approche sera forcément différente pour les prestations de formation, pour lesquelles il conviendra de rechercher l'organisme qui est susceptible d'apporter la meilleure réponse aux titulaires des droits.

Ce qui est tout aussi indispensable, c'est que les responsabilités politiques de la mise en œuvre du droit soient elles aussi clairement identifiées. En la matière, il convient de revenir sur les sources de la créance. Le droit de tirage dont dispose chaque personne a une double source, la dotation initiale garantie par l'État, la réalimentation des droits à formation à travers l'exercice de l'activité professionnelle. Il apparaît donc que la responsabilité politique devrait reposer sur une forme renouvelée de tripartisme associant l'État et les partenaires sociaux.

Sur la base de ce principe général, qui renvoie à l'idée du « qui paie décide », on peut être conduit à réfléchir aux déclinaisons de sa mise en œuvre qui assurent dans les meilleures conditions l'articulation des droits individuels et la nécessité de développer des projets territoriaux d'éducation et de formation.

Dans cette perspective, on pourrait considérer que le niveau régional constitue le niveau pertinent pour assurer une gestion territorialisée du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. Les régions pourraient ainsi être appelées à jouer un rôle important pour assurer l'effectivité du droit. Elles ont depuis la décentralisation des compétences explicites en matière de développement économique et de formation professionnelle, elles investissent de manière croissante dans l'évolution du système éducatif, notamment au niveau des lycées, elles ont noué dans la plupart des cas des relations positives avec les universités. Autour de ces divers enjeux, elles ont développé des relations avec les entreprises et les partenaires sociaux.

Aussi est-on amené à suggérer que dans un cadre national précis¹, régions et partenaires sociaux se voient déléguer la mission générale de la mise en œuvre du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie à travers la mise en place « d'agences régionales » ad hoc.

L'État dans ce cadre conserverait la responsabilité de veiller à l'égalité de traitement des titulaires du droit, il aurait aussi à exercer une mission générale de contrôle².

Bien évidemment, il s'agit là d'une novation importante qui oblige à repenser les relations entre ce pôle en charge de responsabilités nouvelles, associant la région et les partenaires sociaux d'une part, le service public de l'éducation et le service public de l'emploi d'autre part, sans préjuger des repositionnements et des réorganisations qui seraient susceptibles d'être décidées dans ce nouveau cadre.

Le service public de l'éducation a un rôle central pour assurer l'effectivité du droit qu'il a en charge, au niveau de la formation première d'abord, qui vise à donner à chaque jeune les moyens de choisir son parcours de formation ultérieure, ensuite pour permettre aux jeunes qui choisiront de poursuivre leurs études à l'issue de la formation première de le faire dans les meilleures conditions, enfin en s'ouvrant plus largement encore à l'alternance et à la récurrence, en accueillant tous ceux, jeunes et moins jeunes, qui décident de développer leur culture et leurs qualifications professionnelles dans ces cadres.

De la même manière, le service public de l'emploi aura à jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre effective du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. En particulier, la concrétisation du droit à l'expérience professionnelle impliquera un fort investissement de sa part, en direction des employeurs, publics et privés, mais aussi des organismes éducatifs et sociaux, s'agissant des jeunes qui ne pourraient occuper « directement » un emploi.

(1) *L'institution d'un droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie ne peut, bien entendu, relever que de la loi, elle pourrait s'accompagner de l'élaboration d'un schéma national fixant les orientations générales pour sa mise en œuvre.*

(2) *Celle-ci pourrait relever du Parlement, notamment dans la mesure où le droit, ses principes directeurs et les objectifs à atteindre sont fixés par la loi.*

- Repenser les liens entre formation et travail -

Ainsi, la mise en œuvre du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie constitue bien une ambition partagée qui, en mobilisant de nombreux acteurs aujourd'hui dispersés, donne à voir les nouveaux équilibres à trouver dans l'articulation entre l'éducation, la formation et le travail. Ainsi, faisons-nous le pari que l'institution de ce droit servira de fil directeur, de principe réorganisateur, pour la nécessaire évolution des services publics qui ont aujourd'hui la charge de ces champs.

Chapitre V

Apprendre tout au long de la vie : l'école au défi de réussir la « formation première »

L'entrée dans la société de la connaissance constitue un enjeu de taille pour notre système éducatif. Pour être en capacité d'apprendre et de se former sa vie durant, chaque individu devra posséder « tous les éléments d'une éducation de base de qualité »¹. Il lui faudra acquérir à l'école ce que les spécialistes de l'éducation désignent sous le terme de « contenus éducatifs fondamentaux » (c'est-à-dire à la fois des connaissances, des compétences et des comportements), mais aussi et tout autant le goût d'apprendre, la curiosité et l'ouverture d'esprit, les outils intellectuels favorisant un apprentissage permanent.

Le cadre prospectif que dessine le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, tel qu'il est proposé dans le chapitre III, n'aura sa portée réelle et concrète qu'au prix de transformations importantes de notre politique éducative. Pour s'engager résolument dans la perspective tracée, il sera indispensable de redéfinir les finalités, les contenus et les modalités de cette politique et en tout premier lieu le rôle de ses acteurs tout au long de la période de scolarisation obligatoire, durant laquelle est garanti le droit de chaque enfant, de chaque jeune à l'instruction et à l'éducation.

La première phase de l'exercice du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, que l'on peut qualifier comme celle de la « formation première », est en effet capitale. Parce qu'elle est l'assise de l'accès ultérieur de chacun aux formations, aux emplois et aux activités, elle doit optimiser le libre exercice du droit par son titulaire aux diverses étapes de sa vie professionnelle et personnelle, constituant par là même une réponse à la volonté d'émancipation du citoyen. Elle doit donc susciter tout à la fois appétence et implication.

(1) Jacques Delors, « *L'éducation, un trésor est caché dedans* », rapport à l'UNESCO, Odile Jacob, 1996.

Il est dès lors fondamental de définir « l'obligation éducative » de la collectivité durant cette phase, obligation corollaire du droit dont dispose chaque individu. Cet exercice suppose de faire un retour préalable sur la notion d'obligation scolaire pour en mettre au jour la portée actuelle et les questions qu'elle soulève. Ayant ainsi esquissé les contours et suggéré ce que devrait être la portée de cette obligation éducative, on tentera d'en proposer la traduction en termes de contenus et d'objectifs de la formation première (*point 1*).

Cette redéfinition de l'obligation éducative et de la formation première est porteuse d'une nouvelle donne pour le système scolaire : elle requiert des transformations substantielles de celui-ci qui permettent la mise en place de démarches appropriées à la perspective nouvelle tracée, en particulier une meilleure gestion de la différenciation des parcours scolaires. Dans ce nouveau cadre, le pilotage même du système est appelé à évoluer (*point 2*).

Au-delà, sont également en jeu, dans la perspective de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, la place et le rôle du service public de l'éducation dans la dynamique d'ensemble de notre développement (*point 3*).

1. De l'obligation scolaire à l'obligation éducative : redéfinir la « formation première »

1.1. L'obligation scolaire : évolution, portée et questions en débats

L'obligation scolaire est un acquis fondamental de la loi « Jules Ferry » du 28 mars 1882 au même titre que la laïcité et la gratuité de l'enseignement. Elle renvoie d'une part à l'obligation faite aux familles de permettre l'accès de leurs enfants à un niveau minimum d'instruction (instruction primaire) ainsi que de garantir une présence régulière des enfants dans les établissements d'enseignement et d'autre part à l'obligation des pouvoirs publics - maire et inspecteur d'académie - de vérifier que le bénéfice du droit de l'enfant à l'instruction est bien effectif¹. Cette obligation, corollaire du principe de liberté de l'enseignement, s'adosse à un droit constitutionnel : en vertu du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, « *la nation se doit de garantir l'égal accès de l'enfant à l'instruction* », elle s'appuie aussi

(1) Ainsi, dès 1882 le contrôle de l'instruction donnée dans les familles peut, au-delà d'une enquête diligentée par le maire à 8, 10 et 12 ans, consister dans une vérification par l'inspection académique des connaissances des enfants en lecture, écriture et calcul.

désormais sur la convention internationale relative aux droits de l'enfant (1989) qui reconnaît, dans son article 28, le droit de l'enfant à l'éducation.

Cette obligation est définie depuis sa création à travers des bornes d'âge qui ont varié au fil du temps, en fonction des besoins économiques, sociaux et culturels de la nation. L'ordonnance du 6 janvier 1959 a ainsi porté de 14 à 16 ans (pour les jeunes nés en 1953 ou après) la borne supérieure de cette obligation, la borne inférieure étant fixée à 6 ans. À cet âge, les parents, les tuteurs ou ceux qui ont la charge de l'enfant doivent donc, soit l'inscrire dans une école publique ou privée, soit déclarer au maire que l'enfant sera instruit dans sa famille. Ce même texte a également caractérisé l'instruction obligatoire comme ayant pour objet l'éducation et les connaissances de base, les éléments de la culture générale et, selon les choix, de la formation professionnelle et technique. Au-delà des critères d'âge, l'obligation scolaire est par conséquent également déterminée par des contenus d'enseignement et d'éducation. Enfin la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 est venue, quoique de manière indirecte, parachever la définition de l'obligation scolaire en précisant les finalités de l'éducation à laquelle chacun a droit : développer sa personnalité, élever son niveau de formation initiale et continue, s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, exercer sa citoyenneté.

Ce rappel historique et juridique vient souligner l'importance accordée à la norme que constitue l'obligation scolaire comme garantie de la permanence des valeurs de la République et comme support d'une ambition éducative.

Dans la période récente, le renforcement du contrôle de l'obligation scolaire est apparu incontournable dans un contexte marqué par plusieurs faits sociaux d'inégale importance : le développement des sectes d'une part, l'émergence de formes variées de « désertion » de l'école ¹ d'autre part, ou encore, dans une moindre mesure, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui amènent certaines familles particulièrement mobiles à opter pour l'instruction « à domicile ». Cette nouvelle donne a amené le législateur à raffermir les modalités du contrôle de l'obligation scolaire tant au niveau des familles (contrôle annuel de l'inspection académique notamment) que des établissements d'enseignement privé hors contrat (respect de l'instruction obligatoire, évaluation par les autorités académiques, etc.).

(1) Ces phénomènes, qui obéissent à des logiques hétérogènes, se traduisent par l'absentéisme scolaire, le « décrochage », etc.

La réaffirmation des contours de l'obligation scolaire et le renforcement des modalités de son contrôle réalisés par la loi du 18 décembre 1998 constituent une avancée importante à plusieurs égards.

En premier lieu, cette loi vient préciser les objectifs de l'instruction et de l'éducation dues à chaque enfant en opérant une synthèse des textes législatifs antérieurs : « *Le droit de l'enfant à l'instruction a pour objet de lui garantir, d'une part, l'acquisition des instruments fondamentaux du savoir, des connaissances de base, des éléments de culture générale et, selon les choix, de la formation professionnelle et technique, et, d'autre part, l'éducation lui permettant de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle et d'exercer sa citoyenneté* ». Dans une certaine mesure, cette loi offre une amorce de définition du « socle commun » de connaissances et de compétences garanti à chacun, qui renvoie à une conception large de l'éducation. Comme l'indique le bulletin officiel du ministère de l'Éducation nationale commentant sa parution ¹, « *cette définition est fondamentale, (...) elle introduit dans l'instruction obligatoire l'exigence d'une éducation propre à garantir l'épanouissement de la personnalité de l'enfant, les conditions de son autonomie, son ouverture sur le monde qui l'entoure et dans lequel il doit trouver sa place de citoyen libre* ».

En second lieu, elle définit une obligation de résultats pour les familles et, dans une moindre mesure, pour les établissements privés hors contrat ; par ailleurs, elle franchit un pas significatif quant aux exigences de la collectivité vis-à-vis de l'instruction donnée aux enfants dans les familles puisqu'elle se situe bien au-delà des seules notions élémentaires d'écriture, de lecture et de calcul, requises jusqu'alors.

Enfin, elle privilégie l'enseignement à l'école et renforce les responsabilités des établissements en indiquant que l'instruction obligatoire est assurée prioritairement dans les établissements d'enseignement, qu'ils soient publics ou privés. Ce faisant, la loi exprime un choix qui, s'il ne renie pas la liberté des familles, souligne combien l'éducation est un bien public et commun.

Ces différents points révèlent une évolution sensible de l'obligation que s'assigne la société vis-à-vis de l'éducation des enfants. Plus que jamais le sens profond de l'obligation scolaire est de « *garantir à chaque enfant les conditions d'un développement autonome de ses facultés et notamment de son esprit* »

(1) BOEN hors série n° 1 du 18 mars 1999.

critique pour le préparer à l'exercice actif d'une citoyenneté responsable », ainsi que le rappelait la ministre déléguée à l'Enseignement scolaire en 1998. Bien au-delà de préoccupations en termes de protection des enfants, l'obligation scolaire ainsi redéfinie participe des réponses d'une collectivité aux défis posés par l'entrée dans la société de la connaissance, société où l'avenir de la démocratie passe par le développement des connaissances, des compétences et des capacités à apprendre de manière continue pour chaque citoyen. Ainsi progressivement l'obligation « scolaire » devient une obligation « éducative », une obligation de favoriser l'accès de chacun à un niveau « élevé » d'éducation, en phase avec les besoins économiques, sociaux et culturels de la société dans une période historique de son développement où les connaissances et les informations sont les moteurs des échanges humains.

Si la loi de 1998 constitue un progrès significatif dans l'évolution de la conception de l'obligation scolaire et des modalités de son contrôle, elle reste cependant peu diserte sur la nature de l'obligation qui repose sur les établissements d'enseignement qui voient leur rôle renforcé. Dans un contexte où la fréquentation de l'école acquiert une valeur normative plus forte, cette obligation ne peut plus seulement consister dans la fonction d'accueil de tous les enfants et jeunes « en âge scolaire », sa redéfinition s'impose, d'autant plus que des questions essentielles sont actuellement posées à l'institution scolaire : comment prévenir les difficultés scolaires et éviter que celles-ci ne se transforment au fil du parcours scolaire en comportements de rupture ? Comment « raccrocher » les enfants et les jeunes qui « décrochent »¹ ? Comment redonner du sens aux apprentissages et à la fréquentation de l'institution scolaire ? Comment favoriser la réussite scolaire pour tous ?

Une étape supplémentaire doit par conséquent être franchie si l'on veut se placer de manière volontariste dans la perspective de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. La redéfinition de l'obligation éducative de la collectivité, corollaire du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, est une nécessité.

La consultation des membres de la commission « Jeunes et politiques publiques » en janvier 2000 comme les débats au sein de cette instance ont permis de constater l'existence d'un large consensus quant à la nécessité de définir une obligation éducative plus ambitieuse. Pour concrétiser cette ambition, la suggestion a été faite de dépasser la seule obligation de moyens

(1) Sur cette problématique, cf. « Le décrochage scolaire : une fatalité ? », « VEI Enjeux » n° 122, septembre 2000.

qu'implique actuellement l'obligation scolaire pour instituer une véritable obligation de résultats. Cette convergence traduit non seulement la prise de conscience que l'école a d'ores et déjà changé de nature en devenant une école de masse, mais elle révèle aussi un accord de principe quant aux évolutions - pour ne pas dire réformes - nécessaires du système éducatif pour accompagner l'entrée dans la société de la connaissance. Il n'en demeure pas moins nécessaire de préciser ce que recouvre la notion d'obligation éducative face aux enjeux éducatifs futurs et sa traduction en termes de finalités et d'organisation du système scolaire.

1.2. L'obligation éducative face aux enjeux éducatifs futurs

Que ce soit dans la littérature spécialisée en sciences de l'éducation, dans les débats publics ou bien au sein même de la commission, une large convergence de vues semble exister pour considérer qu'une définition renouvelée de l'obligation éducative de la collectivité doit permettre - accompagnée d'autres instruments ou voies de la réforme - de répondre aux deux défis majeurs que doit relever notre système éducatif : la démocratisation de l'institution scolaire et la lutte contre les inégalités.

Défi démocratique car « *l'éducation n'est pas un marché mais une promesse* » comme l'indique le titre d'un article de Philippe Meirieu¹. Autrement dit, l'enjeu essentiel de l'éducation est la construction d'un espace démocratique où chacun puisse avoir une place, puisse s'exprimer, écouter et dialoguer avec l'autre et où il soit possible de vivre et d'inventer ensemble l'avenir. L'éducation ainsi définie doit permettre de « *maîtriser la complexité, de disposer d'une capacité à comprendre le monde, à agir sur son destin, tant au plan individuel que collectif* », selon la suggestion faite par Jean-Yves Rochex au sein de la commission. Cette finalité première qui est de rendre possible la vie démocratique et d'amener les jeunes à y participer fait de « l'école obligatoire », de « l'école première » non pas un lieu de sélection des futures élites, mais bien le lieu de formation des futurs citoyens², d'apprentissage du vivre ensemble et de la parole démocratique, l'institution où l'on donne à chacun « *la capacité de comprendre* », « *le goût d'apprendre, de construire une capacité d'analyse, de développer l'esprit critique* »³, tout comme l'accès à

(1) Philippe Meirieu, « *L'éducation n'est pas un marché mais une promesse* », « *Les cahiers du radicalisme* », février 1999.

(2) *La citoyenneté étant conçue dans toutes ses dimensions : politique, sociale, économique, culturelle...*

(3) *Selon les termes employés par des membres de la commission.*

différents codes de langages et de comportements, et l'apprentissage de leurs usages.

Défi de lutte contre les inégalités, car le système éducatif - ainsi que nous l'avons souligné dans la première partie du rapport - non seulement peine à réduire les inégalités sociales et à permettre une véritable démocratisation au-delà de la massification, mais génère aussi à travers son fonctionnement, et souvent de manière opaque, de nouvelles ségrégations. Replacée dans une approche prospective, il importe que l'obligation éducative de la collectivité durant la première phase d'utilisation du « capital initial » puisse se traduire, pour chacun, par l'acquisition et la maîtrise des contenus éducatifs fondamentaux¹, de manière à ne pas grever les conditions ultérieures d'exercice du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, comme l'a justement souligné Jean-Yves Rochex au sein de la commission.

Quels que soient ses handicaps et ses difficultés, la collectivité doit se mettre en mesure de permettre à chaque jeune de valoriser ses capacités propres. Cette exigence doit conduire à développer une politique volontariste de lutte contre l'échec scolaire, par la mise en place d'une offre favorisant pour tous les possibilités d'une réelle formation, par l'activation de toutes les voies, de tous les moyens qui permettent d'aider et de soutenir ceux qui en ont le plus besoin.

Atteindre un tel objectif dans le cadre de l'obligation éducative de la collectivité au cours de la phase initiale d'exercice du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie nécessite sans nul doute, comme le proposent certains membres de la commission, « *une nouvelle conception de la structure même du système éducatif par l'organisation de parcours diversifiés, une approche dynamique de l'évaluation et de l'orientation (...)* », comme aussi « *un changement profond dans les pratiques éducatives et pédagogiques* », « *une coopération permanente de tous les acteurs* » et, ajouterons-nous, une implication très active du jeune lui-même dans le processus d'apprentissage.

(1) La conférence de Jomtien de l'UNESCO en 1990 sur l'éducation de base et les besoins éducatifs fondamentaux a défini l'objectif éducatif de la manière suivante : « Ces besoins concernent aussi bien les outils de l'apprentissage essentiels (lecture, écriture, expression orale, calcul, résolution de problèmes) que les contenus éducatifs fondamentaux (connaissance, aptitudes, valeurs, attitudes) dont l'être humain a besoin pour survivre, pour développer ses facultés, pour vivre et travailler dans la dignité, pour participer pleinement au développement, pour améliorer la qualité de son existence, pour prendre des décisions éclairées et pour continuer à apprendre » (extrait du rapport cité à l'UNESCO, présenté par Jacques Delors, 1996).

Cette approche autorise à questionner la pertinence de l'usage de critères d'âge pour délimiter l'obligation éducative.

1.3. Délimiter l'obligation éducative : les limites des critères d'âge

Depuis qu'elle existe, l'obligation scolaire, nous venons de le rappeler, est déterminée par des critères d'âge. Une première hypothèse consisterait à perpétuer ce mode de définition, quitte à en faire évoluer les critères, pour organiser le passage de l'obligation scolaire à l'obligation éducative. L'âge présente en effet plusieurs avantages d'un point de vue « gestionnaire ». C'est une variable universelle (tout individu a un âge) et objective (on ne peut le modifier). C'est donc un critère simple de classement, de mise en ordre ou d'organisation d'une population. Il permet de segmenter des groupes sociaux, de spécifier des périodes de vie, de scander des étapes, de synchroniser les calendriers biographiques en déterminant des entrées et des sorties standards, etc. C'est surtout un instrument neutre en phase avec le principe d'égalité sur lequel se fonde l'action publique depuis la Révolution.

Si l'on opte pour ce critère, la question essentielle qui se pose dès lors est celle de la fixation des bornes d'âge. Les réponses sont, en la matière, contingentes, elles ont varié selon les époques et surtout en fonction du contexte socio-économique, notamment en ce qui concerne la fin de la scolarité obligatoire. De nos jours la fin de la scolarité obligatoire fixée à 16 ans correspond à l'âge légal auquel on peut commencer à exercer un « travail ». La détermination de ce seuil d'âge s'est inscrite dans un double projet collectif, celui de promouvoir l'allongement de la scolarité et celui de protéger les enfants de toute forme d'exploitation dans le travail.

Qu'en sera-t-il demain ? Comme l'ont souligné plusieurs membres de la commission, la fixation de la fin de la scolarité obligatoire à 16 ans permet d'éviter des abandons précoces, c'est particulièrement le cas dans le contexte actuel marqué par une forte progression de la déscolarisation. Ce seuil joue ainsi une véritable fonction de protection vis-à-vis des jeunes concernés et crée l'obligation pour le système éducatif d'accueillir tous les jeunes, même les plus rétifs à l'école, environ jusqu'à la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire.

Dans le même temps, on peut cependant faire valoir que le taux de scolarisation à 18 ans (qui est de 95 %) ¹ montre que la norme sociale concernant la fin de la scolarité s'est déplacée vers la fin du second cycle de l'enseignement secondaire.

Faut-il prendre acte de cette évolution récente et prolonger la scolarité obligatoire de deux ans en ayant soin d'en rendre le bénéfice pour tous plus effectif ? Cette éventualité n'est pas dénuée de sens eu égard à l'élévation continue du niveau d'éducation dans les sociétés développées. Faut-il, au contraire, délimiter l'obligation éducative de la collectivité par le seuil de 16 ans afin tout à la fois de maintenir une protection et de permettre aux jeunes qui le souhaitent d'entrer tôt dans l'univers de l'expérience professionnelle, sachant qu'ils pourront reprendre des études ultérieurement ?

Le même dilemme existe pour le début de la scolarité obligatoire.

Le développement du travail féminin a contribué à rendre plus précoce l'entrée dans le système éducatif. La quasi-totalité des enfants sont désormais scolarisés dès l'âge de 3 ans. Certains plaident pour un déplacement du début de « l'école obligatoire » dès cet âge, voire dès 2 ans, au motif que la stimulation intellectuelle opérée dans la prime enfance à travers des activités d'éveil, ainsi qu'une socialisation précoce, sont extrêmement bénéfiques pour les enfants et leurs parcours scolaires ultérieurs. D'autres, considérant qu'il est important de laisser davantage le choix aux familles et de préserver l'éducation familiale, préconisent au contraire d'avancer au début de la scolarité obligatoire à cinq ans, c'est-à-dire au démarrage du deuxième cycle d'apprentissage (correspondant aux apprentissages fondamentaux), actuellement effectué en grande section de l'école maternelle.

On le voit, définir l'obligation éducative de la collectivité en termes de bornes d'âge n'est pas chose aisée, la variable de l'âge induit une certaine rigidité, contraire à la philosophie de l'éducation et de la formation tout au long de la vie porteuse d'une plus grande liberté pour les individus quant à la construction de leurs parcours. Par ailleurs, elle peut être aussi génératrice d'effets pervers, comme le montre la relation forte opérée aujourd'hui dans le système éducatif

(1) En prenant en compte les apprentis, « Premières informations », DARES n° 08/3, 2000.

entre l'âge et le déroulement du cursus scolaire¹. Ainsi, tout écart à « l'âge normal » est devenu un indicateur de difficulté scolaire ou, pour le dire autrement, un puissant critère de sélection². Il s'agit bien, à l'avenir, d'éviter, sinon de limiter de tels impacts normatifs.

Toutes les réflexions conduites au sein de la commission autour de la société de la connaissance, de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, comme nombre de réflexions gravitant autour de la réforme du système éducatif, incitent à relativiser les critères d'âge. Sans abandonner la référence à l'obligation de scolarité jusqu'à 16 ans, n'est-ce pas plutôt en termes d'objectifs, de contenus et de modes de validation des acquis de ce qu'il conviendrait d'appeler la « formation première » qu'il est désormais aujourd'hui indispensable de définir l'obligation éducative de la collectivité ?

1.4. Objectifs et « issue » de la « formation première » : vers une obligation de résultats

La réflexion sur les objectifs de la formation première renvoie d'abord à la question des enjeux auxquels répond l'obligation éducative. Pour reprendre les formules de certains membres de la commission, la formation première a pour finalités de « *préparer de futurs citoyens à jouer tout leur rôle dans la société, de former des esprits critiques et libres capables d'appréhender des phénomènes de plus en plus complexes et maîtriser des connaissances en évolution accélérée* ». Elle doit permettre de s'adapter aux mutations de la société, de se mettre au diapason de la société de l'information, sans négliger toutefois la transmission de l'héritage, de « *l'acquis, des bases, des fruits de l'expérience humaine* ». Elle doit ainsi fournir « *un passeport pour l'éducation permanente* »³.

Mais on ne peut en rester à des considérations aussi générales, il faut traduire ces finalités en objectifs plus concrets. Si l'obligation éducative de la collectivité doit permettre à chacun d'acquérir les connaissances et les

(1) La correspondance entre âge et classe est liée au souci d'homogénéisation, en vertu d'une certaine conception de la démocratie et de l'égalité, mais aussi à la force de la conception maturative du savoir, fondée sur la psychologie du développement.

(2) « Lorsqu'un élève de 6^e présente un tel retard (2 ans), sa scolarité ultérieure est fortement compromise et il court un grand risque de se retrouver parmi les jeunes qui quittent le système éducatif sans qualification », « Géographie de l'école », ministère de l'Éducation nationale, juin 1998.

(3) Jacques Delors, *op. cit.*

compétences lui permettant d'entrer de plain-pied dans la société nouvelle, d'apprendre et de se former tout au long de sa vie, elle s'analyse bien alors comme une véritable obligation de résultats, bien plus ambitieuse que l'objectif d'accueillir tous les jeunes dans le système éducatif jusqu'à un âge donné.

À quel niveau fixer la barre ? Un clivage existe sur ce sujet entre deux conceptions, qui semblent plus complémentaires que radicalement opposées.

Certains tendent à considérer que la formation première doit permettre à tous les jeunes d'acquérir une « culture commune ». Le terme de culture n'est pas neutre. Comme le souligne Philippe Meirieu, « *une culture commune signifie plus que le simple « socle de compétences », le « bagage minimum » ou encore « l'ensemble des savoirs primordiaux définis en termes de performances attendues de l'ensemble d'une classe d'âge au terme de l'obligation scolaire » selon la formule de la commission Fauroux. Le terme de « culture » est fondamental car il marque la volonté de sortir d'un simple empilement de savoirs et de savoir-faire ; il faut que tous les adolescents au terme de l'école obligatoire, aient accédé à la compréhension de notre histoire et des enjeux fondamentaux de notre société* »¹.

La culture commune doit permettre d'accéder au fonds commun de l'humanité, aux grands problèmes qui préoccupent les hommes vivant en société. Cette conception, défendue par plusieurs membres de la commission, amène à considérer que la formation permettant à chacun de s'approprier cette culture commune ne peut être que « générale », ce qui ne veut pas dire que cette « généralité » ne doit pas être repensée en termes de contenus. Cette position signifie à la fois que toute orientation et spécialisation professionnelle ne devrait intervenir que sur la base de cette appropriation commune, et qu'il faut desserrer le poids de l'utilitarisme dans la construction du rapport au savoir, utilitarisme qui empêche aujourd'hui une fraction de la jeunesse d'accéder au sens et au plaisir d'apprendre.

D'autres, s'ils partagent en grande partie cette conception, estiment que l'obligation éducative de la collectivité ne peut se limiter à l'acquisition de la culture commune, même validée par un titre nouveau qui se substituerait, avec un contenu redéfini et une ambition renforcée, à l'actuel brevet des collèges, mais qu'elle doit impérativement permettre aussi à chaque jeune d'acquérir un diplôme - de l'enseignement général ou de l'enseignement professionnel - sanctionnant le parcours qu'il a effectué dans l'enseignement secondaire, au

(1) Philippe Meirieu, « *L'école ou la guerre civile* », Plon, 1992.

terme de la formation première. Cette exigence plus forte que la seule acquisition d'une culture commune fait apparaître à son tour une double ligne de clivage.

Un premier débat porte sur le niveau de diplôme sanctionnant l'issue de la formation première. Certains estiment qu'il est nécessaire de favoriser un accès généralisé de toute une classe d'âge aux divers baccalauréats, le Bac étant désormais selon eux, socialement admis comme étant le bagage indispensable pour réussir sa vie personnelle, sa vie citoyenne et sa vie professionnelle. Les autres estiment au contraire qu'il est nécessaire de continuer à délivrer des diplômes de niveau V car il y aura toujours, dans la société post-fordiste, des emplois à pourvoir pour lesquels la qualification requise se situera en-dessous du Bac.

Le second débat associe le sens et la portée du diplôme à son « contenu ». Les tenants d'une vision plus dynamique de l'appréciation des parcours d'apprentissage et de leur sanction suggèrent, eux aussi, que le système éducatif accompagne chaque élève, en fonction de ses potentialités, au plus haut niveau possible de formation et de qualification pendant sa formation première). En revanche, ils estiment que la sortie de la formation première doit donner lieu à une validation des « acquisitions », de telle manière que chaque jeune puisse disposer d'une reconnaissance de ce qu'il est, de ce qu'il sait et de ce qu'il sait faire. La notion d'acquisition est entendue ici au sens large, elle renvoie d'une certaine manière aux connaissances, compétences, comportements, les « CCC » défendus par Claude Thélot au sein de la commission. Le « passeport pour l'éducation et la formation tout au long de la vie » sur lequel déboucherait, dans cette hypothèse, la formation première, correspond à une nouvelle forme de certification, proche de celle proposée par la Commission européenne¹, « la carte personnelle de compétences », c'est-à-dire un portefeuille validé de connaissances, de compétences, de comportements que chacun pourrait faire évoluer en fonction de son projet.

Ces deux conceptions peuvent converger en partie. Faire que chaque jeune acquière à la fois une culture commune et un diplôme au terme de la formation première constitue sans aucun doute une ambition éducative renouvelée de la collectivité, porteuse à la fois d'une élévation du niveau d'éducation et d'une nouvelle phase de démocratisation. Dans cette perspective, il n'est pas interdit d'imaginer que les diplômes, puissent sanctionner, au-delà des connaissances,

(1) Commission européenne, « Enseigner, apprendre, vers la société cognitive », Office des publications des Communautés européennes, 1995.

des compétences et des comportements. S'agissant du titre sanctionnant l'issue de la formation première, le débat au sein de la commission « Jeunes et politiques publiques » n'a pas été tranché entre ceux qui d'un côté exigent le Bac pour tous, de l'autre ceux qui préconisent de concentrer les efforts sur l'acquisition du diplôme le plus élevé possible, correspondant aux diverses formations dispensées dans le second cycle du secondaire. Il est permis toutefois de suggérer à cet endroit que la position la plus en cohérence avec la philosophie de l'éducation et de la formation tout au long de la vie paraît être celle qui recommande de favoriser plutôt la diversification des parcours. Cette position - qui oblige à repenser notamment la diversification des voies de formation - semble préférable à une forme d'unification à travers le Bac, qui équivaldrait à la perpétuation d'un pilotage du système éducatif par l'aval, avec tous les effets pervers que celui-ci induit en termes de sélection. En revanche, si la question du niveau du diplôme sanctionnant la fin de la formation première reste posée, le principe de la validation nationale des diplômes a été explicitement réaffirmé au sein de la commission.

Comme l'ont noté certains, au travers de ce débat c'est bien la question de l'invention d'un nouveau mode de construction et d'appréciation de la « réussite » scolaire qui est posée. Il faut donc aller au-delà de cette première approche des objectifs de la formation première et de leur sanction, pour l'appréhender en termes de contenus comme en termes de validation des acquis.

1.5. Les contenus et la validation des acquis de la formation première

En premier lieu, la notion de culture commune, comme le caractère général, générique de la formation qui permettrait à chaque jeune de l'acquérir, peuvent donner aux uns l'impression d'une réaffirmation d'une vision élitiste de l'éducation, aux autres le sentiment d'un prolongement infini de l'école primaire. Il faut donc affirmer que si la culture commune est ce qui permet de comprendre le monde, de forger des esprits critiques, de se mouvoir professionnellement, d'inventer la société future, son contenu doit - comme le préconisent bon nombre d'experts - être repensé bien au-delà de la culture « intellectuelle » pour faire place tout à la fois, dans la perspective de la société de la connaissance, à la culture technique, à la culture artistique, aux notions juridiques élémentaires, aux principaux apports des sciences humaines et sociales, au même plan que les cultures littéraire et scientifique aujourd'hui (sur)valorisées dans notre pays. Il est indispensable de réarticuler les savoirs abstraits et les savoirs concrets ou sensibles, de rompre avec leur hiérarchie

actuelle, de faire en sorte que le sens des activités humaines dans leur grande diversité soit accessible à chacun.

En second lieu, une telle conception ne saurait se limiter aux contenus de la culture commune, elle imprègne de manière plus générale la conception d'ensemble de la formation première. En d'autres termes, une fois acquise la culture commune, dans la mesure où la formation première doit aussi permettre l'obtention d'un diplôme, il importe de prendre le contre-pied de l'actuelle hiérarchisation très forte des filières et, en particulier, de mettre fin à l'assimilation faite entre filières professionnelles et filières courtes, et à la dévalorisation qui s'ensuit. A contrario, il s'agit de permettre la construction de parcours d'apprentissages prenant en compte les projets des jeunes et leurs aptitudes, autorisant le cas échéant, comme le proposent plusieurs membres de la commission, des bifurcations, rendant possible la mobilité - ici cognitive - au sein du système scolaire. Ceci a des incidences sur la structuration même du système éducatif, aspect sur lequel nous reviendrons.

Dans une telle perspective la validation des acquis requiert une démarche d'évaluation dynamique et l'invention de nouveaux critères d'évaluation pour apprécier l'acquisition de la culture commune. Marie-Danielle Pierrelée estime à cet égard qu'il « *faut introduire des critères qui prennent en compte, à côté du bagage culturel et des compétences méthodologiques, la capacité à gérer l'incertitude, à se débrouiller dans une situation complexe, à développer avec les autres des stratégies de résolution de problèmes et la capacité à produire soi-même de nouveaux objets culturels, au confluent de l'héritage culturel et de l'identité de chacun* »¹.

Les modalités de cette évaluation sont dès lors appelées à se renouveler également ; au-delà des épreuves de contrôle des connaissances qui pourraient faire l'objet d'une organisation en continu, certains se prennent à imaginer également des formes aussi variées que la soutenance d'un mémoire, la réalisation d'un objet technologique, la critique d'un objet culturel... Au-delà de l'acquisition de la culture commune - et de sa validation -, les parcours d'apprentissage réalisés en vue de l'obtention du titre sanctionnant la formation première donneraient lieu à une évaluation obéissant aux mêmes

(1) Marie-Danielle Pierrelée, Agnès Baumier, Philippe Meirieu, « Pourquoi vos enfants s'ennuient en classe ? Une place pour chacun dans un collège pour tous », Syros, 1999.

caractéristiques (vérification des acquisitions cognitives, mesure des compétences transversales ¹⁾) et à la même approche dynamique.

Ce mode de validation des acquisitions doit être à même d'amener chaque jeune au plus haut niveau de qualification possible à travers plusieurs fonctions qui participent d'un contrat pédagogique individuel : une fonction « formative » qui permettrait à l'élève, à l'enseignant et aux parents de le situer par rapport aux acquisitions fondamentales exigées, de repérer les carences éventuelles et d'y remédier ; une fonction « certificative » qui validerait un niveau de qualification et mesure des compétences « transversales » ; une fonction « positive » destinée à stimuler la motivation et à favoriser l'auto-évaluation, permettant ainsi l'adhésion de l'élève au soutien pédagogique proposé » .

2. Obligation éducative et formation première : une nouvelle donne pour l'évolution du système scolaire

Les changements que rendent nécessaires la redéfinition de l'obligation éducative et de la formation première, placées dans la perspective du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, concernent au moins trois dimensions du système scolaire : le développement de démarches éducatives appropriées à cette nouvelle donne, la gestion de la différenciation des apprentissages et des parcours qu'elle justifie, le pilotage du système lui-même, dont elle nécessite qu'elle évolue.

2.1. Des démarches éducatives à actualiser

De manière générale on peut souligner le caractère dynamique et interactif de l'ensemble des démarches correspondant à une formation première renouvelée dans ses objectifs et ses contenus. Ces démarches concernent des dimensions multiples : l'orientation, les pédagogies mobilisées, l'usage de certains outils, la coopération entre les acteurs éducatifs. Il ne s'agit pas ici d'entrer dans le détail de ces différents aspects mais d'en suggérer la philosophie générale qui pourrait inspirer leur nécessaire évolution.

(1) Ces compétences sont celles nécessaires aux situations d'apprentissage, quelle que soit la nature des savoirs concernés : attention, assiduité, motivation, mémoire, implication, intérêt, curiosité, réceptivité, sentiment de compétence, goût d'apprendre, etc.

2.1.1. Redéfinir l'orientation

Ainsi la logique de la proposition relative à la formation première amène-t-elle tout d'abord à ne faire intervenir l'orientation que postérieurement à l'acquisition de la culture commune. Cette considération n'exclut pas cependant que durant l'année où s'opère la validation de cette acquisition soit organisée, selon des modalités à définir, une période de découverte de plusieurs formations techniques et professionnelles, comme l'ont suggéré certains membres de la commission, de manière à permettre aux jeunes et à leurs familles d'être davantage « acteurs » dans le choix des parcours ultérieurs avec l'aide de l'équipe éducative.

L'orientation s'inscrirait ainsi dans un processus continu et articulé avec l'évaluation des acquis et des aptitudes, laissant davantage de place au projet de l'élève. Chaque établissement pourrait avoir un réel projet en la matière incluant, outre l'information préalable qui, sans nul doute, devrait être fortement renforcée, le suivi personnel de l'élève. L'orientation ainsi redéfinie pourrait être perçue et vécue de façon positive par les jeunes et leurs familles, elle le sera d'autant plus que l'orientation n'aura pas un caractère définitif et que le droit à l'erreur sera reconnu, rendant donc la réorientation possible.

2.1.2. Diversifier les pratiques pédagogiques

Les pratiques pédagogiques correspondant à la formation première redéfinie devront favoriser, bien au-delà de l'acquisition de connaissances, de compétences et de comportements, l'appropriation de ces acquisitions. Ces pédagogies actives solliciteront l'implication des jeunes comme « acteurs » de leurs apprentissages, soit à titre individuel soit dans des collectifs d'étude ad hoc, dès lors elles devront aussi s'adapter à la diversité des situations, des parcours.

On l'aura compris, cette diversification des pratiques pédagogiques va de pair avec la diversification des contenus et des modalités d'acquisition de la culture commune. Celles-ci favoriseront les démarches d'alternance dans la mesure où les allers et retours entre période de formation et période d'immersion professionnelle, entre raisonnement inductif et déductif apparaissent très bénéfiques du point de vue des apprentissages. De la même manière il conviendra de mettre en place des parcours plus souples pour les élèves les moins adaptés au système scolaire, pour ce faire on peut envisager de démultiplier les classes-relais ou les expériences de collèges ou de lycées « hors les murs » conduites ici et là, mais aussi de mettre en place des systèmes

d'appui, de soutien scolaire à l'intérieur de chaque établissement comme dans l'environnement de l'école.

Ces démarches plurielles, ces pédagogies actives et différenciées supposeront aussi la constitution généralisée de véritables équipes éducatives transdisciplinaires, voire pluri-professionnelles, comme la mobilisation plus importante et par tous des outils de formation développant l'efficacité des apprentissages et, en particulier, des nouvelles technologies de l'information et de la communication. À cet égard, il est permis de penser que les effets des nouvelles technologies sur les pédagogies pourront sans doute être amplifiés sur la base d'une étude systématique des usages de ces outils par les enseignants, qui, à ce jour, n'a pas été réalisée.

2.1.3. *Développer la co-éducation*

La transformation de la formation première appelle enfin une prise de conscience de la nécessité de la co-éducation, c'est-à-dire de la reconnaissance mutuelle des complémentarités entre les différents acteurs en responsabilité des enfants, qu'ils soient des enseignants ou des professionnels de l'éducation nationale autres que les enseignants (infirmiers, médecins, psychologues, assistantes sociales, conseillers pédagogiques, aides-éducateurs...¹), des éducateurs extérieurs (travailleurs sociaux, animateurs, « intervenants » divers...) ou encore - et bien sûr - des parents.

La légitimation de l'intervention de chacun de ces types d'acteurs constitue un enjeu important, elle doit être encouragée par les pouvoirs publics, notamment par la mise en place d'espaces et de temps d'échanges ayant un statut officiel, par la réalisation de formations communes, par la participation de l'ensemble des membres de la communauté éducative aux dispositifs de suivi et d'évaluation des élèves, selon des modalités à définir correspondant notamment au rôle de chaque acteur.

L'ensemble de ces inflexions devrait permettre de réactiver - sous une pluralité de formes - la lutte contre « l'échec scolaire ». Cette lutte passe bien évidemment aussi par le renforcement d'une politique de discrimination positive qui soutienne de manière volontariste ceux qui en ont le plus besoin. Mais elle passe surtout par des interventions pédagogiques adaptées très en amont, à l'école primaire et même à l'école maternelle, dès lors que l'on aura

(1) *Employés par des collectivités territoriales, des associations, au-delà de l'État.*

déte té les difficultés de certains enfants vis-à-vis des apprentissages de base comme aussi leurs difficultés à se socialiser.

2.2. La gestion de la diversification des apprentissages et des parcours

Les incidences de la redéfinition de l'obligation éducative de la collectivité et de la formation première vont cependant bien au-delà de l'adaptation de démarches éducatives, elles obligent également à apporter des réponses renouvelées à l'épineuse question de la relation entre unification du système éducatif et diversification des apprentissages et des parcours scolaires. La référence à la notion de « culture commune » apporte un début de réponse qu'il faut cependant compléter de manière plus explicite. Cette question se pose essentiellement dans l'enseignement secondaire, encore qu'il ne soit pas interdit de penser une diversification des démarches pédagogiques dans l'enseignement primaire, ainsi que l'on vient de l'évoquer.

Elle se cristallise de façon particulièrement aiguë dans le débat relatif au collège.

Pour répondre à l'interrogation portant sur le maintien du collège unique dans un contexte de massification, il faut tenter de dépasser l'opposition stérile entre unité et diversité. C'est la position du rapport Dubet ¹, qui réaffirme la nécessité du collège unique « *si l'on veut que le niveau de formation générale commune contribue à la richesse et au développement du pays* ».

Assurant à tous l'acquisition des savoirs, savoir-faire et savoir-être nécessaires à l'épanouissement de la personnalité, le collège, correspondant à une étape essentielle de la construction d'un adolescent, doit permettre aux jeunes de structurer leur identité et de trouver leur place dans la cité. Ultime lieu de brassage, de nombreux apprentissages y sont déterminants pour les futurs comportements d'adulte. La nécessaire différenciation pédagogique, le recours à des pédagogies actives permettant de mobiliser chaque élève dans les apprentissages au sein d'un groupe hétérogène ne remettent pas en cause le principe d'un lieu unique chargé de la réussite de tous. Peut-être faut-il aller jusqu'à considérer que le modèle rigide de la classe n'est plus adapté aux missions du collège ? Le fonctionnement en cycles d'apprentissage pourrait sans doute être appliqué au collège, avec, durant les quatre années, des

(1) François Dubet, « *Quel collège pour l'an 2000 ?* », rapport au ministre de l'éducation nationale, 1998.

aménagements de rythmes en fonction des « matières » et des difficultés rencontrées, voire avec la possibilité d'une année en plus ou en moins selon le rythme de progression.

Une réflexion analogue pourrait inspirer une nouvelle conception du lycée. De nombreux établissements regroupent un lycée polyvalent et un lycée professionnel dans un même espace. Doit-on maintenir deux structures administratives et deux structures pédagogiques ? La fusion des deux établissements pourrait permettre, ce qui serait un avantage au moins au plan administratif, de mutualiser des ressources matérielles, pédagogiques, humaines, financières. Au-delà, ce serait peut-être une façon de mettre fin à l'inacceptable hiérarchisation entre lycées généraux, technologiques et professionnels, ce serait aussi une façon d'organiser une offre éducative au-delà de la culture commune et de l'acquisition d'un diplôme du second cycle de l'enseignement secondaire, pour favoriser la mobilité et permettre aux jeunes de se construire un « portefeuille de compétences » personnalisé. Cette perspective peut apparaître utopique, tant il est difficile dans notre pays de rompre avec la « noblesse scolaire », une culture qui privilégie l'enseignement général sur l'enseignement professionnel. De façon générale, l'enjeu est bien de pouvoir construire et légitimer une pluralité d'excellences au sein du système éducatif. La combinaison de l'évaluation et de l'orientation devrait permettre d'aller plus résolument dans ce sens.

2.3. Le pilotage du système scolaire : une évolution nécessaire

L'un des défis majeurs posés au système scolaire dans le cadre de la nouvelle donne liée à l'éducation et à la formation tout au long de la vie consiste enfin dans la conception de son pilotage qui doit évoluer de manière à concilier l'unité du système, le respect du principe de l'égalité des chances et la diversification de l'offre.

2.3.1. Pilotage et évaluation

On voit bien que la redéfinition de la formation première, comme le souci de favoriser la diversification de l'offre éducative, sont porteuses de fortes exigences vis-à-vis des établissements d'enseignement. L'évolution proposée suppose de se donner plus encore qu'aujourd'hui les moyens de vérifier comment ces établissements s'acquitteront de l'obligation de résultats qui leur serait faite. De la même manière qu'en matière d'évaluation des élèves, les efforts sont à poursuivre dans le domaine de l'évaluation des établissements

pour enrichir les critères d'évaluation corollairement à la diversification des démarches évoquées précédemment.

Ces critères pourraient ainsi prendre en compte les pratiques effectives favorisant l'appropriation de la culture commune, l'appétence à apprendre, etc. (organisation des enseignements, fonctionnement des équipes pédagogiques, accès aux ressources de l'établissement, rythme de progression des élèves, « climat » de l'établissement, application de la carte scolaire, pratiques en matière d'orientation, organisation de la « vie scolaire », etc.), tous éléments qui pourraient être définis dans le cadre des projets d'établissement et évalués régulièrement en associant les acteurs concernés (administration scolaire, enseignants, délégués des élèves, familles, acteurs locaux, élus, entreprises).

Les académies pourraient en la matière jouer un rôle accru à la fois pour diffuser une culture de l'évaluation au niveau des établissements et des agents du système scolaire, pour intégrer l'évaluation dans la conception de l'offre et des pratiques éducatives diffusées auprès des établissements (ou des réseaux d'établissements), pour optimiser le pilotage du système au niveau déconcentré (et y favoriser notamment une harmonisation des « chances » au plan du territoire de l'académie), pour développer une fonction ascendante de relais dans le système d'évaluation de la politique conduite au plan national, qui existe peu à ce jour.

Ainsi les réflexions prospectives menées dans le cadre des travaux de la commission « Jeunes et politiques publiques » conduisent-elles à mettre l'accent sur le renforcement du levier stratégique que constitue l'évaluation en général. L'enjeu est bien de prendre en compte les résultats de ces démarches évaluatives à tous les niveaux, de manière à faire évoluer la gestion des établissements, les finalités, les contenus, la mise en œuvre des projets et des politiques. Ce processus est déjà bien enclenché à travers les productions internes du ministère de l'Éducation nationale et la création récente du Haut Conseil de l'évaluation de l'école. Il devrait cependant à l'avenir participer de manière accrue et renouvelée à la démocratisation de l'éducation, en acceptant les regards croisés internes et externes et en nourrissant les débats publics sur les résultats du système eu égard à l'obligation que la collectivité se sera fixée en ce qui concerne la formation première.

2.3.2. *Pilotage et territorialisation*

Le défi de l'éducation et de la formation tout au long de la vie appelle aussi l'amorce d'une phase nouvelle en matière de territorialisation de la politique éducative de la collectivité, à travers la définition et la mise en place de projets

éducatifs territoriaux. Le lancement récent de projets et de contrats éducatifs locaux à l'initiative des collectivités ou des services administratifs départementaux les plus entreprenants ne constitue qu'un petit « avant-goût » d'une telle perspective. Même si l'on considère que cette démarche représente une avancée certaine, elle est toutefois fortement limitée par le fait qu'elle reste centrée sur une partie congrue du système éducatif : le périscolaire. En outre, elle est conduite sans lien clairement affiché avec des objectifs de développement territorial.

L'élaboration aux diverses échelles du territoire de projets éducatifs répondant à des objectifs globaux de développement constituerait une démarche propice à l'organisation d'une offre d'éducation et de formation adaptée aux besoins locaux. Un tel cadre favoriserait l'échange d'expériences entre les acteurs de l'éducation et de la formation ainsi que la mobilisation par ces derniers des offres d'éducation et de formation produites à d'autres échelles ou par d'autres acteurs.

On l'aura compris, il s'agit d'aller plus loin que l'actuelle territorialisation interne au système éducatif, qui se concrétise sous diverses formes : par la mise en place des établissements publics locaux d'enseignement, par la carte scolaire, par la mise en place de regroupements pédagogiques intercommunaux, ou encore par des réseaux d'éducation prioritaire, en bref plutôt par de la délocalisation ou de la mise en place d'espaces de gestion de problèmes. La territorialisation proposée ne consiste pas non plus - ainsi que le prônent certains - dans un transfert de compétences aux collectivités territoriales dans le domaine éducatif. En revanche, la dynamique proposée invite l'État et les collectivités territoriales à coproduire, dans le cadre de leurs responsabilités respectives, une politique éducative articulée au développement des territoires.

L'élaboration de projets éducatifs territoriaux à ces diverses échelles implique un effort de pilotage et notamment d'articulation plus forte entre le niveau national, où s'énoncent les orientations politiques ainsi que le droit et ses règles de mise en œuvre, où sont également définis les objectifs pédagogiques communs et les critères généraux d'évaluation des résultats, et le niveau local, où la rencontre entre la demande et l'offre d'éducation et de formation se « singularise » et prend en compte tout à la fois la dynamique des acteurs locaux impliqués dans l'éducation, la spécificité du contexte, de l'environnement social ainsi que la diversité des aspirations et des temps sociaux des titulaires des droits à éducation.

Il est important à cet égard de réaffirmer le principe de la carte scolaire, les dérogations doivent être exceptionnelles et justifiées par des situations

particulières. En revanche, la définition des secteurs pourrait être revue afin de favoriser l'hétérogénéité et la complémentarité des établissements. Cette remarque vaut particulièrement pour les établissements en milieu rural (écoles primaires, collèges). En milieu urbain, un redécoupage de la géographie scolaire fondé autrement que sur le quartier est à explorer.

La régulation territoriale à l'œuvre dans de tels projets éducatifs territoriaux peut alors contribuer à une plus grande intégration du système scolaire en servant de cadre à la mise en réseau des établissements, à la mutualisation de leurs ressources et de leurs pratiques, au décloisonnement des acteurs de l'éducation. Au demeurant, l'effort de coordination, de rapprochement entre les établissements ainsi réalisé participerait à la régulation de l'égalité des chances et à l'amélioration des prestations éducatives fournies.

3. L'éducation et la formation tout au long de la vie dans la dynamique du développement : un double défi pour le service public

La perspective du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie offre aussi au système éducatif dans son ensemble, dans tous ses segments, une opportunité réelle pour amplifier son action dans le champ de l'offre d'éducation et de formation, bien au-delà de la formation première.

3.1. Offre éducative et développement

L'entrée dans la société de la connaissance fait de l'éducation et de la formation un enjeu central pour l'avenir qui invite tous les acteurs politiques et sociaux à se mobiliser dans la définition et la mise en œuvre de projets d'éducation et de formation articulés à des perspectives de développement. C'est à travers la construction de tels projets que se matérialisera l'investissement collectif dans l'éducation et la formation en fonction des besoins des personnes, des collectivités, des entreprises. On l'a vu précédemment (cf. chapitre III), c'est aux divers niveaux de notre organisation territoriale qui sont reconnus aujourd'hui comme les plus pertinents pour concevoir et mettre en œuvre des objectifs stratégiques de développement - les régions, les agglomérations et les pays - que doit être recherchée une implication accrue des acteurs ayant un intérêt commun à construire ces projets.

Les lois de décentralisation ont amorcé le mouvement en conférant aux collectivités territoriales des responsabilités en matière d'investissement et d'aménagement dans le champ de l'éducation et des compétences stratégiques

dans le champ de la formation continue. Les programmes régionaux de développement de la formation professionnelle sont d'ores et déjà porteurs, dans leur philosophie comme dans leur mode d'élaboration, de cette logique de développement. Ils ont l'avantage de s'appuyer sur des consultations larges de partenaires différents dans le cadre des CESR et des COPIRE. Toutefois, s'ils peuvent avoir une incidence sur la formation initiale, celle-ci reste limitée à la formation initiale professionnelle.

Les programmes « Université 2000 » et U 3 M ont contribué et contribuent encore à un remodelage de la carte universitaire et ont ainsi favorisé l'ouverture de filières d'enseignement supérieur répondant aux besoins du développement économique local.

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 place l'enseignement agricole au cœur d'une stratégie de long terme pour le développement d'une agriculture durable, l'enseignement agricole voit ainsi ses missions élargies à l'insertion sociale et professionnelle et son ancrage territorial renforcé. Le récent rapport De Rycke pour le Conseil économique et social ¹ préconise « *la participation des établissements de formation au développement* », ceux-ci deviendraient ainsi « *un terrain privilégié où l'État et les professions conçoivent de nouvelles synergies au service des projets agricoles et des territoires* ».

La prise de conscience de la dimension stratégique des enjeux de l'éducation et de la formation s'accélère, ainsi plusieurs régions (comme par exemple Poitou-Charentes ou Rhône-Alpes) ont pris des dispositions concrètes pour faire des établissements de formation des pôles structurants de leur développement.

L'Éducation nationale ne peut rester en marge de ce mouvement. Aujourd'hui principalement investie dans la formation initiale, elle est appelée demain, compte tenu de l'ampleur et de la qualité de ses ressources, à devenir un acteur important dans l'offre d'éducation et de formation tout au long de la vie, à l'instar de l'enseignement agricole, qui a su élargir ses missions d'enseignement et de formation à une participation au développement du territoire et à l'insertion sociale et professionnelle des personnes qu'il forme.

(1) Christophe de Rycke, « *La formation, une nécessité pour accompagner le changement dans les exploitations agricoles* », Conseil économique et social, novembre 2000.

Ce qui est en jeu dans son implication, c'est bien la constitution d'une offre publique d'éducation et de formation tout au long de la vie qui soit à la hauteur des défis lancés par la société de la connaissance.

Dès lors la transformation du système éducatif actuel doit être plus que jamais pensée au croisement d'une double préoccupation, celle du développement économique et social d'une part et celle d'une ambition culturelle forte d'autre part. Cette transformation appelle une volonté politique forte au niveau national mais elle suppose aussi une autre relation des établissements d'enseignement avec leur environnement, une autre manière d'inscrire ces derniers dans la société.

3.2. Un rôle rénové pour les universités

Parce que les universités assurent une fonction importante dans la recherche fondamentale, parce qu'elles sont en contact étroit avec les organismes économiques ou administratifs dont elles forment les cadres, parce qu'elles connaissent une liberté et une indépendance garantie tant par l'histoire que par les textes, il est essentiel qu'elles participent activement à la mise en place de projets territoriaux d'éducation et de formation tout au long de la vie, dans le cadre de l'obligation éducative nationale. C'est dans la mesure où elles n'apparaîtront plus seulement comme le lieu de couronnement des études mais comme un espace stratégique pour l'évolution de la vie économique, sociale, culturelle, qu'elles feront taire ceux qui doutent de leur capacité à évoluer et à s'adapter aux besoins nouveaux issus des changements de notre société en matière d'éducation.

L'avenir des universités en tant que service public ne peut être de se transformer lentement en « lycées supérieurs » pour des formations prolongées. Il est de s'ouvrir aussi plus largement aux générations « adultes » dans le cadre de la formation tout au long de la vie, en même temps et peut-être même dans les mêmes cursus que les jeunes générations. Le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie leur donne la possibilité de se moderniser, comme elles ont déjà su le faire.

Leurs missions traditionnelles de recherche et d'enseignement doivent trouver un nouvel horizon dans la mise en place de ce droit. Les universités devraient être au cœur de l'observation, de l'analyse et de l'évaluation que nécessitent la reformulation de l'ambition nationale et sa concrétisation dans des projets éducatifs territoriaux.

Encore faut-il qu'elles apprennent à le faire en relation continue et étroite avec tous les acteurs économiques et sociaux. Leur vocation et leur expérience en font des lieux privilégiés pour assurer l'analyse des besoins sociaux et la construction des réponses appropriées pour former et préparer aux nouveaux métiers et aux nouvelles missions découlant de cette politique éducative ambitieuse. Encore faut-il qu'elles s'ouvrent encore plus largement qu'elles ne le font aujourd'hui à des formations professionnalisantes et qu'elles poursuivent, au plan quantitatif mais surtout qualitatif, leur mue vers l'université de masse, sachant que, demain, celle-ci sera ouverte à toutes les générations.

L'enjeu de la formation continue devient de plus en plus important pour les universités, à commencer par celle des enseignants du premier et du second degré. L'enjeu du resserrement des liens entre établissements d'une même zone mais aussi avec les grands organismes de recherche, nationaux ou internationaux s'avère tout aussi stratégique pour favoriser tout à la fois la complémentarité et l'émulation entre établissements. La mission des universités ainsi renouvelée en ferait notamment des lieux de recherche, d'analyse et d'évaluation des stratégies de développement, de formation permanente aux nouveaux métiers du champ éducatif, d'expertise et d'innovation.

3.3. L'ancrage des lycées dans le développement territorial

Le même enjeu concerne également les lycées, qui sont appelés à s'impliquer davantage, non seulement dans des démarches pédagogiques favorisant l'alternance, mais aussi dans la mise en place de formations récurrentes. Les lycées constituent à l'évidence des pôles structurants majeurs pour le développement économique, social et culturel des territoires dans lesquels ils sont implantés.

Certaines régions anticipent d'ores et déjà de telles évolutions en accompagnant des lycées dans leur adaptation aux évolutions technologiques, en encourageant l'ouverture aux acteurs économiques et sociaux territoriaux.

D'autres, plus audacieuses, mettent en place, à travers le contrat de Plan État-région, des expérimentations visant à faire des lycées des pôles stratégiques pour le développement des territoires. Cette ambition se concrétise ainsi par la création progressive dans chaque établissement concerné d'un centre de ressources, d'un espace « *incubateur local de projets, de créations d'activité, et*

de créations d'entreprises »¹. Dans le cadre de ces expérimentations, le lycée a vocation, en tant que pôle d'appui aux projets, à « *sensibiliser les jeunes en cours de formation à la création d'entreprises, à soutenir les inventeurs régionaux pour la réalisation d'un premier prototype, à aider à la mise en œuvre des projets dormants des PME - PMI, à activer des partenariats avec les structures d'analyse et d'accompagnement de projets de jeunes entrepreneurs* ».

De tels espaces ne peuvent fonctionner sans l'implication de personnels pédagogiques - en l'occurrence volontaires - dans l'animation de ce centre de ressources, dans l'accompagnement des jeunes dans leurs démarches de projets de créations d'entreprises ou d'activités, dans le contact avec le monde économique local, ni sans une extension de l'ouverture de l'établissement toute l'année. La mission des enseignants, comme leurs conditions d'exercice, se trouvent ainsi profondément transformées, une nouvelle figure apparaît, celle du « professeur-développeur ». Cette évolution du métier d'enseignant est accompagnée par l'IUFM dans le cadre de la formation initiale et continue des enseignants, avec notamment la mise en place de stages en entreprises afin de favoriser la continuité éducative entre les professeurs et les tuteurs.

Suggérer de telles évolutions peut paraître particulièrement audacieux, voire iconoclaste, pourtant pourquoi ne pas réfléchir à une telle perspective pour les enseignants des universités et des lycées dans le cadre du développement culturel, à l'instar du développement économique territorial ? Une telle perspective mérite un débat qui ne rentre pas dans le cadre des travaux de la commission « Jeunes et politiques publiques », mais qui pourrait constituer l'un de ses prolongements.

Dans cette perspective, il serait intéressant de tirer des enseignements des tentatives de création d'un statut d'enseignant-ingénieur dans le champ de l'enseignement agricole, ou des expériences d'enseignants-chercheurs, ou encore des pratiques actuelles de nombreux enseignants intervenant comme experts dans le champ du développement local. Une piste pourrait par exemple consister non pas tant dans l'exercice simultané de deux missions dont la nature est fort différente, ce qui peut s'avérer délicat, mais plutôt dans la possibilité d'alterner au cours de la carrière professionnelle ces diverses fonctions. Il s'agirait en quelque sorte de favoriser l'ouverture du champ de la mobilité professionnelle des enseignants.

(1) Cf. « *Le lycée de 2010* », document de réflexion, région Poitou-Charentes, 2000.

- L'école au défi de réussir la « formation première » -

Pour conclure, on le voit, la rencontre entre l'ambition de promouvoir un droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie ouvert à tous et la mobilisation des divers segments et acteurs du système éducatif, de la « communauté éducative », à toutes les échelles, dans la construction de projets inscrits dans une dynamique de développement, ouvrent des perspectives réellement nouvelles, porteuses d'un horizon pour « l'école » qui ne réponde pas seulement à l'injonction récurrente qui lui est faite d'avoir à se réformer.

Chapitre VI

La famille, acteur clé d'un nouveau modèle éducatif

Au cours des vingt-cinq dernières années la famille a connu des mutations importantes, qui sont le reflet et l'effet des transformations de son environnement. Cependant, sa capacité à assurer la sécurité des individus qui la composent, à relier passé, présent et avenir, à assumer les conséquences du changement explique le plébiscite dont elle fait l'objet. La famille reste une valeur stable et sûre.

Les pouvoirs publics en ont pris acte en reconnaissant explicitement à la famille une fonction fondamentale de repère mais aussi de recours. La considérant comme une ressource, elle l'a confortée dans son rôle d'acteur de premier plan de l'éducation. Cette reconnaissance s'est notamment traduite par le développement des aides et des interventions publiques en direction de la famille, qui n'est cependant pas sans incidence sur l'évolution de sa mission éducative.

Le défi de l'entrée dans la société de la connaissance comme la nécessaire solidification des liens sociaux sont de nature à inciter les pouvoirs publics à aller plus loin dans cette reconnaissance des responsabilités familiales, en faisant de la famille un acteur à part entière de la gestion du changement.

Dans cette perspective, il serait sans doute opportun de rechercher de nouvelles cohérences entre la confortation d'une institution qui remplit des fonctions essentielles pour la société et les aspirations des individus à l'émancipation, à l'autonomie, portées par la société de la connaissance. La refondation de la politique familiale doit être inspirée par l'ambition de promouvoir pour tous les jeunes une véritable égalité des chances et par la volonté d'organiser le développement d'une société éducative.

Refonder la politique familiale consiste alors tout à la fois à renforcer la reconnaissance de la famille comme cadre de transmission ainsi qu'à favoriser la coexistence des générations dans leur autonomie et leur interdépendance. La

première finalité invite à mettre l'accent sur le champ de l'enfance et de l'adolescence, la seconde amène à se focaliser sur les relations entre la génération des jeunes adultes et celle de leurs parents. Toutes les deux participent de la définition d'une politique intergénérationnelle.

L'enjeu est bien d'actualiser, à l'aune des défis de la société contemporaine, la façon dont les pouvoirs publics peuvent contribuer à renforcer le rôle et la capacité éducative de l'institution familiale. C'est à cet enjeu que tendent à répondre les propositions présentées dans ce chapitre. En premier lieu, sont suggérées des pistes correspondant aux attentes et aux besoins de notre société en matière de droit de la famille et proposée une vision renouvelée des relations de la famille avec les autres acteurs de l'éducation (*point 1*). On examinera ensuite l'impact du cadre prospectif développé dans le chapitre III sur les politiques familiales et les relations intrafamiliales, en particulier sous l'angle de la nouvelle donne que constitue le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie comme levier de l'émancipation des jeunes adultes (*point 2*).

1. La famille, cadre de la transmission

La famille est un cadre de transmission essentiel car elle aide à se construire en s'inscrivant dans une histoire, une chaîne générationnelle. Elle fournit ainsi tout à la fois à ses membres, à ses enfants en particulier, « des racines et des ailes ». La transmission, rendue délicate dans une société caractérisée par l'accélération des changements, s'opère plutôt mieux dans la famille qu'ailleurs. La transmission familiale porte en effet avant tout sur des valeurs, des comportements, des capacités à s'ouvrir aux changements, à s'adapter, à affronter le monde tel qu'il est : mobile et incertain.

Renforcer la capacité de transmission de la famille, c'est œuvrer non seulement à apporter des réponses aux questions posées par les transformations de la société qui affectent les liens familiaux, c'est aussi créer les conditions pour que les futurs parents que sont les jeunes disposent demain de points d'appui dans l'exercice de leur responsabilité éducative, c'est enfin réaffirmer le rôle des familles comme acteurs de l'éducation.

1.1. Renforcer les liens familiaux

La transmission renvoie en premier lieu à la filiation, à l'inscription dans une lignée et à l'exercice de l'autorité parentale. Si les mutations ont favorisé l'autonomie des couples et la diversité des familles, on observe aujourd'hui certaines difficultés liées au caractère inachevé et inassumé des mutations de la

famille, en particulier une insécurité et une instabilité des liens de filiation et un affaiblissement de la fonction paternelle. Une révision du droit s'impose pour prendre en compte ces évolutions de la société mais aussi pour donner un cadre structurant, propre à orienter la poursuite de ces évolutions, comme l'ont montré les rapports récents d'Irène Théry et d'Alain Bruel¹.

Cette réforme nécessaire du droit de la famille est en cours, sur la base des propositions d'une commission d'experts, présidée par Françoise Dekeuwer-Défossez, dont le rapport, rendu à la garde des Sceaux en septembre 1999, a été suivi d'une large consultation.

S'agissant de la filiation, les axes de la réforme visent, au stade actuel, à consolider cette dernière à travers l'énoncé de trois principes :

- le premier, proposé par le rapport Théry et repris par le rapport Dekeuwer-Défossez, est celui de l'égalité entre tous les enfants, légitimes, naturels ou adultérins ;

- le second consiste à faciliter l'établissement de la filiation, au-delà du maintien de la présomption de paternité, à travers la simplification de la procédure de reconnaissance pour les femmes (inscription du nom de la mère dans l'acte de naissance) ;

- le troisième préconise d'aménager le droit à la vérité des origines tout en protégeant la stabilité du lien avec celui ou ceux qui élèvent l'enfant, même s'il ne sont pas les parents biologiques.

S'agissant de l'autorité parentale, la réforme en cours tend à renforcer la « coparentalité », autrement dit à organiser le partage conjoint des droits et des devoirs des parents à l'égard des enfants. Cette perspective repose, elle aussi, sur plusieurs principes.

Le père et la mère sont égaux et responsables, quelle que soit l'histoire du couple, ses difficultés, son avenir. Cette idée, présente dans les rapports Théry

(1) Irène Théry, « Couple, filiation et parenté aujourd'hui, le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée », rapport à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au garde des Sceaux, ministre de la Justice, 1998. Alain Bruel, « Un avenir pour la paternité ? Jalons pour une politique de la paternité » (1998), « Assurer les bases de l'autorité parentale pour rendre les parents plus responsables » (1998) et « Soutien à la parentalité » (1999) : rapports présentés à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

et Bruel, vise à maintenir une forme d'autorité conjointe des parents divorcés sur leurs enfants ; le principe de la garde alternée entre les parents serait encouragé. Ce principe d'égalité et de responsabilité partagée est valable pour tous les types de familles, que les parents soient mariés, « pacsés » ou concubins. Sans dénier la filiation généalogique et la co-parentalité ainsi redéfinies, il importe de préserver les liens avec des adultes tiers, beaux-parents ou autres. Pour ce faire, il convient de réfléchir à la définition d'un statut du tiers, comme l'avait suggéré Alain Bruel.

La commission « Jeunes et politiques publiques » n'avait pas vocation à examiner ces aspects de la relation entre parents et enfants. En revanche, ayant placé au cœur de ses réflexions l'idée d'une obligation éducative partagée, dans laquelle la famille - quelle qu'en soit la configuration - a naturellement un rôle essentiel à jouer, elle a été sensible aux perspectives nouvelles ainsi tracées, visant d'une part à réassurer les fondements et les modalités de la filiation, d'autre part à favoriser l'égalité des rôles paternel et maternel ainsi que la continuité éducative, nécessaire à l'exercice de l'autorité parentale. Dans le même esprit, elle a estimé que certaines propositions d'Alain Bruel mériteraient d'être complémentaires retenues, en particulier l'introduction dans le droit de l'interdiction d'un déni de parentalité (qui disposerait que nul ne peut, hors disposition légale ou décision judiciaire, faire échec à l'exercice, par chacun des parents, de ses droits et devoirs ou de les dispenser de son accomplissement) et le maintien de l'autorité parentale pour les mineurs placés en assistance éducative.

Cette intervention publique par le biais du droit pourrait être complétée au plan des prestations et des services, pour encourager à devenir parent et à assumer les responsabilités éducatives liées à l'exercice de l'autorité parentale, autrement dit à fonder une famille, à « *faire famille* » selon l'expression de Marc Bessin lors de son audition par la commission.

1.2. Soutenir la responsabilité éducative des parents, développer la capacité à « faire famille »

La collectivité apporte d'ores et déjà un soutien financier de grande ampleur aux familles pour assurer l'éducation de leurs enfants, soutien qui revêt des formes multiples (prestations familiales, aides fiscales, bourses collégiennes et lycéennes, allocation de rentrée scolaire, etc.). Les principales caractéristiques du système d'aide aux familles, ses évolutions et ses limites ont été décrites dans le chapitre II du présent rapport.

Parmi les aménagements qui ont été apportés au système d'aide aux familles depuis quelques années, nombreux sont ceux qui sont directement inspirés par la volonté d'améliorer les conditions d'existence des familles les plus modestes en mettant en place, à côté des allocations familiales, des aides complémentaires versées sous conditions de ressources, telles que le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, les bourses collégiennes et lycéennes. Les dispositifs d'appui à la garde d'enfants tiennent compte, eux aussi, des ressources. L'aide aux parents isolés et le RMI ainsi que les aides au logement relèvent de ce même registre d'équité.

Il n'en demeure pas moins que malgré ces efforts, nombre de familles connaissent des conditions d'existence qui nuisent à l'exercice de leurs responsabilités éducatives. Si le niveau de ressources des ménages n'explique pas à lui seul ces conditions d'existence, tant interviennent d'autres facteurs relatifs au fonctionnement familial, des travaux récents viennent montrer que le niveau de ressources était, toutes choses égales par ailleurs, une des variables explicatives de l'échec scolaire. Ces constats ne sont certes pas nouveaux même s'ils sont aujourd'hui mieux établis. Ils conduisent à souligner la nécessité de poursuivre le ciblage en direction des familles en difficulté dans le système d'aide aux familles, dans une période qui, en dépit de la reprise de l'emploi, restera marquée par des phénomènes de fragmentation et de reprise des inégalités.

Cependant le soutien public aux familles passe aussi par d'autres voies.

Si l'on reste dans le champ des aides financières, ne conviendrait-il pas de relancer une nouvelle fois la perspective d'une réelle universalité des allocations familiales ? Ce débat réouvert régulièrement, et plus récemment par le rapport Belorgey, n'a pas été instruit par la commission « Jeunes et politiques publiques » ; il s'inscrit cependant dans la logique du renforcement de l'obligation éducative de la collectivité. En effet, le versement des allocations familiales dès le premier enfant participe d'une politique de renouvellement des générations, il constitue à la fois un signe fort à l'adresse des jeunes ménages, une incitation à constituer une famille et à devenir parent ainsi qu'une contrepartie de la reconnaissance par la collectivité du rôle éducatif de la famille. Une autre proposition, d'ampleur moindre mais néanmoins importante et cohérente avec le souci de maintenir la continuité éducative, consisterait, ainsi que le suggérait d'ailleurs le rapport Bruel, à maintenir les avantages sociaux liés à la charge éducative pour les parents divorcés chez qui les enfants ne résident pas habituellement mais qui ont l'exercice de l'autorité conjointe (prestations familiales, logement, avantages tarifaires liés au transport, etc.).

Les aides peuvent aussi être de nature immatérielle. Il est temps d'admettre qu'assumer des responsabilités parentales peut faire l'objet d'un apprentissage et/ou d'un accompagnement dans une période où ces savoirs informels ne font plus l'objet d'une transmission intergénérationnelle systématique tout simplement parce que les modes de vie ont évolué. Des initiatives existent déjà, portées par des Caisses d'allocations familiales, par des associations qui s'orientent dans cette direction. Ici elles sont orientées en direction des jeunes, là en direction des familles fragilisées, ailleurs elles s'organisent en familles relais et familles d'accueil qui permettent à des parents volontaires d'assumer un rôle éducatif auprès des enfants d'autres familles.

Ces expériences qui prennent naissance dans la société civile ont connu un début de reconnaissance par les pouvoirs publics à travers la circulaire du 9 mars 1999 relative aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, qui s'adressent à toutes les familles, et non pas en particulier aux familles populaires fragilisées, hâtivement réputées « démissionnaires »¹. Outre qu'il est important d'aider ces réseaux de soutien à se développer comme l'ont suggéré plusieurs membres de la commission, il est sans doute tout aussi nécessaire de sensibiliser les travailleurs sociaux et les professionnels des institutions publiques au soutien des capacités parentales à travers ces réseaux. Faire avec, et non « à la place de » ou « pour », favoriser l'implication, développer des formations-action, orienter vers des réseaux... sont autant de pistes pour l'action qu'il conviendrait de renforcer².

Sur un autre registre, d'autres dispositions peuvent enfin fortement contribuer à appuyer la fonction parentale, la capacité de « faire famille ». La parentalité, les pratiques d'éducation, de transmission et de prise en charge des enfants qui en sont constitutives subissent, comme l'a justement souligné Marc Bessin, « *la contingence du temps* »³. La flexibilisation du temps de travail, son

(1) Cf. le rapport cité d'Irène Théry : « Les accusations à l'égard des parents démissionnaires ne sont pas seulement moralement choquantes, elles sont sociologiquement naïves quand elles déplacent sur le seul fonctionnement intra-familial un problème qui est d'abord collectif et social » [...] « La relation parent - enfant ne se joue jamais en déconnexion avec l'environnement. La délégitimation de la référence parentale ne participe pas à aider les familles fragilisées soit économiquement, soit socialement à s'affirmer comme référence ».

(2) Sur ce sujet, voir Paul Durning, « Répression, soutien ou formation des parents ? » et Luc Girard, « Accompagner la fonction parentale » in « La responsabilité des familles », « Informations sociales », n° 73-74, 1999.

(3) Sur cette problématique, voir aussi Annie Gauvin et Henri Jaquot, « Temps de travail, temps sociaux : une approche globale », « Liaisons sociales », 2000.

intensification comme son imbrication plus grande avec les autres temps sociaux sont sources de nouvelles contraintes pour les individus et pour les familles, elles font porter particulièrement sur les femmes les ajustements entre la sphère du travail et la sphère familiale. Une enquête récente ¹ a montré que le temps parental était d'une durée moyenne effective de 19 h 37 mn par individu et par semaine, soit environ un mi-temps par rapport à la norme professionnelle, et que les femmes font plus du double « d'heures parentales » que leur conjoint.

Une nouvelle donne émerge cependant dans la dernière période susceptible de faire évoluer cette contingence temporelle et ses répercussions sur les rôles masculins et féminins, parentaux, professionnels et sociaux. En effet, les aspirations des hommes, en particulier chez les jeunes, se modifient et tendent aujourd'hui à rechercher un meilleur équilibre de vie leur permettant de concilier vie professionnelle, vie familiale, vie sociale. La réduction du temps de travail est une opportunité pour accompagner ces aspirations, tout comme le débat sur la parité hommes-femmes qui a accéléré une prise de conscience de l'importance de ces enjeux dans la société actuelle. Les perspectives de retour au plein emploi permettent enfin de poser en des termes renouvelés ces différentes questions interdépendantes que sont la mixité des emplois, le partage des tâches familiales, le rééquilibrage entre les différents temps sociaux.

La commission n'a pas sur ce sujet conduit de travaux approfondis, ceux-ci s'avèrent indispensables pour défricher de nouvelles perspectives permettant un meilleur exercice de la parentalité. Il est cependant d'ores et déjà permis de faire l'hypothèse que le renouvellement des conditions d'exercice de la parentalité passe notamment par un nouvel élan de la politique familiale en matière de services d'accueil de l'enfance, voire de l'adolescence, et par une meilleure articulation des temps sociaux.

À ce jour, les besoins exprimés par les familles en matière de garde, d'accueil et d'éducation des enfants sont loin d'être correctement satisfaits. S'il y a eu un investissement important pour développer les crèches, ces offres de garde et de socialisation ont été, compte tenu de la forte demande, insuffisamment développées. Les crèches n'accueillent que 8 % des enfants de moins de trois ans. La dernière conférence « Famille » a entériné la mise en place d'un certain nombre de mesures favorisant l'activité des femmes et une meilleure conciliation vie professionnelle/vie familiale, telles que le développement des

(1) « Temps de travail, temps parental. La charge parentale : un travail à mi-temps », groupe Division familiale du travail de MATISSE (CNRS, Paris I), « Premières synthèses », DARES, 2000.

crèches, l'accès à l'AFEAMA ¹ d'un plus grand nombre de familles modestes, des mesures d'aides à la sortie de l'APE ², etc. Il serait toutefois utile de procéder, dans la perspective d'une nouvelle étape, à une mise à plat de l'ensemble des aides à la garde d'enfants dans un triple but : simplification, équité, développement de l'activité.

Au-delà de ces décisions qui concernent la petite enfance, ne conviendrait-il pas aussi de réfléchir à l'amplification et à la diversification des réponses en direction des enfants mais aussi des adolescents, en ce qui concerne l'allègement et la flexibilisation du temps scolaire quotidien et hebdomadaire, l'accompagnement scolaire, les prises en charge périscolaires, les loisirs quotidiens, sans oublier les petites et grandes vacances ?

Dans un autre registre, il apparaît qu'une meilleure conciliation entre les divers temps de vie et un rééquilibrage des rôles masculins et féminins peuvent également découler d'une ouverture aux hommes des congés pour raisons familiales (naissance, éducation, maladie, hospitalisation, etc.), ainsi que cela se pratique déjà dans plusieurs pays de l'Europe du Nord. L'ensemble de ces suggestions montrent l'importance d'une imbrication plus grande entre politique familiale, politique de l'enfance, politique de l'éducation, politique de l'emploi.

Un pas supplémentaire pourrait enfin être franchi, à travers l'instauration d'une organisation territoriale du temps, afin de renforcer l'articulation des différents temps sociaux, en particulier entre le temps des villes et celui des entreprises. En effet, en conférant aux présidents des agglomérations de plus de 50 000 habitants la possibilité d'harmoniser « *les horaires des services publics avec les besoins découlant, notamment du point de vue de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, de l'évolution de l'organisation du travail dans les activités implantées sur le territoire de la commune ou à proximité* », la seconde loi Aubry du 19 janvier 2000 (article 1, alinéa 7) marque une inflexion importante, autorisant cette nouvelle perspective. Une réflexion mériterait d'être engagée sur les conditions de sa mise en œuvre. Les expériences étrangères pourraient être utilement mobilisées à cet effet (Italie, Finlande, Pays-Bas, Allemagne...) pour compléter les évaluations d'expériences françaises de gestion du temps au niveau territorial qui se sont concrétisées depuis le début des années 80 dans des actions d'aménagement du temps de l'enfant et du

(1) Aide à la famille par l'emploi d'une assistante maternelle agréée.

(2) Allocation parentale d'éducation.

jeune ¹. Les résultats de ces travaux indiquent les effets positifs de ces actions sur la transformation des modes de vie des familles ainsi que sur la dynamique de la vie sociale au niveau territorial. Leur développement doit être encouragé bien au-delà des initiatives actuellement présentes dans le cadre des contrats éducatifs locaux.

De telles avancées permettent de mettre l'accent sur le fait que l'éducation, en tant que mission propre des familles, est appelée à se développer. Une telle évolution n'en rend qu'encore plus nécessaire la reconnaissance des familles comme acteurs à part entière des politiques éducatives, et à ce titre participant aux transformations de notre organisation sociale, face aux défis des changements à l'œuvre.

1.3. Les familles, acteurs éducatifs majeurs

D'un certain point de vue, la reconnaissance des familles comme acteurs de l'éducation est déjà établie. Elle existe en particulier dans les relations familles-école. La loi d'orientation du 10 juillet 1989 a institué la notion de « communauté éducative » dont les parents sont reconnus comme membres à part entière et « partenaires permanents de l'école ou de l'établissement scolaire », venant ainsi officialiser et légitimer le « partenariat » entre les familles et l'école qui s'est fortement développé depuis le début des années 80, en particulier à travers la politique des ZEP. Cette reconnaissance se traduit notamment par l'implication de représentants de parents dans les instances représentatives de l'école au niveau le plus formel. Elle donne lieu également à une amplification des relations (individuelles, collectives) entre parents et école au quotidien, au point de devenir un mot d'ordre, pour ne pas dire une injonction présente dans tous les programmes et tous les discours.

On voit ainsi apparaître le concept de « co-éducation », maintenant repris par les pouvoirs publics, qui traduit le partage des responsabilités et la reconnaissance mutuelle des complémentarités entre les différents acteurs en charge de l'éducation des enfants. Cette relation familles-école est en effet plus complexe qu'il n'y paraît. C'est une relation réciproque : non seulement les parents, les familles agissent sur l'école pour qu'elle favorise au mieux la réussite de leurs enfants et se transforme en conséquence, mais l'école agit aussi

(1) Cf. sur ce sujet les préconisations de l'instance d'évaluation des sites pilotes d'aménagement des rythmes scolaires : « Pour une approche globale du temps de l'enfant », CESARE, La Documentation française, 1999.

sur les familles tant par l'influence des contraintes scolaires sur leur mode de vie que par la prégnance d'un autre modèle éducatif ¹.

Au-delà des textes législatifs et réglementaires et des discours, force est cependant de constater que les pratiques restent très en retrait des intentions et que la confiance réciproque dont est porteuse la notion de co-éducation fait défaut dans de nombreux cas, ainsi qu'en attestent plusieurs constats officiels et les témoignages de membres de la commission, émanant notamment des représentants des organisations de parents d'élèves.

Si l'on souhaite ne pas reproduire ce blocage dans l'avenir et favoriser une réelle coopération entre co-éducateurs, il ne paraît pas suffisant de faire appel à la mobilisation de tous les acteurs désireux de changer cette donne - même si cela est utile -, il faut remonter aux origines des « *désaccords* » et des « *griefs* » entre les familles et l'école, pour reprendre les termes de Françoise Lorcerie ².

Selon cet auteur, ces griefs ne sont pas de nature conjoncturelle mais constituent un phénomène structurel. Les difficultés de coopération ont pour origine un processus de démocratisation imparfait de l'école. « *Le grief se déploie dans une période où la réforme scolaire est à l'ordre du jour, d'une part, et où le contenu normatif de la citoyenneté s'enrichit, d'autre part, de telle sorte que la contradiction se creuse au sein du fonctionnement scolaire. L'inertie du système entretient des formes de régulation héritées du passé, tandis que l'évolution des idées civiles génère de nouvelles attentes, et suscite certaines modifications pratiques. (...) Aujourd'hui le grief réciproque se nourrit de la superposition dans les discours et dans les politiques de trois figures antagonistes du rôle des parents, « assujettis », « partenaires », « clients » ».*

Derrière ces trois figures de la relation familles-écoles, on peut voir trois modèles scolaires antagonistes qui cohabitent : « républicain » (modèle qui

(1) Philippe Perrenoud, « *Ce que l'école fait aux familles* », in Cléopâtre Montandon et Philippe Perrenoud, « *Entre parents et enseignants, un dialogue impossible* » ? Lang, 1987. Voir aussi Jean-Pierre Terrail, « *Familles - école, des effets à distance, puissants et réciproques* », in « *Les familles et l'école : apports de la recherche, points de vue de praticiens* », séminaire DEP-IREDU 1997 (sous la direction de Françoise OEuvrard), « *Les dossiers d'Éducation et Formation* » n° 101, ministère de l'Éducation nationale, direction de la programmation et du développement, 1998.

(2) Françoise Lorcerie, « *La coopération des parents et des maîtres. Une approche non psychologique* », « *Ville-École-Intégration* », n° 114, septembre 1998.

« refléurit » dans les zones défavorisées), « démocratique » (modèle qui achoppe dans un système bureaucratique centralisé), « libéral » (modèle qui se développe implicitement dans un marché scolaire). Les politiques poursuivies entérinent cette situation de cohabitation des modèles, qui fait l'économie d'une réforme profonde du système éducatif.

Ainsi la perspective d'un autre modèle éducatif, telle qu'elle s'esquisse au fil du présent rapport, constitue-t-elle une réelle opportunité pour permettre la reconnaissance des familles comme co-éducateurs participant à la production des politiques d'éducation, dans le souci partagé d'une réelle égalité des chances de réussite de tous les enfants. L'enjeu est d'importance, comme l'a particulièrement souligné Luc Charpentier au sein de la commission en rappelant que « *les relations entre les parents et les enfants passent par la relation des enfants à l'école. La crédibilité de la société passe - en grande partie - par l'école, la crédibilité de l'école passe par les parents, la crédibilité des parents passe par l'école. Le combat est commun si l'on veut favoriser la construction de futurs citoyens, des citoyens responsables qui soient en capacité de comprendre pour agir et d'agir pour changer* ».

Les objectifs d'une coopération renforcée avec les familles pourraient être notamment de permettre aux parents d'assurer un vrai suivi de la scolarité de leur enfant, d'instaurer des relations plus confiantes avec les enseignants, car fondées sur une parité d'estime, de conforter les parents dans leur rôle éducatif, d'amener l'institution scolaire à entretenir un dialogue permanent avec les familles et de valoriser le rôle des représentants des familles.

L'effectivité d'un tel « contrat » entre l'école et les familles suppose nécessairement de mieux différencier dans la coopération avec les familles les situations où elles sont sollicitées en tant que « parents d'élèves » pour ce qui concerne l'avenir individuel de leurs propres enfants, de celles où elles sont impliquées en tant que « *citoyens-parents* » (pour reprendre la formule de Philippe Meirieu ¹), autrement dit comme représentant les intérêts des familles à l'école.

En ce qui concerne la relation parents-école, ne pourrait-on imaginer qu'obligation soit faite à tous les établissements scolaires et à tous les parents de se rencontrer au moins une fois par an pour faire le point sur la situation de leur(s) enfant(s), au cours d'un entretien formalisé confrontant les responsables

(1) Philippe Meirieu, « *Parents, enseignants, le malentendu* », « *Le Monde de l'éducation* », novembre 1998.

de l'enfant et un responsable de l'établissement, accompagné du professeur principal ? Un certain nombre de conditions devraient présider à la formulation d'une telle rencontre, comme celles que suggère Robert Voyazopoulos, psychologue à l'Éducation nationale ¹.

- un lieu d'échanges : *« Cet espace doit être digne de la parole qui s'échange et respectueux des personnes ; endroit qui invite au dialogue serein, à l'écoute. Il sera plutôt neutre, sans référence à un statut professionnel (ni bureau du directeur, ni salle des professeurs) ou usage fonctionnel (ni cantine, ni salle de sports). Cette pièce pourrait être placée conjointement sous la responsabilité des enseignants et des parents d'élèves » ;*

- un moment : *« La durée de l'entretien est un facteur important de la qualité et de l'intérêt de la rencontre. Il importe donc de décider à l'avance du temps qui y sera consacré » ;*

- une invitation : *« C'est une invitation à la rencontre que proposera l'enseignant (on abandonnera la fâcheuse convocation, réservée aux situations extrêmes). De même, les parents pourront-ils formuler une demande quand ils le souhaiteront » ;*

- un échange préalable sur le sujet de la rencontre : *« L'échange d'informations ne doit pas se faire en dehors de l'enfant qui est le premier concerné. » ;*

- une règle : *« La discrétion, la confidentialité, le secret professionnel pour les enseignants » ;*

- une formation : *« Pour l'enseignant, la formation à la rencontre et à l'entretien avec les familles est indispensable. Il s'agit d'une formation (initiale et continue) à la communication, aux relations humaines, aux méthodes d'analyse et de production du discours, à l'entretien d'échange, l'entretien semi-directif... ».*

S'agissant de la coopération avec les représentants des « citoyens-parents », celle-ci suppose, quant à elle, l'établissement d'un climat de confiance véritable et appelle en particulier une refonte des structures de concertation, d'évaluation,

(1) Robert Voyazopoulos, « Parents-enseignants : un dialogue sous influences » dans Martine Gruère et Philippe Jeammet (dir.), « Construire un adulte. Pour un partenariat entre parents et professionnels », Bayard éditions / École des Parents et des Éducateurs, 1998.

de prise de décision concernant les projets et le fonctionnement des établissements scolaires (cf. chapitre V). Cette coopération devrait en particulier s'appuyer sur une véritable confiance aux délégués-parents, capables de discrétion et susceptibles de propositions à la fois innovantes et réalistes.

Enfin la pratique de la co-éducation n'est pas l'apanage de l'école. La co-éducation commence au moment où l'enfant est confié par ses parents à des tiers. Elle se poursuit tant que le jeune partage sa vie entre plusieurs espaces éducatifs. Cette co-éducation doit être explicitement fondée sur la responsabilité de tous, favorisant le développement de structures de concertation et de coopération dans l'ensemble des institutions éducatives, dans le champ péri et extra-scolaire, dans le champ de la justice, dans le champ de l'action sociale, dans les actions nationales et territoriales. Nul ne peut se décréter seul compétent en matière d'éducation. Le mode de fonctionnement inter-institutionnel dans ce domaine ne peut être la délégation mais bien la confiance réciproque, qui s'appuie sur un principe commun : l'intérêt de l'enfant.

2. La famille, cadre de l'émancipation

Les parents en tant qu'éducateurs jouent un rôle primordial dans le soutien du développement personnel de leurs enfants ; ce faisant, ils contribuent fortement à leur émancipation, ils les aident à devenir progressivement « autonomes » et préparent le départ du domicile familial, étape clé dans la vie de chaque individu comme pour la succession des générations. Le processus « d'autonomisation » juvénile s'est profondément transformé, au cours des vingt-cinq dernières années en particulier. Ce processus n'est plus linéaire, il est constitué de situations mouvantes et réversibles. Mais surtout il est marqué dans la société actuelle par « *la dissociation entre l'autonomie et l'indépendance* »¹.

« L'autonomie » peut être définie comme la capacité de se donner à soi-même sa propre loi. « L'indépendance » renvoie à la détention de ressources propres qui permettent de ne pas être sous la coupe des autres. La plupart des jeunes connaissent une importante « autonomie » dans leur sociabilité, leurs loisirs, dans leur vie sexuelle mais restent plus longtemps dans une dépendance financière vis-à-vis de leurs parents (cf. chapitre Premier). L'accès à l'autonomie et l'accès à l'indépendance sont bien évidemment en forte interaction ; cependant il n'y a pas de règle générale, dans certains cas on peut être indépendant sans être autonome, comme on peut être tout à la fois

(1) François de Singly, « Penser autrement la jeunesse », « Lien social et politiques » n° 43, 2000.

dépendant et autonome. Cette dialectique de l'indépendance et de l'autonomie structure aujourd'hui très fortement le débat sur l'évolution du système d'aide aux familles et aux jeunes et vient s'encadrer dans une problématique plus large, celle de la redistribution, aussi bien horizontale que verticale.

Ainsi que nous l'avons vu dans la première partie, les choix collectifs qui sont venus structurer l'allongement de la jeunesse ont contribué à renforcer la dépendance financière des jeunes vis-à-vis de leurs familles. Certes la dépendance financière prolongée des jeunes s'inscrit dans des évolutions culturelles qui, dans l'ensemble, rendent moins problématique la cohabitation prolongée parents-enfants.

En assumant une charge qui, pour certaines d'entre elles, correspond à des sacrifices très lourds, les familles non seulement constituent des points d'appui précieux pour leurs enfants mais participent aussi à un investissement collectif majeur pour la société. Comme l'a montré Claudine Attias-Donfut devant la commission « Jeunes et politiques publiques », cette « solidarité privée » est largement adossée à la « solidarité publique » organisée autour des transferts sociaux.

Cependant, ce renvoi sur les familles de la prise en charge de l'allongement de la jeunesse a également contribué au renforcement des inégalités sociales, inégalités de conditions d'existence qui viennent fortement déterminer le profil des trajectoires futures des jeunes.

Dans le cadre de ces évolutions, les pouvoirs publics ont procédé à des aménagements multiples du système d'aide aux familles et aux jeunes qui ont consisté pour l'essentiel en une extension à de nouvelles catégories de jeunes sans pour autant faire évoluer les fondements et l'économie de ce système (cf. chapitre II). Ces aménagements font l'objet d'une amorce de remise en question, comme en témoignent des débats publics récents - en particulier dans le cadre des conférences annuelles de la famille -, à travers l'identification de trois problèmes concrets : comment régler la situation des jeunes démunis et sans soutien familial ? Doit-on prolonger indéfiniment les prestations familiales, et à quelles conditions ? Comment sécuriser les parcours des jeunes et appuyer leurs démarches d'autonomisation, notamment à travers l'accès à un logement indépendant ?

Le cadre prospectif présenté dans le chapitre III apporte des éléments de réponse à une large partie de ces questions (hors celle du logement indépendant que nous examinerons plus particulièrement ici) : la mise en œuvre du droit de l'éducation et de la formation devrait en effet permettre de rompre avec les

politiques menées depuis vingt ans, qui se sont traduites par la mise en forme d'une catégorie « jeune » définie par des bornes d'âge (les 16/18-25 ans), dont on a vu dans la première partie la tendance à s'étendre indéfiniment, et par la « familialisation » du traitement des problèmes des jeunes.

2.1. Le droit de l'éducation et de la formation comme cadre de réforme du système d'aide aux familles et aux jeunes

Le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie constitue aussi, comme nous l'avons suggéré dans le chapitre III, un cadre de réforme du système d'aide aux familles et aux jeunes.

2.1.1. De l'aide à la famille au droit individuel du jeune : un levier pour l'indépendance

Le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie constitue un cadre permettant de proposer de nouvelles manières de traiter les questions liées à la dépendance financière prolongée des jeunes adultes vis-à-vis de leurs parents et les problèmes de prise d'indépendance comme d'autonomisation qui peuvent en découler.

La novation proposée consiste à faire des jeunes, à partir de l'âge de 18 ans, les destinataires directs des aides publiques. N'étant plus considéré comme « à charge », le jeune majeur ne fait plus « bénéficiaire » sa famille des prestations familiales et du quotient familial, ni du supplément familial de traitement pour les agents des fonctions publiques, ni enfin du supplément pour « enfant à charge » pour les ménages bénéficiaires du RMI. En d'autres termes, nous proposons de substituer au dispositif actuel d'aide aux familles et aux jeunes le bénéfice du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (droit à formation ou/et à expérience professionnelle, allocation de formation). Ainsi le jeune majeur n'est plus considéré comme un « grand enfant » à charge au titre de la législation familiale et fiscale, il est désormais appréhendé comme un « jeune adulte » responsable.

Cette proposition permet d'aborder la question des ressources des jeunes, de tous les jeunes, dans une dynamique nouvelle qui, comme nous l'avons déjà souligné, ne relève ni d'un statut d'étudiant, ni d'un RMI « jeune », ni d'une allocation « jeune » peu ou prou universelle. Cette perspective permet d'éviter les limites de ces diverses hypothèses qui ont été maintes fois débattues. Le jeune dispose de ressources, non pas parce qu'il est jeune, mais soit parce qu'il est en formation et qu'en s'investissant dans celle-ci il participe aussi à un

investissement collectif, soit parce qu'il est un travailleur et est alors rémunéré pour sa participation à la production de richesse.

Il s'agit là d'une rupture avec les approches retenues jusqu'à présent. Là où dans bien des domaines la prégnance des problèmes a conduit à gérer de manière réactive l'évolution de la situation des jeunes, l'effort qui est proposé ici est de réinscrire la question jeune dans les mouvements de la société et de la référer aux défis que nous avons à relever.

Pour bien saisir toute la portée de la proposition, il importe d'éclairer de manière approfondie plusieurs de ses incidences concrètes sur la situation des jeunes et de leurs familles.

2.1.2. L'impact de la réforme proposée pour les familles, pour les jeunes

Cet examen portera sur trois dimensions opérationnelles : le changement de statut du jeune, lié à l'accès au droit individuel à partir de 18 ans, les effets redistributifs entre ménages, la décohabitation.

- Âge et conséquences de l'accès au droit individuel

Le cadre prospectif pose le principe, on l'a vu, d'un exercice individuel du droit à partir de la majorité civile. Le jeune perd alors son statut de bénéficiaire d'un droit dérivé, de « donnant droit », pour devenir titulaire d'un droit propre ; il constitue aussi un foyer fiscal autonome.

Le choix de la majorité civile pour l'accès au droit individuel vient ainsi remettre en cause la perspective d'allongement du versement des prestations familiales jusqu'à 22 ans développée par la loi « Famille » en 1994, perspective récemment reprise par l'UNAF, de la même manière qu'il introduit une rupture forte dans les aides fiscales dont les jeunes adultes à charge font bénéficier leurs parents. Il peut ainsi donner lieu à des objections guidées par l'idée selon laquelle il est important de ne pas créer une rupture trop brutale dans ces systèmes d'aide. Cette rupture pourrait en effet avoir des effets non redistributifs, tout au moins dans le court terme, vis-à-vis de certaines familles ; sur un autre plan, elle pourrait également entraîner, selon certains, un risque de « non résolution de conflit » entre le jeune et sa famille, au lieu de préserver la logique contractuelle qui prédomine aujourd'hui dans les relations parents-enfants.

Il importe par conséquent d'être très explicite quant au choix du seuil de 18 ans. Celui-ci se justifie pleinement du point de vue de la philosophie de la proposition en ce qu'il permet une reconnaissance des jeunes comme citoyens politiques et sociaux à part entière, dès leur majorité atteinte, et qu'il symbolise leur entrée dans « l'implication responsable ». En cela, cette proposition constitue un cadre instituant.

Le prolongement du versement des prestations familiales fait, rappelons-le, l'objet de controverses. Ainsi, Pierre-Louis Rémy, alors délégué interministériel à la Famille, dans sa postface des actes du séminaire réalisé par l'UNAF et le Cédias en 1999,¹ suggérait de trouver une alternative au choix politique opéré en 1994 et mis en œuvre à partir de 1997 : « *La politique de la jeunesse ne peut se concevoir comme celle menée à l'égard de l'enfance. Car la jeunesse, et notamment la période de 20 à 25 ans, est celle de la transition vers la pleine autonomie. C'est pourquoi le prolongement indéfini des allocations familiales ne constitue pas, à mes yeux, une réponse satisfaisante. Celles-ci sont, en effet, attribuées à la famille et dépendent de sa composition et non de la seule situation du jeune. Elles ne prennent pas en compte l'hétérogénéité des besoins, particulièrement forte à cet âge* ».

Le cadre proposé s'inscrit tout à fait dans la perspective ainsi tracée. Il place la question de l'autonomisation des jeunes adultes au cœur de ses préoccupations, bien plus il vise à assurer à chaque jeune une possibilité réelle de choix entre diverses démarches et trajectoires, il s'efforce ainsi de répondre aux besoins et aux projets diversifiés des jeunes, « *avec l'objectif de les aider à se prendre en charge* », comme l'indiquait Pierre-Louis Rémy.

On insistera sur le fait que la novation suggérée, pour radicale qu'elle puisse paraître, n'est en rien incompatible avec une reconnaissance accrue de la famille comme cadre d'éducation et d'émancipation des jeunes.

Cette perspective nouvelle appelle en revanche une transformation des comportements, qui est affaire de temps, ainsi qu'une reconfiguration de la politique familiale. C'est pourquoi nous avons mis en exergue l'enjeu que représente un appui renforcé aux familles dans leur rôle éducatif - dans le sens où nous l'avons esquissé dans la première partie de ce chapitre - de manière à ce qu'elles puissent préparer leurs enfants à cette plus grande autonomie à partir de

(1) Pierre-Louis Rémy, « Pour la famille : perspectives pour l'action publique », in « *Les implicites de la politique familiale, approches historiques, juridiques et politiques* », Dunod, 2000.

18 ans. D'autre part, il convient de souligner que le rapport présente un cadre prospectif pour engager la réforme, qu'il propose une voie. Proposer une voie, c'est suggérer qu'il reste à tracer le chemin et qu'une telle réforme justifierait sans doute d'aménager des transitions. C'est par ailleurs à travers un approfondissement de l'expertise que l'on pourra proposer des modalités qui éviteront que les choix qui seraient faits concernant le montant de l'allocation de formation puissent défavoriser les jeunes des milieux les plus modestes, de même que l'on pourra préciser les articulations entre le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie avec le système des prestations familiales et avec le système fiscal.

- Les effets redistributifs entre ménages

De nombreux acteurs et décideurs seront particulièrement attentifs aux impacts redistributifs du cadre proposé. C'est à l'évidence une préoccupation légitime, elle est même incontournable du point de vue de la décision politique, même si la philosophie de notre proposition est différente de celle qui inspire le système actuel : d'un côté, la promotion d'une égalité des chances centrée sur les jeunes, de l'autre le soutien aux familles assorti d'un mécanisme redistributif.

Concernant les effets redistributifs entre ménages, il convient d'attirer l'attention sur un point méthodologique. La comparaison instantanée entre la situation d'un ménage telle qu'elle résulte des dispositions actuelles et celle qui découlerait du cadre ici proposé peut être instructive, elle est toutefois de portée limitée.

Pour apprécier les effets réels du passage du système actuel à notre proposition, il est nécessaire d'appréhender les transferts opérés sur la totalité de la période pendant laquelle ils sont susceptibles d'intervenir, autrement dit sur le cycle de vie du ménage. Toute approche instantanée, consistant à comparer en termes de transferts financiers le remplacement du système actuel d'aide aux familles et aux jeunes (prestations familiales, aides fiscales, supplément familial de traitement, bourses d'enseignement supérieur) par une allocation de formation versée à partir de 18 ans à tout jeune engagé dans un parcours d'éducation et de formation, est forcément partielle. Elle l'est doublement, d'une part parce qu'elle ne prend pas en compte l'ensemble des effets produits dans le temps par la substitution d'un système à l'autre, mais aussi parce que la proposition ne se limite pas à une allocation de formation mais consiste aussi dans un droit à l'expérience professionnelle, générateur de revenus pour le jeune.

Le système actuel d'aide aux familles a, on le sait, un profil de courbe en U. L'aide publique est importante pour les ménages à bas revenu qui, dès lors

qu'un enfant est étudiant, bénéficient de bourses à taux plein, en particulier pour les ménages comportant trois enfants ou plus, bénéficiaires du complément familial. Elle est significative aussi pour les ménages à haut revenu qui, à partir du troisième enfant, bénéficient des prestations familiales et du quotient familial à taux plein (une demi-part pour les deux premiers enfants et une part pour le troisième) et, par ailleurs, pour les ménages qui, relevant de la fonction publique, bénéficient dès le deuxième enfant d'un supplément familial de traitement proportionnel au salaire.

Le versement d'une allocation de formation uniforme favorise les couches moyennes, mais il est aussi favorable - il faut le souligner avec force - pour les familles Rmistes dont un enfant est bénéficiaire d'une bourse de l'enseignement supérieur. Aujourd'hui, dans ce cas, la bourse d'étude est prise en compte dans le calcul du RMI et vient réduire en conséquence le montant de cette allocation¹. Dans notre proposition, le jeune ayant un droit propre, l'allocation de formation ne serait pas prise en compte dans le calcul du RMI.

En revanche, quand on opère une comparaison instantanée, ce versement semble moins favorable et peut même, dans certaines configurations, être défavorable aux ménages qui bénéficient le plus, dans le système actuel, des divers transferts. Il apparaîtrait sans doute plus favorable à ces mêmes ménages si l'on se situait dans une approche diachronique et que l'on intègre dans le calcul les incidences sur leur budget du droit à l'expérience professionnelle, source de revenu pour les jeunes qui en bénéficieront. Une expertise plus approfondie sera nécessaire. Elle pourrait notamment conduire à fixer le montant de l'allocation de formation à un niveau plus élevé que celui qui est suggéré dans le chapitre III.

- Accompagner le passage vers le logement indépendant

Un dernier point doit enfin être abordé, celui des conséquences de l'application du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie sur la décohabitation.

Il est d'ores et déjà prévisible que l'instauration de ce nouveau cadre que constitue de droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie aura des incidences non négligeables dans le domaine de l'accès des jeunes adultes

(1) Certains médias ont dénoncé cette situation pour le moins discriminatoire qui dissuade des enfants de Rmistes d'entreprendre des études supérieures, cf. notamment « *Le Figaro* » du 20/10/2000.

au logement. On peut en effet penser que le versement d'une allocation de formation comme la mise en œuvre du droit à l'expérience professionnelle sont de nature à favoriser une accélération du processus de décohabitation et à amplifier la demande de logements.

D'une manière générale, l'économie d'ensemble du cadre prospectif proposé ne remet pas en cause les principes d'attribution actuels des aides au logement auxquelles les jeunes majeurs ont dès à présent accès dans des conditions de droit commun. Ces aides au logement représentent un volet important des revenus de transfert auxquels les jeunes ont accès. On rappellera qu'en décembre 1998, 31 % des allocataires des aides au logement ont moins de 30 ans. Concernant les masses versées sur l'année (ALS, APL et ALF confondues), les jeunes de moins de 30 ans ont perçu environ 26 % des masses financières annuelles versées au titre des aides au logement, soit environ 19 milliards de francs sur un total de 72 milliards (ces 19 milliards de francs se répartissent en 9,4 milliards pour les moins de 25 ans et 9,6 milliards pour les 25-29 ans) ¹. Dans notre proposition, l'aide au logement, qui est actuellement de l'ordre de 1 100 francs mensuels en moyenne, viendrait, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, s'ajouter à l'allocation de formation ou au revenu d'activité selon les cas.

Le volet « allocations de logement » de ces aides soulève cependant une série de questions sur lesquelles il convient de s'arrêter.

La première concerne la situation des jeunes qui choisiraient de continuer à cohabiter avec leurs familles. Dans ce cas, deux options paraissent a priori envisageables. L'une consisterait à estimer opportun que ces jeunes continuent à être pris en compte dans le calcul de l'allocation de logement de leurs parents, ce qui aboutirait à restreindre la portée de la novation proposée. Dans notre proposition, rappelons que le jeune n'est plus à charge de sa famille, il fait sa propre déclaration d'impôts, même si ses ressources propres, hors revenus de transfert, sont faibles voire inexistantes. Une telle option amènerait à remettre en cause ce nouveau statut fiscal du jeune. Une autre solution prônée par certains membres de la commission, l'UNAF en particulier, serait davantage en cohérence avec l'affirmation de droits propres pour les jeunes majeurs, tout en préservant les liens familiaux. Elle consisterait à admettre le principe d'une double allocation. Les modalités des allocations respectives du jeune et de ses parents devraient alors être révisées en conséquence. Cette option soulève cependant un certain nombre de difficultés techniques, notamment en termes de

(1) Source : CNAF, 2000.

gestion. Ces options - ou d'autres - mériteront d'être davantage instruites, dans le prolongement des travaux de la commission.

La seconde question relative aux allocations de logement a été évoquée dans le chapitre II : elle concerne les effets d'aubaine dont bénéficient certains étudiants (et leurs familles) à travers l'ALS. À défaut d'une réforme générale du système d'aides au logement que la commission « Jeunes et politiques publiques » n'avait pas vocation à examiner, notre proposition tend à maintenir les conditions d'attribution de l'ALS en l'état, sauf sur un point non négligeable : du fait que le jeune majeur constituerait un foyer fiscal autonome, la suppression consécutive des aides fiscales dont il faisait bénéficier sa famille, soit par le biais du quotient familial, soit par le versement d'une pension alimentaire, serait sans doute de nature à réduire les effets d'aubaine attachés à l'attribution de l'ALS, justement dénoncés.

Au-delà de cet aspect, il serait peut-être judicieux de rétablir une certaine équité dans le versement de l'allocation de logement entre étudiants et jeunes actifs. Il serait ainsi particulièrement opportun d'envisager, à court terme, de réviser le système d'évaluation des ressources des jeunes travailleurs en situation précaire (y compris lorsqu'ils sont salariés de la fonction publique), non plus de manière forfaitaire sur 12 mois, voire 9 mois, mais en tenant compte de la variabilité de leurs revenus. En outre, la création d'une aide « coup de pouce » pour les jeunes ayant obtenu un premier emploi constituerait un accompagnement significatif de l'accès de ces jeunes à l'indépendance en matière de logement.

Cette considération doit amener à réfléchir de manière plus large sur le rôle que joue le logement dans le processus d'autonomisation. « *Comment faire pour que le logement, « point fixe » d'un monde incertain, quant à l'emploi notamment, soit pour le jeune son premier lieu de stabilité ?* » s'interrogeait l'UNAF dans le cadre de nos travaux.

L'État a ainsi une opportunité pour afficher clairement sa volonté d'agir en faveur de l'autonomisation des jeunes.

Son action peut comporter plusieurs volets et aller bien au-delà des allocations. Dès lors que la logique qui préside à notre proposition est bien d'inscrire la construction et la sécurisation des parcours des jeunes dans le droit commun, la spécificité vis-à-vis des jeunes, des « débutants », d'une politique publique du logement, consisterait dans l'accompagnement du « passage vers le logement indépendant ». Plusieurs orientations pourraient être envisagées dans une telle perspective.

En tout premier lieu, la solvabilisation des jeunes - et par là même la sécurisation de leurs parcours - pourrait être pensée (au-delà du 1 % logement, du Fonds social pour le logement et du Fonds d'aide aux jeunes) à travers un dispositif généralisé de mutualisation pour l'accès et le maintien dans le logement. Ce dispositif pourrait être financé par une contribution des jeunes eux-mêmes, les intérêts générés par les cautions, le 1 %, etc. Il viserait à aider les jeunes disposant de ressources faibles ayant à faire face, pour une durée limitée, aux frais d'agence et aux dépôts de garantie, et comprendrait une garantie « impayés de loyers ». Une déclinaison particulière de ce dispositif pourrait être envisagée pour le premier logement.

S'agissant des produits proposés dans l'offre actuelle de logement, il serait temps d'en diversifier davantage la gamme : un effort d'innovation en matière de premier logement (« logement tout près ou tout prêt ») s'impose, tout comme un effort d'adaptation aux demandes des jeunes (développement de petits logements à loyer accessible, évolution du parc de logements collectifs, croissance de l'offre de meublés, etc.). Cet effort devrait s'accompagner d'un assouplissement des réglementations et des modes de gestion de cette offre différenciée : action incitative auprès des bailleurs pour faire « admettre » le logement transitoire, autorisation de la double domiciliation temporaire par exemple ou encore articulation des aides au logement et des aides au transport, raccourcissement des délais d'accès au logement social, etc. Il conviendra enfin de répondre aussi aux besoins spécifiques des jeunes fortement désocialisés en concevant des formes d'habitat adaptés qui faciliteraient l'accompagnement social destiné notamment à leur permettre l'accès à un logement indépendant.

Les réflexions à conduire comme les actions à entreprendre pour la mise en œuvre des pistes qui ne sont ici qu'esquissées supposent, enfin, d'inscrire explicitement la question du logement des jeunes dans les priorités de la politique nationale comme dans les politiques locales et territoriales. Cette question devrait en particulier être traitée dans le cadre des instances existantes liées soit à la politique de l'habitat (programme local de l'habitat, conférence intercommunale de l'habitat), soit aux politiques de développement territorial et notamment à la politique de la ville. Complémentairement, il serait nécessaire de prévoir le renforcement des structures du type des Comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ) pouvant aider les jeunes à construire leur projet de logement. Enfin, de façon plus générale, il serait utile d'élargir et

d'améliorer la diffusion de l'information sur l'accès au logement et les aides existantes¹ dans tous les réseaux accueillant des jeunes.

Ces quelques pistes d'action dans le domaine du logement trouvent toute leur cohérence dans le cadre prospectif proposé, elles constitueraient un signe supplémentaire et significatif de la volonté de la société d'investir dans la jeunesse, dans l'accueil des générations futures. Elles contribueraient à ce que la politique du logement comporte, elle aussi, une dimension générationnelle que les évolutions de la société justifieront de plus en plus.

2.2. Une nouvelle donne pour l'émancipation des jeunes, pour les relations familiales

Proposer un cadre prospectif incluant d'importantes novations sur plusieurs volets, c'est inviter à reprendre des débats maintes fois ébauchés tout au long des vingt-cinq dernières années et le plus souvent hâtivement clos, la prégnance des problèmes à traiter ici et maintenant faisant privilégier le présent à l'avenir. Le contexte n'a jamais été aussi favorable à la reprise de ces débats, auxquels les propositions issues des travaux de la commission « Jeunes et politiques publiques » ont vocation à apporter une dimension renouvelée.

Ce cadre est, en particulier, porteur d'une nouvelle donne en ce qui concerne l'émancipation des jeunes et, partant, l'évolution des relations entre les jeunes et leurs familles.

2.2.1. Indépendance et autonomie des jeunes, faux débats, vraies perspectives

La problématique indépendance/autonomie, comme on l'a vu, structure fortement le débat relatif à l'évolution du système d'aide aux familles et aux jeunes. Il est important de redire ici combien ces deux notions, malgré leurs interactions fortes, n'ont pas le même sens et ne doivent pas être confondues.

La question des ressources des jeunes renvoie d'abord à celle de leur indépendance financière. Le cadre prospectif proposé ne manquera sans doute pas de faire surgir une première série d'objections relatives aux difficultés que

(1) Y compris celles relevant du 1 %, encore passablement méconnues des salariés auxquelles elles s'adressent, et qui comprennent désormais des aides spécifiques pour les jeunes locataires, notamment sous forme d'avances sans intérêts pour le paiement des cautions et dépôts de garantie exigés par les bailleurs.

pourrait avoir une fraction des jeunes à gérer cette indépendance financière. En d'autres termes, peut-on être réellement responsable quand les ressources dont on dispose ne sont pas le fruit du travail mais résultent de transferts, qu'ils soient familiaux ou publics ?

Ce doute sur les capacités de certains jeunes en la matière est récurrent, il renvoie à une représentation de ces jeunes comme immatures, immaturité qui n'est pas sans lien avec l'idée d'une autonomie « imparfaite ». Ces difficultés sont sans doute réelles, mais elles sont largement le produit de la période, marquée par une exacerbation de la consommation qui, à bien des égards, participe pour certains (jeunes ou non...) à la construction de l'identité et à des formes de déresponsabilisation, d'infantilisation. Il y a là un réel enjeu éducatif contemporain qui devra être mieux pris en compte par les pouvoirs publics.

On notera cependant que la question n'est en général posée ni pour les jeunes dont les ressources proviennent de leur travail, quel que soit leur âge (et, au demeurant, quels que soient la nature de ce travail et le montant de ces ressources), ni pour les jeunes qui bénéficient de bourses ou d'aides au logement, même si aujourd'hui nombre d'entre eux sont sans doute peu préparés à assumer leur indépendance financière.

Depuis 1974, en France, l'âge de la majorité civile est de 18 ans, âge qui est retenu désormais par tous les pays européens et la plupart des pays occidentaux. À cet âge, l'exercice du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, et les modalités retenues pour permettre aux jeunes d'exercer pleinement ce droit comme un droit individuel, s'inscrivent clairement dans la perspective de conforter l'implication responsable des jeunes majeurs dans la conduite de leur propre vie.

Une autre série d'objections susceptibles d'être formulées tiendrait au fait que nos propositions pourraient remettre en cause les relations parents-enfants et le rôle de la famille en contribuant à conférer aux jeunes, au contraire, une trop grande « autonomie ».

Ce serait ainsi oublier que les relations entre parents et enfants, quel que soit l'âge des enfants, sont d'abord des liens de filiation, qui obéissent à des mécanismes autres que ceux de la « solidarité ». Le versement au jeune majeur d'une allocation de formation ne signifie pas la rupture de ces liens, comme il ne met pas fin à la possibilité pour la famille de continuer à apporter son aide propre, selon sa capacité à le faire. L'autonomisation des jeunes majeurs n'interdit au demeurant pas la prise en compte des transferts entre foyers fiscaux (parents-enfants).

La philosophie de la proposition est bien, on l'aura compris, d'actualiser la politique d'aide aux familles, en particulier de soutenir celles-ci dans la période de l'enfance et de l'adolescence où se joue la socialisation primaire et a contrario de desserrer l'étau financier qui pèse sur les familles dans une phase de la vie des enfants où les charges pour les familles sont les plus lourdes.

2.2.2. *De la « familialisation » de la jeunesse à l'investissement dans les nouvelles générations*

On pourra sans doute être tenté de lire, dans le nouveau cadre proposé, le glissement de la dépendance financière actuelle des jeunes à l'égard de la famille (favorisée, comme on l'a vu, par le système public d'aides) à une forme nouvelle de dépendance des jeunes à l'égard de l'État. En d'autres termes, on passerait d'une « solidarité privée » à une « solidarité publique ». Cette lecture ne nous paraît pas adéquate pour plusieurs raisons.

D'abord, l'utilisation du terme de solidarité paraît trop extensive. Peut-on qualifier de « solidarité privée » ce qui se joue au sein de la famille, alors qu'il s'agit d'interactions et d'échanges qui participent du « faire famille » ? Doit-on considérer comme la « solidarité publique » les transferts qui sont destinés à l'investissement éducatif de la collectivité ? Si tel était le cas, on devrait assimiler le budget de l'Éducation nationale à un vaste système de solidarité. Est-on prêt à franchir ce pas ?

Ensuite, très explicitement, les analyses qu'a faites la commission comme les propositions qui sont formulées sur leur base amènent à ne pas raisonner en termes de solidarité, et donc de redistribution, mais bien d'investissement collectif dans l'avenir.

Enfin, ne se situant pas dans le registre de la solidarité, le cadre prospectif propose de ne pas référer les interventions publiques destinées à appuyer les jeunes dans leur démarche de formation, d'entrée dans l'emploi, aux ressources de leurs parents.

Suggérer de telles propositions signifie que ces interventions publiques en direction des jeunes participent - au premier chef - de l'investissement de la collectivité en faveur des jeunes générations, et non des préoccupations de redistribution verticale entre catégories sociales, de compensation des inégalités, de lutte contre la pauvreté.

Qu'on ne se méprenne pas sur la portée de ces propos. Les débats de la commission ont fortement souligné que la question des inégalités constituait un

défi majeur des sociétés contemporaines. En revanche, si la réduction des inégalités sociales reste une priorité, elle doit sans doute être recherchée avant tout à travers la lutte contre le chômage et la précarité et par le moyen de l'évolution de la fiscalité.

Pour autant, les propositions du présent rapport qui tendent à renforcer et à reconfigurer l'investissement éducatif public ne sont pas étrangères à des préoccupations de lutte contre les inégalités. D'une certaine manière, à l'instar des allocations familiales, le cadre prospectif se place aussi dans une logique de redistribution horizontale. Il opère toutefois un déplacement en la matière, il ne s'agit plus ici de mettre toutes les familles au même niveau par rapport à leurs responsabilités éducatives mais de mettre les jeunes au même niveau quant à la construction de leurs trajectoires.

Ce déplacement n'est pas qu'un déplacement de cible, il consiste dans le passage d'un système de transferts sociaux à un autre type de politique, à la fois générationnelle et intergénérationnelle : l'investissement public en faveur de l'éducation et de la formation à tous les âges de la vie.

Cet investissement doit être organisé de manière telle qu'il ouvre à tout jeune la possibilité effective de choisir entre diverses stratégies possibles d'implication. Prenant acte des inégalités sociales et culturelles très fortes, l'intention est ici clairement de promouvoir une égalité des chances plus grande et de favoriser des comportements de responsabilité et d'implication chez les jeunes, en traduisant l'investissement de la collectivité par un droit individuel.

Le volume et les modalités de cet investissement public renverront ainsi plus explicitement aux arbitrages collectifs assurant l'organisation de la succession des générations dans l'allocation des dépenses publiques. D'une certaine manière, c'est bien, implicitement, ce type de choix qui est fait quand le Parlement arrête le budget de l'Éducation nationale ou les crédits du programme « Nouveaux services, emplois-jeunes »...

Il convient à cet égard de souligner que les débats qui ont eu lieu au sein de la commission ont souligné les risques de penser cet investissement collectif comme la recherche d'une « équité », encore moins d'un traitement égalitaire entre les générations, qui aboutirait - de façon instantanée - à « déshabiller Pierre pour habiller Paul », à diminuer les droits des uns pour renforcer ceux des autres.

Cet investissement collectif traduit la prise de conscience du devoir et de la nécessité d'investir dans les générations montantes et futures pour perpétuer la

chaîne générationnelle, pour favoriser la reproduction et le changement de la société. À travers l'optimisation des conditions dans lesquelles les jeunes générations pourront effectuer des choix, maîtriser leur devenir et celui de leurs successeurs, le cadre prospectif proposé répond à la préoccupation d'inscrire l'amélioration de l'égalité des chances dans une dynamique inter-générationnelle.

Les axes de réforme proposés apparaissent ainsi comme particulièrement favorable à la poursuite d'objectifs étroitement articulés : investissement individuel et collectif dans l'avenir, égalité des chances, autonomisation des jeunes et refondation des liens privés entre les jeunes et leurs familles, desserrés de la pression d'une forte dépendance financière.

Chapitre VII

Jeunes et institutions : mettre en capacité d'agir

Le droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie ne prendra sa pleine dimension que s'il s'inscrit aussi dans des formes collectives de mise en œuvre. Il ne correspond pas, tel que nous en avons défini les contours, à un droit spécifique pour les jeunes, pour la jeunesse. Cependant, les modalités retenues en font un cadre organisateur, instituant, pour la période de jeunesse. Elles opèrent en la matière une rupture avec les représentations actuelles et les choix collectifs qui les sous-tendent ou les traduisent en proposant de placer les réponses de la société à la « question jeune » dans une perspective d'investissement collectif dans l'avenir et d'organisation de la succession des générations, tournant ainsi le dos à la tentation de faire de la jeunesse une catégorie à part.

La prégnance croissante des institutions dans la vie des jeunes, dans la structuration de la jeunesse s'accompagne de relations souvent problématiques entre les jeunes et les institutions. Là comme dans bien des domaines, les jeunes sont une plaque sensible de questions plus générales. Nombre d'institutions dont la configuration, les missions, la culture ont été « construites » à une autre étape du développement de notre société ont des difficultés à se repositionner face à de nouveaux défis.

Dès lors, leur fonction organisatrice dans la société s'émousse, leur légitimité que l'on pensait aller de soi est contestée. Comme l'a mis clairement en évidence François Dubet, elles ont à se légitimer en permanence au travers de ce qu'elles produisent, comme aussi désormais au travers de l'évaluation des résultats, des effets de leur action. Les résistances multiples à l'évaluation montrent que cette nécessité contemporaine est encore loin d'être assumée, sans crainte, par les institutions et leurs agents. Dès lors, le cadre instituant pour la période de jeunesse que constitue le droit individuel n'aura toute sa portée que s'il sert de support à des stratégies de changement ambitieuses.

C'est pourquoi il faut pointer ici un défi politique. « *Il y a aujourd'hui la nécessité pour les politiques de retrouver une légitimité. Ils ne pourront pas le faire en retrouvant une capacité à raconter des histoires, mais en proposant de travailler sérieusement à la question du partage du pouvoir* »¹. La crise de l'action publique ne vient pas seulement d'une carence des dispositifs mais aussi, plus fondamentalement, d'un manque de légitimité auquel il faut tenter de répondre. Le constat d'un déficit démocratique alimente à juste titre un éloge de la démocratie participative. L'enjeu est bien que chacun puisse participer activement à la construction démocratique, à son renouvellement et à son enrichissement.

Encore faut-il que l'appel à la citoyenneté ne se dilue pas dans un usage trop vague : les institutions ne sont pas intrinsèquement citoyennes, comme le sont les mobilisations et les actions qui sont imaginées collectivement par ceux qui se manifestent sur la scène publique. Toutefois si le civisme n'est pas un produit direct des politiques publiques, celles-ci peuvent dans une certaine mesure instituer un cadre dans lequel une action civique est possible. Les institutions ne se substituent pas au civisme mais elles peuvent l'impulser. C'est à la fois la limite et l'enjeu du discours sur la participation quand il vient de l'administration.

La participation est, avant tout, affaire d'appartenance et de mobilisation politique. Notre proposition d'un droit égal et inconditionnel pour tous veut surtout affirmer un projet d'inclusion, avant tout appel au civisme ou à la participation. En dessinant un projet collectif qui s'adresse à tous, notre proposition affirme tout d'abord une appartenance de chaque jeune à la collectivité, appartenance qui n'a pas besoin d'être attestée par une participation préalable, mais qui permet celle-ci et lui donne sens, en favorisant son implication. C'est dans le cadre d'une communauté d'appartenance acceptée, reconnue et crédible que le discours de l'engagement civique prend sa pertinence.

La participation procède avant tout d'une logique politique relative à la transformation de la nature du pouvoir d'une part et à la démocratisation des institutions d'autre part. La référence à la participation, comme le souligne Bernard Roudet, « *témoigne alors d'une volonté de produire autrement des politiques publiques, d'infléchir les comportements des agents des services de l'État, d'ouvrir des institutions sur leur environnement social, d'associer les*

(1) Joël Roman, « *Une société citoyenne* », dans l'ouvrage collectif : « *Quelle démocratie, quelle citoyenneté ?* », Les Éditions de l'Atelier, 1995.

*publics à la mise en œuvre des interventions les concernant et donc de démocratiser l'action publique dans le sens d'un réel partenariat avec les usagers. Il y a là une volonté de promouvoir une approche politique, au sens large, de l'action publique »*¹. On peut ici souligner l'intérêt des initiatives qui témoignent que les institutions, les professionnels et les citoyens sont en recherche d'éléments de compréhension des problèmes qu'ils ont à traiter, recherche de manières d'agir plus pertinentes et plus efficaces, recherche aussi pour donner du sens aux missions qui leur sont confiées. Sur un autre registre que celui des chercheurs, les promoteurs de ces initiatives et de ces démarches participent à la production de connaissance, de savoir, de savoir-faire, de nouvelles compétences collectives, illustrant que la participation peut aussi relever de l'acte éducatif, comme l'a montré Bernard Roudet.

Les travaux de la commission ont été largement alimentés, directement et indirectement, par ces initiatives et ces démarches au travers desquelles un effort partagé est déployé pour que les institutions participent du changement dans le même temps qu'elles mettent les individus, les citoyens en capacité d'agir. Directement à travers les membres de la commission qui ont été mobilisés pour sélectionner, chacun dans son réseau, trois initiatives qui leur semblaient particulièrement révélatrices de cet effort de recherche et d'innovation dans le champ de la jeunesse², indirectement à travers la mobilisation continue, au sein de chaque formation de travail, des publications relatives à ces initiatives ainsi qu'à travers l'audition de nombreux praticiens.

Parce que nous sommes convaincus que les réformes nécessaires des institutions ne sauraient résulter de la seule accumulation d'initiatives et de démarches, quelle qu'en soit la pertinence, mais que ces initiatives et ces démarches sont essentielles pour l'élaboration comme pour la mise en œuvre de ces stratégies de changement, il est apparu utile de proposer quelques enseignements tirés des matériaux que nous avons ainsi mobilisés.

Dans un premier temps, nous nous attacherons aux éclairages qu'apportent ces démarches au regard de l'enjeu d'importance que constituent la recherche et la promotion de nouvelles relations entre jeunes et institutions. Au risque

(1) Bernard Roudet, intervention au séminaire « L'éducation et la formation tout au long de la vie pour une citoyenneté active », Commission européenne, Bruxelles, 28 juin 2000.

(2) Ont été ainsi recueillies et analysées, avec le concours de l'Association d'étude et de recherche « Économie et humanisme », près de deux cents actions locales conduites en direction de la jeunesse.

d'énoncer des évidences, nous serons amenés à souligner que l'éducation suppose, de la part des professionnels qui en ont la charge, une posture d'adulte. Cette posture d'adulte ne peut pas être qu'individuelle, elle doit aussi s'inscrire dans un cadre collectif qui organise la place de tous les acteurs de la communauté éducative (*point 1*).

La responsabilité de la collectivité dans les enjeux éducatifs implique de rendre cohérente l'interaction d'institutions multiples. La recherche de cette convergence ne saurait en la matière se satisfaire de procédures de coordination, de partenariat ; elle implique un projet collectif qui mette en sens l'intervention de l'ensemble des institutions tout en permettant à celles-ci de se repositionner dans leur compétence propre. Les démarches entreprises par les collectivités territoriales, telle que celle des « villes éducatrices », ouvrent des perspectives nouvelles pour que l'éducation trouve toute sa place dans les dynamiques de développement, dans les projets de territoire (*point 2*).

Dans un dernier temps, nous aborderons le volet des jeunes comme acteurs du changement. Les jeunes sont acteurs du changement plus qu'on ne le reconnaît. Comment interpréter dès lors le fait que cette compétence soit si peu mobilisée dans les organisations qui ont vocation à participer à la conduite du changement ? L'institution d'un droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie a aussi pour ambition d'inscrire une dynamique de valorisation des ressources et des compétences de chacun pour le profit de tous dans la durée (*point 3*).

1. Promouvoir de nouvelles relations entre jeunes et institutions

1.1. Des professionnels adultes mieux assurés dans leur mission éducative

En 1994, le Commissariat général du Plan a animé une réflexion interministérielle sur le thème « Jeunes et politiques d'insertion », dont l'objet était de mettre au jour les écarts qui pouvaient exister entre d'une part, les perceptions des jeunes et de leurs problèmes qui fondent les politiques publiques d'insertion et d'autre part, les perceptions des jeunes et de leurs problèmes que construisent les acteurs locaux de ces politiques à travers leurs actions quotidiennes. La méthode retenue dans le cadre de cette opération a été de demander à dix groupes locaux, constitués de professionnels appartenant à diverses institutions, d'évaluer chacun cinq opérations locales considérées

comme des succès ou des échecs. Ces analyses ont fait ensuite l'objet d'échanges à l'occasion de séminaires nationaux.

Parmi les enseignements qu'a apportés cette opération, il en est un qui est particulièrement instructif. La caractéristique commune des opérations reconnues comme réussies est qu'elles reposaient toutes sur l'organisation d'une relation forte entre un ou plusieurs professionnels adultes et les jeunes engagés dans l'opération. Les professionnels avaient dans tous les cas réinterprété des mesures multiples (stages de formation, opérations « été jeunes », missions humanitaires...) au-delà de leurs objectifs explicites (la formation, l'éloignement des jeunes du quartier...) comme le support d'un dispositif éducatif, c'est-à-dire d'un dispositif qui organise la possibilité d'une relation éducative, d'un engagement responsable d'un ou de plusieurs adultes vis-à-vis d'un groupe de jeunes. Cette réinterprétation supposait de faire un pas de côté par rapport aux modes de désignation des jeunes retenus par ces diverses mesures, en termes d'attributs (âge, niveau de qualification, antécédents judiciaires...) pour les considérer comme des jeunes référés à leur histoire singulière, à leur relations familiales, à leurs relations dans leurs quartiers. Elle supposait aussi que les promoteurs de ces démarches procèdent à d'incessants bricolages institutionnels et financiers pour donner à celles-ci une continuité et une durée sans laquelle l'action éducative n'a pas de portée.

À l'instar de l'école, l'action socio-culturelle et sportive, la protection judiciaire de la jeunesse, pour partie le travail social, ont été conçus comme des dispositifs éducatifs, alors que tel n'est pas le cas, loin de là, des politiques d'insertion. À travers leurs multiples dispositifs, leurs formes de ciblage, leurs objectifs explicites et légitimes, ces politiques sont davantage référées au symptôme à traiter - le chômage, la violence - qu'à la question de l'éducation.

Le droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, l'obligation éducative participent d'une ambition, celle de relever les défis de l'entrée dans la société de la connaissance, qui sont d'abord d'ordre culturel et démocratique. Si l'éducation doit retrouver une place privilégiée dans les politiques publiques conduites en direction des enfants, des adolescents, des jeunes, tout ne relève pas pour autant de l'éducation. Il y aurait en effet un risque à donner à l'éducation une acception tellement large qu'on aboutirait à sa dissolution, à nier les spécificités des pratiques éducatives.

L'éducation est une relation. Elle suppose la rencontre entre un projet de transmission et une capacité d'appropriation. C'est pourquoi la transmission n'est pas un déversoir : elle est un métabolisme. Elle repose sur une relation dissymétrique entre un adulte et un enfant, un adolescent, un jeune qui suppose

l'exercice et la reconnaissance d'une autorité. L'autorité qui élève, qui fait grandir. L'éducation est en effet une relation en construction, un lien qui suppose de la durée : elle prend du temps, elle suppose des étapes, des objectifs relatifs. Elle vise à accompagner l'enfant, l'adolescent, le jeune dans le processus long de la construction de soi et d'une capacité originale à être au monde.

La relation éducative suppose la continuité, la durée et la cohérence.

En ce sens, l'éducation ne saurait être réduite ni à la transmission des connaissances, ni au simple apprentissage des normes et des règles. Elle ne relève pas de la satisfaction des besoins d'un « usager ». Elle est forcément projet, tout acte éducatif reposant sur le postulat d'un mouvement d'émancipation de la personne éduquée : l'éducateur ne peut s'engager dans cette relation sans avoir une représentation de l'avenir.

On ne saurait méconnaître la difficulté de l'éducation dans une société où est posée plus largement la question de l'autorité. L'autorité n'a plus en effet la même évidence que par le passé, *« (elle) n'est plus seulement une donnée instituée qui précède le dispositif, la structure ou l'établissement, il s'agit d'une construction provisoire et instable, résultat d'une mise en œuvre collective »*¹.

Ainsi définie, l'éducation concorde bien avec la philosophie du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, qui suppose la rencontre d'une implication de l'individu dans sa démarche d'apprentissage et d'une organisation collective pour conférer à cette démarche toute sa dimension, tous ses effets. Pour autant, si la formation suppose des démarches pédagogiques, elle ne relève pas dans tous les cas et à tous les stades d'une action éducative.

De plus, les questions que se posent les jeunes par rapport à leur avenir, comme les questions qui se posent dans la conduite des politiques publiques en direction des jeunes, ne relèvent pas exclusivement, loin de là, de problèmes d'éducation, ce sont aussi des problèmes d'emploi, d'aspiration à la reconnaissance et à la dignité, d'appartenance, de ressources...

(1) Jean de Munck, in « Les métamorphoses de l'autorité », « Autrement », n° 198, octobre 2000.

1.2. Les conditions de réussite de la relation éducative

Mieux assurer les institutions et leurs personnels dans la mise en œuvre de leur mission éducative nous semble être un passage obligé pour retrouver une qualité de relations avec les jeunes, indispensable à la relation éducative.

S'il y a aujourd'hui des tensions avérées et parfois paroxystiques entre des jeunes et des institutions, il ne faut toutefois pas méconnaître que les jeunes dans leur ensemble n'ont pas une perception négative, loin de là, des institutions éducatives et, plus largement, des institutions publiques. Pour autant, c'est bien dans une démarche plus globale de transformation des institutions que pourront être mieux prises en compte les situations les plus critiques.

Si l'éducation est une relation, celle-ci ne se résume cependant pas à un face à face : elle n'est possible que quand une institution lui donne une signification. C'est pourquoi les pratiques éducatives conduites par des professionnels ont besoin de cadres qui donnent consistance à la communauté éducative en l'organisant.

1.2.1. L'actualisation des missions des institutions

La première condition de réussite de la relation éducative est d'actualiser les missions que la loi confère aux institutions publiques intervenant en direction des jeunes. La confusion actuelle de celles-ci, l'incertitude qui en résulte pour les agents des institutions publiques doivent d'évidence être levées. Pour autant, la définition de ces missions n'est pas intangible : le développement de l'évaluation des politiques publiques peut fortement contribuer à leur actualisation. La question en effet n'est pas tant celle d'un retour aux missions traditionnelles des institutions publiques que de la redéfinition de leurs finalités eu égard aux enjeux posés par les mutations.

Prenons quelques exemples. Qu'est-ce qui fonde l'intervention publique en matière de santé dans la société du XXI^e siècle qui s'ouvre à nous : l'accès de tous aux soins ? la conception de la santé comme un capital à préserver ? Qu'est-ce qui légitime le savoir dans une « société apprenante » : la formation d'individus correspondant aux nouveaux besoins du système productif ? la construction d'une capacité réflexive ? Encore une fois, il est utile de souligner que le « problème » des politiques publiques n'est pas celui des outils, des techniques et des moyens mais celui du sens, du projet politique. Les institutions publiques agissant en direction des jeunes ne pourront se réinvestir dans leur mission éducative sans passer par la redéfinition de ces missions ;

c'est notamment à travers cette démarche de ré-énonciation qu'elles actualiseront leur légitimité, et recouvreront leur autorité.

*1.2.2. La démarche de projet : une illustration,
le projet d'établissement scolaire*

Cette actualisation des missions, bien qu'indispensable, n'est pas suffisante en soi. Il convient également, pour mieux assurer la relation éducative, que l'institution se dote d'un projet identifiable qui constitue la référence objective de l'action qu'elle poursuit. Il s'agit alors de conduire la démarche de projet à son terme, de faire du projet un engagement, engagement pour les membres de l'institution qui le produit, mais aussi engagement de l'institution vis-à-vis de son environnement.

Pour les établissements scolaires comme pour ceux de la protection judiciaire de la jeunesse, qui sont des éléments « d'organisations » institutionnelles plus larges, cela implique que le projet de l'établissement soit reconnu par celles-ci : à ce titre, il devra être pris en compte notamment dans les procédures d'évaluation que ces organisations mettent en œuvre afin d'en tirer les conséquences dans l'allocation des moyens attribués à chaque établissement.

Pour ces établissements, comme - plus largement - pour l'ensemble des institutions qui participent à l'obligation éducative, cela signifie que le projet doit être public, c'est-à-dire faire l'objet d'une publicité en direction de ceux qui ont intérêt à la qualité du projet, les familles, la collectivité territoriale, dans certains cas les entreprises. Cette publicité sera d'autant plus facile que ces catégories d'acteurs auront, en tant que de besoin, été parties prenantes à l'élaboration du projet. Mais rendre public le projet c'est aussi, pour l'institution qui en est l'initiatrice, accepter de rendre des comptes sur sa mise en œuvre. À l'évidence, la qualité et la rigueur des procédures d'évaluation deviennent déterminantes si l'on veut éviter qu'une telle perspective ne fasse basculer les institutions éducatives vers une logique de satisfaction des « usagers », méconnaissant par là que l'éducation est un projet et une ambition collective, que faire grandir un enfant, un adolescent, ce n'est pas satisfaire ses « besoins », c'est contribuer à ce qu'il acquiert son autonomie.

La qualité et la rigueur des procédures d'évaluation sont tout aussi indispensables pour que l'environnement local, au travers du regard qu'il portera sur ce que produit l'institution, reconnaisse que celle-ci est investie de missions qu'il n'a pas légitimité à contester, parce qu'elles procèdent de la loi. Telle est, au premier chef, la situation de l'institution scolaire.

L'institution scolaire, dans la logique de notre proposition, est appelée à évoluer : il est d'autant plus intéressant de signaler ce qui, dans l'école d'aujourd'hui, indique déjà que des évolutions sont à l'œuvre, témoignant de la prise de conscience, parfois trop circonscrite, des défis qui nous attendent.

Pendant longtemps, l'école a été une institution dont la légitimité n'était aucunement mise en question. Adulte et enfant, en revêtant la même blouse, devenaient maître et élève. Le port de la même blouse n'était pas seulement la manifestation d'une abolition des différences d'origine sociale, il était aussi le symbole d'une adhésion à des règles du jeu qui n'avaient pas besoin d'être explicitées. Tel n'est plus le cas aujourd'hui, les maîtres ne portent plus de blouse et si les enfants, les adolescents adoptent des « uniformes », ce n'est pas ceux que leur impose l'institution mais ceux que leur propose le marché, et qui marquent leur appartenance à une génération, à une époque.

Les missions et les objectifs de l'institution scolaire se sont multipliés, ainsi que les attentes des familles et des jeunes. En rentrant à l'école, un jeune n'est pas seulement un « élève », il reste un « jeune ». L'école ne peut plus faire l'économie de se demander comment construire et garantir la qualité de la relation éducative.

Les démarches de projets d'établissement apparaissent bien comme une manière de répondre à ce défi, en donnant un fondement explicite à la communauté éducative. Telle est bien une des ambitions de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 qui fait obligation à chaque établissement d'élaborer un projet propre qui puisse traduire l'espace d'autonomie indispensable aux acteurs du système éducatif pour adapter leurs actions aux réalités de terrain et qui soit un instrument de cohérence, tant à l'intérieur des établissements qu'au niveau du réseau éducatif, comme aussi pour assurer les relations avec les différents partenaires extérieurs au système éducatif.

Élaborer et mettre en œuvre des projets d'établissement constitue en soi une véritable révolution culturelle, qui forcément ne peut produire tous ses effets qu'à long terme, que dans la durée. Si nombre de projets d'établissement peuvent apparaître comme encore trop formels, la portée d'une telle démarche a montré sa pertinence et son efficacité dans nombre d'établissements qui connaissaient des situations critiques, parfois extrêmes. La restitution des relations qui sont faites de ces initiatives fait apparaître que dans la majorité des cas la démarche de projet a été utilisée comme un véritable moyen de donner un fondement explicite à la communauté éducative, positionnant chacun des membres de cette communauté, conseil d'administration, direction, enseignants, parents, élèves dans ses droits et ses devoirs, dans ses responsabilités. Le plus

souvent, le projet d'établissement comporte l'édiction d'un règlement intérieur qui s'impose à tous ces acteurs.

Jean-Louis Derouet, dans un article récent ¹, suggère un approfondissement de la notion de projet d'établissement, qui est la condition pour que les acteurs puissent mettre en œuvre leurs compétences politiques et reconstruire le lien entre l'action quotidienne et les principes. Il est nécessaire, selon lui, que dans ce cadre le débat permette d'aborder les problèmes de fond, c'est-à-dire les problèmes des contenus enseignés, « *non pour remettre en cause le principe des programmes nationaux mais pour rendre public le débat sur les adaptations locales qui sont nécessaires et qui s'assouplissent déjà de façon individuelle et clandestine* ».

En mettant en forme à travers le projet d'établissement les fondements de la communauté éducative, on contribue à donner un point d'appui collectif à l'autorité qui est au cœur de l'acte éducatif, pour les enseignants comme pour les parents. C'est bien la raison pour laquelle une attention particulière doit être apportée aux relations entre parents et enseignants, dans les conseils d'école, d'établissement comme à l'occasion des rencontres entre enseignants et familles. En donnant tout son sens politique au projet d'établissement élaboré avec les représentants des parents, on progresse dans la reconnaissance qu'ils sont membres à part entière de la communauté éducative. Les conditions mêmes des rencontres entre enseignants et parents doivent, de la même manière, faire l'objet d'améliorations significatives (cf. chapitres V et VI).

1.2.3. *Le recrutement et la gestion des agents des institutions*

Le succès reconnu, y compris dans des situations critiques, de la démarche de projet d'établissement s'accompagne cependant encore souvent du constat de sa fragilité, liée au fait qu'elle repose souvent sur l'engagement d'une personne - le directeur de l'établissement - ou sur un petit noyau de personnes.

Il s'agit là d'une réalité particulièrement préoccupante, car reconnaître que le projet qui a été énoncé, et dont la mise en œuvre a été engagée, peut se trouver remis en cause par le départ, ou l'arrivée, de tel ou tel membre de la communauté éducative, c'est reconnaître que cette communauté qui, précisément parce qu'elle est éducative, doit s'inscrire dans la continuité et le temps long, n'a pas la capacité d'assumer sa mission dans la durée. D'autres

(1) Jean-Louis Derouet, « *L'école en mutation* », « *Sciences humaines* », décembre 2000.

institutions qui, bien avant l'institution scolaire, avaient adopté des démarches de projet, comme la Jeunesse et les Sports, la protection judiciaire de la jeunesse ou le travail social dans nombre de ses segments, se trouvent confrontées à la même difficulté d'inscrire leur action dans la continuité.

À cet égard, la stabilisation des équipes éducatives, rassurante pour les élèves comme pour les enseignants, apparaît comme un ingrédient de la reconstruction d'une légitimité de l'institution. Quand certains établissements, en particulier dans les zones difficiles, voient une bonne part de l'effectif des enseignants changer à chaque rentrée scolaire, la continuité éducative n'est pas assurée.

C'est pourquoi la question de la gestion des personnels au sein des institutions qui participent directement ou indirectement à des missions éducatives (depuis le recrutement, l'affectation, jusqu'à l'animation quotidienne des équipes) est essentielle à la qualité de la relation éducative.

Doit-on accepter que les règles de recrutement et d'affectation de la Fonction publique aboutissent systématiquement à affecter les personnels nouvellement recrutés dans les sites les plus sensibles, dans les fonctions les plus exposées sans que cela corresponde à une stratégie concertée ? Doit-on accepter que les règles relatives à la mobilité empêchent toute possibilité d'inscrire des projets dans la continuité et la durée ? Doit-on accepter qu'au nom de leur statut des fonctionnaires puissent considérer que leur indépendance est incompatible avec la reconnaissance qu'ils participent à un projet collectif ? Doit-on accepter que des professionnels dont la difficulté de la mission est reconnue continuent à travailler dans des organisations qui ne prévoient aucun mode de gestion collective de ces difficultés ? Ainsi que le résumait le préfet de la région Île-de-France récemment : « *Aujourd'hui, la maîtrise des politiques de recrutement et l'évolution des territoires sont deux problèmes intrinsèquement liés* »¹.

Sur tous ces points, les débats sont aujourd'hui ouverts, il est indispensable qu'ils soient conduits à leur terme et qu'ils débouchent véritablement sur des réformes. Tous les professionnels savent qu'en la matière ils ont tout à gagner de se savoir mieux assurés dans l'exercice de leur responsabilité, parce que la responsabilité qu'ils assument s'inscrit dans une organisation collective mieux assurée elle-même de sa légitimité. Participant au premier rang à l'obligation éducative de la collectivité, désormais inscrite dans la perspective de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, leur propre formation

(1) Jean-Pierre Dupont, préfet de la région Île-de-France, « Résister à la fragmentation », « Esprit », mars-avril 1999.

initiale et continue, la valorisation de leurs compétences acquises par leur expérience dans et hors institution doivent contribuer à ces ambitions renouvelées.

1.3. Associer les jeunes au fonctionnement collectif des institutions

Le renforcement, l'enrichissement de la relation éducative supposent de la part des institutions qui accueillent des enfants, des adolescents et des jeunes, l'occasion de définir clairement non seulement les règles du jeu, mais aussi la place et le rôle des jeunes au sein de ces structures. Il s'agit de donner tout leur sens aux dispositifs et aux instances qui ont été spécifiquement mis en place pour assurer la « participation » des jeunes à la vie des structures.

Prendre au sérieux ces dispositifs et ces instances tout en en appréciant la nature effective et la portée réelle est une tâche délicate mais indispensable.

L'association des jeunes au fonctionnement collectif de l'institution scolaire en particulier est souvent présentée, et parfois vécue par les jeunes, comme relevant d'une pratique « démocratique ». Cette vision est quelque peu abusive : même si la participation des élèves à la vie de l'institution scolaire contribue incontestablement à l'apprentissage de l'implication responsable et peut être à cet égard considérée comme contribuant à une forme de démocratisation de la gestion des établissements, elle ne peut être assimilée à un processus de cogestion et encore moins d'autogestion par les élèves d'un cadre « instituant » fondé sur la relation d'autorité (au sens où nous avons défini celle-ci plus haut). Ceci n'exclut au demeurant pas d'associer les jeunes à l'actualisation des règles du jeu pour les impliquer dans la bonne marche de l'institution et faciliter ainsi l'adhésion des jeunes à ces règles et le respect de celles-ci.

De ce point de vue, il convient de s'interroger sur les démarches qui aboutissent à proposer, pour traiter des questions de violences scolaires, de s'appuyer sur des élèves-relais. Quelle que puisse être son efficacité immédiate, cette piste n'aboutit-elle pas à déporter sur des jeunes la responsabilité des adultes... ? Ne vide-t-elle pas de son sens le rôle de délégué de classe ? La confusion des rôles n'est pas de nature à rétablir un bon fonctionnement collectif des institutions.

Cette démarche soucieuse de la qualité de la relation éducative doit aussi permettre aux institutions qui sont confrontées à la violence de se donner les moyens de reprendre en charge des formes constructives de gestion des conflits, au lieu de participer aux stratégies d'esquive qui ne peuvent qu'accroître le désarroi des jeunes (cf. chapitre Premier). Cela suppose que les institutions ne puissent pas faire comme si elles ne devaient jamais avoir affaire à la violence.

Cela suppose aussi qu'elles tiennent un discours de réalité sur les violences et les risques comme l'a fait depuis quelque temps la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, créant ainsi une confiance dans l'authenticité du propos adulte et donc son autorité. Cela suppose enfin qu'elles aident les jeunes à sortir de l'enfermement dans des comportements récurrents en les aidant à passer de l'acte à la parole. La place de la parole et du langage dans les institutions - trop longtemps dévalorisée au nom d'une critique des « discours creux » - appelle de ce point de vue une réévaluation. L'enjeu n'est pas de rajouter des « mesures concrètes » au nom de la proximité du « terrain » mais de retrouver le rôle instituant des institutions. Le propos ne vaut pas bien entendu que pour le système éducatif stricto sensu, il vaut pour toutes les institutions qui participent directement ou indirectement à l'éducation des jeunes.

2. De la coordination à la synergie des acteurs : assurer la continuité éducative

Les interventions publiques en direction des jeunes se sont multipliées tout au long des vingt-cinq dernières années, ce processus « d'institutionnalisation » de la jeunesse a été pour partie polarisé par des préoccupations de réparation.

Les politiques publiques de l'État se sont inscrites dans des logiques de territorialisation, de globalisation et de contractualisation à travers lesquelles l'ambition était de faire converger l'action d'institutions multiples, publiques et privées, dépendant de l'État comme des diverses catégories de collectivités territoriales que les lois de décentralisation avaient investies de compétences nouvelles et sectorielles.

Cette ambition rendue nécessaire, du fait de l'émergence de nouveaux problèmes dont le traitement n'apparaissait plus pouvoir relever d'une institution particulière, s'est traduite par la multiplication de procédures, d'instances et d'agents de coordination.

On a présenté l'analyse de ces évolutions dans la première partie du rapport (cf. chapitre II). On en rappellera ici quelques aspects afin de montrer en quoi les démarches engagées par un certain nombre de collectivités territoriales ouvrent des perspectives nouvelles concernant la place que pourrait prendre l'éducation dans des dynamiques de développement.

Le bilan de vingt-cinq ans d'interventions publiques en direction des jeunes est, on l'a vu, contrasté. Pour s'en tenir aux aspects qui concernent plus directement

les relations entre jeunes et institutions, plusieurs mouvements méritent d'être soulignés, dans la mesure où ils signalent des ruptures positives, des opportunités à saisir, des pistes à encourager.

On constate d'abord un élargissement des systèmes d'acteurs qui contribuent à l'obligation éducative. Dans le prolongement de la loi d'orientation sur l'éducation, le développement d'opérations comme l'aménagement des rythmes scolaires de l'enfant, les zones d'éducation prioritaires, les contrats éducatifs locaux, les réseaux d'établissements ont, parmi d'autres démarches, participé à la reconnaissance que d'autres institutions que l'école concourent à l'éducation. Le développement aujourd'hui très significatif de l'apprentissage et des contrats de qualification montre que la culture de l'alternance a véritablement progressé et que les entreprises prennent une part croissante à la formation des jeunes.

Sur un autre registre, le développement des incivilités, le rajeunissement de la délinquance et la persistance de violences urbaines aux manifestations parfois dramatiques ont abouti à la mise en forme d'une demande sociale de sécurité. La prise en charge de cette démarche s'est traduite par le déplacement d'une politique de prévention articulant éducation, insertion et répression à une politique de production et même de coproduction de la sécurité qui repose désormais principalement sur le binôme police-justice et sur le développement d'activités de médiation (cf. chapitre II).

Enfin, le lancement du programme « Nouveaux services, emplois-jeunes » marque une véritable rupture avec les politiques d'insertion. La question n'est plus l'accès à l'emploi des jeunes mais celle de l'emploi lui-même. Les jeunes sont reconnus, à travers ce programme, comme ayant des qualités, des compétences. Celles-ci sont très largement mobilisées, à travers les activités qui leur sont majoritairement confiées, pour s'occuper d'autres jeunes, notamment afin d'assurer des formes multiples de médiation entre jeunes et institutions. C'est reconnaître que ces compétences sont très fortes, mais cela ne doit pas devenir un alibi. Un équilibre est à trouver entre l'utilisation positive des capacités des jeunes et le risque de défausse des institutions et, en leur sein, des professionnels adultes. Cela suppose aussi de savoir ce qui garantit cet équilibre.

2.1. La continuité éducative comme principe de coopération : l'exemple des classes-relais

Sur le registre des convergences institutionnelles, dont on a rappelé qu'elles constituaient une des ambitions « méthodologiques » de l'obligation éducative partagée, le verre peut être considéré comme à moitié plein ou à moitié vide.

Indubitablement, l'investissement d'énergie dans la coordination inter-institutionnelle a provoqué des processus d'apprentissage mutuel entre institutions de cultures différentes, ou plus exactement entre professionnels des diverses institutions. Cet apprentissage mutuel s'est opéré là où des professionnels confrontés à la « complexité du réel » ont fini, au terme de processus parfois longs, par accepter l'idée qu'aucun de leurs modèles d'intervention ne permettait de rendre compte de manière efficace, opérationnelle, des problèmes à traiter.

Cela suppose que les professionnels ne se polarisent pas sur les différences de leurs modèles professionnels et sur la manière de les ajuster les uns aux autres pour les rendre plus performants mais qu'ils s'interrogent ensemble d'abord sur les finalités, sur le sens de leurs missions respectives. Cela suppose également que l'objectif commun de ces acteurs soit la continuité éducative.

La démarche des classes-relais, mise en place au départ de manière conjointe par des établissements scolaires, des services de la PJJ, des DDASS, illustre ce propos. C'est bien en acceptant de reconnaître les tensions et parfois même les contradictions qui peuvent surgir entre les principes de justice, d'égalité, d'efficacité, que les professionnels de ces établissements et services ont inventé à travers les classes-relais une autre manière d'assumer ensemble l'obligation éducative et sa continuité.

Ces classes, rappelons-le, accueillent pour des durées limitées des adolescents dont le comportement perturbe le fonctionnement de l'établissement dans lequel ils sont scolarisés. Elles les accueillent avec l'objectif explicite de les préparer à retourner dans un établissement scolaire. Ce qui est intéressant dans ce dispositif, c'est que l'exclusion de l'établissement scolaire n'est plus prononcée par défaut, mais qu'elle est assumée comme une démarche éducative ; elle se traduit par une action éducative adaptée.

Ainsi l'exclusion de l'établissement scolaire ne signifie plus un échec pour l'établissement, comme elle n'a plus pour effet de renvoyer le jeune dans la solitude de son propre échec. Elle devient un moyen pour le collectif des

institutions partenaires d'assumer avec le jeune, de manière responsable, un projet, celui de son retour dans le système éducatif.

Mais ce qui est sans doute encore plus intéressant, si l'on se réfère à l'expérience conduite dans le département du Rhône¹, c'est que la mise en place d'une procédure pour assurer une gestion inter-institutionnelle des situations (commission tripartite Éducation nationale-PJJ-DDASS dans cet exemple) avait permis de faire évoluer le comportement des établissements scolaires vis-à-vis des adolescents perturbateurs. Ainsi, malgré l'examen sur une année de près de 600 situations signalées, il n'a pas été nécessaire d'augmenter significativement le nombre de places en classe-relais. Ce constat particulièrement optimiste peut être interprété comme la mise en œuvre d'un apprentissage, d'une responsabilité collective. Parce que l'établissement sait qu'il peut « exclure » sans que cela devienne un échec pour lui et pour le jeune, il réévalue ses propres critères d'exclusion, il les réévalue d'autant plus facilement qu'à travers l'examen par la commission des situations signalées se constitue un savoir collectif.

Le verre est ainsi à moitié plein, il est aussi à moitié vide. D'abord parce qu'il n'est pas évident que cet enrichissement réciproque au niveau du terrain ait produit tous ses effets au niveau des administrations centrales². Il serait sans doute injuste de ne pas reconnaître que toutes les administrations centrales, à des degrés divers, ont commencé à changer de regard sur la question jeune. La consultation des responsables de ces administrations, préalable à la mise en place de la commission « Jeunes et politiques publiques », l'avait déjà montré. En revanche, le fonctionnement même de l'appareil d'État au plan national met chacune des administrations centrales en situation de défendre son territoire. La multiplication des dispositifs transversaux qui résulte du fait qu'aucune de ces administrations ne résiste à promouvoir un partenariat dont l'épicentre est, au plan local, son propre service ou la mise en œuvre de sa propre politique en est la traduction la plus nette.

L'instrumentalisation et l'institutionnalisation de dispositifs comme les missions locales relèvent de la même analyse. La recherche légitime de

(1) Voir le rapport cité du groupe de travail « Jeunesse », ministère de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation (septembre 1998).

(2) Certains analystes soulignent ainsi le « malentendu » entre la haute administration et celle qui est en responsabilité directe ; voir notamment Lucile Prévost, « L'État immobile », « Esprit », mars-avril 1999.

l'efficacité dans la mise en œuvre d'un programme particulier risque de faire perdre le caractère proprement politique de ce type de démarche.

Ainsi, on peut avancer l'hypothèse que, par certains aspects, la mise en œuvre d'une coordination tous azimuts peut amener à faire l'économie de réinternaliser au sein de chaque institution, dans ses fonctionnements quotidiens et généraux, tous les enseignements des innovations à la marge, qu'elle peut amener à faire l'économie d'une « réforme » des institutions. Dans cette perspective, les classes-relais seraient une démonstration, a contrario, que des évolutions intéressantes sont possibles.

Paradoxalement, ce qui peut favoriser ces évolutions, c'est que l'on est sans doute à un moment où le mythe du partenariat s'affaiblit parce qu'on en a trop « usé ». La conscience que tout faire ensemble n'est pas toujours efficace amène à une autre perspective, une autre interrogation : comment faire en sorte que chaque institution, publique ou privée, fasse bien ce qui relève de sa compétence spécifique dès lors que l'on s'assure que ce qu'elle fait en propre fait sens par rapport à ce que font de leur côté les autres institutions, en l'occurrence pour les jeunes, mais aussi pour les professionnels de chaque institution ?

2.2. L'éducation au cœur du développement

La démarche de « projet de territoire », a été entreprise dans les années 80 à partir des initiatives de développement local. Une formule en décrivait alors bien l'esprit : « *il n'y a pas de territoire sans avenir, il n'y a que des territoires sans projet* ».

Cette démarche, qui avec le développement des contrats de plan puis des contrats de ville et enfin des contrats d'agglomération et de pays a connu une grande extension, constitue une perspective intéressante pour aborder de manière renouvelée la conduite des stratégies de changement.

L'intérêt des projets de territoire, c'est que les acteurs se mettent dans une dynamique globale de développement pour traiter les problèmes d'aujourd'hui : dans cette démarche, on aborde la complexité de la société non à travers le seul prisme des institutions mais à partir de la reconnaissance que l'économique, le social, le culturel ne sont que des « aspects » d'une société devenue plus complexe. Il s'agit là d'un cadre conceptuel et pratique qui semble particulièrement propice pour prendre en charge, de manière dynamique et sous tous ses aspects, la question jeune, en en faisant un enjeu d'avenir.

Les quelques investigations qui ont pu être réalisées dans le cadre des travaux de la commission « Jeunes et politiques publiques » amènent toutefois à formuler l'hypothèse que la question « jeune », les jeunes eux-mêmes sont - paradoxalement - soit absents, soit trop présents dans ces démarches.

Ainsi l'Union nationale des missions locales rurales, qui a procédé à une lecture d'une cinquantaine de projets de pays, a pu constater que la prise en compte des jeunes (et de leurs problèmes) était relativement absente de ces projets alors même que les divers réseaux qui interviennent en milieu rural ont, depuis des années, clairement montré l'évolution préoccupante des situations qu'ils connaissent. Bien plus, les jeunes n'apparaissent pas dans ces projets comme des ressources d'avenir.

À l'inverse, on sait la place importante des problèmes des jeunes dans les contrats de ville, au point que l'on a été amené à souligner dans le chapitre II que la politique de la ville pouvait être, par bien des aspects, considérée comme une politique de jeunesse dans les territoires où elle s'applique. Les contrats de ville sont ainsi le « réceptacle » de nombreuses procédures particulières ciblées sur les « jeunes des quartiers » (ZEP, CEL, CLS, VVV...).

Le poids des enjeux de la contractualisation autour de ces dispositifs spécifiques réagit en retour sur le contenu du volet jeune des projets d'agglomération. On a pu constater, à partir de quelques exemples, que la préparation des projets d'agglomération, auxquels sont désormais adossés les contrats de ville, était très fortement structurée, s'agissant de la question « jeune », par la perspective de préparer la liste des actions qui seraient retenues « in fine » dans le contrat de ville ; dès lors, ces actions s'apparentent le plus souvent aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville sans réel effort d'adaptation à la problématique « jeune » telle qu'elle se pose effectivement dans les agglomérations concernées.

Ainsi les enjeux propres à la contractualisation (dont on a vu dans le chapitre II qu'elle connaissait une forte extension dans des champs divers, dont ceux de la jeunesse, de l'éducation et de la sécurité...) peuvent peser fortement sur les réflexions qui sont conduites au niveau du projet de territoire. Les risques en sont multiples.

Un premier risque, c'est que la réflexion commune sur l'éducation ne soit supplantée par « *l'urgence des projets à élaborer localement, des contrats à signer, des activités à imaginer et à faire exister* », comme le souligne

justement Dominique Glasman dans la dernière lettre officielle des contrats éducatifs locaux (CEL) éditée par le ministère de la Jeunesse et des Sports ¹. « *Il n'est sûrement pas simple de construire un accord entre autant « d'entrepreneurs éducatifs », divers par leurs compétences mais plus encore par leurs valeurs et leurs conceptions de ce que doit être le rapport entre adultes et jeunes. Cependant, si, à travers les CEL, on n'ambitionne pas moins que de faire de l'éducation une question partagée, il pourrait être d'un certain enjeu, après la phase de « mise en route », de s'interroger sur les contenus et la pertinence des activités et, pour que les CEL ne s'épuisent pas dans « l'occupationnel » comme disent parfois les travailleurs sociaux, de débattre localement (...) sur ce que l'on entend par « éducation »* ».

Un deuxième risque, c'est que la question jeune n'y soit abordée de manière privilégiée qu'en termes de difficultés, de problèmes à régler dans les quartiers en difficulté. Les contrats locaux de sécurité fournissent un autre exemple de l'écart qui peut se creuser entre le discours tenu, l'ambition affichée et le contenu des programmes effectivement adoptés, notamment du fait des procédures de travail qui sont retenues.

Alors que la perspective qui a été tracée lors du lancement de ces contrats était bien que la sécurité devait s'appuyer sur un renforcement de la mobilisation de toutes les institutions mais aussi des habitants eux-mêmes, la méthodologie développée pour les préparer s'est appuyée presque exclusivement sur une analyse fine de la délinquance et sur des enquêtes de victimation. On se prive ainsi trop souvent de la possibilité de mobiliser les ressources locales dans la production de sécurité. Rares en effet sont les sites où sont analysés les types de relations sociales, les réseaux, les formes de solidarité qui existent dans ces quartiers, rares sont les sites où les relations entre jeunes et institutions font l'objet d'une analyse rigoureuse ². Les actions retenues risquent dès lors d'être limitées au traitement, certes indispensable mais sans doute insuffisant, des symptômes que l'on a décrits à travers les analyses de la délinquance et les enquêtes de victimation.

(1) « Grain de CEL » n° 5, novembre 2000.

(2) Voir un exemple de cette démarche dans Joëlle Bordet, « Assistance méthodologique au séminaire national de prévention de la délinquance », CSTB, août 1999. Voir sur le même thème Didier Lapeyronnie, « Contre les violences urbaines, il faut créer la démocratie locale », « Le Monde », 11 janvier 1999.

Ce mode d'approche a bien entendu une incidence très forte sur la part que pourraient prendre les équipes de travail social à la préparation de ces contrats ¹. Il entretient des malentendus profonds et nuit à l'objectif recherché et à l'effort entrepris pour rendre plus cohérente l'action des diverses institutions qui interviennent sur un même territoire.

La prise en compte réelle de la question « jeune » dans les projets de territoire ne doit pas amener à méconnaître l'importance des démarches à l'œuvre au niveau des diverses catégories de collectivités territoriales.

Les échanges qui ont eu lieu durant nos travaux avec l'Association des Régions de France, l'Association des Départements de France et l'Association des Maires de France, dont des représentants siégeaient au sein de la commission, comme les réunions de travail que nous avons tenues avec le réseau des adjoints à la jeunesse des grandes villes ont permis de confirmer les évolutions à l'œuvre concernant l'approche des questions de jeunesse par les collectivités territoriales.

Régions, départements et communes ont des compétences explicites dans le champ de la jeunesse. Ces diverses collectivités ont été amenées à intervenir dans ce champ, tout au long de ces vingt-cinq dernières années, très au-delà de ces compétences, soit de leur propre initiative dans le cadre de leur responsabilité générale, soit du fait des sollicitations très nombreuses de l'État.

Un nombre significatif de ces collectivités est aujourd'hui en train de capitaliser cette expérience autour de l'idée de « politiques locales de la jeunesse » : politique régionale, politique départementale ou politique communale et/ou intercommunale (cf. chapitre II).

Ces politiques locales donnent lieu de plus en plus fréquemment à des délibérations. Elles sont conçues par les collectivités qui les élaborent comme des démarches de mise en cohérence de leurs multiples interventions, mais aussi comme la base d'une réflexion stratégique visant à organiser les relations que ces collectivités entretiennent avec l'État, entre elles, avec les associations.

Mais le plus intéressant, c'est que cette mise en forme est en général appuyée sur une analyse des évolutions globales de la jeunesse qui peut être assortie d'un

(1) Voir le rapport « Action éducative et production de sécurité », Conseil technique des clubs et équipes de prévention, ministère de l'Emploi et de la Solidarité (à paraître, février 2001).

examen plus ou moins détaillé de l'évolution de la situation des jeunes sur leur territoire. La représentation des jeunes à laquelle ces politiques se réfèrent se veut toujours positive, les jeunes y sont en quelque sorte définis comme une ressource pour l'avenir du territoire, pour son développement. De plus, la mise en œuvre de ces politiques amène ces collectivités territoriales à manifester, à travers des dispositions concrètes, une volonté de participer activement à l'articulation entre le système éducatif, vis-à-vis duquel leurs compétences sont réelles mais limitées, et les actions qu'elles développent en direction des jeunes, dans des champs divers : culture, loisirs, insertion, travail social, logement, santé...

Parmi toutes ces initiatives qui manifestent à l'évidence une évolution réelle, la démarche des « villes éducatrices » apparaît particulièrement significative des dynamiques à l'œuvre.

La notion de « ville éducatrice » est utilisée par un réseau de villes françaises et européennes ¹ qui souhaitent placer l'éducation au cœur des enjeux de leur développement. Ces villes s'inscrivent délibérément dans la perspective de l'éducation et de la formation tout au long de la vie qu'elles cherchent à concrétiser. Elles sont soutenues dans cette voie, pour certaines d'entre elles, par la Commission européenne, dans le cadre du programme Léonardo et de son action expérimentale sur la ville « éducatrice ». C'est le cas, pour la France, de Strasbourg et de Bourges.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons plus particulièrement examiné l'expérience de la ville de Strasbourg dont l'adjoint au maire en charge de la jeunesse et de l'éducation populaire, Jean-Claude Richez, était membre de l'atelier 3 « Politiques publiques ».

Très clairement, l'action « ville éducatrice » s'inscrit dans le projet d'agglomération de la communauté urbaine : l'enjeu est de faire de l'accès aux savoirs et à la culture le moteur de la cohésion sociale et du développement du territoire de l'agglomération toute entière. Dans cette action qui se situe à l'intersection de différents champs (scolaire, urbain, économique, culturel, sportif...), les jeunes sont conviés à s'approprier les héritages, les traditions, les connaissances, à leur donner une signification nouvelle, à contribuer à développer de nouveaux savoirs, de nouvelles pratiques dans des interactions avec les autres générations. « Réussir l'éducation » et « se former tout au long de la vie » sont définis comme des objectifs stratégiques, l'accès à la culture

(1) En France, trente-cinq villes font partie de ce réseau.

pour tous et à tous les âges de la vie comme un moyen privilégié de lutter contre les inégalités. À l'appui de ces orientations, la ville, la communauté urbaine, l'université se mobilisent pour réinventer « l'éducation populaire ». Mais c'est aussi la politique de la ville qui se renouvelle, devenant une politique d'urbanité, où se forge « l'adhésion à l'identité de la « ville » », considérée comme l'espace des pratiques sociales, des temps, lieux et rythmes de vie, des mobilités.

Cette politique a aussi une dimension plus prospective, qui fait largement écho à nos analyses et à nos propositions : *« La ville éducatrice doit aussi pouvoir répondre aux besoins du monde de demain, où chacun sera de moins en moins absorbé, comme cela fut le cas durant l'ère industrielle, par la nécessité de produire toujours plus. Le rôle de l'éducation sera de moins en moins d'usiner les jeunes, de les profiler pour qu'ils s'intègrent dans des systèmes programmés. L'éducation doit former des citoyens actifs capables de maîtriser le progrès technologique, de réclamer du sens à la vie individuelle et collective, de respecter l'équilibre de la planète, de faire régner la paix et réduire la violence et les inégalités : de forger un vrai projet de société dans une logique de développement durable »*¹.

3. Les jeunes, acteurs du changement

Renforcer la capacité des institutions publiques et privées à être des points d'appui pour les individus comme pour les groupes, placer l'éducation au cœur des projets de développement à toutes les échelles du territoire, permettre à chacun, à travers le droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, de s'impliquer de manière renouvelée dans la vie collective, ces divers objectifs constituent autant de perspectives nouvelles susceptibles de contribuer à une clarification des débats et des pratiques concernant la place et le rôle des jeunes dans la vie de la cité.

Les discours et les pratiques en la matière sont souvent paradoxaux ; ils traduisent la difficulté d'accorder les nouvelles formes d'engagement et d'action collective avec les formes plus traditionnelles de production de l'intérêt général. La multiplication de dispositifs spécifiques de consultation méconnaît souvent que ce qui fait problème ce ne sont pas les « qualités » des jeunes, mais

(1) Roland Ries in « Éducation populaire et citoyenneté, apprendre la ville », « Territoires » n° 390 bis, septembre 1998.

les relations des jeunes aux autres ¹. L'injonction au projet, à la participation, à la responsabilité fonctionne parfois comme un substitut aux réponses qu'exigeraient des besoins (un emploi, une formation, des ressources) ou des aspirations fortes (compter pour quelque chose, être respecté) clairement exprimés par les jeunes. Elle se trouve déphasée quand les jeunes marquent leur choix par le retrait plutôt que la protestation.

3.1. De l'injonction au projet à la conduite continue du dialogue

Les jeunes sont acteurs dans la vie de la cité. Au-delà des figures du promoteur de la « *start-up* » ou du jeune casseur qui, l'une et l'autre, posent la question des règles du jeu social, ils le sont aussi à travers des mouvements collectifs nombreux qui ont marqué les vingt dernières années, de la marche des beurs aux mouvements lycéens récurrents (cf. chapitre Premier).

La reconnaissance de ce rôle d'acteurs n'est pas évidente. Elle s'est traduite par la mise en place de dispositifs divers de participation, au sein d'institutions particulières, comme les délégués de classe et les conseils de la vie lycéenne au sein des établissements scolaires. Au plan territorial, on a vu se développer les conseils d'enfants ou de jeunes, contrepoints juvéniles des conseils municipaux ou généraux, voire régionaux. Plus récemment, des conseils départementaux de la jeunesse ont été institués auprès des préfets, qui constituent en quelque sorte la base locale du conseil national dont la présidence est assurée par la ministre de la Jeunesse et des Sports.

Après les premiers conseils municipaux d'enfants, qui avaient - et continuent d'avoir - une forte connotation pédagogique, sont ainsi apparus des conseils de jeunes qui, souvent, sont ouverts aux jeunes majeurs. Cette démarche correspond sans doute à une volonté des élus locaux de témoigner leur confiance en la capacité des jeunes à imaginer des projets collectifs pour « leur » territoire.

Pour autant, une telle sollicitation de la dimension du territoire vécu par les jeunes interroge sur la nature même de la participation qui leur est proposée. Les risques de ces dispositifs seraient en effet qu'ils soient conçus comme des instances « jeunes » et non comme des moments de rencontres intergénérationnelles, qu'ils s'adressent essentiellement, voire exclusivement à des jeunes bien intégrés et enfin que les propositions formulées au sein de ces

(1) « *Les jeunes et les autres* » était le titre d'un colloque de chercheurs organisé par le CNRS en 1986 à l'occasion de l'année internationale de la jeunesse.

diverses instances consultatives - comme ces instances elles-mêmes - aient un rôle avant tout décoratif ou, pire, démagogique. Même si les jeunes qui y participent regrettent quelquefois de ne pas avoir de pouvoir réel, ni suffisamment d'influence sur la décision publique, ces instances doivent être reconnues et utilisées comme ce qu'elles sont, ni plus ni moins : des lieux possibles de dialogue intergénérationnel, d'initiation à l'exercice direct de la citoyenneté, à l'implication active dans la vie de la cité.

Par ailleurs, une question mériterait d'être mieux posée qu'elle ne l'est aujourd'hui : la multiplication même de ces instances locales de participation des « jeunes » n'entretient-elle pas une confusion des genres entre, d'un côté, le souci légitime de transmettre à des *enfants*, à des adolescents *mineurs* les bases et le goût de la participation à la vie collective, au débat démocratique, qui relève bien d'une certaine manière de l'obligation éducative de la collectivité et, de l'autre, le souci tout autant légitime de consulter la fraction jeune des *citoyens adultes* et de favoriser la participation de ceux-ci à la délibération politique sur des enjeux globaux, comme a fortiori sur des sujets qui les concerneraient le cas échéant de manière plus directe, sinon spécifique ?

Au-delà de ces dispositifs, la relation proposée aux jeunes, notamment aux jeunes des couches populaires, est le plus souvent de nature contractuelle : on négocie à l'échelon individuel (un parcours d'insertion) ou collectif (un équipement sportif ou de loisir). Cette démarche est légitimée par un souci d'efficacité : s'assurer l'adhésion des jeunes à leurs orientations, à leurs projets, à leurs décisions. Il en résulte néanmoins deux conséquences qui ne sont pas toujours propices à favoriser la dimension éducative de la relation ainsi instaurée entre jeunes et institutions : la première est l'instabilité des situations, qu'illustre bien la succession des dispositifs d'insertion, la seconde est de faire naître chez les jeunes le sentiment que tout est négociable à condition d'instaurer un rapport de forces favorable avec les institutions ou de procéder à la « bonne » manipulation de celles-ci.

Dans cette approche la médiation apparaît comme la version contractuelle de la gestion de l'ordre social et, parfois même de l'ordre public. Il s'agit, d'une certaine façon, de rapprocher les « intérêts » des usagers et des institutions pour permettre à celles-ci de fonctionner en tenant compte des attentes des usagers, mais ni les finalités de ces institutions ni le statut de l'utilisateur ne sont mis en débat ni, a fortiori, en cause. Nous ne sommes pas dans le cadre d'une refondation de l'ordre mais dans une négociation de ses modalités d'application. De ce fait, les jeunes qui acceptent de jouer le rôle (ou d'assumer la fonction « officielle ») de médiateur prennent le risque de se trouver placés en porte-à-faux par rapport aux autres jeunes du quartier qui leur reprochent leur

« collaboration ». Et quand ces démarches ne suffisent pas, on change radicalement de logique : on impose l'ordre par l'intervention de services spécialisés (les brigades anti-criminalité) et par des procédures particulières (« le temps réel »). Il y a là quelque chose du syndrome de Pénélope, qui défait la nuit ce qu'elle a tissé le jour.

Des initiatives multiples montrent que l'on a tout à gagner, si l'on veut progresser dans la réponse aux demandes de dignité des jeunes, à développer des démarches qui reposent sur des rencontres approfondies au plan du quartier entre des jeunes et des professionnels des institutions qui interviennent sur le quartier. Ainsi les démarches conduites par le collectif « Transformations et Thérapies sociales », qu'animent Charles Rojzman et Suzanne Rosenberg, montrent que ce dialogue, qui doit s'inscrire dans la durée et qui suppose des « intercesseurs » (pour ne pas parler de médiateur), peut être productif dans la reconnaissance mutuelle des jeunes et des institutions ¹.

Au-delà, comme on l'a souligné dans le chapitre Premier, les interventions actives des jeunes dans la vie publique existent bel et bien, encore faut-il reconnaître comme politiques des manifestations considérées soit sous l'angle de la « violence urbaine » (ce qui conduit à un déni de la protestation ²), soit sous celui de la « mobilisation lycéenne et étudiante », derrière laquelle il n'est pas difficile de percevoir que les revendications de défense des diplômés et des conditions d'études renvoient à une inquiétude générale sur l'avenir et la société de demain. Est-ce dû au fait que les espoirs qu'avaient suscités les mouvements « beurs » des années 80 ou celui de « SOS Racisme » n'ont été que faiblement suivis d'effet, quand ils n'ont pas engendré illusions et désillusions ? Est-ce dû à la situation de crise de représentation des syndicats étudiants ? À l'équation personnelle d'une jeune génération de militants qui n'a pas su traduire ni, encore moins, incarner les attentes collectives de ses pairs ? Il n'en reste pas moins que la formulation politique du malaise, sauf dans les moments de cristallisation, n'a pas trouvé de débouché stable et que ce déficit a, selon certains observateurs, pesé dans la marginalisation politique des jeunes ³.

Malgré ce contexte défavorable, il faut réaffirmer que la dimension de l'action collective est fondamentale. C'est pourquoi elle mérite que les politiques

(1) « *Les jeunes et les institutions : à propos d'une formation-action de Transformations et Thérapies sociales* », Marie do Céu Cunha, 1994.

(2) Voir Hugues Lagrange, « *Reconnaissance, délinquance et violences collectives* », « *Esprit* », octobre 2000.

(3) Voir Denis Salas, « *La violence des jeunes* » in « *Les révolutions invisibles* », *op. cit.*

publiques lui laissent une place et facilitent sa manifestation. Alors que nous avons constaté la fragilisation des liens familiaux et la segmentation des liens créés au travail, il faut rappeler que l'action menée ensemble est elle aussi créatrice de liens qui sont d'une nature spécifique, ni disciplinaire, ni contractuelle, et qu'elle peut à ce titre renforcer la cohésion sociale. En outre, elle est l'occasion pour chacun de construire une nouvelle image de soi : la vie associative, militante, politique, c'est la conquête d'un nouveau rôle dans cet espace qui n'est ni la famille, ni l'école, ni le groupe de copains, ni le quartier, où chacun peut rompre avec les rôles dans lesquels il est enfermé et prétendre être quelqu'un d'autre. Elle offre donc un élargissement des capacités de chacun mais aussi une occasion pour la société de bénéficier de talents que d'autres lieux n'ont pas la même capacité à révéler.

3.2. L'interpellation des institutions politiques

Le développement de formes nouvelles de rencontres entre jeunes et institutions, la réforme des institutions, le renforcement de la vie associative ne doivent pas conduire à faire l'économie d'une interrogation sur la place des jeunes dans les organisations politiques qui participent à la production de l'intérêt général.

Le « déficit » d'implication des citoyens dans les mouvements politiques et syndicaux n'est certes pas un problème spécifiquement « jeune ». Qui plus est, l'implication des jeunes dans ces organisations n'est pas un problème véritablement nouveau : à d'autres époques, organisations politiques et syndicales ont peiné à prendre en compte et à mettre en forme les attentes et les besoins des jeunes.

La question se pose bien évidemment de manière renouvelée aujourd'hui. La jeunesse, comme nous l'avons montré, n'est plus l'apanage d'une fraction de la population (celle qui pouvait suivre des études et ne sortait pas directement de la cellule familiale pour fonder un nouveau foyer), elle concerne toutes les catégories sociales. Cette massification, qui est intervenue dans une période de chômage de masse et de mutations rapides, a donné à la question « jeune » une ampleur et une acuité inconnues par le passé.

Les consultations préalables à l'installation de la commission « Jeunes et politiques publiques » avaient clairement montré que nombre des organisations qui siègent au sein de la commission étaient conscientes de ces enjeux. De manière convergente, elles avaient été amenées à rechercher une meilleure prise en compte de la représentation des jeunes en développant en leur sein des « secteurs jeunes », destinés tout à la fois à accueillir les jeunes militants et à

contribuer à préparer leurs interventions dans le champ de la jeunesse. D'une certaine façon, confrontées aux mêmes difficultés que les institutions publiques, elles avaient eu un comportement semblable.

Les travaux de la commission « Jeunes et politiques publiques » devraient les inciter à un réexamen de ces démarches dans une double perspective, relativiser la spécificité de la question « jeune », aménager le renouvellement des générations en leur sein.

La mobilisation des organisations syndicales et politiques, voire de certaines associations, autour du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie pourrait utilement participer de la nécessaire désépécification de la question « jeune », tout comme la redéfinition à l'œuvre des frontières entre formation et travail, ou entre vie sociale et vie personnelle.

Le renouvellement des générations au sein de ces organisations est une tâche sans doute plus délicate. Les jeunes militants de plusieurs de ces organisations qui ont été auditionnés à l'occasion des travaux de la commission ont tous fait part des difficultés qu'ils avaient à faire valoir non seulement leur vision de la question « jeune », mais plus largement leur vision du monde. Il est vrai qu'en la matière la faiblesse du nombre de jeunes adhérents ne permet pas de donner du poids au propos des jeunes militants. Il s'agit là d'un enjeu culturel évident mais sans doute aussi d'un enjeu de survie pour ces organisations politiques et syndicales.

3.3. Le droit de l'éducation et de la formation : un levier pour mettre les jeunes en capacité d'agir

Le droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, tel que nous en avons défini les contours puis examiné les incidences dans cette deuxième partie du rapport, constitue à bien des égards une manière différente et complémentaire d'aborder la question de l'identification non pas de la « place » mais bien du rôle que jouent les jeunes dans notre société, leur reconnaissant ainsi la position de co-auteurs de celle-ci.

Le droit vise d'abord à apporter des réponses concrètes aux attentes les plus légitimes et les plus communément exprimées par les jeunes et leurs familles : se former, acquérir une expérience professionnelle, disposer de ressources propres. C'est bien à travers la qualité de ces réponses que pourront aussi être véritablement prises en compte les attentes de considération et de dignité qu'expriment encore nombre de jeunes qui se sentent aujourd'hui exclus, « sans futur ».

Il s'agit là surtout d'une autre manière d'aborder la question de la citoyenneté, au-delà des seuls dispositifs de participation : l'intérêt du cadre prospectif que propose le rapport, à cet égard, est qu'il pose clairement le principe d'un droit qui n'est pas propre aux jeunes mais qui s'adresse à l'ensemble des générations.

À travers ce droit, ce qui est recherché, c'est que chaque jeune en s'impliquant dans la construction de son propre devenir apporte sa contribution à la construction de l'avenir commun. Le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie participe en effet d'une volonté de promouvoir de nouvelles articulations entre les représentations et les univers de la formation et du travail, comme entre développement personnel et développement global de la société, dans ses divers aspects (économique, social, culturel et politique). Les jeunes sont ainsi explicitement invités, à partir de leurs compétences propres, à partir de leurs potentialités, à être des acteurs concrets du changement.

Au-delà de ces énoncés de principe, les propositions présentées dans cette deuxième partie suggèrent que la mise en œuvre du droit individuel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie constitue bien un enjeu de l'approfondissement de la démocratie politique et du développement de la démocratie sociale. La gestion collective du droit, les régulations qu'elle implique, régulation de l'offre de formation et du système éducatif, régulation du marché du travail à travers des formes renouvelées de mutualisation, vont nécessiter la poursuite de débats, la négociation de nouveaux compromis, des arbitrages collectifs qui supposent l'intervention des collectivités publiques et des partenaires sociaux.

Parce qu'ils s'organisent autour du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, ces arbitrages collectifs devront plus explicitement que dans un passé récent intégrer la dimension intergénérationnelle du développement. Dès lors, faisons le pari que les jeunes, dotés d'un droit de portée générale, sauront, par leurs initiatives individuelles comme par leur engagement dans l'action collective, s'intéresser à la préparation de ces choix, y prendre leur juste part.

Conclusion générale

par Dominique Charvet

Se saisir du sujet des jeunes et des politiques publiques était un devoir pour la réflexion administrative et politique en raison d'une part des moyens considérables en hommes et en argent engagés sous cette étiquette et d'autre part de l'interrogation sur la pertinence même d'une telle problématique de l'action publique. À l'évaluation de l'emploi des fonds il fallait ajouter celle des concepts. Sans doute nombre d'administrations et d'acteurs politiques ont eu, sans attendre nos travaux, un regard d'évaluation sur leurs engagements dans ce domaine et ont su en tirer des conséquences. Tel est le cas d'un certain nombre de collectivités locales ou de ministères, comme ceux de l'Intérieur, de la Justice ou de la Jeunesse et des Sports, qui sont en train d'analyser leurs rapports à la jeunesse.

Notre regard vient compléter et, nous l'espérons, enrichir ces approches spécifiques et, légitimement, d'abord soucieuses de bonne gestion. Le déroulement de nos travaux, grâce aux experts membres de la commission comme à ceux qui ont accepté d'y collaborer ponctuellement, permet de situer les réussites et les limites des politiques publiques dans le cadre des profonds changements qui affectent notre société. De son côté la mise en débat avec les partenaires sociaux des éléments ainsi rassemblés, non seulement sur les politiques publiques mais justement aussi sur ces recompositions que nous avons identifiées, apporte un autre type d'enrichissement. Au-delà du dire d'expert il s'agit de partager le constat sur ce qui est avec des acteurs qui pourront intervenir sur ce qui vient. Nous nous sommes aussi efforcés de prêcher d'exemple avec une composition pluri-générationnelle de notre commission.

Le monde qui s'offre au regard des jeunes gens de l'an 2001 n'a que peu de rapport avec celui que découvraient leurs parents aux mêmes âges et ce n'est pas la moindre des difficultés que d'une certaine façon parents et enfants partagent une sensibilité « d'immigré » dans cette nouvelle société, même si cette étrangeté du monde ne porte pas sur les mêmes sujets pour les uns et les autres.

- Conclusion générale -

On se gardera de qualifier ce monde en bon ou mauvais : il est d'abord le nôtre. Aux adultes car ils l'ont fait ou laissé faire, aux jeunes car ils en héritent quoiqu'ils en veuillent et ils le referont à leur rythme, à leur manière. Dans ce monde, les rapports de force n'ont pas disparu et les pouvoirs se redistribuent : entre une poignée d'États sur des myriades de peuples qui n'exercent qu'une souveraineté nominale, entre quelques dizaines ou centaines de personnes détenant entre leurs mains plus de richesses que des centaines de millions de leurs semblables, entre quelques techniques monopolisées permettant la maîtrise de biens publics universels que sont l'information et la communication, quelqu'un est-il encore capable d'imaginer le débat parlementaire de 1848 par lequel Arago fit racheter le brevet de la photographie inventé en France pour l'offrir au monde ?

Il ne s'agit pas de peindre une fresque si globale qu'elle en devient imprécise et inutilisable. Tout ceci a un écho et une déclinaison quotidienne quand les jeunes s'interrogent sur le contenu réel de leur appartenance au « peuple souverain » dont les entretient l'instruction civique, sur l'égalité d'accès aux biens publics de l'éducation, sur les critères d'accès entre les emplois à garantie et ceux qui sont précaires.

Nous rejoignons ainsi le premier de nos constats, celui de la fonction révélatrice de la jeunesse. Doublement révélatrice d'ailleurs : parce qu'elle visite en quelque sorte le monde où elle arrive et aussi parce qu'elle sert, comme débutante, de masse de manœuvre ou de fer de lance au nouveau qui surgit.

Nos travaux ont dit comme dans le proverbe chinois (quand on montre la Lune avec la main l'imbécile regarde le doigt) combien nous avons plutôt regardé la jeunesse que ce qui s'annonçait. Ceci a été une bonne façon de ne pas en traiter et, quelquefois, de maltraiter les jeunes.

Il en est ainsi de la recomposition des temps et des âges. L'urgence des constats des difficultés rencontrées par les jeunes relayée par l'immédiété des réponses à apporter ont empêché les analyses structurelles et propulsé les interventions de rattrapage qu'illustrent fort bien les programmes récurrents d'insertion des jeunes.

Il en a été de même de la fragmentation de notre société portée par la transformation du lien de travail et du lien familial qui s'inscrivent de moins en moins dans des destins collectifs et ne sont plus les réducteurs d'incertitude qu'ils furent naguère. L'individualisation et la contractualisation des parcours proposés aux jeunes sont venues redoubler ce renvoi à chacun de trouver, dès sa jeunesse, les moyens de se fonder, de s'instituer.

« Banlieues en difficulté, la relégation », le rapport de Jean-Marie Delarue a été publié en 1991. Avons-nous trouvé les moyens de sortir les jeunes de leur relégation dans ces banlieues fragiles aux allures de « fabriques délinquantes » selon la rude expression d'Hugues Lagrange, tandis qu'ailleurs, à l'écart, d'autres, plus riches, se surprotègent ? Malgré les efforts et les crédits, l'enfermement des jeunes et des classes populaires demeure une réalité forte. Beaucoup y concourt : de la longue timidité des politiques de transports publics qui sont - ou ne sont pas - des politiques de partage de la ville aux propos sur les zones de « non-droit » qui construisent une irrémédiable altérité des habitants de ces quartiers et nourrissent la violence et la peur entre les institutions et eux.

Les politiques publiques ont peut-être manqué de pénétration mais il est plus facile de faire des analyses a posteriori. Elles nous paraissent surtout avoir manqué de perspective, d'horizon même si l'intuition de cette nécessité n'est pas absente tout au long des vingt années écoulées. Ainsi quand il est projeté de conduire 80 % d'une génération au baccalauréat - même s'il aurait fallu s'arrêter plus longuement sur le sort qu'on réservait aux 20 % restants - un projet est énoncé sur le rôle de la jeunesse pour l'avenir de la nation. De même, quand on joint l'emploi à l'invention sociale et à la durée, comme dans le programme des « emplois-jeunes », un message est lancé à la jeunesse sur son utilité sociale.

Si de telles exceptions existent, ces politiques, malgré l'engagement des hommes et des moyens, ont malheureusement été soit dans la roue de ce qui se remodelait dans la société soit n'y ont pas apporté un réel rééquilibrage. Elles n'échappent pas au grief de l'insignifiance. Si le propos a dans ce texte des résonances « philosophiques » sa teneur est autrement concrète dans les quartiers populaires. Les mots, les actes et les gestes des jeunes qui les peuplent nous renvoient avec force à l'inefficience des efforts scolaires et d'insertion ou à la stérilité des rapports avec les institutions. Partie de la violence provocatrice de la jeunesse trouve là sa source, dans la recherche de ce qui est « dans les tripes » de cette société, dans la quête d'un regard qui les voit et d'une parole qui les élève au-delà du bavardage incessant, des formules qui cherchent à se protéger, à s'exempter de reproches.

Nous avons l'ambition de convaincre qu'il faut en venir à une politique structurante et de long terme. Parce qu'il s'agit à travers les jeunes de préparer l'avenir. Parce que, également, même si l'aujourd'hui est important pour eux, c'est des perspectives de leur avenir que les jeunes sont essentiellement préoccupés. Le réel malaise de la jeunesse, ces récentes années, n'était pas seulement de passer des moments difficiles - toutes les générations en ont vécu - que d'éprouver le sentiment que c'était « pour rien » et qu'elle était enfermée dans un destin que rien ne saurait renouveler.

- Conclusion générale -

Trois idées-force doivent fonder le renouvellement des politiques publiques : la primauté de la dimension éducative, la prééminence de la règle sur l'exception, la contribution à la démocratisation de notre société.

Le principe d'éducation doit s'entendre autant comme contenu que comme posture. Sur le contenu, nous l'avons fortement dit en profilant le droit pour tous à l'éducation-formation tout au long de la vie, il s'agit d'établir un accès permanent aux savoirs et à leur entretien. L'objet n'est pas seulement, même s'il faut s'en préoccuper, de relever un challenge pour notre avenir de puissance économique. L'enjeu est aussi de partager les connaissances, de démocratiser les compétences de telle sorte que cette société du savoir qui est déjà là nous soit commune. Construire une « société apprenante » est la réponse qui s'impose devant les grands changements à l'œuvre.

La posture éducative consiste à rendre vivantes les deux dimensions de la fonction : celle de la transmission de l'héritage par l'éducateur et celle de la reconnaissance du droit d'inventaire et de recreation de l'éduqué. On reconnaît là la rencontre des principes d'autorité et de liberté. Au cœur de la posture éducative se trouve aussi la rencontre des temps : le passé venant nourrir la construction de l'avenir. Or ces deux rencontres sont devenues improbables.

Pour ce qui est de la première rencontre, si chacun est convaincu que l'on n'éduque qu'à la liberté, nos sociétés paraissent porter le deuil du principe d'autorité. Toutes ces années ont vu des interrogations fortes sur ce thème. Pas seulement de la part d'acteurs préoccupés d'ordre public ou d'esprits réactionnaires. Des professionnels chargés de la socialisation des jeunes, des courants de pensée éloignés de la conservation sociale sont porteurs de ces questions. L'érosion de la dimension d'autorité leur paraît, bien au-delà des besoins de la gestion de l'ordre, comme un obstacle à la possibilité de transmettre un héritage, de donner une place à ceux qui arrivent dans la chaîne des générations, voire comme un facteur de déshumanisation.

Des réflexions sont entreprises sur la situation faite aux familles, à la condition paternelle, aux institutions pour rechercher ce qui pourrait leur redonner cette autorité dont elles ont naguère bénéficié. Les rapports successifs d'Alain Bruel, ancien président du tribunal pour enfants de Paris, sur la parentalité pour le compte du ministère de la Solidarité et de l'Emploi apportent des illustrations de qualité de ce questionnement notamment quant aux propositions faites.

Quant à l'usage de la diversité des temps : passé, présent et avenir, nous commençons à prendre conscience que d'avoir logé nos politiques publiques à « l'hôtel du présent » en payant le supplément immédiateté s'avère une stratégie

perdante - perdante. À l'évidence l'éducation requiert une épaisseur du temps si elle prétend à transmettre le monde. Faire croire le contraire ne peut conduire qu'à la double déception des éducateurs et des éduqués réduits à un éternel présent : le passage « à l'ancienneté » dans les classes du primaire et du collège est une caricature de cette stratégie où l'on n'interroge pas le passé de l'enseigné pour s'éviter de voir son avenir.

Toutefois il nous semble que ce n'est pas dans le seul champ de l'éducation que se trouve la clé à ces crises même s'il doit être porté aide et remède à certains modes de fonctionnement des institutions éducatives, publiques et professionnelles comme familiales, pour qu'ils ne creusent pas plus les difficultés par leur propres logiques de gestion des temps et des rapports d'autorité. Il faut se tourner vers la question de la démocratisation et se demander si ce n'est pas son déficit qui est au cœur de l'impasse éducative et son développement qui serait le moteur d'une transmission et d'une invention retrouvées.

Les jeunes qui perçoivent une génération de parents et d'éducateurs dépossédés ou détachés du monde qu'ils sont sensés leur transmettre ont de la peine à leur accorder quelque autorité que ce soit. La dépossession peut avoir des traits économiques ou politiques (les pères « cassés » par le chômage qui, immigrés, n'ont en outre pas accès à la dignité de la citoyenneté), aussi bien que sociaux (la délégitimation des autres attitudes que celles des classes moyennes). Le détachement relèverait plutôt de l'ordre du culturel : ici les parents « dépassés » par des enfants qui grandissent plus vite que jamais, là des éducateurs usés par la confrontation avec des jeunes qui annoncent un monde nouveau qu'eux-mêmes n'ont pas appris.

De même le fonctionnement des institutions dans la seule logique de ceux qui les habitent ne pourra jamais fonder un rapport de loyauté à leur égard, auraient-elles quatre quartiers de républicanisme.

Enfin l'absence de reconnaissance d'une partie de la jeunesse populaire, celle des enfants de l'immigration, que ce soit sous le registre insupportable de la haine raciale ou sous celui du message sur l'effort d'intégration à accomplir de leur part, ne peut conduire à adhérer à des institutions ressenties comme tolérantes à l'insupportable ou aveugles à la réalité de cette société « plurielle ».

Nous sommes de ce point de vue dans une « démocratie inachevée » pour emprunter le titre d'un livre récent de Pierre Rosanvallon. Inachevée parce qu'elle ne sait pas reconnaître l'émancipation moderne, nommer la nouvelle diversité des identités, des temps et des espaces et renouer le débat entre les hommes. Elle ne sait pas ainsi reconnaître l'expérience de tous et plus spécialement des jeunes.

- Conclusion générale -

Face à cette situation notre souhait premier est que les politiques publiques de la jeunesse se construisent autour d'un principe de réalité qui est le gage de leur crédibilité. Voilà pourquoi dans ce temps des flux nous souhaitons que l'on sécurise les parcours plutôt que de préserver les statuts. Pourquoi aussi, dans ce temps des émancipations, nous souhaitons établir les conditions de la prise d'indépendance et de responsabilité des jeunes en investissant dans l'avenir qu'ils portent - la formation, le travail - plutôt que dans la dépendance matérielle de la famille et d'un État « charitable ».

Dans cette période de mouvance et de diversification, notre action publique, soucieuse du sort de chacun, n'a pas su résister à la tentation de multiplier, et parfois « gadgétiser », ses interventions. Au bout du compte, faute de parvenir à régler toutes les situations, à répondre à toutes les aspirations, elle se disperse et s'épuise. Nous pensons, et ceci n'est en rien paradoxal, qu'un État moderne, désireux de restaurer l'égalité des chances, n'accompagnera jamais aussi utilement les étapes et les efforts de chaque citoyen, jeune ou adulte, pour construire son identité propre et sa trajectoire particulière, qu'en s'imposant, pour le faire partager, le principe de cesser de fonder la règle sur l'exception.

C'est en ce sens que nous proposons de repenser les politiques de la jeunesse, qui sont d'abord des politiques éducatives, des politiques d'investissement dans l'avenir, autour de droits individuels garantis et gérés collectivement dans la perspective d'un bien commun. À partir de ce socle dédié aux jeunes d'aujourd'hui, les générations de demain pourront rebâtir une action publique qui ne soit pas seulement collée à la conjoncture, au temps présent, l'œil vissé sur la norme ou le modèle d'hier, et toujours en retard d'une mutation, bref passer du réactif au structurel. La création d'une nouvelle prestation, si tel devait être le seul effet des débats que nous avons eus, serait une façon dispendieuse de les éluder.

Le temps des flux et des émancipations fait également naître des envies de changer notre usage des cadres et des institutions. La jeunesse nous en donne à voir les prémisses dans ses pratiques familiales et politiques, dans ses façons de conjuguer de façon nouvelle ses engagements familiaux et professionnels, la vie privée et la vie publique. Voilà pourquoi nous proposons que soit profondément interrogé le fonctionnement des institutions qui s'adressent ou sont en relation avec la jeunesse. Faute de poser ces interrogations, pour le coup ici et maintenant, c'est en dehors du débat public et de l'ambition démocratique que les besoins d'identité, de reconnaissance et d'espace social et politique des nouvelles générations trouveront des réponses. Les marchands de sens, des sectes au marché mondial de l'éducation, sont prêts à prendre le relais comme nouveaux « instituteurs ».

- Conclusion générale -

Relever ces nouveaux défis de l'aventure démocratique devrait alors être l'horizon de nos politiques publiques vers les jeunes et avec eux. Nous ferions ainsi profit de la leçon de Paul Ricoeur pour qui les utopies les plus fortes sont celles qui parviennent à trouver de l'inaccompli dans la tradition d'une société - en l'espèce le lien de l'éducation avec la démocratie - cet inaccompli constituant un réservoir de sens.

Annexes

- Lettre de mission
- Composition de la commission de concertation
- Liste des personnes auditionnées
- Organisation du dispositif de travail
- Pour en savoir plus
- Avis des partenaires sociaux et organisations diverses

Premier Ministre

République Française

Commissariat général du Plan

Le Commissaire

PARIS, le 21 décembre 1998

Monsieur Dominique Charvet
Président à la Cour d'appel de Paris
11^e Chambre

Monsieur le Président,

L'inscription des jeunes dans la société, la place qu'ils y occupent, le rôle qu'ils y jouent se sont considérablement transformés depuis une vingtaine d'années. Les jeunes poursuivent leurs études bien au-delà de l'âge de la scolarité obligatoire. Malgré l'élévation de leur niveau de qualification, ils connaissent des difficultés d'accès à l'emploi et sont souvent confrontés à la précarité dès le début de leur vie professionnelle. Ils sont plus longtemps à la charge de leurs familles que par le passé. Leurs aspirations, leurs pratiques, leurs modes de vie s'en trouvent sensiblement modifiés.

Ces évolutions sont le reflet de tendances structurelles à l'œuvre qui concernent en particulier la transformation du système productif ou encore la recomposition des rapports sociaux. Elles sont aussi le résultat des politiques publiques qui, en se diversifiant, ont multiplié les bornes d'âge et les mesures à un point tel que la définition de la jeunesse en termes administratifs devient extrêmement confuse et les actions publiques parfois contradictoires.

Cette situation n'est pas satisfaisante. Les jeunes et leurs familles manifestent leurs inquiétudes face à l'avenir. La confiance dans les institutions s'affaiblit tandis que les phénomènes de marginalisation et les violences s'accroissent.

Le Premier ministre a inscrit le thème « Jeunes et politiques publiques » dans le programme de travail du Commissariat général du Plan. Les consultations auxquelles vous avez procédé, avec l'appui de mes services, au sein de l'État comme auprès des partenaires sociaux et territoriaux ont permis d'enrichir le diagnostic initial. Il apparaît que les représentations de la jeunesse doivent être actualisées, les modes de faire doivent être révisés, de nouvelles solutions doivent être recherchées.

- Lettre de mission -

Vous avez bien voulu accepter, et je vous en remercie, de présider une commission de concertation dont l'objectif général est d'éclairer les pouvoirs publics - nationaux et locaux - les acteurs économiques et sociaux, les familles sur les perspectives d'évolution des choix collectifs et des politiques publiques qui conditionnent la vie des jeunes, leur statut social, ainsi que sur les responsabilités et les compétences des différents acteurs sociaux concernés par les questions de jeunesse. Plus généralement, la réflexion de la commission devra contribuer à la rénovation du cadre et des contenus des relations entre les générations.

Dans cette perspective, vous veillerez particulièrement :

- à permettre une meilleure appréhension de la situation des jeunes et, partant, une mise à jour des définitions et des conceptions de la jeunesse en vous appuyant notamment sur les divers travaux existants. Vos analyses seront étayées par des comparaisons internationales et des illustrations locales ;

- à formuler des propositions pour faire évoluer le modèle français d'insertion professionnelle et sociale des jeunes dans la perspective de la formation tout au long de la vie, à promouvoir ainsi un nouveau cadre d'organisation du passage de l'école à l'emploi et des relations de travail qui favorise la mobilité et la souplesse dans une meilleure sécurité des parcours ;

- à proposer des pistes d'évolution des modes d'intervention des acteurs publics et privés en charge de l'éducation des jeunes qui favorisent la complémentarité de leur rôle ainsi que des mesures propres à améliorer les relations des jeunes avec les institutions publiques ;

- à faciliter une meilleure régulation entre les acteurs impliqués dans les politiques en direction des jeunes en clarifiant leurs compétences respectives ainsi que les modalités d'actions concertées. Cet exercice devra permettre de préciser en particulier les responsabilités de l'État et des collectivités locales vis-à-vis des jeunes, ainsi que les inflexions à introduire dans les politiques publiques.

La commission que vous aurez à animer sera installée le 29 janvier 1999. Elle rassemblera des responsables des services de l'État, des partenaires sociaux, territoriaux et associatifs, des experts, ainsi que des jeunes. Ses hypothèses de travail seront approfondies par des groupes d'expertise qu'il vous appartient de réunir. Les conclusions de ces travaux devront être remises pour le mois de mars 2000. Elles donneront lieu à un rapport rédigé sous votre responsabilité.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Jean-Michel Charpin

Composition de la commission de concertation

Président :

M. Charvet (Dominique), président de chambre à la Cour d'appel de Paris

Membres :

État :

M. Balavoine (Joël), puis Mme Mathieu (Hélène), directeur de la jeunesse et de l'éducation populaire, ministère de la Jeunesse et des Sports

Mme de Linarès (Chantal) et M. Sabine (Didier), suppléants

Mme Brévan (Claude), déléguée interministérielle à la ville, ministère délégué à la Ville
M. Roucou (Jean), suppléant

M. Colardelle (Michel), directeur du musée national des Arts et Traditions populaires, ministère de la Culture et de la Communication

M. Mayet (Pierre), vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Mme Perdriolle (Sylvie), directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, ministère de la Justice

Mme Dray (Dominique), suppléante

M. Peurichard (Hubert), délégué interministériel à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

M. Tulet (Jean), suppléant

M. Rémy (Pierre-Louis), puis M. Machard (Luc), délégué interministériel à la famille, ministère délégué à la Famille

M. Hochedez (Denis) puis M. Orzoni (Gilles), suppléants

M. Sanson (Gilles), M. Bart (Michel), puis M. Decharrière (Christian), directeur central de la sécurité publique, ministère de l'Intérieur

Mme Larroque (Françoise) et M. Faux (Alexis), suppléants

M. Salines (Michel), inspecteur d'académie, médiateur de l'académie de Créteil, ministère de l'Éducation nationale

- Annexes -

M. Sarazin (Gérard), inspecteur général des affaires sociales, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

M. Seibel (Claude), puis Mme Fouquet (Annie), directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, ministère de l'Emploi et de la Solidarité
Mme Bouygard (Françoise), suppléante

M. Thélot (Claude), conseiller-maître à la Cour des comptes, président du Haut conseil à l'évaluation de l'école, vice-président du Haut conseil de la population et de la famille

Experts :

Mme Choquet (Marie), directrice de recherche, Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)

Mme Desbarats (Carole), directrice des études, École nationale supérieure des métiers de l'image et du son (FEMIS)

M. Lapeyronnie (Didier), professeur, école des hautes études en sciences sociales, université de Bordeaux-II

M. Rochefort (Robert), directeur du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)

M. Rochex (Jean-Yves), professeur, université de Paris-VIII

M. Rose (José), professeur, vice-président de l'université de Nancy-II

Mme Théry (Irène), directrice d'études, École des hautes études en sciences sociales

Collectivités territoriales :

- Association des maires de France :

Mme Soulabaille (Juliette), maire de Corps-Nuds (Ille-et-Vilaine)

- Assemblée des départements de France :

Mme Keller (Fabienne), conseillère générale du Bas-Rhin

- Association des régions de France :

M. Banneux (Patrick), chargé de mission à la direction de la citoyenneté, de la santé et de la solidarité, Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais

M. Émerard (Guy), conseiller de la présidence pour l'emploi et la formation, Conseil régional de Rhône-Alpes

Partenaires sociaux :

M. Baunay (Yves), Fédération syndicale unitaire (FSU)

Mlle Bertholon (Christine), Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

M. Briouze (Jean-Jacques), Confédération française de l'encadrement-CGC (CFE-CGC)

M. Messerlin (Roland), suppléant

M. Charbonnier (Alain), Confédération française démocratique du travail (CFDT)

M. Le Goff (Laurent), suppléant

M. Dancoisne (Axel), Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

M. Goulm (Gilles), puis Mlle Bir (Juliane), Confédération générale du travail-Force ouvrière (FO)

M. Ollivier (David), suppléant

Mme Lassarre (Dominique), Fédération « éducation » de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA-Éducation, ex-FEN)

M. Barbarant (Jean-Claude), M. Rulié (Jean-Pierre) suppléants

Mme Martin (Catherine), Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

M. Farrugia (Jean-Patrick) et Mme Menneteau (Odile), suppléants

M. Roger (Pierre), Confédération générale du travail (CGT)

Associations :

Mme Anglès d'Auriac (Ghislaine), Union nationale des associations familiales (UNAF)

Mme Sassier (Monique), suppléante

M. Charpentier (Luc), Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE)

- Annexes -

M. Feltesse (Hugues), Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

M. Flipaux (Pierre), suppléant

† Mme Olivaud (Marcèle), Union nationale des associations de parents d'élèves de l'enseignement libre (UNAPEL)

M. Tiné (Bertrand), Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)

Mme Papin (Dominique), suppléante

Mme Tabart (Valérie), Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP)

M. Sirerols (Jean-Pierre), suppléant

Conseil national de la jeunesse :

M. Béasse (Éric), puis M. Longo (Rémy), Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC)

Mme Chastagner (Magali), Union nationale des étudiants de France (UNEF)

M. Fialho (Bruno), élu local

M. Garnier-Lavalley (Mikaël), Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ)

Mlle Guilbert (Clothilde), puis M. Milaret (Samuel), Scouts de France

Mme Bourdat (Véronique), suppléante

M. Thiébault (Alexandre), Union nationale des étudiants de France indépendante et démocratique (UNEF-ID)

Melle Martinez (Céline), suppléante

Rapporteurs :

M. Andrieu (Pierre-Jean), chargé de mission, Commissariat général du Plan

Mme Labadie (Francine), chargée de mission, ministère de la Jeunesse et des Sports

M. Padis (Marc-Olivier), professeur agrégé, journaliste

M. Théry (Michel), chargé de mission, Commissariat général du Plan

Coordinateur :

M. Mirandon (Michel), chargé de mission, Commissariat général du Plan

Liste des personnes auditionnées

Par la commission :

Mme Attias-Donfut (Claudine), Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)

M. Bessin (Marc), Centre d'étude des mouvements sociaux, École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

Mme Blum (Catherine), Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

M. Delevoye (Jean-Paul), Association des maires de France (AMF)

M. Duran (Patrice), Groupe d'analyse des politiques publiques (GAPP), École normale supérieure de Cachan

M. Fraisse (Robert), Commissariat général du Plan

M. Kretschmar (Cyril), Économie et humanisme, association d'étude et de recherche

M. Laïdi (Zaki), Centre d'études sur les relations internationales (CERI)

Mme Lefresne (Florence), Institut de recherches économiques et sociales (IRES), membre de l'atelier 1

M. Lichtenberger (Yves), Laboratoire techniques, territoires et sociétés (LATTTS), université de Marne-la-Vallée

M. Marcus (Michel), Forum européen des villes pour la sécurité

M. Meslet (Vincent), France Télévision

M. Petit (Pascal), Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification (CEPREMAP)

M. Rochex (Jean-Yves), université de Paris-VIII

M. Tassi (Philippe), Médiamétrie

- Annexes -

Mme Théry (Irène), École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

M. Toulemon (Laurent), Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Mme Van der Velden (Édith), direction générale XXII, Commission européenne

• ***Le président et les rapporteurs ont par ailleurs auditionné ou consulté :***

Mme Amrouni (Isabelle), Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), membre de l'atelier 3

Mme Attias-Donfut (Claudine), Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)

M. Bailleau (Francis), Groupe de recherche et d'analyse du social et de la sociabilité (GRASS), Institut de recherche sur les sociétés contemporaines (IRESCO)

M. Bellanger (François), président-directeur général de Skyrock

M. Castel (Robert), École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

M. Dubar (Claude), Laboratoire Printemps, université de Saint-Quentin-en-Yvelines

M. Dubet (François), Centre d'analyse et d'intervention sociologique (CADIS), École des hautes études en sciences sociales (EHESS), université de Bordeaux-II

Mme Espinasse (Marie-Thérèse), Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion

Mme Fribourg (Anne-Marie), Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC), ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

M. Godard (Francis), Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Mme Guérin (Chantal), université de Savoie

M. Herpin (Nicolas), Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

M. Jeammet (Philippe), Institut mutualiste Montsouris

M. Lagrange (Hugues), Observatoire sociologique du changement (OSC)

M. Lapeyronnie (Didier), Centre d'analyse et d'intervention sociologique (CADIS), École des hautes études en sciences sociales (EHESS), université de Bordeaux-II

M. Lascoumes (Pierre), Groupe d'analyse des politiques publiques (GAPP), École normale supérieure de Cachan

M. Mabit (René), inspecteur général de l'Agriculture

Par les ateliers :

• **Atelier 1 « De l'école à l'emploi » :**

M. Belorgey (Jean-Michel), conseiller d'État

Mme Bloch (Laurence), Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

M. Marchand (Olivier), Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), ministère de l'Emploi et de la Solidarité

M. Martelli (Daniel), Centre d'études et de recherches sur l'emploi et les qualifications (CEREQ)

Mme Nauze-Fichet (Emmanuelle), Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Mme Prost (Corinne), Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Mme Silberman (Roxane), Laboratoire d'analyse secondaire et des méthodes appliquées à la sociologie (LASMAS), Institut de recherche sur les sociétés contemporaines (IRESCO)

M. Simonin (Bernard), Centre d'étude de l'emploi (CEE)

M. Vergnies (Jean-Frédéric), Centre d'études et de recherches sur l'emploi et les qualifications (CEREQ)

M. Zarca (Georgie Simon), Centre d'études et de recherches sur l'emploi et les qualifications (CEREQ)

• **Atelier 2 « Identité et socialisation » :**

M. Bottin (Yves), inspecteur général de l'Éducation nationale

M. Brusset (Bernard), psychiatre

- Annexes -

Mme Desbarats (Carole), directrice des études à l'École nationale supérieure des métiers de l'image et du son (FEMIS)

M. Galland (Olivier), Observatoire sociologique du changement (OSC)

M. Lagrange (Hugues), Observatoire sociologique du changement (OSC)

M. Joubert (Michel), Institut de recherche sur les sociétés contemporaines (IRESCO)

Mme Mondineu (Odile), juge aux affaires familiales

M. Rouadjia (Ahmed), Institut national des études démographiques (INED)

Mme Schnapper (Dominique), École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

Mme Théry (Irène), École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

• **Atelier 3 « Politiques publiques » :**

M. Autès (Michel), Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (IFRESI-CLERSE), université de Lille-I

M. Bessin (Marc), Centre d'étude des mouvements sociaux, École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

M. Devèze (Laurent), délégation au développement et à l'action territoriale, ministère de la Culture et de la Communication

M. Estèbe (Philippe), Acadie, coopérative d'études

M. Lagrée (Jean-Charles), Institut de recherche sur les sociétés contemporaines (IRESCO)

M. Le Quéau (Pierre), Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)

M. Ocqueteau (Frédéric), Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI)

M. Palacio (Manuel), direction de la protection judiciaire de la jeunesse, ministère de la Justice

M. Roudet (Bernard), Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)

Mme Salmona (Hélène), Laboratoire éducation et formation, université de Paris-X

- Liste des personnes auditionnées -

Mme Tétard (Françoise), Centre d'étude des mouvements sociaux, École des hautes études en sciences sociales (EHESS)

Commandant Théraube, École nationale de la police

• **Mission d'étude « Les jeunes en Europe et dans le monde » :**

Mme Ledoux (Sylvie), Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)

Mme Marry (Catherine), Laboratoire d'analyse secondaire et des méthodes appliquées à la sociologie (LASMAS), Institut de recherche sur les sociétés contemporaines (IRESCO)

Mme Sonnet (Anne), Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)

Mme Neveu (Catherine), Institut d'études politiques (IEP) de Lille

Organisations de jeunes et de jeunesse auditionnées :

- Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes
- Centre confédéral de la jeunesse (CGT)
- Chiche
- Concordia
- Coordination nationale des associations d'étudiants handicapés
- Débarquement jeunes
- Démocratie libérale (section jeunes)
- Droit de cité
- Fédération des familles rurales
- Fédération des jeunesses syndicalistes Force ouvrière
- Fédération nationale des associations de réadaptation sociale
- Génepi
- Jeunesse ouvrière chrétienne
- Mouvement rural de la jeunesse chrétienne
- Scouts de France
- Stop la violence
- Turbulences (CFDT)
- Unicités

Organisation du dispositif de travail

- Rappel de l'origine de la commande

Les travaux conduits par le Commissariat général du Plan sur le thème « Jeunes et politiques publiques » s'inscrivent dans le cadre du programme de travail du Commissariat approuvé par le Premier ministre le 31 mars 1998. Ils ont débuté officiellement avec l'installation le 29 janvier 1999, par Marie-George Buffet, ministre de la Jeunesse et des Sports, et par Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan, de la commission de concertation présidée par Dominique Charvet, magistrat, président de chambre à la Cour d'appel de Paris, ancien directeur de la protection judiciaire de la jeunesse.

Cette installation avait été précédée en 1998 d'une très large consultation des services de l'État, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et des milieux associatifs. Un accord s'était dégagé pour constater que le « malaise » de la jeunesse ou de la société française à son égard n'était pas sans lien avec le « malaise » ressenti dans les politiques publiques en direction des jeunes. L'un et l'autre renvoient à une difficulté collective de comprendre les évolutions de la société qui viennent brouiller les repères traditionnellement utilisés pour définir la notion même de jeunesse. Parce que cette confusion des représentations concernant la jeunesse contribue à la confusion dans l'action publique, la nécessité d'engager, sur ce thème, une démarche prospective a été largement approuvée.

Le mandat confié le 21 décembre 1998 par le Commissaire au Plan au président de la commission traduit la prise en compte de ces préoccupations en invitant cette instance à un exercice de « reformulation de la question jeune »¹.

La dernière séance plénière de la commission a eu lieu le 21 décembre 2000.

Quatre rapporteurs assistaient le président de la commission : Pierre-Jean Andrieu et Michel Théry (chargés de mission au Commissariat général du Plan), Francine Labadie (chargée de mission au ministère de la Jeunesse et des Sports) et Marc-Olivier Padis, professeur agrégé, journaliste, Pierre-Jean Andrieu étant plus particulièrement en charge de la préparation et de l'animation des séances plénières.

(1) Voir l'annexe « Lettre de mission ».

- Annexes -

Le dispositif de travail

Constituée sur la base de la consultation rappelée précédemment, la *commission de concertation* « Jeunes et politiques publiques » comprenait quarante-quatre membres, dont six jeunes membres du Conseil national de la jeunesse, douze représentants de l'État, quatre représentants des collectivités territoriales (régions, départements, communes), neuf représentants des partenaires sociaux, six représentants du milieu associatif et sept experts ¹.

Pour conduire ses travaux, la commission s'est appuyée sur un dispositif de travail constitué de *trois ateliers thématiques*, respectivement consacrés au passage de l'école à l'emploi, à la construction de l'identité et à la socialisation des jeunes et aux politiques intéressant la jeunesse. On en trouvera ci-après la composition. Les travaux de ces trois ateliers ont alimenté en continu ceux de la commission : ils ont fait l'objet de rapports présentés devant elle durant le premier semestre 2000. Sur leur base, une synthèse d'étape des travaux de la commission a été produite en novembre 2000, suivie d'une consultation des diverses organisations membres de celle-ci.

Pour compléter ce dispositif :

- des *sous-groupes d'étude ou de travail* ont été constitués, pour compléter les travaux des ateliers sur certains aspects ou pour approfondir les pistes retenues par la commission. Dans ce cadre, une mission d'étude a plus particulièrement examiné la situation des jeunes et les questions de jeunesse en France et en Europe (voir ci-après) ;

- *une vingtaine d'associations de jeunes et de mouvements de jeunesse* a été entendue. Ces auditions ont été conduites par Gérard Daniel, ancien directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse, avec le concours de Chantal de Linarès et de Bernard Bier (ministère de la Jeunesse et des Sports) ;

- près de *deux cents actions locales* conduites en direction de la jeunesse, sélectionnées par les membres de la commission, ont fait l'objet d'une étude spécifique, avec le concours de l'association d'étude et de recherche Économie et humanisme, sous la direction de Cyril Kretschmar ;

- quatre réunions ont été organisées avec le *réseau des adjoints à la jeunesse* des municipalités de Brest, Grenoble, Nantes, Orléans, Rennes, Strasbourg, Toulouse.

La commission et les diverses formations de travail ont procédé à de nombreuses *auditions ou consultations* d'experts et de professionnels ².

(1) Voir l'annexe « *Composition de la commission de concertation* ».

(2) Voir l'annexe « *Liste des personnes auditionnées* ».

- Organisation du dispositif de travail -

Enfin, plusieurs *études* ont été commandées par le Commissariat général du Plan dans le cadre des travaux conduits par la commission :

- une étude comparative internationale de la construction sociale de la jeunesse et de la question des jeunes (IRESCO-GRASS-ULISS) ;
- une comparaison sur l'entrée et la sortie du chômage entre jeunes et adultes, à partir d'une exploitation longitudinale du fichier historique de l'ANPE (LASMAS) ;
- une comparaison qualitative européenne sur le cumul formation-emploi des jeunes (IRES) ;
- une comparaison de la connaissance des jeunes demandeurs d'emploi entre l'ANPE et les missions locales (GESTE) ;
- une analyse du phénomène de déclassement à l'embauche des jeunes diplômés (IRES).

Pour assurer la coordination de ce dispositif de travail, de consultation et d'études, un *comité de pilotage* réunissait, sous la présidence de Dominique Charvet, l'équipe des rapporteurs et des responsables des ateliers, ainsi que Gérard Sarazin (IGAS), à titre de conseil, et Pierre Vanlerenberghe, chef du service des affaires sociales du Commissariat général du Plan. Michel Mirandon, chargé de mission au Commissariat général du Plan, assisté de Dominique Nicol-Dujardin (service des affaires sociales du CGP) en assumait le secrétariat général.

Remerciements

Le président remercie pour leur concours indéfectible et leur implication personnelle Michel Colardelle, Gérard Daniel, Michel Salines, Gérard Sarazin qui ont accompagné les travaux de la commission pendant deux ans. Leurs conseils, leurs suggestions et leurs critiques ont été un précieux apport pour l'enrichissement du rapport et son issue.

Le président et l'équipe des rapporteurs tiennent également à remercier Dominique Nicol-Dujardin qui a assuré avec compétence et dévouement le secrétariat de la commission et la confection du rapport.

- Annexes -

- Composition des ateliers :

Atelier 1 « De l'école à l'emploi »

Rapporteur, responsable de l'atelier :

M. Théry (Michel), chargé de mission au service des affaires sociales, Commissariat général du Plan

Rapporteur :

Mme Mansuy (Michèle), Centre d'études et de recherche sur l'emploi et les qualifications (CEREQ)

Membres :

M. Ballouhey (François), conseiller à la Cour d'appel de Paris

Mme Bouyard (Françoise), sous-directrice chargée du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), ministère de l'Emploi et de la Solidarité

M. Degenne (Alain), chercheur, Laboratoire d'analyse secondaire et des méthodes appliquées à la sociologie (LASMAS), Institut de recherche sur les sociétés contemporaines (IRESCO)

Mme Establie (Marie-Pierre), directrice, Maison de l'emploi, Rueil-Malmaison (Yvelines)

M. Fondeur (Yannick), chercheur, Institut de recherches économiques et sociales (IRES)

Mme Gauvin (Annie), chef du département synthèses, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Mme Gil (Cécile), direction de l'action économique et de la formation, région Poitou-Charentes

M. Giuntini (Gérard), directeur de la formation, région Provence - Alpes - Côte d'Azur

M. Klein (Tristan), chercheur (SET-MATISSE), université de Paris-I

Mme Lefresne (Florence), chercheur, Institut de recherches économiques et sociales (IRES)

- Organisation du dispositif de travail -

M. Lenoir (Christian), directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Haute-Garonne

M. Midy (Patrick), direction de la programmation et du développement, ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

M. Minni (Claude), chercheur, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Mme Poulet-Coulibando (Pascale), direction de la programmation et du développement, ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

M. Simonin (Bernard), directeur de recherche, Centre d'études de l'emploi (CEE)

M. Thuillier (Denis), délégué national à l'éducation et à la formation, Centre des jeunes dirigeants (CJD)

M. Zanda (Jean-Louis), Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

Atelier 2 « Identité et socialisation »

Président :

M. Salines (Michel), inspecteur d'académie, médiateur académique, ministère de l'Éducation nationale

Rapporteur, responsable de l'atelier :

M. Padis (Marc-Olivier), professeur agrégé, journaliste

Membres :

M. Buchet (Pascal), maire de Fontenay-aux-Roses (Val-de-Marne)

Mme Dray (Dominique), responsable des études, direction de la protection judiciaire de la jeunesse, ministère de la Justice

M. Haddouche, (Mohammed), militant associatif

M. Houzel (Guillaume), « ANIMAFAC »

M. Lagrange (Hugues), sociologue, Observatoire sociologique du changement (OSC)

M. Lançon (Philippe), journaliste

- Annexes -

M. Léger (Alain), Association pour le logement des jeunes

Mme Martins (Andrée), chargée de mission, Mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie (MILDT)

M. Mayol (Pierre), chargé d'étude, direction des études et de la prospective, ministère de la Culture et de la Communication

M. Moreau (Gérard), conseiller-maître, Cour des comptes

M. Narjolet (Guillaume), professeur de lettres

M. Noël (Sylvain), lieutenant, Direction centrale de la sécurité publique (DCSP), ministère de l'Intérieur

Mme Perdriolle (Sylvie), directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, ministère de la Justice

Mme Plan (Odile), Groupe de recherche sur l'éducation permanente (GREP)

M. Porez (Jean-Michel), commissaire principal

M. Rosiaux (Daniel), proviseur de lycée

Mme Sassier (Monique), sous-directrice chargée des études, Union nationale des associations familiales (UNAF)

M. Steyert (Vincent), aumônier de la Mission étudiante

Atelier 3 « Politiques publiques »

Président :

M. Colardelle (Michel), conservateur général du patrimoine, directeur du musée des Arts et Traditions populaires, ministère de la Culture et de la Communication

Rapporteur, responsable de l'atelier :

Mme Labadie (Francine), chargée de mission, ministère de la Jeunesse et des Sports

Rapporteur :

Mme Loncle-Moriceau, (Patricia), chargée de recherche, École nationale de la santé publique

Membres :

Mme Amrouni (Isabelle), chargée de recherche, bureau de la prévision, Caisse nationale des allocations familiales (CNAF),

Mme Anglès d'Auriac (Ghislaine), chargée de mission, Union nationale des associations familiales (UNAF)

M. Bertrand (Pierre), chargé de mission, Communauté urbaine de Lille

M. Duran (Patrice), professeur, Groupe d'analyse des politiques publiques (GAPP), École normale supérieure de Cachan

M. Durand (Pierre), directeur de l'agence ACCOORD, Nantes

M. Hochedez (Denis), chargé de mission, délégation interministérielle à la Famille, ministère délégué à la Famille

Mme Jankoviac (Odile), déléguée nationale de la Fédération nationale des foyers ruraux (FNFR)

Mme Korezlioglu (Monique), proviseur, chargée de mission, Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI)

M. Mourlet (Emmanuel), directeur régional adjoint de la Jeunesse et des Sports de Picardie

Mme Presle (Monique), inspectrice d'académie, directrice des services départementaux de l'Éducation nationale d'Eure-et-Loir, académie d'Orléans - Tours

M. Richez (Jean-Claude), adjoint au maire, chargé de la jeunesse et de l'éducation populaire, ville de Strasbourg

M. Vulbeau (Alain), maître de conférences en sciences de l'éducation, université de Paris-X

Mission d'étude « Jeunes en France et en Europe »

Responsable de la mission :

M. Lagrée (Jean-Charles), chercheur, Institut de recherche sur les sociétés contemporaines (IRESCO)

- Annexes -

Rapporteur :

M. Roudet (Bernard), chargé de recherche, Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)

Membres :

Mme Belot (Céline), doctorante, Institut d'études politiques de Grenoble

Mme Fraccia (Alice), chargée de mission, unité Jeunesse, direction générale XXII, Commission européenne

Mme Goodman (Sally), chargée de mission, British Council

Mme Guidikova (Irena), responsable de la recherche, direction de la Jeunesse, Conseil de l'Europe

M. Habib (Philippe), doctorant, Institut de recherche sur les sociétés contemporaines (IRESCO)

Mme Nicole-Drancourt (Chantal), chercheur, laboratoire Travail et mobilité, Institut de recherche sur les sociétés contemporaines (IRESCO)

Mme Quinn (Victoria), chargée de mission, British Council

Mme Saada (Alya), chargée de mission, sous-direction des sciences sociales, UNESCO

Pour en savoir plus

Le rapport est émaillé de nombreuses références permettant d'appréhender la situation des jeunes sous différents aspects. Aussi avons-nous choisi, afin d'éclairer le lecteur qui souhaiterait s'informer davantage, de sélectionner quelques ouvrages et documents récents, qui permettent de disposer des données de cadrage et informations, tant à caractère général que de nature thématique, sur les jeunes.

Sur les jeunes, leurs conditions de vie, leurs comportements :

- « Les jeunes, portrait social », collection « Contours et caractères », Institut national de la statistique et des études économiques, septembre 2000.

- Christiane Chambaz, « Les jeunes adultes en Europe : indépendance résidentielle, occupation, ressources », document de travail n° 6, collection « Études », direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, novembre 2000.

- « Rapport 2000 », Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, novembre 2000.

- « Les jeunes de l'Union européenne ou les âges de transition », Commission européenne, Eurostat, 1997.

Sur l'éducation et la vie étudiante :

- « L'état de l'école », n° 10, ministère de l'Éducation nationale, 2000.

- Claude Grignon, « Les conditions de la vie étudiante, enquête OVE », PUF, 2000.

Sur l'emploi et l'insertion professionnelle :

- « Génération 92 : profil, parcours et emplois en 1997 », « Bref » n° 149, Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), 1999.

- Pascale Poulet-Coulibando et Philippe Zamora, « Insertion des jeunes : sensible amélioration surtout chez les diplômés », « INSEE Première » n° 741, INSEE, octobre 2000.

- Annexes -

- Bertrand Ballet et Sébastien Seguin, « Les jeunes, premiers bénéficiaires de la baisse du chômage », « INSEE Première » n° 751, INSEE, novembre 2000.

- François Brunet et Claude Minni, « L'activité des 15-29 ans : stabilisation depuis 1995 », « Premières synthèses » n° 2000.02 - 08.3, Direction de l'animation de la recherche, des études et de l'animation, ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

- Yannick Fondeur et Claude Minni, « Emploi des jeunes et conjoncture », « Premières synthèses » n° 99.12 - 51.1, Direction de l'animation de la recherche, des études et de l'animation, ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

- José Rose, « Les jeunes face à l'emploi », Desclée de Brouwer, 1999.

Sur la santé et les conduites à risques :

- « La souffrance psychique des adolescents et des jeunes adultes », rapport du groupe de travail, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Haut comité de la santé publique, février 2000.

- « Drogues et toxicomanies », délégation interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, 2000.

- Pierre Le Quéau et Christine Olm, « Le risque routier chez les jeunes », collection des rapports n° 211, CREDOC, septembre 2000.

Sur les valeurs des jeunes :

- Pierre Bréchon (dir.), « Les valeurs des Français, évolutions de 1980 à 2000 », Armand Colin, 2000.

Sur les politiques publiques :

- « Mémoguide des dispositifs publics concernant les jeunes », Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, décembre 1999.

Avis des partenaires sociaux et organisations diverses

Avis de l'ANACEJ

C'est par le biais de sa participation au Conseil national de la Jeunesse que l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes a rejoint et suivi avec attention les travaux de la commission chargée de préparer le rapport « Jeunes et politiques publiques ». Défendant depuis dix ans la participation des enfants et des jeunes aux politiques publiques et l'innovation dans l'élaboration de celles-ci, nous ne pouvons qu'être heureux de l'invitation qui nous est faite par ce rapport à « *changer de regard* », changer de regard sur cette jeunesse qui en tant que plaque sensible des évolutions de la société a subi de manière forte ses évolutions des vingt dernières années et notamment les conséquences de la crise économique.

Nous partageons l'analyse sur les évolutions des politiques publiques visant cette part de la population qui, multipliant les dispositifs en privilégiant les accumulations sans réelle logique et encore moins d'évaluation, ont conduit à son institutionnalisation. Dès lors, l'idée de repenser l'action publique en la basant sur ses bénéficiaires, les jeunes, en les considérant comme une richesse sur laquelle la société doit investir interpelle fortement la société et nous conforte dans nos démarches. En effet, nous avons toujours considéré que c'était parce qu'ils étaient porteurs de richesse dans leurs analyses et leurs propositions qu'ils devaient être associés à la gestion publique, c'est l'essence même de notre projet associatif.

Partageant donc en grande partie l'analyse produite, nous soutenons la démarche proposée du retour au droit commun et l'idée de l'éducation-formation tout au long de la vie permettant ainsi de répondre aux évolutions de la société mais aussi les éléments qui y sont liés, comme l'évolution de l'école et de la formation initiale ou première, la sécurisation des parcours, permettant de ne laisser personne sur le bord de la route et la finalité d'aide à l'autonomisation progressive des jeunes. Ainsi, c'est bien l'idée de mettre le jeune et son projet, quels que soient ses origines, son parcours et sa situation, au cœur de l'action publique pour lui permettre de trouver sa voie parmi les autres.

Mais ce rapport, s'il offre des analyses renouvelées et porte des propositions novatrices, ne nous satisfait pas complètement. En effet nous ne partageons pas l'ensemble de ses

- Annexes -

analyses, notamment les objectifs sous-entendus *de* l'éducation-formation tout au long de la vie, la restauration de l'autorité ou les lieux de socialisation. Dans le même sens, nous ne pouvons que regretter l'absence de réelle dimension européenne et internationale au rapport, nous nous interrogeons ainsi sur l'intégration du système proposé d'éducation-formation tout au long de la vie dans cet environnement. Enfin nous nous inquiétons du peu de cas qui a été fait de l'idée de participation. Nous aurions préféré que le rapport aille plus loin dans sa logique d'investissement en faveur des jeunes en s'intéressant à ces pratiques qui se développent de plus en plus tant au niveau de l'État que des collectivités locales dans l'élaboration des politiques publiques.

1 - L'éducation-formation tout au long de la vie ne doit pas être liée à la production de richesses économiques

Devant les évolutions de la société, l'idée que chacun puisse se former tout au long de sa vie, qu'il puisse acquérir de nouvelles compétences et évoluer dans son travail est intéressante et semble être à même de permettre une réponse aux défis que vont poser la « complexification » de la société et la multiplication des sources d'informations qui amènent déjà certains à poser la question de l'insertion dans la société de la connaissance.

Mais attention, le système qui nous est proposé semble lié de manière beaucoup trop importante au travail et à l'utilité productive des individus. Nous refusons cette philosophie : l'intérêt de l'éducation-formation tout au long de la vie est à coupler avec l'évolution de la société vers une société du temps libéré, cette démarche ne doit donc pas être liée qu'à l'activité productive « économiquement parlant » mais permettre à chacun de se former à d'autres choses plus personnelles, utiles pour la communauté dans son ensemble et valorisables dans d'autres moments et lieux que ceux de son activité économique. Il en est de même pour ce qui est du système d'alternance proposé entre périodes de travail et de formation qui doivent pouvoir s'accompagner aussi de temps pour « faire autre chose » : s'occuper de sa famille, de ses enfants, s'engager dans des projets collectifs... À notre sens, l'intérêt du système proposé tient aussi à ce qu'il facilite les engagements collectifs par le biais de la formation et la libération de temps pour cela. En oubliant parfois cette philosophie, le rapport tend à nous donner l'image de politiques publiques qui devraient avoir comme principal objectif de rendre le jeune productif « économiquement parlant » (ou « rentable ») alors qu'elles doivent aussi lui permettre de bien trouver sa place dans la société en lui donnant des clés pour réussir sa vie au milieu des autres.

Il est évident cependant qu'un tel système appelle une réforme de l'école dans son ensemble (de la maternelle au supérieur), de son mode de fonctionnement, de ses moyens de transmission, des règles, des méthodes et des savoirs et de leur évaluation, comme nous y invite le rapport. Il en est de même pour ce qui est de l'importance de l'ouverture des structures de formation à la famille et aux autres acteurs de la vie : les associations, mais aussi l'ensemble de la société civile. Le système proposé ne pourra exister sans réelle volonté de modifier l'existant.

Mais pour nous, le rapport fait fausse route quand il analyse la perte d'autorité des enseignants et du monde éducatif. L'autorité ne se décrète pas et ne se restaure surtout pas en écrivant que chacun doit retrouver sa place : l'enseignant qui transmet son savoir et l'élève qui le reçoit... Cette conception verticale de l'autorité nous semble aller à l'encontre de la construction d'un véritable dialogue, trop souvent absent, entre les différents acteurs de l'école et de la reconnaissance de l'élève comme d'un individu à part entière, pas comme d'un simple disciple. Cette posture proche de celle du « maître-disciple » qu'on nous propose est un véritable retour en arrière qui ne changera rien ; au contraire, il accentuera le risque d'une fracture entre adultes et jeunes. Il est différent d'écrire que l'enseignant doit retrouver sa place dans l'école et dans sa classe et d'écrire qu'il ne le fera qu'en retrouvant une autorité qu'il aura installée on ne sait trop comment...

Pour nous, cette autorité doit être délestée de son acception purement disciplinaire et ne peut être basée que sur la compréhension des règles et de l'environnement dans lequel les jeunes se trouvent. Cette compréhension est d'autant plus aisée et facilitée quand chacun a pu participer à leur définition. À la posture du « maître-disciple » nous substituons donc celle de « co-auteurs ». Les élèves doivent participer à l'élaboration et à l'invention des règles communes dans l'optique de leur permettre de se projeter dans un devenir commun. En outre, l'adhésion à ces règles, travaillées ensemble, en devient plus aisée. C'est cela aussi, considérer les jeunes comme une richesse et suivre la philosophie générale du rapport.

2 - Il existe d'autres lieux de socialisation et de construction de soi que la famille et l'école

Au-delà des deux piliers de la construction des individus que constituent la famille et l'école ¹, nous pensons que le rapport a trop sous-estimé d'autres lieux et notamment les mondes associatifs, culturels et sportifs. C'est qu'à côté de la socialisation « verticale » par l'école, la famille, voire le travail, il existe également une socialisation « entre pairs » et « entre générations » dans ces lieux. Pour nous, cette confrontation aux autres dans un cadre extérieur associé à une forme d'éducation et de formation de soi qui privilégie la découverte et l'expérimentation est aussi importante dans la construction de son savoir et de sa personnalité. Que ce soit dans la vie sportive, associative ou culturelle, dans des engagements formels ou non, des initiatives et des projets plus ou moins collectifs, les jeunes cherchent ainsi à construire, à créer et à donner du sens à leur vie et à celle des autres.

Il est pour nous fondamental que les politiques publiques, qui souvent le font déjà, continuent de reconnaître leur importance et de soutenir ces initiatives. En dépassant la simple vision du loisir, de la socialisation et de la construction de sens et alors que le

(1) *Le travail comme troisième pilier est sous-entendu dans certains passages du rapport.*

- Annexes -

rapport souhaite substituer au diplôme la notion de compétence, il y aurait pu avoir là une entrée intéressante, en reconnaissant que dans ces lieux des millions de personnes ont acquis, acquièrent et vont acquérir des compétences en dehors de l'école et de l'entreprise... En regardant plus loin on aurait pu voir que c'est aussi dans ces lieux que peuvent se jouer des influences beaucoup plus importantes dans le monde de la création, des arts et de la société dans son ensemble. C'est par leur dynamisme, la soif de découverte et la réappropriation de savoirs et de cultures divers que naissent des pratiques et mouvements innovants qui marquent la société.

3 - La participation des jeunes n'est pas une idée mineure

Mais alors que le thème de ce rapport est « Jeunes et politiques publiques », ce qui nous étonne le plus, c'est *la* quasi-absence des questions de participation. En effet alors que, depuis plus de vingt ans, des dispositifs se multiplient et que les questions de participation semblent intéresser nombre d'élus de la nation, dans leurs discours comme dans leurs pratiques, nous ne pouvons que regretter l'absence d'un regard comme celui que le rapport aurait pu y porter. Ce n'est pas le cas, il nous faut donc y remédier et rappeler ce que signifient ces questions en matière de jeunesse.

Depuis une vingtaine d'années, des collectivités territoriales développent des structures participatives tels les conseils communaux, municipaux, généraux d'enfants et de jeunes mais aussi des forums, des rencontres... L'État les a encouragés et suivis ; depuis 1997 c'est même un des axes majeurs de sa politique en matière de jeunesse. Que ce soient les Commissions d'accès à la citoyenneté (CODAC) mises en place par le ministère de l'Intérieur, les Conseils de la vie lycéenne (CVL/CAVL/CNVL) par le ministère de l'Éducation nationale, les Conseils de pays par le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, les Conseils de la jeunesse par le ministère de la Jeunesse et des Sports (CDJ/CNJ), les dispositifs se sont multipliés, tant au niveau central que décentralisé, avec plus ou moins de bonheur.

Mais cette évolution ne s'est pas faite sans logique, elle semblait répondre à un réel besoin d'expression des jeunes et de prise en compte de leurs avis par les pouvoirs publics. On doit cependant distinguer ce qui relève de l'expérience récente (les dispositifs étatiques issus de la législature actuelle) qui n'a, dans bien des cas, pas encore été évalué, de ce qui a fait ses preuves. Il nous semble ainsi que les conseils d'enfants et de jeunes développés depuis désormais plus de vingt ans auraient mérité d'autres propos que ceux tenus. Bien entendu, nous ne sommes pas suffisamment naïfs pour croire que tous ces conseils fonctionnent merveilleusement bien ; cependant, au regard des évaluations et des études existantes, on ne peut omettre certaines conséquences de leurs actions. Il nous faut donc lutter contre quelques idées reçues que ce rapport, sans réel examen, continue de véhiculer.

Ces conseils ne sont pas uniformes : tous différents, ils sont l'expression d'une volonté politique et administrative d'associer des jeunes aux politiques publiques. De cette volonté locale découle un projet inscrit dans un territoire. Ce projet associe divers

acteurs tant institutionnels (les services de la ville, l'éducation nationale...), qu'associatifs (les maisons de quartiers, les centres sociaux, les parents d'élèves...) et est évolutif.

Ces conseils ne sont pas l'expression d'une seule jeunesse : ils sont caractérisés par une mixité sociale et culturelle. Si on y regarde de près on peut en souligner la très forte implication des jeunes filles, des jeunes issus de l'immigration ainsi qu'une représentation très large de tous les milieux sociaux.

Ces conseils travaillent sur des sujets qui touchent directement les jeunes mais aussi bien au-delà... : ce sont d'ailleurs eux qui le plus souvent déterminent leurs axes de travail. Ainsi quand ils travaillent sur les transports, les violences, les discriminations, les questions de sexualité ou de toxicomanie, de police et d'accès aux loisirs... sont-ils loin de leurs préoccupations réelles ? Mais cantonner les réflexions des enfants ou des jeunes aux seuls sujets qui les touchent directement serait se passer de la richesse de leurs réflexions sur des sujets plus généraux, ce serait aussi continuer de refuser leur participation à certains débats et ignorer toutes les confrontations avec les acteurs de la vie locales (élus, administrations, associations...) qu'ils permettent d'engager.

Ces conseils donnent des résultats concrets : l'ouverture de nouveaux équipements, l'évolution des politiques d'accès à ces équipements (sociaux, culturels, sportifs), des actions de prévention plus efficaces, la mise en place d'outils d'expression sont parmi les résultats visibles.

Plus globalement, le dialogue se renoue entre les élus et les jeunes et entre les générations, les politiques publiques deviennent mieux adaptées par l'écoute de leurs bénéficiaires et c'est un changement de logique pour l'appareil administratif, pour les élus qui semblent placer les souhaits des jeunes au cœur de la définition de leur politique. Et ce n'est pas un hasard si désormais les dispositifs contractuels comme les contrats de ville ou d'agglomération ou les contrats éducatifs locaux s'intéressent à leurs avis.

Ces changements s'inscrivent dans une évolution de la société, où les exigences des administrés et des usagers sont de plus en plus importantes et où leur volonté de ne pas laisser seuls les politiques décider se développe. Sans défaire les élus de leur compétence, les dispositifs de participation permettent de rendre les politiques publiques plus efficaces et de renouer un dialogue largement distendu entre les citoyens et leurs élus. Dans le cadre de la jeunesse, ils permettent, outre une dimension d'éducation à la démocratie et au fonctionnement des collectivités, de mettre en place un dialogue intergénérationnel, de faire s'exprimer et de donner un pouvoir d'influence à des personnes qui n'en auraient, par ailleurs, pas le droit. Si ces conseils ne sont rien moins qu'un outil parmi d'autres pour essayer d'instaurer un dialogue et de mieux concevoir l'action publique, ils méritent néanmoins de voir leurs effets reconnus.

- Annexes -

Une société du temps libérée, un système de formation tout au long de la vie, tout cela n'aurait de sens si l'objectif n'était pas de rendre notre société plus démocratique et d'associer le plus grand nombre à la vie collective. Par l'engagement politique, syndical ou associatif, par l'invention de nouvelles formes d'engagement, il existe un espoir démocratique à ne pas décevoir ! On ne peut oublier que c'est aussi le rôle des politiques publiques que d'encourager de nouvelles formes d'actions collectives. Parier sur l'avenir, c'est aussi parier sur le collectif et encourager les formes d'actions collectives en les valorisant, en les faisant mieux connaître. Faire confiance, investir et n'exclure personne : cela nous semble important dans une société vieillissante. C'est bien un renouvellement de cette démocratie qui passe par une citoyenneté plus active que nous voyons se profiler. Pour y arriver, cela nécessite que les décideurs publics prennent des risques en inventant de nouvelles pratiques ou en laissant émerger et en reconnaissant celles qui apparaissent. Les politiques publiques doivent refléter ces innovations et se remettre en cause régulièrement.

Au final, on pourra toujours avoir une lecture partielle ou partielle de ce rapport, certaines absences et analyses sont malheureuses, nous les regrettons, mais elles ne doivent pas faire oublier les avancées et les propositions intéressantes liées à l'évolution de la formation et à l'émancipation des jeunes de l'école, de la famille et du travail. Ce rapport ne clôt pas un débat ; au contraire, il l'ouvre et c'est aujourd'hui à chacun de s'en saisir et de porter ces débats pour faire évoluer les politiques publiques. Espérons seulement que ses principales préconisations liées principalement à des changements de comportements aient tout de même quelques influences sur ces politiques. Nous essayerons d'y veiller.

Avis de la CFDT

La CFDT rejoint le constat dressé dans la première partie du rapport, notamment sur le fait que la population jeune est révélatrice et, en même temps, expérimentatrice des changements de la société. Les jeunes sont ainsi confrontés plus que d'autres aux incertitudes face à l'insertion et à la continuité de leurs trajectoires professionnelles, aux difficultés de leur construction identitaire...

Cependant, la problématique des jeunes n'est visée qu'à partir de la formation et non à partir de la manière dont ils entrent sur le marché du travail. Une approche « emploi » nous paraît préférable à une entrée « formation ». Comment peut-on faire évoluer la mentalité des employeurs ? Comment peut-on favoriser des synergies intergénérationnelles ? Le fait que beaucoup de salariés au-delà de cinquante ans se trouvent mis sur la touche, auxquels on finit par proposer un départ anticipé en pré-retraite, auxquels on dit que finalement ils n'ont plus beaucoup d'utilité sociale, est à mettre en rapport avec la situation des jeunes qui sont exclus avant même d'avoir été accueillis. Si nous travaillons sur les perspectives, ne pourrait-on pas proposer un système de parrainage entre les générations ?

La reprise économique que l'on constate depuis plus de deux ans devrait aussi changer la donne, en ce sens que l'entrée sur le marché du travail est en train de s'élargir. Aujourd'hui, il faut parfois faire en sorte que le jeune en stage termine bien son cursus, tant il est parfois sollicité pour une embauche hâtive. À cet égard, la situation a évolué depuis le début des travaux du Plan sur ce thème, même si l'on se heurte toujours à un noyau dur de jeunes mal formés, mal insérés (cf. les 56 000 qui abandonnent leur formation initiale avant terme).

L'idée du droit de tirage social mobilisable à tout moment de la vie est intéressante a priori. C'est bien un droit qui dépasse la seule politique « jeunes » puisque s'adressant à tout individu. C'est même le droit à acquérir un niveau minimum pour tous (le niveau V par exemple), y compris par une éducation récurrente, puis le droit à une formation tout au long de la vie, tel que le préconisent déjà aussi bien la Commission européenne (cf. le mémorandum suite au dernier sommet de Lisbonne) que les orientations de Nicole Péry. Il faut pour cela définir des mécanismes plus souples que vingt ans de formation pour tous financés par l'État, en tenant compte des besoins et des rythmes temporels d'apprentissage qui peuvent varier d'un individu à l'autre ¹. La véritable

(1) Aujourd'hui, la durée moyenne de scolarisation en France est de 18,9 ans (avec un léger avantage pour les filles - 19,1 -, par rapport aux garçons - 18,7 -). Ce chiffre est stable, voire un peu fléchissant, depuis 1996 (source : ministère de l'Éducation nationale, direction de la programmation et du développement (DPD)).

- Annexes -

question qui est posée, et qui n'est pas simple à résoudre, est de passer d'une vision égalitariste du droit à une égalité de fait. Plutôt que de droit de tirage, parlons plutôt de capital à utiliser. Il faudra, comme le préconise le rapport, une utilisation souple du capital de formation, liée à des projets de formation pouvant alterner avec des périodes de salariat. C'est d'ailleurs un des points de l'actuelle négociation des partenaires sociaux sur la formation professionnelle continue.

Lorsqu'il est envisagé d'organiser la pluralité des voies d'accès à la connaissance grâce à la formation initiale, à la formation continue, à l'expérience professionnelle ou sociale, il est indispensable, effectivement, de mettre en place une politique de reconnaissance des acquis. C'est, probablement, un des premiers actes décisifs pour améliorer autant l'accès à l'emploi que les qualifications. Ce qui est dit du système éducatif dans le rapport est en cohérence avec le concept d'apprentissage tout au long de la vie. La formation initiale doit intégrer dans ses contenus et dans ses méthodes ce concept. Il faut aider à construire des projets professionnels, à permettre les adaptations. Le diplôme est nécessaire mais plus suffisant dans un monde où les compétences seront perçues comme momentanées. Il faudra en acquérir de nouvelles et les faire valider.

À propos de l'alternance, la CFDT souhaiterait qu'on différencie bien les diverses formes de contrats : apprentissage, première expérience en entreprise, politique d'insertion, adaptation... Il faut distinguer ce qui, dans ce cadre, relève de la formation initiale. Depuis l'origine, des abattements de rémunération sont prévus pour les contrats d'apprentissage. Cela ne semble pas anormal dès lors que l'entreprise assure réellement une formation et que le jeune en alternance, même s'il est productif, assure moins d'heures. En tout état de cause, il ne faut pas confondre un contrat de travail et une forme de poursuite d'études, un contrat d'apprentissage et une première expérience. Il faut aussi avoir en tête l'objectif de la mixité des emplois, en particulier quand on traite de la formation initiale, de l'orientation, de l'organisation du travail. Les filles réussissent mieux dans leurs études, pas dans leur carrière... Cela donne à réfléchir d'ailleurs sur la traduction concrète du droit de tirage !

La notion de bonus-malus appliquée aux cotisations patronales au régime d'assurance chômage en fonction de la gestion de la main-d'œuvre était déjà préconisée dans le rapport Belorgey, « Minima sociaux, revenus d'activité et précarité ». Elle nous semble le prototype même de la « fausse bonne idée ». D'une part, elle toucherait de manière différenciée les secteurs à forte intensité en main-d'œuvre par rapport aux secteurs plus capitalistiques en pénalisant les premiers. De même, elle aurait un effet pro-cyclique en accentuant les difficultés de secteurs d'activité en butte à des situations économiques dégradées. D'autre part, le renchérissement du coût du travail peut avoir des effets négatifs non négligeables sur la création d'emplois peu qualifiés. Enfin, des questions de mise en œuvre technique se posent. Quelle serait la période de référence prise en compte pour juger de la qualité de la politique de main-d'œuvre de l'entreprise ? S'appuyer sur une période trop courte ne représenterait qu'une vue partielle ; une période trop longue désynchroniserait d'autant le moment d'application du « bonus-malus » par rapport à la situation initialement prise en compte.

La CFDT voudrait souligner que le principe du PARE mis au point par les partenaires sociaux au moment de la négociation UNEDIC répond aux préoccupations traitées par la commission du Plan « Jeunes et politiques publiques ». On part d'un bilan de compétences, on se met d'accord sur une formation, sur l'accompagnement, on vise à l'emploi par l'engagement des entreprises. On met en relation une personne et un besoin. Il faut aussi solliciter le service public de l'emploi pour qu'il travaille avec l'ensemble de l'appareil de formation. L'ouverture des négociations entre les partenaires sociaux sur la formation professionnelle continue trace des perspectives intéressantes pour l'insertion des jeunes. Ces négociations doivent permettre de mieux prendre en compte le lien entre formation initiale et formation continue. De la même façon, la mise en place de la validation des acquis de l'expérience, qui peut être tout autant sociale que professionnelle, pourra jouer tant sur l'entrée dans l'emploi parfois que sur les mobilités plus généralement.

À propos d'une allocation de formation qui serait attribuée à chaque jeune, la CFDT ne veut pas d'une mesure trop mécanique et faussement égalitaire qui pourrait d'ailleurs être perçue comme une sorte de RMI. Il faut tenir compte de la situation réelle de chaque jeune, des revenus qu'il peut avoir par son entourage, par ses activités... L'idée d'attribuer une telle somme aux jeunes n'est pas à rejeter mais son montant doit être modulé et lié au projet du jeune. En filigrane de cette idée de revenu mensuel apparaît le thème aujourd'hui récurrent de l'autonomie des jeunes, que ce soit au plan des programmes d'aide à l'insertion, ou à ceux des aides sociales aux étudiants, des aides au logement, des allocations familiales... Outre les travaux de la commission « Jeunes et politiques publiques » du Plan, le Conseil économique et social notamment traite de la question. Il faut avoir sur ce sujet de l'autonomie des jeunes une approche globale en analysant toutes les problématiques qui la traversent : parcours professionnel, précarité, logement, aides sociales, fiscalité, allocations familiales, protection sociale. Il faut aussi en avoir une vision dynamique. Dans cette perspective, si des aides étaient envisagées, elles devraient être conditionnées par un projet des jeunes. Il faut aussi tenir compte de la situation de ceux-ci (âge, situation familiale, mode de logement...). Trois types de revenus pourraient mettre le jeune « en selle » : la solidarité familiale, les aides publiques, un prêt à taux réduit et remboursable au moment de l'entrée dans l'emploi, bénéficiant d'une garantie de l'État.

Avis de la CFE-CGC

1 - Analyse : changer de regard

Notre société connaît des transformations majeures sans que l'on puisse en deviner le sens. L'analyse proposée montre que si la « jeunesse » n'est pas un corps social homogène, elle est confrontée, en tant que génération, à ces transformations, notamment celle relative à l'emploi. L'allongement de la scolarité, l'accroissement de la période allant de la fin des études à l'accès à un emploi stable et l'allongement de la durée de vie se traduisent par une diminution de la durée de la vie active. Cela conduit le rapport à s'interroger sur l'avenir de notre système de protection sociale, notamment notre système de retraite.

Pour la CFE-CGC, l'évolution du cycle de vie implique une meilleure appréhension des temps sociaux, familiaux et professionnels afin de parvenir à un équilibre satisfaisant et de permettre à chacun de s'épanouir. L'allongement de la durée de la vie humaine doit s'intégrer dans l'organisation même du travail et plus particulièrement à l'occasion de la préparation à la retraite : il faut favoriser une transition douce entre l'activité et l'inactivité, préserver l'emploi des travailleurs en fin de carrière porteurs de savoir-faire et de la mémoire collective, adapter les tâches aux capacités des individus, tout ceci afin de permettre une fin de carrière gratifiante, qualifiante et reconnue, avant une prise de retraite choisie. De plus, nous devons reconnaître que les retraités sont des acteurs économiques extrêmement importants : ils recyclent leurs ressources et sont porteurs de développement et de créations d'emplois. La société doit prendre en compte ces échanges intergénérationnels dont l'économie a besoin.

Si on ne note pas de corrélation entre taux de rétention scolaire et variation du taux de chômage, les études montrent néanmoins que le diplôme reste un garant, nécessaire mais pas suffisant, contre le chômage. Ce fait, lié aux espoirs de mobilité sociale portés par le système éducatif, explique, pour partie, l'allongement des études. On ne peut toutefois écarter un effet « offre », mais qu'il convient de relativiser. Les « 80 % au niveau Bac » n'ont fait qu'accélérer un mouvement existant. La « pause » observée dans la seconde moitié des années 90 s'explique plus par les procédures d'orientation que par un essoufflement de la demande sociale. Touchant les relations entre l'offre de formation initiale et la demande des entreprises, la CFE-CGC partage l'analyse d'un manque de coordination. Pour autant, il convient de rappeler certains discours des années 80, annonçant la fin des recrutements au niveau V. C'est par l'instauration d'un véritable partenariat pérenne entre représentants des pouvoirs publics et de l'entreprise, et par une amélioration de l'information et de l'orientation, que l'écart entre réalité et attentes pourra se réduire.

- Annexes -

La situation de l'emploi a également influencé les politiques publiques vis-à-vis des jeunes. Ces politiques sont passées d'un référentiel éducatif à l'insertion, puis à la médiation. Ces politiques ont souvent manqué de coordination, ce qui rendait leur lisibilité difficile. La politique de la ville, en axant son action sur une coordination au niveau local, apparaît aller dans le bon sens. Pour autant, celle-ci est trop récente pour qu'aujourd'hui on puisse estimer qu'elle répond parfaitement à ses objectifs et que des adaptations ne seront pas nécessaires.

Par ailleurs, on peut regretter que le rôle des régions ne soit pas suffisamment traité. Or depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, renforcées par la loi quinquennale de 1993, les régions ont compétence sur les formations professionnelles des jeunes. Les bilans effectués par le Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue montrent qu'après une première période de tâtonnement, les politiques régionales commencent à avoir un effet sur les relations entre offre de formation et demande des entreprises, et donc, in fine, sur l'insertion des jeunes.

2 - Perspectives

La CFE-CGC adhère pleinement au rôle central dévolu à la formation tout au long de la vie et qui structure la deuxième partie du rapport. La mise en œuvre d'un droit effectif à la formation tout au long de la vie est depuis de nombreuses années au centre de ses propositions. Elle exprime toutefois des réserves sur certains points envisagés par le rapport pour y parvenir.

L'alternance, quel que soit le statut du jeune, est un principe pédagogique où la formation s'acquiert dans un organisme de formation et dans une entreprise. Ce principe, à la base des contrats d'apprentissage et de qualification, est en voie de généralisation pour les formations professionnelles délivrées par le ministère de l'Éducation nationale. Une amélioration de la cohérence des dispositifs sous contrat de travail fait partie de la réflexion des partenaires sociaux. La proposition inscrite dans le rapport semble également aller dans ce sens, mais soulève, dans les faits, de nombreuses interrogations. Elle paraît suggérer que l'alternance s'effectue uniquement sous contrat de travail. En effet, le rapport propose trois voies d'accès au diplôme : études à temps plein, alternance et cumul d'un emploi à temps partiel avec la poursuite d'études. Cette option remet en cause l'apport pédagogique des périodes en entreprise dans les formations sous statut scolaire.

Il est également préconisé d'augmenter la rémunération des jeunes en alternance sous contrat de travail. Cette augmentation peut apparaître légitime, mais elle se heurte à la réalité. Si, demain, le coût de ces contrats était surenchéri, on enregistrerait une baisse importante de leur nombre et à une plus grande sélectivité des employeurs, préjudiciable aux moins formés et aux plus jeunes. Sans occulter la question de la rémunération, pour la CFE-CGC, l'effort doit, en premier, porter sur la qualité de ces contrats. Le développement d'une alternance véritable nécessite d'améliorer les relations entre

l'organisme de formation et l'entreprise. C'est en donnant au tuteur, pivot de cette relation, les moyens d'exercer sa mission que l'on parviendra à ce résultat. L'entreprise devenant réellement formatrice et le jeune étant en formation, la hauteur de la rémunération devient plus cohérente.

Dans le cadre de ses propositions sur le droit à la formation tout au long de la vie, la CFE-CGC envisage également la mise en place d'un droit de tirage, mais qui diffère dans ses modalités de celui proposé. En ne visant pas un niveau de formation mais un temps d'études, vingt ans, le rapport désavantage les jeunes ayant eu un parcours scolaire chaotique marqué par des redoublements. Le redoublement touchant plus particulièrement les enfants des classes défavorisées, c'est eux qui en pâtiraient le plus. Pour sa part, la CFE-CGC préconise de retenir le niveau de formation « Bac + 3 ». Il est également à craindre que, prises au pied de la lettre, les propositions du rapport du Plan relatives à ce droit de tirage social n'aboutissent à ce qu'au-delà des vingt années, les individus prennent en charge le coût de la formation, soit indirectement dans le cadre de la formation initiale, par le biais d'un remboursement, soit directement dans le cadre de la formation continue. Cela reviendrait, en fait, à un désengagement total de l'État dans le financement de l'enseignement supérieur. Cela nous apparaîtrait totalement contradictoire avec l'objectif affiché de permettre au plus grand nombre d'accéder à la connaissance.

Le rapport aborde également la place de l'assurance-chômage. Les périodes de travail généralement trop courtes pour donner droit à indemnisation, la suppression de l'allocation d'insertion et l'exclusion du droit au RMI pour les moins de 25 ans constituent en effet une pénalisation. Il est vrai aussi qu'à cette situation on ne peut répondre sur le seul terrain de la formation. L'accumulation des dispositifs en faveur des jeunes n'a pas apporté de solution à leur chômage récurrent. L'amélioration de leur couverture chômage pourrait être un premier pas. Premier pas que les partenaires sociaux ont mis en œuvre dans le cadre de la nouvelle convention de l'assurance-chômage en modifiant la période de référence donnant droit à indemnisation. Plus généralement, cette partie du rapport ayant été sans doute rédigée avant les dernières modifications apportées, sa réécriture apparaît indispensable. Le rapport esquisse des pistes relatives à la gestion financière du futur droit de la formation. Celle-ci pourrait être confiée à l'UNEDIC. Toutefois, sans rentrer dans un débat qu'il appartiendra aux partenaires sociaux, entre eux, puis avec l'État de mener, il convient de souligner qu'aujourd'hui il existe déjà des organismes paritaires gérant un droit individuel à la formation, les OPACIF. Si la gestion de ce droit, au sein de ces organismes, n'est pas individuelle, elle n'est pas liée non plus à la cotisation de l'entreprise dont le salarié est issu.

L'idée de recentrer le dispositif sur le jeune, en tant qu'individu, apparaît intéressante. Elle permet de renouveler l'approche et d'apporter une cohérence aux diverses mesures qui aujourd'hui se juxtaposent. Pour autant, elle soulève de nombreuses interrogations sur le plan financier, comme le souligne le rapport, et des relations familiales, notamment. La première partie du rapport met en évidence la place de la famille pour

- Annexes -

les jeunes, la fragilité des liens qui la fondent et l'évolution des relations familiales. Il est évident que le nouveau dispositif envisagé aura des conséquences sur les relations familiales. C'est pourquoi, il paraît souhaitable de prolonger l'étude et les conséquences d'un tel dispositif avant d'en préconiser la mise en œuvre.

Dans la dernière partie, le rapport suggère que l'État redéfinisse la mission des institutions publiques, et partant le rôle de ses agents, dans le cadre d'un message clair et cohérent. La CFE-CGC approuve cette proposition. Touchant la mission éducative des institutions et l'amélioration de leurs relations avec les jeunes, elle fait un certain nombre de propositions qui recourent celles du rapport.

1 - Projet individuel du jeune

La finalité du système éducatif est de former les jeunes. Or cette évidence, pour les principaux intéressés, les jeunes, se dilue dans le quotidien. Pour les élèves, notamment ceux qui sont en échec scolaire, le travail, l'assiduité perdent de leur sens. L'élaboration, dès le début du collège, voire dès la fin du primaire, d'un projet personnel de l'élève, tenant compte de ses aspirations et capacités, permettrait de donner pour chaque élève plus de lisibilité à son parcours scolaire. Ce projet, forcément vague à ses débuts, se préciserait peu à peu et serait régulièrement réajusté au cours de la scolarité. Il ne s'agit donc pas, pour la CFE-CGC, d'instaurer une orientation ou une sélection précoce mais, au contraire, de laisser le temps à chaque individu d'élaborer son projet. Le fait de rendre le jeune pleinement acteur de son orientation devrait également réconcilier les familles et les enseignants, que les modalités actuelles divisent parfois, et permettrait au jeune d'être actif dans son orientation de fin de troisième. Il y aurait donc ainsi une sorte de contrat entre le jeune et l'école. L'école s'engage à fournir les moyens au jeune de mener à bien son projet, le jeune, de son côté, s'engageant à fournir les efforts nécessaires et à respecter les règles fixées, par les règlements intérieurs notamment. La réussite scolaire serait ainsi revalorisée car liée à la réussite de son propre projet.

2 - La formation première

S'il nous semble que le système éducatif doit accompagner chaque élève en fonction de ses potentialités au plus haut niveau de formation et de qualification, il ne nous apparaît pas souhaitable d'exiger « le Bac pour tous ». Il nous semble plus important de diversifier les parcours afin de permettre à chaque individu de trouver sa place, toute sa place dans notre société sans pour autant que cette situation soit figée. Les passerelles entre les différentes formations devraient être plus nombreuses. On pourrait imaginer qu'après une formation en apprentissage de niveau CAP, un jeune puisse reprendre sa formation en lycée pour passer à un niveau IV puis III en utilisant la validation des acquis par palier et en recevant des formations complémentaires dans les « matières » ou l'on décelerait des lacunes.

Nous reprenons totalement à notre compte la partie du rapport définissant la validation des acquisitions de la formation première. Cela suppose une réorganisation de l'Éducation nationale et la mise en place d'une orientation positive. Il faudrait mettre en place des parcours plus souples pour les individus les moins adaptés au système scolaire et parvenir, pourquoi pas à la suppression de la notion de classe : CM2, 6^e, 5^e, première, etc. pour se tourner vers des formations par groupe de niveau. On pourrait ainsi se trouver dans un groupe de niveau CM2 dans l'apprentissage de la langue française et dans un groupe de niveau 5^e en mathématiques ou en anglais. Le but étant d'amener chacun à « une culture commune et une certification reconnue au terme de la formation première ». La durée de cette formation première pouvant forcément être différente d'un individu à l'autre.

3 - Projet collectif de l'établissement

L'exemple d'établissements qui ont réussi à réduire les phénomènes de violence scolaire montre qu'il n'y a pas de fatalité. Ces réussites ont pour point commun la mise en œuvre d'un projet collectif, garant de la cohérence de l'équipe éducative. Le succès d'un projet collectif nécessite l'adhésion de chacun, ou du moins du plus grand nombre, des acteurs concernés (personnels de direction, administratifs, techniciens, enseignants, parents et, bien sûr, élèves) et leur participation à son élaboration. Il suppose également une certaine permanence du personnel. Des mesures incitatives devront, en conséquence, être recherchées pour aller dans ce sens. Par ailleurs, le projet collectif sera l'occasion de clairement définir le rôle de chacun, ce qui éviterait les incompréhensions entre les différents acteurs (enseignants, parents, partenaires extérieurs notamment). Une telle démarche ne pourra se développer sans que l'encadrement, hors enseignement, soit revu. Le sous-effectif de certaines catégories de personnels (infirmières, médecins scolaires, psychologues scolaires ...) est un frein à un fonctionnement satisfaisant des établissements scolaires. Le seul respect par l'Éducation nationale de ses propres engagements améliorerait nettement la situation. Certaines manifestations de la violence en milieu scolaire, liées à la situation sanitaire ou psychologique, pourraient être évitées ou mieux gérées.

4 - Formation initiale et continue des personnels intégrant la gestion de la violence

Enfin, la formation initiale ou continue des personnels devrait intégrer des modules concernant la violence. La nomination de jeunes enseignants dans des établissements « difficiles » reste trop souvent, malgré les déclarations ministérielles, une réalité.

5 - Renforcer les partenariats

La violence en milieu scolaire n'est qu'un aspect de la violence juvénile dont la résorption dépasse les compétences du système éducatif. Le développement d'un partenariat avec les autres institutions chargées de ce problème, à un titre ou à un autre (police, justice, services sociaux, associations...), apparaît donc comme une nécessité. Ce partenariat existe déjà sous différentes formes : les conventions départementales, les

- Annexes -

contrats locaux de sécurité, les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté, les classes relais... Les dispositifs existent. Il ne s'agit donc pas d'en créer de nouveaux mais d'améliorer leur fonctionnement. Souvent, les personnels appelés à intervenir sont en nombre insuffisant pour suivre durablement le jeune. Les actions apparaissent trop ponctuelles pour permettre une véritable réinsertion. Or, une intervention précoce éviterait une aggravation du phénomène vers la délinquance.

6 - Mise en place de cellules d'aide psychologique aux parents

Nous soulignons, au début de ce texte, le désarroi de certaines familles. Une aide psychologique, comme celle déjà mise en œuvre par certaines associations de parents, permettrait à ces familles de mieux répondre à des actes qui sont parfois l'expression de difficultés de la part du jeune.

Les idées qui sous-tendent ces propositions, rendre le jeune acteur de son devenir, privilégier la cohérence et la participation de tous les acteurs, pourraient être appliquées dans d'autres domaines de l'intervention publique que l'école.

En conclusion, la CFE-CGC approuve, malgré les réserves sur quelques modalités préconisées, les deux axes de réforme proposés par le rapport : instituer un véritable droit de la formation tout au long de la vie et réinscrire le rôle de l'État comme garant d'un avenir collectif.

Avis de la CGPME

La CGPME a pris connaissance avec étonnement et inquiétude des dispositions contenues dans le projet de rapport de la commission « Jeunes et politiques publiques », notamment en ce qui concerne la formation professionnelle, tant, dans certains passages, la critique paraît sans nuance.

S'agissant précisément de la formation professionnelle continue, elle rappelle ci-dessous sa position sur le devenir du système.

- La CGPME considère que le plan de formation, lié à une obligation légale de contribution des entreprises, reste l'instrument majeur d'un véritable système de formation professionnelle continue et qu'il doit donc perdurer avec son corollaire logique pour les PME, la mutualisation des fonds.

À cet égard encore, la CGPME, même si elle estime que des aménagements peuvent être apportés, rappelle qu'elle est fondamentalement opposée à la transformation du plan de formation, correspondant aux formations nécessaires à la vie et au développement de l'entreprise, en un dispositif de droit personnel, étalé dans le temps et dans l'activité, déconnecté des besoins de l'entreprise, financé par « cannibalisation » d'une grande partie de la contribution destinée au plan de formation (0,90 %).

- Dans le cadre du processus de négociation interprofessionnelle qui devrait être engagé - à la condition en particulier que le financement du plan de formation soit garanti au moins à son niveau actuel -, la CGPME sera cependant ouverte, à côté du plan de formation, à la discussion de formules liées directement à la personne du salarié qui lui permettraient de faire valider certaines de ses compétences et connaissances et, dans certaines conditions, de s'ouvrir la voie d'un métier différent.

On ne saurait nier en effet qu'il est nécessaire, compte tenu des évolutions de plus en plus rapides qui interviennent, notamment dans le domaine économique, de mieux prendre en compte divers paramètres, par exemple les compétences réellement opérationnelles acquises par les salariés en entreprise.

Mais sur ce point aussi elle est très claire. Elle considère qu'une des meilleures façons de répondre efficacement à ce type d'aspiration est le développement de la formation en dehors du temps de travail, financée en partie par le salarié et en partie par l'entreprise, selon un cadre fixé au niveau national interprofessionnel et/ou au niveau des branches professionnelles, dans le prolongement de certains accords « pilotes » déjà conclus au niveau sectoriel.

- Annexes -

L'approfondissement éventuel qui pourrait être envisagé, à travers des discussions entre les partenaires sociaux, devrait, en tout état de cause, ne pas déboucher sur une strate supplémentaire de réglementation dans les conventions collectives, strate relative aux qualifications.

S'agissant particulièrement de la question de l'insertion en alternance des jeunes de moins de 26 ans, la CGPME considère que l'existence de deux filières, l'une rattachée à la formation initiale, l'apprentissage, l'autre rattachée à la formation continue, les contrats d'insertion en alternance (contrat de qualification, contrat d'orientation, contrat d'adaptation), constitue un système équilibré ayant obtenu des résultats importants. Il convient donc là aussi non pas de transformer intégralement les mécanismes actuels mais plutôt de les renforcer, notamment en musclant et en pérennisant les incitations financières existantes.

Avis de la CGT

La CGT partage l'analyse du rapport selon laquelle les problèmes rencontrés aujourd'hui par les jeunes générations relèvent beaucoup plus d'enjeux généraux de société que d'une « question jeune » propre à une tranche d'âge, donc de population, d'ailleurs difficile à délimiter et se renouvelant en permanence. Elle fait également sienne le diagnostic critique porté sur des politiques publiques trop ciblées, disparates, accumulant et pérennisant des dispositifs d'urgence inefficaces. Ces constats justifient la présentation de préconisations s'attachant à traiter dans la durée des problèmes qui, s'ils sont vécus de façon particulièrement aiguë par les jeunes, sont liés aux mutations profondes de la société.

Si le rapport situe assez bien la nature des mutations, il évoque par contre très peu les origines des contraintes qui accompagnent ces évolutions. C'est le cas de l'activité productive tout particulièrement, qui est soumise à la recherche de la rentabilité financière la plus élevée possible, mettant en cause son efficacité, sacrifiant l'emploi et engendrant précarité et désocialisation. Le rapport évoque bien à ce propos le débat sur le coût du travail mais se réfugie dans une neutralité prudente. Cette position s'accorde mal avec la volonté affirmée tout au long du rapport de promouvoir une « société de la connaissance » dans laquelle la dépense pour les hommes apparaît primordiale. La question du coût de cet investissement ne peut être éludée.

Le rapport préconise l'engagement dans la formation tout au long de la vie. On ne peut que souscrire à un objectif largement partagé, déjà préconisé par différents rapports mais qui n'a pas connu un commencement d'application. Il aurait été d'autant plus intéressant d'analyser les obstacles rencontrés et de dégager des pistes de mise en œuvre que le rapport avance, l'idée que la formation continue n'est pas le simple prolongement de la formation initiale. Cette option intéressante soulève de nombreuses questions quant à l'origine, à l'ampleur et aux moyens de l'offre de formation auxquelles le rapport ne répond malheureusement pas. Il se cantonne trop au domaine du droit sensé créer, du fait de sa seule existence, les conditions de son exercice. L'expérience montre que cette démarche est illusoire. Le droit de tirage individuel n'est pas ici en question pourvu qu'il s'appuie sur une garantie collective et ne remette pas en cause la gratuité de l'enseignement, ce que précise le texte. La question des moyens, humains et matériels notamment, est cruellement sous-estimée. Un objectif de cet ordre ne peut se réduire à l'étroite évaluation comptable, d'ailleurs assez peu fiable, contenue dans le rapport. Il s'agit d'un choix déterminant que la société doit assumer dans toutes ses implications.

Impulser, comme le souhaite le rapport, une pratique nouvelle de la formation appuyée sur l'alternance et la récurrence implique une forte complémentarité entre formation

- Annexes -

initiale et continue. Le service public de l'éducation n'est pas aujourd'hui préparé à une mutation de cette ampleur. Or, s'il n'investit pas rapidement le champ de la formation continue, l'objectif de la formation tout au long de la vie se traduira par une pénétration massive du marché dans l'éducation, ce qui constituerait un risque grave pour l'avenir de la société. Le rapport évoque bien la possible dérive vers cette marchandisation sans pour autant avancer de propositions consistantes permettant de la contrecarrer. Il y a nécessité tout à la fois d'une offre d'éducation continue substantielle de la part du service public, d'une exigence plus rigoureuse à l'égard des organismes privés exerçant des missions de service public et d'une validation de la formation dans un cadre public, offrant les meilleures garanties.

Cette validation doit s'appuyer sur des critères uniques pour la formation initiale et continue, générale ou professionnelle. La formation professionnelle notamment ne saurait être abandonnée à la décision d'entreprises tentées de la réduire à une spécialisation étroite. Si le diplôme ne peut s'enfermer dans des critères rigides, et s'il doit intégrer les évolutions de la société, il demeure le moyen le moins contestable de définition de la qualification. Il ne peut être abandonné au profit d'une validation aux contours flous dont on peut craindre qu'elle renforce l'arbitraire existant dans la reconnaissance des qualifications. C'est ce qui est à l'œuvre dans la promotion, sans critères objectifs, d'une « logique de compétence » dans laquelle s'inscrit pourtant le rapport.

La « compétence d'un salarié » correspond à la mise en œuvre de sa qualification dans un cadre de travail donné, généralement collectif. Reconnaître cette dimension des capacités humaines est désormais une exigence. Mais il faut aussi considérer qu'elle dépend de l'organisation du travail, du degré d'autonomie réellement consenti aux salariés, des droits qu'ils sont en mesure d'exercer, de la nature de leur contrat de travail, de la maîtrise qu'ils possèdent de leur devenir. La compétence ne constitue donc pas en elle-même un critère fiable d'évaluation des individus en dehors d'un contexte de travail précis. La mise en œuvre actuelle de cette notion dans les entreprises recouvre en fait des pratiques bien contradictoires, voire contestables, sur lesquelles il aurait fallu revenir.

Le projet d'une assurance-formation pourrait constituer une bonne assise pour le développement de la formation tout au long de la vie et pour garantir son accès à tous dans des conditions d'égalité effective. Elle devrait associer le souci de la proximité par son implantation locale et celui de l'égalité par une coordination au niveau national interprofessionnel. Elle devrait s'appuyer sur le double financement de l'État pour les jeunes entrant dans l'activité productive et des entreprises pour les salariés en activité. L'UNEDIC pourrait contribuer au financement pour les salariés privés d'emploi. Cette nouvelle garantie, ayant à la fois pour objet de maintenir, d'améliorer et d'adapter la qualification de chacun, et d'assurer les meilleures conditions de sa mobilité, devrait intégrer l'ensemble de ces aspects : travail effectif, formation, mobilité. Un contrat de travail mutualisé permettant d'éviter les ruptures devrait être garanti dans le cadre de cette assurance.

Le droit de chacun à l'expérience professionnelle proposée par le rapport n'est pas sans ambiguïtés. S'il s'agit de multiplier les statuts dérogatoires dans le secteur marchand et les mesures relevant de « l'occupationnel » dans le service public, on ne ferait que retomber dans les errements antérieurs critiqués à juste titre par le rapport. S'il s'agit de créer les conditions de l'accès à l'emploi normal pour tous, on ne peut qu'en partager l'objectif. Il implique cependant une refonte totale de la politique de l'emploi permettant une évolution des pratiques des entreprises. La modification de l'assiette des cotisations sociales des employeurs pourrait notamment contribuer à cette évolution.

Tout en approuvant le choix du rapport d'avancer des préconisations dont les effets devraient porter sur le long terme, on peut cependant s'interroger sur le sort d'une partie des jeunes qui subissent actuellement une situation d'échec. Plutôt qu'un hypothétique droit à l'expérience professionnelle, ne vaudrait-il pas mieux s'attacher à la réalisation d'un vaste plan de rattrapage permettant à chaque jeune en difficulté d'accéder à une qualification et à un emploi ?

L'objectif de permettre aux jeunes d'accéder à plus d'indépendance et d'autonomie ne peut qu'être partagé. Il n'est pas certain en revanche que les propositions avancées permettent de dégager des pistes satisfaisantes : égalité ne signifie pas nivellement. La préconisation d'une allocation de formation se situant dans une échelle de 1 100 à 1 700 francs mensuels se cantonne à une redistribution des moyens existants sans procéder à une réelle évaluation de leur efficacité. Réduire par exemple de façon drastique les bourses de troisième cycle ne favorise certainement pas l'égalité d'accès à une formation de haut niveau.

En conclusion, la CGT considère que le rapport ouvre sur une nouvelle approche des politiques publiques en prenant en compte la modification des frontières entre les différents âges de la vie. Il souligne le lien entre la situation actuelle des jeunes et les enjeux de société. Faute pourtant d'approfondir les causes et contraintes qui président aux évolutions, il laisse planer des incertitudes sur la maîtrise par la société de la formation de ses membres, et particulièrement des jeunes. Le débat public doit s'emparer de ces questions : développement de la formation, accroissement de l'autonomie des jeunes, amélioration des conditions de leur participation active à la vie publique... Le rapport du Commissariat général du Plan devrait servir de point d'appui pour passer, dans ces différents domaines, des déclarations d'intention à des mesures concrètes.

Avis de la CGT-FO

La CGT-Force Ouvrière souligne la qualité du travail fourni par l'ensemble des participants aux différents groupes et ateliers concernant les analyses successives relatives aux situations des jeunes et des politiques publiques. Globalement le rapport étudie de nombreux aspects de la thématique « jeunes et politiques publiques ». Toutefois, la CGT-Force Ouvrière tient à souligner certains points.

L'insertion professionnelle des jeunes, et son corollaire le chômage, font l'objet d'études récurrentes. Certains auteurs traitent volontiers d'un chômage spécifique aux jeunes et des difficultés qu'ils rencontrent pour s'insérer sur le marché du travail. Pour autant, les constats se limitent aux généralités. Pour les jeunes générations, le chômage et la précarité croissante du travail plombent l'avenir. Aujourd'hui il n'est pas aisé de s'en sortir et certains ont même le sentiment que la société ne veut pas d'eux. Les effets du chômage chez les jeunes sont nombreux : retard dans l'acquisition d'une autonomie économique et sociale, repli individualiste ou clanique.

S'il est apparemment patent que le chômage régresse, le constat reste que les jeunes constituent la catégorie d'âge la plus touchée par le chômage. Mais si leurs périodes de chômage sont souvent plus courtes que celles de leurs aînés, les jeunes alternent les emplois précaires et les périodes de chômage : c'est très fréquemment le sort des non diplômés. Le chômage, même s'il reste à quantifier de manière plus précise, touche 72 % des jeunes. En neuf ans, le nombre de chômeurs âgés de 15 à 29 ans a augmenté de 11 %, atteignant 1 110 000 personnes en 1999. Dans la même période, le nombre de jeunes ayant un emploi a baissé de 5,4 à 4,5 millions alors que le total d'actifs a augmenté. Nul ne s'étonnera alors d'apprendre qu'en 1999, 27 % des jeunes chômeurs n'ont jamais travaillé (DARES, 1999). Nous avons là le paradoxe d'une jeunesse en plein désarroi dans une société qui ne sait plus l'intégrer et qui, par voie de conséquence, hypothèque dangereusement l'avenir. Quand le chômage est important, les entreprises peuvent se permettre d'engager des jeunes - main-d'œuvre bon marché, voire gratuite - que les employeurs veulent immédiatement productifs, rentables. Quand il arrive que cela ne soit pas le cas, certains employeurs affirment que l'Éducation nationale ne se serait pas adaptée à une société du travail en évolution. Par ce biais, ils portent atteinte au caractère national des diplômes. Or en 1999, 10 % des jeunes actifs diplômés du supérieur sont au chômage contre 35 % des jeunes actifs sans diplôme. Aujourd'hui, cinq ans après avoir quitté le système éducatif, un jeune non diplômé sur deux ne travaille pas. Quoique certains puissent encore en penser, les diplômés restent le plus sûr moyen d'obtenir un emploi et gardent toute leur pertinence aujourd'hui.

Dans ce contexte, l'illettrisme reste un fléau et un facteur important d'exclusion pour beaucoup de jeunes, et pas seulement pour les jeunes issus de l'immigration. Les

- Annexes -

évaluations nationales réalisées cette année 2000/2001 auprès des élèves de CE2 et de sixième présentent des résultats qui demeurent inquiétants pour un quart des collégiens de sixième : 23 % d'entre eux réussissent en effet moins de la moitié des exercices de mathématiques ; 13 % affichent les mêmes résultats en français. Moins nombreux à être en difficultés, les élèves de CE2 ne présentent pas pour autant des résultats très rassurants : 8 % en français et 13 % en mathématiques ne parviennent pas à effectuer correctement la moitié des exercices. De plus, ces résultats varient entre les zones d'éducation prioritaire (ZEP) et celles des écoles et des collèges qui n'appartiennent pas à ces zones. Des données, établies lors des tests de sélection aux Journées d'appel à la préparation à la défense et au service national, corroborées par les services de l'Education Nationale, montrent que 1 % des jeunes de 18 ans n'a pas accès à l'écrit, que 7 % ont de fortes difficultés en lecture et que 12 % ne peuvent lire que très lentement.

Tout comme elle revendique le droit au travail, le droit à la retraite, le droit de pouvoir se soigner, la CGT-Force Ouvrière revendique pour tous le droit à l'instruction, à l'éducation et la formation au cœur des valeurs républicaines. D'autres travaux, portant sur les « nouvelles technologies de l'information et de la communication » (NTIC), concluent à la nécessité d'assurer et de garantir à tous un droit d'accès et de formation à ces techniques, ce qui requiert un cadre bien défini pour Force Ouvrière. Ceci permettrait fort justement de répondre aux perspectives du présent rapport, notamment à « l'objectif d'égalité des chances ». Il est vrai que ce qu'on appelle « les voies royales » de l'enseignement sont de plus en plus sélectives, la demande étant forte (87 % de taux de scolarité à 18 ans), et que cela tend à privilégier les jeunes des classes les plus favorisées. Dans un souci d'égalité, la CGT-Force Ouvrière réitère son opposition aux projets de régionalisation des formations qui renforcent la soumission des structures scolaires à l'environnement politique et à des groupes de pression locaux et réaffirme son attachement aux diplômés reconnus nationalement dans les statuts et les conventions collectives.

L'esprit du rapport de la commission « Jeunes et politiques publiques » qui préconise « une mutualisation du risque dans un système concerté au plan territorial » avec « un régime dit de bonus-malus mettant à la charge de celui qui génère le risque le soin d'en assumer les conséquences » s'éloigne dangereusement des préoccupations affichées. Pour lutter contre le chômage, le système éducatif a aussi manqué d'imagination car les multiples plans d'insertion proposés n'étaient que des camouflages pour faire baisser la courbe des demandeurs d'emploi. Alors, la « formation tout au long de la vie », sujet central du rapport du Commissariat général du Plan, peut-elle apparaître comme un principe novateur ?

Depuis trente ans, la CGT-Force Ouvrière s'est efforcée de construire, par la négociation collective, des dispositifs de formation continue axés autour de deux piliers : l'un collectif, le plan de formation, et l'autre individuel, le congé individuel de formation. Le premier procède de l'initiative de l'entreprise, le second de l'initiative du salarié. Ainsi, on semblait avoir trouvé un équilibre entre la nécessité d'adaptation des

salariés à l'évolution des modes de production dans l'entreprise et la possibilité, pour ceux qui le désiraient, de pouvoir développer leurs talents personnels indépendamment de leur contexte professionnel. Le capital temps de formation est venu remettre en cause ce fragile équilibre en soustrayant de substantiels moyens au CIF pour venir abonder le plan de formation, privant ainsi de nombreux salariés de leur capacité d'initiative. Aujourd'hui, l'accès à la formation continue concerne chaque année 25 % des salariés français. Un cadre dans une entreprise de plus de 500 salariés a dix fois plus de chances d'intégrer une action de formation qu'un ouvrier non qualifié dans une petite entreprise. Ce constat montre que la formation va à la formation et que l'accès à ces dispositifs demeure très inégalitaire.

Le concept de « formation tout au long de la vie » aurait pour ambition de réparer ces inégalités et d'ouvrir un droit pour tous, comme « une seconde chance ». Cette vision, assurément humaniste mais néanmoins utopiste, nous amène à poser la question des moyens à mettre en œuvre pour sa réalisation. Le raisonnement de certains de ses adeptes est le suivant : « La stabilité dans l'emploi a vécu. Demain le salarié devra évoluer vers davantage de mobilité professionnelle ou géographique (ou même les deux) allant ainsi jusqu'à intégrer dans son comportement les risques commerciaux ou industriels de son entreprise et glisser ainsi du salariat vers l'entrepreneuriat ».

Cela conduirait donc le salarié à prendre à sa charge (y compris financière) le maintien de sa qualification ou l'amélioration de ses connaissances afin de pourvoir à l'entretien de son « employabilité ». Ainsi, pourrait-il être admis que le temps de formation puisse ne plus être considéré comme du temps effectif de travail. En effet, l'entretien de l'employabilité ne serait plus un enjeu pour l'entreprise mais une responsabilité pesant sur le salarié « tout au long de sa vie active ». Avec l'affectation d'un compte épargne-temps nous assisterions alors à un retournement complet d'un élément fondamental du contrat de travail, confirmé régulièrement par la jurisprudence : l'obligation faite à l'entreprise d'assurer l'adaptation des salariés à l'évolution de leurs emplois.

Ainsi, en reportant sur le salarié la responsabilité de sa formation et de son adaptabilité, le risque est grand de voir les employeurs saisir toutes les opportunités de dissocier progressivement le temps de formation et le temps de travail. En se dégageant de leurs responsabilités sur l'emploi et la formation, les employeurs s'inscrivent dans une logique systématique d'allègement du coût du travail tout en pratiquant la surqualification permise par un chômage encore important. Dans une telle logique, et pour boucler la boucle, il n'y aurait plus qu'à individualiser totalement la relation de travail par la notion (subjective et arbitraire) de compétences qui percuterait toutes les conventions collectives. Pour toutes ces raisons, il est indispensable de reconstruire un véritable droit collectif à la formation.

Stages, contrats d'insertion, contrats emploi-solidarité et maintenant emplois-jeunes, depuis que le chômage s'est installé, les gouvernements qui se sont succédé ont multiplié les dispositifs qui se traduisent le plus souvent par des allers et retours entre un emploi précaire et l'ANPE. Tout se passe comme si on imposait aux jeunes des

- Annexes -

épreuves toujours plus rudes avant de leur concéder le droit au travail : sélectivité accrue du marché du travail, surqualification à l'embauche déclinant sur les phénomènes de déclassement. Ces paramètres ont créé une concurrence entre les diplômés et les non diplômés, bien souvent au détriment des seconds.

En 1999, les dispositifs d'insertion se sont traduits par 148 000 contrats de qualification, 44 000 contrats d'adaptation ou d'orientation. La rémunération pour ces types de contrat oscille entre 30 et 60 % du SMIC selon l'âge. L'insertion réelle des jeunes sous forme de CDI représente aujourd'hui 25 % des cas et 35 % d'entre eux ont un CDD. Les autres n'ont comme solution que de retrouver un autre contrat ou de s'inscrire à l'ANPE. Ces derniers, comme ceux qui ne concluent qu'un CDD, sont trop souvent victimes de l'attitude des employeurs qui ont comme principal souci le coût du travail.

De nombreux jeunes sont concernés par les contrats emploi-solidarité, les contrats de travail à temps partiel, rémunérés à la moitié du SMIC, qui constituent en fait des sous-statuts d'emplois. Parallèlement, les politiques publiques d'insertion ont créé le contrat de qualification qui devait favoriser l'insertion professionnelle pour les jeunes les moins diplômés. Quels résultats aujourd'hui ? Des entreprises emploient de plus en plus de jeunes diplômés par le biais de ce contrat, contournant par là même le niveau du SMIC.

En ce qui concerne les stages proposés par l'ANPE, les jeunes n'en voient pas bien la finalité si ce n'est de les sortir momentanément de la liste des demandeurs d'emploi. De plus l'adéquation des politiques publiques d'insertion en ce qui concerne la formation et les dispositifs mis en place au sein des régions n'est pas toujours visible. De nombreux jeunes bénéficiaires du programme TRACE n'arrivent pas à avoir accès aux formations¹. Enfin l'accompagnement social, le bilan de compétences qui doivent accompagner la formation sont rares.

En septembre 2000, 276 600 emplois-jeunes ont été créés. Dès leur création, des problèmes se sont posés : formation, pérennisation, avenir hypothéqué... Les jeunes en contrat emplois-jeunes souffrent également d'un manque cruel de formation (celle-ci est soit tardive, soit pas prévue dans la convention) et de tutorat pour effectuer leur métier dans de bonnes conditions. De plus, au sein de la Fonction publique, les emplois-jeunes se substituent bien trop souvent à des emplois relevant de postes statutaires. Dénonçant ces conditions, Force Ouvrière revendique la pérennisation de tous les emplois-jeunes sous la forme de postes dans la Fonction publique en ouvrant les concours internes aux jeunes qui occupent ces emplois. Force Ouvrière désapprouverait un système qui mettrait en place une Fonction publique parallèle. Pour les emplois-jeunes créés dans les secteurs associatifs, Force Ouvrière demande leur pérennisation dans le cadre des conventions collectives afférentes aux métiers exercés par les jeunes qui les occupent. Ne pas assurer un avenir aux jeunes concernés reviendrait à faire du plan emplois-jeunes une machine à exclusion de plus, en organisant tous les cinq ans une ronde

(1) Carole Yerochewski, « Alternatives économiques », janvier 2001.

infernale entre 350 000 jeunes qui trouvent un emploi et 350 000 autres qui retournent grossir le rang des chômeurs, sans avoir bénéficié pendant cinq ans d'une progression professionnelle, conduisant une grande partie d'entre eux vers la pauvreté et la dépendance.

D'après l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion, les jeunes sont aujourd'hui les premières victimes de la remontée du taux de pauvreté depuis le début des années 90. Selon l'INSEE, les jeunes sont aujourd'hui 18 % à ne pas avoir suffisamment d'argent pour vivre contre 9 % en 1987 (avec pour conséquence l'inaccessibilité à l'indépendance économique). En 1996, 20 % des jeunes de 25 à 29 ans vivent au domicile de leurs parents, contre 13 % en 1982. Autre point, les jeunes ont de plus en plus de difficultés à pouvoir matériellement suivre des études, contraints qu'ils sont, par exemple, à travailler pour financer celles-ci (quatre jeunes sur dix ont un travail salarié qui se résume à un « petit job d'été ») ou (et) à emprunter auprès d'organismes bancaires. Aujourd'hui les banques prêtent sans grande difficulté, les remboursements se faisant en fin d'études. L'ex-étudiant souvent en stage pré-professionnel a dès lors d'énormes difficultés pour rembourser son prêt et obère pour de nombreuses années son installation dans la vie sociale.

Alors que l'âge minimal pour percevoir le revenu minimum d'insertion est 25 ans, 30 % des moins de 30 ans perçoivent cette allocation, signe supplémentaire du désarroi dans lequel une grande partie de la jeunesse se trouve. La CGT-Force Ouvrière émet des réserves sur l'idée d'un revenu minimum d'insertion pour les jeunes qui s'inscriraient ainsi, par obligation, dans une position d'assistantat. Nous demandons à ce que dans les futurs dispositifs d'aide aux familles les moyens soient renforcés de façon significative afin que la poursuite des études ne soit plus un frein à la vie de l'étudiant et à celle de sa famille. Aujourd'hui, avant de trouver du travail, les jeunes doivent tout faire, sous prétexte de faire leurs preuves, et passer par un sas avant la vraie vie active. Ce sas ne se transforme-t-il pas en piège pour le plus grand nombre ? À Force Ouvrière, nous concevons que la formation, quelle soit culturelle ou professionnelle, est un outil de l'action citoyenne. Mais elle doit pouvoir être mise en pratique sinon elle devient caduque. Offrir une formation est important mais il est tout aussi important de donner un vrai travail et un vrai salaire.

Les témoignages des jeunes reflètent la violence qui leur est faite, celle qui consiste à leur fermer les portes de la dignité en leur refusant d'accéder à un vrai travail stable, à un vrai salaire. Ce qui est le strict minimum pour devenir un citoyen libre. Les jeunes ne veulent plus de petits boulots à la petite semaine mais exigent aujourd'hui de véritables outils pour bâtir leur avenir et exister demain. Cette sagesse de la jeunesse qui réclame le droit au savoir et au travail est au cœur des préoccupations de la CGT-Force Ouvrière.

Avis du CNAJEP

Coordination regroupant soixante-dix-sept associations de jeunesse et d'éducation populaire, le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP) est un acteur privilégié pour observer et analyser les contours et les évolutions de la jeunesse et des politiques publiques qui l'accompagnent. La participation de notre coordination aux travaux du Commissariat au Plan « Jeunes et politiques publiques » a donné lieu à un travail d'élaboration, qui a fait l'objet de contributions écrites ou orales. Nous faisons part ici de l'avis du CNAJEP sur le rapport final, en dégagant en premier lieu les apports fondamentaux énoncés dans ces travaux (1^{re} partie), puis les perspectives de travail auxquelles le rapport nous invite (2^e partie), et enfin les regrets ou prolongements auxquels il appelle (3^e partie).

1 - Quelles ambitions voyons-nous aux travaux de la Commission « Jeunes et politiques publiques » du Commissariat général du Plan ?

Nous retenons principalement comme apport de ces travaux une vision renouvelée de la jeunesse : un changement de perspective par rapport à un objet d'étude - la jeunesse - est proposé, à travers la définition de l'hypothèse centrale de la prise en compte des évolutions des situations des jeunes comme une plaque sensible révélatrice des mutations qui affectent la société tout entière. Cette hypothèse induit une nouvelle approche de la question « jeune » : il ne s'agit plus de regarder la jeunesse comme catégorie institutionnalisée ou comme public en difficulté, mais plutôt de mettre en perspective des mutations qui affectent notre société, pour définir les contours de ce que signifie être jeune en France aujourd'hui.

Ainsi, la jeunesse se caractérise par un état de transition de l'enfance à l'âge adulte qui s'allonge et qui est marquée par des ruptures (familiales, professionnelles, sociales et culturelles). L'allongement de la jeunesse et son parcours chaotique sont le miroir grossissant des interrogations et des incertitudes de l'ensemble d'une société confrontée à des mutations non maîtrisées : mutations de l'organisation productive, de la famille... Les bouleversements qui affectent la société créent des parcours moins linéaires et une inégalité sociale touchant l'ensemble des générations, et en premier lieu la jeunesse :

- la jeunesse expérimente ces changements sociétaux en première ligne, dans une période de la vie qui correspond aux apprentissages et aux premières expériences « d'autonomisation » ;

- les caractéristiques du fait d'être jeune sont liées aux évolutions sociales, et renvoient donc à ce qui fonde les nouvelles générations.

- Annexes -

Le rapport apporte aussi une analyse critique des politiques publiques liées à la jeunesse, depuis les vingt dernières années, mettant en avant leur difficulté à prendre la mesure des mutations structurelles dont la jeunesse en premier lieu fait les frais. Dans ces mêmes années, les associations de jeunesse et d'éducation populaire n'ont pas échappé à un affaiblissement dans leur intervention auprès des jeunes. L'inflation des politiques publiques et la logique d'instrumentalisation de la part des pouvoirs publics y ont participé.

Enfin, la mise en perspective innovante proposée par le rapport, dans le regard posé sur la jeunesse, ouvre des pistes d'alternatives réelles aux problématiques de la précarité et de l'exclusion des jeunes, de l'allongement de la jeunesse, de son autonomie, de sa prise de responsabilité et de son affirmation citoyenne. Les pouvoirs publics et les acteurs associatifs auront à se saisir de ce changement de regard et à infléchir leur positionnement et leurs pratiques.

Il s'agit donc bien de repositionner la question de la jeunesse dans des dynamiques sociales, de créer les conditions collectives pour sécuriser les trajectoires et de renforcer des logiques de droit commun. À cet égard, l'éducation-formation tout au long de la vie, telle qu'elle est énoncée dans le rapport, nous paraît être une des réponses à ce défi.

2 - Quelles sont les perspectives et les chantiers auxquels le rapport nous invite ?

1) Des chantiers à privilégier pour les associations de jeunesse et d'éducation populaire

Le rapport nous conduit à réexplorer notre ambition de prendre part aux dynamiques de transformation sociale en tant qu'acteurs associatifs. S'il nous invite à continuer à investir l'ensemble des domaines de socialisation (participation à la vie associative, accès au logement...), il nous suggère un repositionnement du champ de l'éducation populaire sur des nœuds de l'organisation socio-économique tels que l'emploi et l'école. Ces domaines correspondent à des questions stratégiques de l'organisation sociale, de l'intégration sociale des jeunes et du développement des territoires.

Emploi

Les associations d'éducation populaire ont, aujourd'hui, à redéfinir une stratégie de positionnement vis-à-vis de l'emploi, qui reste encore le mode principal d'intégration sociale. En effet, elles ont eu plutôt tendance, ces dernières années, à investir les autres espaces de socialisation en dehors du temps du travail (loisirs, temps libéré...). Le rapport nous donne à lire une vision qui exprime la centralité de la relation des individus au travail : la place du travail est au cœur de l'activité humaine et le travail reste une valeur fondamentale et un mode déterminant d'intégration sociale. Ce constat ne minore pas l'importance des autres espaces du temps dit « libéré », mais nous sollicite, en tant qu'acteurs socio-éducatifs, pour reformuler l'ambition collective d'une activité pour

chaque individu, qui contribue à son épanouissement et à sa dignité, et qui fasse l'objet d'une contrepartie financière équitable.

Réaffirmer ce droit pour tous au travail, et non à des dispositifs palliatifs d'assistance ou d'insertion, nous amène à nous interroger sur les logiques à l'œuvre dans les politiques publiques de formation et de lutte contre le chômage et la précarité, en particulier celles qui sont dédiées aux jeunes. Elles nous questionnent aussi sur notre propre rôle dans la réappropriation et la mise en œuvre de ces politiques publiques. Ainsi, un des apports du rapport du Commissariat du Plan est de relativiser très fortement les dispositifs dits « palliatifs », à travers la valorisation de logiques de sécurisation des parcours des jeunes, dans le cadre du droit commun. Il y a donc un enjeu pour nos associations à se saisir d'une nouvelle posture qui ne consiste plus à accompagner les dispositifs d'assistance élaborés par les pouvoirs publics, mais davantage à construire un travail en amont d'accompagnement des parcours de jeunes, avec un objectif d'accès au droit.

Dans le cadre de ce constat général relatif au champ de l'emploi, l'éducation populaire doit promouvoir d'autres modes d'organisation du travail, prenant davantage en compte les individus dans leurs parcours de vie (formation, disponibilité à l'emploi, maternité et temps familial, retraite...). Elle a un rôle spécifique à jouer dans la proposition de démarches d'analyse critique de l'organisation socio-économique et l'émergence d'alternatives, inscrites dans le courant de l'économie sociale et solidaires. Ces initiatives peuvent prendre la forme de la reconnaissance, en termes d'emploi, d'activités socialement utiles et doivent être portées par les citoyens, compris comme acteurs économiques conscients sur les territoires où ils vivent et dont ils se sentent responsables. Mettre la question de l'emploi au cœur de notre projet socio-éducatif, c'est permettre aux jeunes, avec lesquels nous sommes amenés à travailler, de porter un regard critique sur l'emploi existant ; c'est transformer les relations de travail et le rapport à l'emploi ; c'est interroger notre projet collectif de société et proposer des pistes alternatives prospectives qui ne seraient plus considérées comme du « sous-emploi », c'est enfin participer à structurer de nouvelles organisations économiques et sociales sur d'autres bases que la recherche du profit.

École

De la même manière que les questions d'emploi, le rapport nous invite à nous réapproprier le champ de l'école dans nos pratiques associatives. Le rapport contribue à relégitimer son rôle et réinstaurer sa place dans la société.

Il s'agit tout d'abord de mettre en avant la finalité de l'éducation à laquelle l'école doit répondre, celle de former des hommes et des femmes en capacité de comprendre le monde, de développer leurs personnalités et de prendre une place dans la société.

D'autre part, il s'agit de dépasser les clivages et les oppositions récurrents dans les nombreux débats dont l'école fait l'objet, et d'articuler des approches différentes et nécessaires aujourd'hui pour refonder l'école. Dire que l'école doit à la fois offrir des

- Annexes -

outils de compréhension par l'acquisition d'une culture commune (élargie à des domaines artistiques, culturels... au-delà des sciences et de la littérature), mais aussi permettre à des jeunes d'élaborer des compétences pour se positionner dans le champ professionnel, c'est dépasser le clivage entre les tenants de l'instruction et les défenseurs d'une vision plus utilitariste de l'école.

De même, comme le suggère le rapport du Plan, il faut trouver un dialogue entre programme national et ouverture territoriale, entre savoirs abstraits et approche sensible ou concrète.

Enfin, nous apprécions l'importance donnée à asseoir l'institution au travers de la dimension de l'autorité. Cette posture met les adultes face à une responsabilité d'élaboration d'un cadre de référence, indiquant la place, le rôle et la fonction d'autorité de l'enseignant, à partir duquel la relation éducative peut se développer.

Les associations de jeunesse et d'éducation populaire souhaitent s'emparer de cette vision de l'école et l'enrichir. Un partenariat entre nos associations et les établissements scolaires est à renforcer. Nos associations ont un savoir-faire en termes d'apprentissage de la citoyenneté, de logiques d'auto-formation, d'approche concrète et globale dans l'élaboration de savoirs... Elles peuvent donc offrir d'autres horizons éducatifs au sein des établissements, contribuant du même coup à l'enjeu d'ouvrir l'institution scolaire sur son environnement et d'associer l'ensemble des acteurs impliqués (personnels enseignants, élèves, parents d'élèves, associations d'éducation populaire, clubs sportifs...). Cette posture au sein de l'école et aussi à côté de l'école, à travers les démarches d'éducation populaire que nous mettons en œuvre, doit participer à la construction de projets éducatifs inscrits dans des territoires articulant différents acteurs éducatifs.

2) Des chantiers investis par les associations d'éducation populaire à prendre en compte par les autres acteurs

En dehors du champ du travail et du champ scolaire, il se passe aujourd'hui beaucoup de choses qui doivent et peuvent contribuer à l'éducation et à la formation tout au long de la vie. Ainsi, ce qui se joue dans ce que l'on nomme « le temps libre » n'est pas soumis aux logiques du système scolaire d'une part, du monde du travail d'autre part, et c'est là sa singularité. Le temps libre permet parfois d'acquérir des compétences et des qualités qui font souvent défaut aujourd'hui pour sortir du système scolaire et entrer dans la vie active.

Pour autant, les inégalités d'accès au potentiel éducatif du temps libre sont énormes, et dans bien des cas, ces inégalités sont pour les jeunes eux-mêmes disqualifiantes. Il y a donc une vraie opportunité à investir ce champ pour la vie associative, pour les associations de jeunesse et d'éducation populaire en particulier, et bien entendu pour les pouvoirs publics. Faute d'un travail de fond et d'une réflexion sur ces questions, nous laissons le seul secteur marchand réguler cet espace-temps.

3) Des collaborations et du travail à engager entre acteurs

Les travaux du Commissariat général du Plan invitent les associations de jeunesse et d'éducation populaire à réinvestir fortement des questions structurantes pour la société. Mais le CNAJEP souhaite aussi à cette occasion interpeller fortement l'ensemble des acteurs sociaux (État, collectivités territoriales, associations, partenaires sociaux...), sur la base des travaux du Plan, pour proposer des amendements aux politiques publiques et les rendre opérationnelles.

Dans ce cadre, les associations, tout particulièrement celles qui se structurent autour de l'éducation populaire, sont une composante essentielle des forces sociales œuvrant dans notre pays à tous les échelons territoriaux. C'est en nous appuyant sur nos valeurs, nos projets et notre expérience que nous élaborons des revendications et des propositions. Nous souhaitons qu'elles soient davantage entendues et prises en compte. Par exemple, nous adhérons à la proposition « éducation-formation » tout au long de la vie, qui rejoint des expériences menées au sein de la vie associative et recoupe notre revendication pour une reconnaissance des compétences acquises lors d'un parcours associatif.

Profitant des propositions avancées dans le rapport du Plan, nous souhaitons aussi interpeller les pouvoirs publics pour :

- que soit favorisé le volontariat, déjà vécu au sein de nos associations, afin de répondre à l'enjeu d'une promotion auprès des jeunes de formes d'engagement au service d'un intérêt collectif ;

- que les responsables en charge de la mise en œuvre des politiques territoriales, notamment dans le cadre de la mise en place des pays et des contrats d'agglomération, s'appuient davantage sur la société civile organisée. Qu'ils reconnaissent davantage le rôle de formation et d'accompagnement joué par les associations auprès des habitants pour la reconfiguration d'un territoire et la formulation d'un projet pour celui-ci. C'est ce qui nous permettra de répondre ensemble à l'ambition d'une démocratie participative et de donner aux citoyens les moyens de peser sur les choix de leur vie quotidienne.

Pour concrétiser les propositions de nouvelles politiques publiques, nous souhaitons qu'un travail interministériel s'engage qui associerait les associations, les partenaires sociaux, les collectivités territoriales...

- Annexes -

3 - Les regrets, les manques et les prolongements auxquels le rapport nous appelle

Nous regrettons vivement que le rapport n'aborde pas clairement la question des modes de régulation économiques et sociaux à l'œuvre, notamment si nous considérons les phénomènes recouverts par le terme de « mondialisation ». En effet, l'internationalisation croissante de l'économie et des modes de production a modifié les logiques de développement et les grands équilibres sociaux qui ont durablement structuré notre société et les territoires. Face à ces mutations, le rapport n'aborde qu'imparfaitement les nouvelles formes de régulation sociale à mettre en œuvre. Ainsi, il ne définit pas de manière suffisamment claire quel doit être le rôle de l'État et des services publics, dans des domaines dont le rôle majeur de cohésion sociale nécessite une approche collective guidée par l'intérêt général (par exemple : le secteur éducatif). Cette faiblesse du rapport a des conséquences sur plusieurs propositions, qui peuvent faire l'objet d'interprétations les plus diverses et d'applications radicalement différentes, selon les logiques qui sous-tendraient leur mise en œuvre (logique individualiste ou collective). L'enjeu étant de passer de mesures conjoncturelles d'adaptabilité à des processus de transformation sociale, nous regrettons que rien ne caractérise la nature de ceux-ci. Cela appelle de la part de tous et notamment du CNAJEP une grande vigilance aux suites qui seront données à l'ensemble de ces travaux.

Conclusion

Notre implication dans le cadre des travaux du Commissariat général du Plan nous permet d'exprimer la conviction de la nécessité d'investir la jeunesse d'un rôle de renouvellement du contrat social, avec une visée de justice sociale, d'égalité et de démocratie, en lien avec les générations précédentes.

En tant qu'acteurs associatifs, nous souhaitons nous inscrire dans les dynamiques prospectives suggérées dans le rapport.

Comme nous l'avons exprimé avec insistance précédemment, nous appelons de nos vœux un travail collectif associant l'interministériel et l'ensemble des acteurs sociaux (associations, syndicats, représentants des familles, collectivités territoriales, patronat...), afin de dégager des politiques publiques volontaristes rendant possibles et opérationnelles l'ambition démocratique et la visée d'égalité et de justice sociale auxquelles le CNAJEP est profondément attaché.

Avis de la FCPE

La FCPE, première fédération de parents d'élèves de l'école publique, a été associée avec intérêt à la commission « Jeunes et politiques publiques ». Elle s'y est investie à double titre et à deux niveaux.

Le premier titre est bien celui de parents d'élèves, donc de citoyens en devenir, pour lesquels elle ne peut se satisfaire que chaque année 60 000 jeunes sortent sans qualification et donc avec des chances très minimes de s'insérer durablement dans la société : il est inconcevable pour une fédération démocratique qui s'est fondée sur le principe républicain de l'égalité des chances que les perspectives d'insertion sociale et professionnelle soient quasi déterminées à la fin de la scolarité sans possibilité de retour. Le droit à l'éducation tout au long de la vie, bien que restant à affiner dans ses modalités pratiques, est présenté dans ce rapport comme un dispositif concret qui peut être mis en œuvre à court terme.

Le deuxième titre pour lequel la FCPE a activement participé aux travaux de la commission est la défense du principe du droit à la réussite pour tous quels que soient leurs talents et leurs aptitudes. Il y va ainsi d'une réforme de l'école, non pour changer d'orientation mais pour appliquer celle inachevée et mise en perspective par la loi du 10 juillet 1989 : « *L'élève au centre du système éducatif* ». La commission s'est refusée à élaborer un nouveau rapport sur l'école, mais elle a pris la mesure de la nécessité de redéfinir les objectifs de l'éducation première afin d'inscrire le jeune dans un parcours éducatif cohérent. Il en est ainsi de la définition d'un certain nombre de concepts, comme le passeport pour l'éducation permanente, la redéfinition des modes d'évaluation, et des autres valeurs dont la FCPE est porteuse : gratuité et laïcité.

Le projet de rapport de la commission « Jeunes et politiques publiques » du Commissariat au Plan est riche et souvent ambitieux. Les propositions novatrices qu'il contient sont porteuses d'espoir à une époque où les jeunes les plus démunis ou les plus désorientés n'ont souvent que l'arme de la violence - y compris entre pairs - pour tenter d'exprimer ce qui ressort encore essentiellement du domaine de l'indicible. À ce stade de l'examen du projet, et compte tenu de sa densité, la FCPE n'est pas en mesure ici d'en faire une analyse critique exhaustive, ni de traduire en termes de propositions élaborées les réserves qu'elle pourrait exprimer et les interrogations qu'elle pourrait soulever. En attendant que ses instances se livrent à un travail de réflexion approfondie, il faut prendre les premières observations qui suivent comme partielles, provisoires, et approximatives. Elles représentent néanmoins une première mise en perspective entre les propositions de la commission et les principes qui guident le trajet militant de la FCPE, et qui sont notamment inscrits dans son projet éducatif. Cet avis apparaîtra

- Annexes -

souvent comme peu articulé et insuffisamment cohérent. Il n'est qu'une étape imparfaite, mais indispensable, dans une réflexion en mouvement.

Dans ce groupe de travail la FCPE s'est investie à deux niveaux : la participation active d'un administrateur, mais aussi une demi-journée qui fut consacrée, à mi-parcours de la commission, à une confrontation entre les orientations présentées par le rapporteur général et l'ensemble des présidents départementaux et des administrateurs de la FCPE. Ainsi ont pu être soumis à la réflexion collective des éléments de compréhension de l'évolution de la société du travail et de son mode d'organisation, pour mieux appréhender les objectifs des différents systèmes de formation. Voilà en quelques mots quel a été notre investissement dans les travaux que vous avez dirigés avec une écoute et une attention que nous avons appréciées.

1 - *La première partie du projet de rapport, concernant le diagnostic, ne soulève pas de remarque particulière de notre part, sinon pour souligner la richesse des points de vue qui ont éclairé l'approche de la question qui y était posée, pour tenter d'apporter une réponse nouvelle : changer de regard.*

1) Il est nécessaire de dédramatiser la question « jeunes » et de la « décatégoriser ». La jeunesse n'est ni un statut, ni un handicap ; elle est le moment privilégié de cristallisation des mal-être et donc un révélateur des dysfonctionnements et des mutations de la société. Pour autant elle n'est pas plus homogène que le reste de la société et est traversée des mêmes opinions, des mêmes comportements et des mêmes stratégies que les âges adultes de la société. La FCPE a la forte intuition, confortée par d'autres, que la période de la jeunesse n'est pas un état figé, délimité par des bornes clairement identifiables, mais se définit comme un passage, une étape dans l'évolution de la naissance à la mort qui doit être considérée dans une perspective dynamique, dont le moteur essentiel est la volonté d'émancipation par la posture éducative. Elle se prolonge, sans forcément se dissoudre, dans l'âge adulte qui, et au-delà d'une indépendance financière nécessaire et non suffisante, est effectivement accès à l'autonomie, c'est-à-dire capacité à penser pour agir, par soi-même, pour soi-même et pour les autres. Capacité, mais aussi volonté, désir et satisfaction à se prendre en charge, à découvrir et assumer son rôle de citoyen.

Autrement dit, l'attention à la jeunesse et à ses problèmes doit être à la fois permanente mais non stigmatisante. Elle n'a de sens que placée en position de dialogue avec les autres générations. C'est pourquoi la FCPE se sent proche de la conclusion du rapport lorsque, parlant de la jeunesse, elle a en même temps l'ambition de porter son regard vers la Lune...

2) Le bilan que le rapport établit à propos des politiques publiques dans le champ de l'éducation rejoint globalement les analyses de la FCPE.

L'allongement de la durée de la scolarisation, bien au-delà de l'obligation scolaire, est une réalité ; avec comme corollaire non négligeable - le rapport y fait référence - une

proportion qui devient significative de *jeunes majeurs* dans les lycées. L'école de masse gère l'hétérogénéité des élèves, et ceci dès l'école maternelle. Si l'école primaire est réputée - à juste titre - mieux gérer cette situation, il ne faudrait pas pour autant considérer ce bilan comme définitivement acquis. La notoriété dont bénéficie légitimement l'école maternelle et élémentaire ne doit pas pour autant conduire à l'immobilisme et à une abusive autosatisfaction. À ce niveau également, une bonne connaissance des publics scolaires, de l'environnement social et familial, doivent induire un comportement pédagogique adapté pour éviter que ne se creusent prématurément des retards scolaires que le collège, dans son fonctionnement actuel, n'est pas en mesure de combler. Autrement dit, les inégalités sociales se fixent très tôt dans la scolarité. Tout a été dit sur la suite, et la politique scolaire actuelle peut être résumée par les propos d'Antoine Prost, dont il dit qu'elle « ...a conduit à ouvrir un enseignement resté élitiste à l'ensemble de la population, plutôt qu'à construire un véritable enseignement de masse... ». C'est pourquoi la FCPE se reconnaît pleinement dans la revendication du collège unique, qui repousse toute orientation à la fin de la classe de 3^e. Il faut que le collège cesse d'être cette gare de triage où, dès la classe de 6^e, chaque élève sait pertinemment s'il se trouve ou non, d'ores et déjà, en situation d'échec scolaire.

Qui n'appartient pas à la « noblesse scolaire » évoquée par le rapport est irrémédiablement perdu. De ce point de vue, l'image dévalorisée et quelque peu méprisante que véhicule notre système éducatif sur l'enseignement technique et professionnel - image relayée par certains enseignants du second degré - est proprement catastrophique et scandaleuse. Les carences de formation professionnelle n'y sont pas pour rien, comme d'ailleurs l'éloignement culturel qui les sépare de la population scolaire diverse qu'ils doivent prendre en charge. C'est bien le rôle de la culture commune - dont les contours doivent être précisés pour éviter une caricature injuste - d'établir entre autres ce que l'on a continué d'appeler l'égalité des voies de la connaissance et de la formation. Mais cette ambition ne restera qu'une formule creuse tant qu'elle n'aura pas été intériorisée par ceux-là mêmes qui sont en charge de la promouvoir dans nos établissements scolaires. Reprenant une formule du projet de rapport, il s'agit ainsi de faire émerger - d'abord chez les principaux acteurs du système éducatif - « de nouvelles représentations des relations entre le système éducatif et le système productif... », qui sont, pour la FCPE, encore perçus dans notre pays comme des « univers étanches », concurrentiels et hiérarchisés.

3) Ces « chroniques d'un échec scolaire annoncé » ne sont pas sans lien avec les phénomènes de violence évoqués par le projet de rapport.

Cette violence ne peut être utilisée pour diaboliser globalement la jeunesse. Mais elle inquiète, exaspère, use, en ce qu'elle est une réponse désespérée, une expression de rupture, une atmosphère de malaise lancinant auxquelles nos pratiques publiques n'ont pas trouvé de solution durable. Ce constat est préoccupant, car au lieu de placer, comme l'ambitionne le projet de rapport, la jeunesse dans une perspective d'investissement pour l'avenir, dans une dimension de coopération inter-générationnelle, il fige et

- Annexes -

stigmatise une « catégorie », « les jeunes », ainsi isolés du reste de la nation. Autant la FCPE est globalement en accord sur l'analyse que fait le rapport sur les phénomènes de violences de jeunes, autant il lui paraît indispensable que cette réflexion soit approfondie, tant cette violence multiforme, - où les jeunes filles prennent une place encore marginale, mais déjà inquiétante - est un signal d'alarme persistant sur la perception qu'ont un certain nombre de jeunes d'un sentiment d'abandon et de rejet de la part de la société.

On peut résumer, avec Pascal Duret, en disant que « ...*la résurgence de la violence depuis vingt ans est inséparable de la crise du travail comme ressource économique, mais aussi comme source d'identité, de reconnaissance et émettre l'hypothèse* »... que c'est justement l'impossibilité d'élaborer un conflit - de le mettre en équations en quelque sorte, si l'on comprend bien, sur ce point, le rapport - qui produit de la violence... Violence contre les autres, violence contre soi, mais aussi formes sournoises, aussi destructrices : indifférence et mutisme scolaires, isolement, absentéisme chronique, décrochage et déscolarisation. De la même façon que « *la consommation ostentatoire est une image de gens qui savent qu'il n'ont pas accès au monde de la consommation* », la violence ostentatoire est une image de gens qui n'ont pas accès au monde du conflit socialisé : « *rejetés du monde du travail, rejetés aux marges de la ville, rejetés d'une société qui n'honore pas ses promesses* ». Comme il est écrit dans le rapport, « *...le rappel incessant de règles du jeu n'y change pas grand chose : tant qu'un joueur sait qu'il sera perdant, son attitude la plus rationnelle consiste à refuser de prendre part au jeu...* ». Cette violence est sans doute d'autant plus évidente qu'il n'y a, pour certains jeunes aucun lien pour dire et résoudre leurs conflits. C'est dire qu'aux perspectives d'espoir répondent en écho des interrogations lourdes qui interrogent la FCPE, notamment en matière d'éducation. Entre l'urgence des réponses à donner et le souci de ne pas donner prise à la fugacité et à la superficialité de solutions éphémères, il faut que le courage politique prenne réalité.

4) Comme le rapport, nous faisons le constat d'un passage globalement plus tardif vers l'entrée dans l'âge adulte, qu'on peut - simultanément ou non - caractériser par l'accès au travail, au logement, à la procréation.

Le « facteur d'allongement structurel...lié à la fonction « d'ascenseur social » au système scolaire » nous paraît un élément important, sinon déterminant. C'est d'ailleurs ce trait qui permettra de casser, au moins en partie, le mythe globalisant de la « démission » des familles. Si « démission » il y a, il faut sûrement aller la dénicher ailleurs que dans la préoccupation que toutes les familles manifestent, et particulièrement celles qui sont en difficulté, pour l'avenir scolaire de leurs enfants. Car en effet, le poids croissant des diplômes n'est pas rien dans les possibilités d'accès à l'emploi, dans la situation que vous définissez d'entrée - et qui est fondamentale dans la suite des analyses de la commission - d'un système éducatif français qui est essentiellement caractérisé par « ...une séparation du monde de la formation initiale et du monde du travail... ».

2 - *La deuxième partie du projet de rapport* reprend, en termes de *préconisations*, les trois axes majeurs d'orientation d'une politique publique à l'opposé de la juxtaposition actuelle de politiques en faveur des jeunes. Les trois axes principaux, bien que déclinés en cinq chapitres, sont : le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, la sécurisation des parcours et la mise en capacité d'agir.

1 - *Le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*

La proposition consiste à mettre en œuvre l'effectivité de ce droit pour chaque jeune. Mais aussi à construire, du coup, une obligation éducative de la collectivité. Ce droit, développé comme un droit de tirage égal pour tous, s'appuie sur une redéfinition des objectifs et des obligations de l'éducation première. C'est bien une refondation de la formation initiale ou « initiale », non comme une fin en soi, mais comme une étape de la construction d'un individu, qui est posée. La validation régulière de tous les acquis, en termes de connaissances, de compétences et de comportements, obtenus dans des lieux et situations divers, la reconnaissance de tous les talents, la mixité sociale et des générations dans des mêmes lieux et temps de formation sont des enjeux importants pour la réussite de cette société éducative que toutes les démocraties appellent de leurs vœux, autant qu'un objectif et un principe pour la République, la laïcité, dont la définition mériterait une réactualisation, en est un des moyens.

L'économie générale du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, telle qu'elle est présentée par le rapport, recueille donc notre approbation : elle rejoint la revendication inscrite dans le projet éducatif de la FCPE, qui empruntait la formule de Jacques Delors en reprenant le concept de « passeport pour l'éducation permanente ». Tout jeune a droit à l'expérience professionnelle. Celle-ci doit être validée. Tout jeune a droit au retour en formation, pour compléter l'acquis, développer ses compétences, accéder à un niveau supérieur de qualification. Tout jeune, dans le cadre de l'éducation-formation tout au long de la vie, a droit de compléter, d'approfondir sa culture personnelle, bref de bénéficier d'une éducation permanente qui, selon les termes de Jacques Delors repris par le rapport « ...doit être une construction continue de la personne humaine, de son savoir, de ses aptitudes, mais aussi de sa faculté de jugement et d'action ».

Dans cet esprit, le dispositif préconisé dans la deuxième partie (chapitre III) du projet de rapport est une base de travail précise, et bien structurée. Toutefois, certaines notions devront être, à notre sens, approfondies : celle, par exemple, « d'obligation éducative partagée », qui ne doit pas être confondue, ni se substituer à « l'obligation scolaire » proprement dite, qui est un devoir de l'État, ou encore la notion, pour l'école, « d'obligation de résultat », qui, pour séduisante qu'elle soit, notamment auprès des familles, doit être précisée et encadrée : certains établissements savent comment faire, notamment en terme de sélection, pour remplir l'obligation de résultats, à la satisfaction « générale » des familles qui ont su dénicher le « bon » collège ou le « bon » lycée. À cet égard, il y a lieu de distinguer entre la « carte scolaire », qui est l'attribution et la ventilation des moyens à et par l'autorité rectorale, et la « sectorisation scolaire », qui

- Annexes -

est le découpage territorial définissant l'affectation de tel ou tel élève dans tel ou tel établissement.

La FCPE approuve les cinq objectifs qui définissent ce droit, en même temps qu'elle est particulièrement sensible - fidèle en cela à l'idée qu'elle se fait de la jeunesse comme « passage » dans une évolution continue de l'être humain - à ce que ce droit concerne non seulement la jeunesse, mais aussi l'ensemble des générations. Elle rejoint Michel Borgetto lorsque celui-ci affirme que « ...pour permettre l'exercice effectif de ce type de droit, l'instrument traditionnellement utilisé par les autorités n'est autre que le service public... ». Elle va encore plus loin en souhaitant que cette tradition soit respectée.

À l'heure où l'accès à la formation continue reste très sélectif (de 43,2 % de cadres à 14 % d'ouvriers qualifiés), on peut en déduire que celle-ci profite prioritairement à ceux qui en ont le moins besoin. En outre, en matière de formation professionnelle, il nous paraîtrait judicieux que le rapport mette l'accent sur l'opacité de fonctionnement, sur l'absence d'évaluation de nombreux organismes de formation au regard de l'importance des sommes allouées. L'insuffisance des contrôles permet sans aucun doute d'importants détournements de fonds, au détriment de contribuables en général, et des demandeurs de formation en particulier. Cette remarque prend toute son importance dès lors que nous approuvons globalement le dispositif proposé qui attribue « ...d'une part un capital initial de formation égal pour tous, d'autre part une réalimentation de ce capital à travers l'exercice d'une activité professionnelle... ». Elle rejoint d'ailleurs un problème plus vaste, celui de la gratuité de l'enseignement, toujours proclamé, mais peu respecté, qui est une des conditions nécessaires à l'accès de tous aux savoirs, et dont nous proposons que le projet de rapport tienne le plus grand compte.

2 - La sécurisation des parcours

Imaginer un vrai droit-crédence de l'éducation tout au long de la vie nécessite des dispositifs pour que la mobilité entre situations de formation et positions professionnelles ne remette pas en cause les acquis mais valorise au contraire l'expérience engrangée. De ce point de vue, le milieu professionnel n'est pas le seul où s'acquièrent des aptitudes, où se construisent des compétences : la vie associative, les responsabilités exercées en politique ou dans le monde syndical sont autant de lieux de valorisation de soi et d'acquisition que la société aura à reconnaître.

Préalable à un vrai débat de société, la sécurisation des parcours et la garantie à l'autonomie des jeunes sans recours à un système d'assistance est sans doute le cadre de la réflexion à venir. Le droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie - au moins dans sa dimension émancipatrice - est en effet étroitement lié à l'autonomie du jeune. Cette notion est au cœur de l'action de la FCPE, pour laquelle le jeune n'appartient surtout pas à sa famille, et dont l'accès à l'âge adulte passe par l'affirmation d'un certain nombre de principes et l'attribution des moyens correspondants, en termes d'indépendance financière, de logement, etc. Comme le

rapport le précise, cette prise d'autonomie dépasse largement le cadre « privilégié » du statut étudiant. Elle concerne également les jeunes en formation professionnelle, ceux qui sont au chômage, etc.

Au travers de ce droit et de ses conséquences en termes d'autonomie des jeunes, l'objectif prioritaire est bien, selon les termes mêmes du rapport, « ...de permettre à ceux qui n'ont pas une formation initiale solide et qui, de ce fait, ont des chances très grandes de se trouver dans des organisations et des emplois non qualifiants, qui connaissent les risques les plus grands de devenir des « flexibles de marché », de voir reconnue la possibilité effective d'une promotion sociale, la possibilité de voir leur trajectoire sécurisée, la possibilité d'une mobilité choisie et assumée... ».

De ce point de vue, le rôle de la famille est primordial comme cadre d'émancipation. Comme l'indique François de Singly, sans doute la famille est-elle l'institution qui s'est le plus modernisée. Pour autant, il faut la conforter comme lieu de transmission des valeurs et comme temps de construction de soi. Aussi doit-elle être largement associée aux autres lieux de construction de la citoyenneté et particulièrement à l'école. La crédibilité de la société passe par l'école, la crédibilité de l'école passe par les parents, la crédibilité des parents passe par l'école. En affirmant la nécessité de la co-éducation, le rapport reprend à son compte le concept initié et défendu par la FCPE, qui fonde le mode de relation que notre fédération souhaite voir instauré dans le système éducatif. Certes, la co-éducation est parfois étendue à d'autres acteurs : intervenants, associations, etc. À cet égard, il faut à la fois affirmer et défendre le rôle de tous ceux qui ont pour ambition d'agir en complémentarité avec l'école publique, et reconnaître en même temps la place originale des parents, premiers éducateurs de l'enfant.

La co-éducation parents-enseignants a fait des progrès : qu'elle soit institutionnelle ou inter-individuelle, elle est maintenant reconnue, sinon totalement acceptée. Il faut aller plus loin : plus qu'une participation, qu'une collaboration, qu'un partenariat, la co-éducation institue les parents comme « membres à part entière de la communauté éducative ». On a sans doute mal mesuré la dimension de cette expression, telle qu'elle figure dans la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989. Il s'agit de faire des parents, ni plus ni moins, dans le respect des compétences spécifiques de chacun, des « membres actifs » de l'école : pas tolérés, pas convoqués, plus que conviés ou invités, les parents sont « chez eux » à l'école, qui est un des lieux où ils exercent un de leurs droits/devoirs de citoyen. Le concept de co-éducation doit s'entendre en termes d'interaction pensée, organisée, assumée conjointement par les enseignants et les parents pour la réussite des jeunes et leur accès progressif à l'autonomie. Les familles seront moins consommatrices d'école et donc moins utilisatrices de stratégies de contournement ou d'évitement à mesure qu'elles seront associées au fonctionnement des établissements non comme usagers mais bien comme éducateurs : la co-éducation n'est pas une délégation supplémentaire que les parents donneraient à l'école mais bien la reconnaissance d'une participation commune à la construction des jeunes, du nécessaire dialogue et d'une vraie coopération entre les adultes en responsabilité des enfants et des jeunes.

- Annexes -

3) *La mise en capacité d'agir*

Le troisième axe des préconisations est sans doute celui qui présente le plus de lacunes. Une partie importante aurait pu être consacrée à la mise en mouvement des jeunes à l'école et dans la société civile. L'élève-acteur y aurait trouvé sa place autour de thèmes comme la citoyenneté à l'école, la considération de chacun comme être spécifique, l'orientation comme un parcours non forcément linéaire, et la prise de responsabilité comme base du statut de l'élève.

Le deuxième thème qui aurait pu être développé s'appuie sur la formidable capacité des jeunes à s'investir ponctuellement dans le domaine des libertés publiques, de la solidarité ou des actions humanitaires. Ils ont des difficultés à s'investir dans les mouvements politiques, syndicaux ou associatifs du fait d'une organisation de pouvoirs dans laquelle ils ne se reconnaissent pas facilement et qui leur laisse peu de place. En revanche, on remarque de leur part une forte participation aux élections aux conseils municipaux ou intercommunaux d'enfants et de jeunes ainsi qu'un investissement important, quand il n'est pas découragé par le formalisme ou les procédures, dans les démarches de projet de développement local.

C'est pourquoi les potentialités d'investissement social des jeunes passent par une véritable autonomie y compris en termes financiers, en en faisant à partir de 18 ans les destinataires directs des aides publiques, l'autonomie étant indissociable de la responsabilisation par l'indépendance financière et constituant bien « *un investissement collectif dans l'avenir* ». Il faudra alors répondre aux trois questions essentielles posées dans le projet de rapport : la situation des jeunes sans soutien familial : que faire ? la prolongation des dispositions d'aide à la famille pour compenser les charges liées aux « grands enfants » devenus plus récemment « jeunes adultes » : jusqu'où ? le développement d'une aide directe aux jeunes pour favoriser leurs démarches d'autonomisation : à quelles conditions ?

Les institutions paraissent bien souvent paralysantes et il est nécessaire de les rendre plus complémentaires pour les rendre plus cohérentes et plus efficaces. Accepter l'autorité partagée c'est bien requalifier les familles plutôt que de les accuser. La relation entre les administrations et les familles mériterait sans doute la mise en place d'une nouvelle commission. Les politiques publiques se construisent souvent dans l'urgence et répondent plus à des contingences politiques qu'à la construction d'un contrat social qui évoluerait dans le même temps que la société apprécierait les mutations qui la traversent.

Si, naturellement, la FCPE ne retrouve pas dans ce rapport la totalité de son projet éducatif, elle a néanmoins noté avec satisfaction des orientations qu'elle pense être de nature à construire une société réellement éducative. L'éducation relève d'un choix de société : la FCPE milite pour une société démocratique et libre où le citoyen détermine lui-même son destin en fonction de ses capacités et ses aptitudes. Elle revendique pour chaque jeune le droit, dans le cadre du service public, d'être acteur de son parcours

- Avis de la FCPE -

éducatif et de sa formation. Notre volonté est de construire ensemble une société qui érige la réussite pour tous en principe intangible et de l'inscrire en droit nouveau. Le rapport que vous soumettez à notre avis s'inscrit globalement dans cette démarche. La FCPE est donc résolue à poursuivre cette réflexion et à travailler sur les diverses propositions si des prolongements à ce rapport devaient être envisagés.

Avis de la FSU

Faire de la jeunesse un acteur décisif des transformations sociales à opérer : cela oblige à caractériser les transformations, les mutations en cours qui affectent plus particulièrement la jeunesse et à préciser le devenir que nous souhaitons pour la société, le rôle et la place de la jeunesse dans ce devenir. Comprendre comment les choix collectifs passés ont amené les jeunes à expérimenter de nouveaux rapports sociaux, familiaux, éducatifs, salariaux, politiques ou culturels ; proposer de nouveaux choix collectifs de société pour construire avec la jeunesse des rapports sociaux renouvelés dans le sens de la justice sociale, de l'égalité, de la démocratie : cette ambition est celle de la FSU.

« Sécuriser » les individus face aux incertitudes et s'attaquer résolument aux inégalités face au changement, cela implique de regarder sans complaisance une société dont le fonctionnement reste fondé sur des rapports d'exploitation qui peuvent prendre des formes de hiérarchisation rigide, de précarisation, d'exclusion ou d'enrichissement rapide, licite ou non. Dans cette perspective, l'enjeu éducatif redevient premier face aux défis que constituent la nouvelle donne de la compétitivité économique, de la mobilité et de la protection sociales, du développement harmonieux de la société. Le « devoir d'avenir », c'est bien de permettre aux nouvelles générations de s'instruire, de s'éduquer et de se former à tous les âges de la vie. Cela implique pour nous d'assurer la réussite de tous dès les premières années de la scolarité. Cela implique encore de comprendre, pour les combattre résolument, diverses formes d'inégalités allant aussi jusqu'à l'exclusion, que secrètent le fonctionnement du système éducatif, ses contenus, ses pratiques éducatives.

Si le rôle de « l'État instituant » est de créer les conditions pour que les droits garantis soient effectifs, afin que « chacun puisse se former en fonction de ses désirs et de ses besoins à chaque étape de sa vie », il faut faire une évaluation des potentialités actuelles du service public d'éducation et de formation, de ses limites et imaginer les transformations nécessaires pour qu'il trouve les voies et les moyens d'une vraie démocratisation de l'accès à l'éducation, à la formation, à la culture. Dans cette perspective, nous pouvons reprendre les trois principes qui, selon le rapport, devraient guider l'action volontaire de « l'État instituant » : favoriser l'entrée dans une société de la connaissance, reprendre la lutte contre les inégalités, construire et sécuriser les parcours, notamment des débutants, sur le marché du travail.

Toutes ces considérations amènent la FSU à être plus ambitieuse pour le système éducatif en termes de niveau à atteindre pour tous dès la formation première, de contenus, savoirs et capacités à acquérir, de méthodes d'apprentissage, de pratiques éducatives, afin qu'aucun jeune ne soit laissé au bord du chemin, et qu'aucun adulte ne

- Annexes -

soit exclu du marché du travail, de l'accès aux droits sociaux, de l'exercice de ses prérogatives de citoyen, faute d'avoir eu accès à une éducation de qualité tout au long de sa vie.

Les divergences avec le rapport commencent avec l'analyse des transformations sociales qui affectent plus particulièrement la jeunesse. Le rapport a trop tendance à considérer que les transformations sociales relevant de choix politiques inspirés du libéralisme sont inéluctables, que les luttes sociales des jeunes, des parents, des personnels pour préserver le service public d'éducation et le démocratiser n'ont fait que préserver un « modèle ancien » inadapté. Chômage de masse, inégalités sociales accrues, flexibilisation renforcée des rapports salariaux, précarisation, exclusion relèvent-ils de la nature des choses plutôt que de ces choix collectifs ? Les luttes sociales pour s'opposer à ces choix nocifs pour les jeunes et les salariés, comme celles menées autour du service public d'éducation pour en démocratiser l'accès et le protéger des dégâts du libéralisme ont-elles aussi contribué à infléchir ces choix ?

La FSU se place dans une perspective de transformations sociales et de recherche d'alternatives opposées aux logiques libérales largement en œuvre. Elle privilégie d'abord l'emploi stable et qualifié contre la régression des normes d'emploi, les solidarités et la lutte contre les inégalités sociales et sexistes, le développement durable et le renouvellement des pratiques démocratiques. Cela passe notamment par une correction profonde du partage des richesses, de leur redistribution, de la façon même de les créer, en faveur notamment des salariés et des jeunes en formation. Dans cette perspective, il y a place pour investir davantage dans les droits sociaux, notamment des jeunes, et dans l'éducation et la formation tout au long de la vie, dans les services publics et leurs effets redistributifs.

Ce qu'il faut remettre en cause, c'est non seulement la « naturalisation » de la jeunesse, mais la « naturalisation » des évolutions sociales négatives résultant de choix collectifs contestables : le choix d'objectifs éducatifs ambitieux pour répondre à une demande sociale légitime mais sans donner au service public d'éducation les moyens de les atteindre ; le choix de dispositifs d'insertion professionnelle inspirés d'abord par la volonté de faire faire aux jeunes l'apprentissage de la précarité et de nouveaux rapports salariaux, avec l'objectif de faire pression sur les coûts salariaux et de ne pas reconnaître pleinement les diplômés et les qualifications ; le choix du gel de l'emploi public... Ainsi le programme « Nouveaux services emplois-jeunes » est révélateur d'abord des besoins non couverts en emplois statutaires de titulaires qualifiés et reconnus dans les divers services publics, mais aussi d'emplois émergents dont les qualifications restent à dessiner. Leur transformation en emplois statutaires est aujourd'hui nécessaire.

Le rapport manque aussi de clarté et de précisions sur les traits fondamentaux de ce « nouveau modèle d'organisation sociale » à construire et où la jeunesse trouverait toute sa place comme acteur social.

Certaines propositions du rapport qui devraient ouvrir « de nouveaux possibles » pour la justice sociale, les droits et libertés, le développement des individus et de la société, pour la démocratie, n'échappent pas au risque de creuser encore plus les inégalités anciennes ou récentes résultant de certaines évolutions sociales et des politiques publiques qui les nourrissent, au lieu de les résorber. Faire passer l'éducation et la formation tout au long de la vie du rêve humaniste des pédagogues à une réalité pour tous devient une nécessité urgente pour entrer dans la société de la connaissance. Il faut inventer les propositions concrètes qui en feront un droit effectif et consistant pour chacun et une obligation pour la collectivité avec les moyens à la clé. Cela exige effectivement des réformes structurelles garantissant le droit au travail, des rapports salariaux plus équilibrés, un système éducatif démocratisé et performant, des dispositifs sociaux et culturels favorisant l'engagement des jeunes dans l'éducation, dans la formation, dans les activités sociales et de production. De simples redéploiements des dispositifs actuels d'insertion rebaptisés « *droit à l'expérience professionnelle* » ou des aides aux jeunes et aux familles rebaptisées « *allocation de formation* » sont dérisoires face aux défis à affronter. Cela non seulement ne permet pas « *d'élargir pour chaque jeune ... ses possibilités de choix* », mais peut accentuer les inégalités actuelles. Le seul droit formel appelé « *capital de formation* » ou « *droit de créance* » et matérialisant un « investissement public égal pour tous » est de nature à remettre en cause, au lieu de les développer, les avancées réalisées dans le sens d'une démocratisation de l'accès aux études. Par le vocabulaire utilisé, comme par les mécanismes proposés, c'est une régulation de l'accès à l'éducation et à la formation par le marché qui se dessine en filigrane, plutôt qu'un rôle renforcé du service public d'éducation et de formation tout au long de la vie, avec les moyens adéquats.

Pour la formation continue des salariés, l'idée d'un droit de tirage pour concrétiser un droit individuel, garanti collectivement, devrait être explorée. Le droit à l'expérience professionnelle, s'il se concrétise par un emploi garanti, un retour possible en formation et une qualification, peut ouvrir des perspectives, notamment aux jeunes sortant sans qualification.

Les nouvelles générations pourront-elles inscrire leur action dans la perspective du plein emploi pour toutes et tous sans discrimination, et de l'élimination de la précarité ? Là encore, ces objectifs doivent mobiliser des choix de politique macro-économique (y compris au plan européen), des choix ambitieux d'éducation et de formation tout au long de la vie, la conquête de nouveaux droits pour contrecarrer l'extraordinaire régression des normes d'emploi en vigueur, et une politique très active de réduction du temps de travail et de développement de l'emploi public dans un contexte où le rôle des services publics est déterminant pour le développement des valeurs démocratiques et sociales.

L'approche des qualifications et compétences exigées par les évolutions économiques, culturelles, démocratiques et technologiques amène la FSU à mettre au premier plan l'enjeu des contenus de l'éducation initiale et permanente, des diplômes et des pratiques enseignantes, et à proposer une obligation scolaire portée à 18 ans doublée d'une

- Annexes -

obligation éducative correspondant au niveau éducatif atteint aujourd'hui par les bacheliers (seulement 62 % d'une classe d'âge). Pourquoi, de façon contradictoire, le rapport, après avoir proclamé que l'éducation devait permettre de « *maîtriser la complexité, de disposer d'une capacité à comprendre le monde, à agir sur son destin, tant individuel que collectif* », continue-t-il à borner l'obligation scolaire et l'obligation éducative à la fin du collège et à l'acquisition « *d'un brevet du collège au contenu redéfini* », ambition déjà fixée par le législateur en 1959 ? La définition des « *contenus éducatifs fondamentaux* » qui doivent être acquis et maîtrisés par tous dès la formation première, le niveau de qualification et de diplôme à atteindre pour fonder l'exercice ultérieur de la formation tout au long de la vie n'ont pas fini d'être un enjeu de lutte, car ils sont au centre de la conception de la démocratie et de la justice sociale. Il faudra continuer à combattre les tentations d'en rabattre sur les exigences de contenus de la formation première, les tentations de substituer au diplôme certifiant l'acquisition d'une culture générale technologique et/ou professionnelle (que constitue actuellement le Bac), une sorte de « *carte personnelle des compétences* » chère à la Commission européenne, et ce au nom d'une prétendue « *liberté d'entrer tôt dans l'univers de l'expérience professionnelle* » ! Le rapport est éclairant sur la façon dont on peut utiliser une conception unilatérale de la compétence empruntée pour l'essentiel au MEDEF pour masquer les vrais débats/combat qui se nouent autour des contenus d'éducation et de formation, du rôle des diplômes dans la reconnaissance des qualifications.

La FSU pour sa part met au centre de sa stratégie la nécessité pour notre service public de l'éducation de franchir une nouvelle étape de sa démocratisation et d'accomplir un véritable saut qualitatif. Elle avance huit objectifs concrets qui devraient être poursuivis par les pouvoirs publics, pour faire réellement de l'éducation et de la formation « *un moteur du développement* ».

Mettre l'échec en échec à tous les niveaux du système éducatif: cela implique une mobilisation de l'ensemble du système éducatif, des moyens matériels et humains inédits, de repenser les stratégies éducatives et de mener une réelle politique de prévention scolaire, sociale et de santé, tout au long de la scolarité. À cette fin, il faudrait notamment réduire les effectifs par classe et dégager du temps pour des travaux en petits groupes à l'école, au collège, au lycée, à l'université. C'est nécessaire pour permettre à chacun d'entrer de plain-pied dans l'éducation tout au long de la vie, qui ne saurait se confondre avec une illusoire « *deuxième chance* ».

Réduire les inégalités devant la formation, qui restent encore trop fortes entre couches sociales, entre filles et garçons, entre régions, entre établissements : à cette fin, il faut aider ceux qui en ont le plus besoin et assurer une vraie gratuité scolaire et culturelle.

Former des esprits critiques et libres capables d'appréhender les phénomènes de plus en plus complexes et de maîtriser des connaissances en évolution accélérée : à cette fin, il faut revoir les programmes, les disciplines et les pratiques pédagogiques au regard des besoins de la société et d'une véritable éducation tout au long de la vie.

Former des citoyens ayant acquis le goût de l'exercice de la démocratie, faisant respecter leurs droits et assumant leurs *responsabilités* : à cette fin, il faut mettre en place de véritables équipes éducatives pluri-professionnelles participant à l'éducation générale des jeunes, et créer des lieux et des instruments au sein des établissements permettant aux jeunes une réelle participation à leur fonctionnement.

Former chaque jeune à une qualification professionnelle certifiée par un diplôme national, reconnue et valorisante lui permettant d'évoluer dans sa vie professionnelle : à cette fin, il faut développer l'ensemble des voies de formation et valoriser la culture technologique et la culture professionnelle au sein du service public d'éducation.

Améliorer la formation, la qualification, les conditions de travail et de rémunération de l'ensemble des personnels qui font l'école au quotidien : cela devrait conduire à améliorer le travail collectif et l'engagement de ceux qui font vivre et évoluer les différents métiers d'enseignement et d'éducation. La recherche et la formation continue des personnels doivent constituer les principaux leviers d'amélioration des pratiques éducatives et d'ouverture du service public d'éducation aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, à l'éducation et à la formation des adultes, au développement des régions et des territoires.

Rendre le fonctionnement des structures éducatives et les procédures d'orientation et d'évaluation plus simple et plus transparent pour les jeunes et les familles : à cette fin il faut donner à ceux-ci toute leur place partout où ils ont un point de vue à défendre, les impliquer dans la résolution des difficultés.

Investir plus et mieux dans l'école reste un engagement porteur d'avenir : il faut programmer les recrutements de personnels qualifiés et les améliorations à apporter au service public d'éducation et de recherche en y consacrant une plus grande part des richesses créées ; cela implique d'en finir avec le dogme du gel de l'emploi public.

Pour la FSU, ce sont les conditions nécessaires pour un véritable investissement de la jeunesse dans les transformations sociales souhaitables, dans le développement de la société. La FSU regrette que le rapport fasse l'impasse sur les questions liées à la santé des jeunes, pour une prise en charge des jeunes dans leur globalité. Ce rapport ne peut être considéré comme le rapport de la commission, mais comme un rapport du Plan, dans la mesure où on ne s'est pas donné les moyens d'une véritable confrontation entre les positions des différentes organisations associées au travail de la Commission, ce que la FSU avait proposé mais en vain.

Avis de la JOC

La JOC s'était engagée, par l'intermédiaire du Conseil national de la jeunesse, à participer aux travaux de la commission « Jeunes et politiques publiques » du Commissariat général du Plan. Malheureusement, par faute d'un nombre suffisant de responsables nationaux, elle n'a pas toujours pu être représentée, elle n'a pas pu assurer un travail sérieux au sein de cette commission.

C'est donc avec modestie, vu la participation de notre organisation à ce travail, que nous réagissons au projet de rapport.

Voici les principales réactions de notre mouvement.

Nous apprécions le diagnostic réalisé sur la question de la jeunesse. Le rapport qualifie cette période d'incertaine, où les jeunes sont plongés dans une société du risque qui se traduit par des parcours chaotiques. Les jeunes sont les indicateurs d'une société en pleine mutation, d'une phase de transition dont les conséquences ne sont pas faciles à percevoir. Il ne nous paraît pas juste de considérer que la jeunesse soit seulement un passage, c'est un âge de la vie qui ne peut pas se limiter au devenir mais qui est aussi un présent.

Nous apprécions la proposition du droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie pour tous, qui devrait permettre une sécurisation du parcours des jeunes. Pour pouvoir prendre des risques, il faut pouvoir s'assurer. C'est le sens de cette proposition. De plus, le système de capital-formation pourrait permettre aux jeunes qui ne bénéficient pas ou peu de l'accès à la formation continue (les apprentis, les jeunes qui sortent du système éducatif sans qualification, les lycéens professionnels) d'en profiter. C'est un mode qui garantit l'accès à la formation pour tous.

Nous aurions aimé qu'une insistance plus forte soit donnée sur la nécessité de repenser les modes d'orientation (dans la formation initiale et continue) qui sont sources de parcours chaotiques des jeunes. Nombreux sont les jeunes qui ont suivi une formation à l'université, faute de projet professionnel, et qui ont été amenés à reprendre une formation professionnalisante. Ces modes d'orientation devraient s'inspirer plus largement de la formation professionnelle (bilan de compétences notamment).

Il est intéressant de voir décliner la question de la jeunesse et des politiques publiques autrement qu'en terme unique d'allocations, de revenus, etc. Pour nous, ce qui est primordial, c'est la qualité de la formation et de l'emploi. Sur le plan de la sécurisation du parcours dans l'emploi et de la qualité de celui-ci, nous avons trouvé peu de réponses dans le projet de rapport. La mobilité peut être une chance pour les jeunes qui la choisissent. Pour ceux qui ne la choisissent pas ou qui n'ont pas la possibilité de la

- Annexes -

choisir, la mobilité peut devenir un frein à la socialisation. Et la proposition de formation tout au long de la vie ne réglerait pas tout.

Dans la proposition « un autre regard sur la famille », il est dommage que le projet de rapport ait fait état des interrogations de certains membres de la commission qui se demandaient si les jeunes peuvent être responsables de ressources qui ne sont pas le fruit de leur travail. De nombreux jeunes du monde ouvrier ont conscience de ce que représente l'argent dans leur vie, à travers la situation de leur parents dans l'emploi et leur rapport au travail.

La partie proposant un nouveau rapport à l'institution devrait faire apparaître la nécessité de former et d'éduquer aux droits. De la même manière que l'on ne peut pas jouer à un jeu sans en connaître les règles, on ne peut pas participer à la construction de la société sans en connaître les lois ni la manière de les faire appliquer. Cela devrait être plus largement développé.

Avis de l'UNAF

« Jeunes et politiques publiques », tel était le défi du travail proposé à la commission du Commissariat général du Plan, conduite par Dominique Charvet. L'enjeu allait se révéler de taille, puisqu'il s'agissait de dépasser les clivages ordinaires, de modifier un regard sur le classement des jeunes par catégories, de cesser d'inventorier leurs difficultés, voire même d'établir une rupture avec l'élaboration des politiques publiques, dites ciblées et sectorielles.

Les conditions nouvelles de la société française et, tout particulièrement, la baisse du chômage rendent le moment opportun pour qu'elle envisage l'avenir de sa jeunesse et considère, dans le même temps, qu'un nombre toujours important de jeunes risque d'être absent du rendez-vous de la reprise économique. Si la croissance n'a pas résolu les problèmes de certains, elle donne, en effet, les moyens aux pouvoirs publics d'envisager des solutions. Il était donc urgent qu'une réflexion s'engage prenant en compte les évolutions rapides touchant les jeunes, qu'elles soient sociales, familiales, économiques.

L'UNAF a participé à ce travail d'élaboration d'une pensée renouvelée sur les conditions de vie des jeunes ; l'âpreté des débats fut à la hauteur des enjeux. Ainsi, les travaux ont-ils évité deux écueils, l'un globalisant une politique en direction de la jeunesse qui ne s'appuierait que sur les études sur les jeunes en grandes difficultés, l'autre niant d'une certaine façon la jeunesse en la considérant comme un passage obligé. *Le jeune a été mis au centre de la réflexion*, seule perspective permettant de sortir des schémas actuels. Son éducation et sa formation ont été considérées comme un investissement préparant l'avenir, ce que les familles avaient déjà intégré en permettant des prolongations d'étude. Il était important que la société reconnaisse la nécessité d'investir dans sa jeunesse.

Ce travail a permis, en prolongeant le travail initié par le rapport de Jean-Michel Belorgey, de donner un contenu au concept « d'éducation et de formation tout au long de la vie » et d'en définir les applications et les enjeux concernant les jeunes. Il a étudié, ou esquissé, les conditions de mise en place de cette nouvelle organisation de la société dans de nombreux domaines : organisation de la formation première, du travail, évolution du droit du travail et des modalités d'indemnisation qui lui sont liées, création d'un nouveau droit de la formation tout au long de la vie.

Cette réflexion a précisé la notion de jeunesse, en montrant qu'elle n'est plus définie comme la tranche d'âge en formation mais comme celle de l'acquisition progressive de la majorité dans tous les domaines, de la responsabilité et de la capacité de choisir.

Les clefs de la réussite d'une politique envers les jeunes doivent comporter trois axes :

Respect des spécificités des jeunes

Les politiques doivent accompagner le passage de l'enfant à l'adulte, du grand enfant au jeune adulte, en respectant le rythme de chacun. C'est le jeune qui doit imposer son rythme, auquel les institutions doivent pouvoir apporter des réponses adaptées. La mise en place de l'éducation tout au long de sa vie favorise ce respect des temps et permet à chaque jeune d'être le « *chef d'orchestre* » de ses projets.

Un volet peu étudié dans ce rapport est la sécurisation du parcours, notamment professionnel. La mobilité doit être valorisée et non pénalisée. Tout travail doit ouvrir des droits dans le domaine du chômage ou de la retraite, le volet logement est aussi un des facteurs permettant la prise en compte de la mobilité.

Respect et valorisation des différents acteurs

Former un jeune nécessite une multitude d'acteurs : rechercher leur complémentarité, favoriser leur collaboration doivent être une constante de toute politique publique. Dès le plus jeune âge de l'enfant, la famille trouve dans de nombreux domaines des aides complémentaires à son action : PMI, garde, école..., aides qui ne remplacent pas l'action familiale mais la complètent.

Actuellement le jeune de 20-25 ans en formation ou sans emploi n'a comme ultime secours que sa famille. Alors que le jeune investit dans la formation, la société semble ne pas reconnaître cet effort dont le jeune mais aussi elle-même profiteront. Dans certains cas, la charge est trop lourde pour les familles, les empêchant d'exercer leurs responsabilités éducatives et hypothéquant les chances des jeunes. Aider le jeune, c'est souvent desserrer l'étau des contraintes familiales et aider, de ce fait, les familles. Cette question est essentielle pour l'UNAF, la manière dont le rapport du Plan l'envisage doit retenir l'attention de l'institution familiale.

Une aide aux jeunes est donc une mesure justifiée, même si la borne de 18 ans ne semble pas réaliste. Pour une grande majorité des jeunes, ce cap correspond à peu de changement dans leur vie : certains sont encore lycéens, la plupart habitent chez leurs parents. Une proportion difficile à définir n'est pas encore prête à prendre son autonomie, être autonome signifie être capable de faire des choix, d'assumer totalement des projets. Si 18 ans était malgré tout choisi, il faudrait un signe fort montrant la complémentarité de cette mesure avec la politique familiale : les sommes dégagées (16 milliards de francs d'après le rapport du Plan) devraient permettre la mise en place d'une réelle universalité des allocations familiales. Cela montrerait la volonté des pouvoirs publics de mettre au centre de leurs préoccupations la famille et le jeune, les considérant comme un des investissements prioritaires pour préparer l'avenir. Une telle mesure ne pourrait pas être prise sans que l'excédent ainsi produit ne soit intégralement réinvesti en direction des familles avec enfant. Pour autant, les travaux de la commission ne fournissent pas de projections suffisamment étayées pour tenir cette hypothèse.

Donner une chance égale à tous les jeunes

La proposition du Plan d'un droit de l'éducation et de la formation tout au long de la vie répond partiellement à cet objectif, mais une révision complète de la formation à l'école et au collège est nécessaire pour que cela ne reste pas lettre morte. Comment éviter que dès le plus jeune âge certains jeunes aient plus de chance que d'autres ? Comment faire du jeune un acteur de ses choix professionnels ? Il reviendra aux partenaires de la société de s'attacher à définir les conditions de réalisation d'un tel projet.

Partant de ces objectifs, une politique cohérente envers les jeunes pourrait :

- intégrer les jeunes dans la politique de formation tout au long de la vie comme le propose le Plan. Il serait important que ce dispositif ne soit pas géré par les seuls partenaires sociaux. Projet ambitieux de société, la société civile doit participer à sa mise en place et à son suivi ;

- faire évoluer, complémentirement, le système actuel (politique familiale et fiscale, bourses) en améliorant certains dispositifs. Il serait nécessaire que la rupture du jeune avec sa famille puisse être prise en compte et que des prestations lui soient alors directement versées dans des cas bien précis. De plus, il doit être débattu de la possibilité de donner le choix aux familles, pour leur permettre de compléter l'aide aux jeunes proposée par le Plan, entre le système actuel du quotient familial et un abattement sur le revenu imposable. La différence actuelle de traitement sur le plan fiscal entre les familles d'étudiants et celles de jeunes sans emploi ne paraît pas se justifier, le jeune devrait pouvoir être pris en charge fiscalement par sa famille jusqu'à 25 ans, qu'il soit étudiant ou à la recherche d'un emploi, tant que ses ressources n'atteignent pas un plafond de 55 % du SMIC ;

- permettre le recours à un prêt pour tout jeune engagé dans un processus de formation-insertion, considéré comme un investissement pour la société ;

- accorder une allocation de formation-insertion à tout jeune de 20 à 25 ans ayant un projet de formation-insertion et ne disposant pas d'un revenu supérieur à un certain plafond ;

- revoir la prise en compte des « petits boulots » pour le calcul du chômage et de la retraite et la création de droits nouveaux ;

- admettre que donner aux jeunes des ressources ne règlera pas toute la question de la jeunesse : les domaines de la santé et du logement sont aussi à traiter.

Le travail n'est pas achevé, aucune politique publique large, en direction des jeunes et fondée sur le choix d'un investissement collectif dans l'avenir, ne sera l'œuvre des seules institutions. Il est donc temps que la société civile s'empare de ce rapport, dont les constats précis et clairs permettront l'ouverture d'un débat nécessaire à une réforme

- Annexes -

de cette ampleur. La société doit changer son regard envers les jeunes, bannir l'inquiétude et la peur, savoir prendre des risques ; ce n'est qu'à cette condition que cette tranche d'âge pourra faire des projets, participer pleinement à la vie sociale, envisager l'avenir.

Avis de l'UNEF-ID

Nous avons participé à la réflexion qu'a menée depuis deux ans la commission « Jeunes et politiques publiques ». Certes, les constats effectués par la commission recourent très largement ceux que l'UNEF-ID met en lumière depuis plusieurs années : pour la jeunesse aujourd'hui, l'entrée dans « l'âge adulte » est devenue un véritable parcours d'obstacles. On peut dire que les transitions faciles et continues n'existent plus, entre la formation, le diplôme et l'emploi. Fragilisés, les jeunes sont touchés de plein fouet, ils constituent en quelque sorte « la plaque sensible » des profonds changements que traverse la société toute entière, soumise très fortement à la précarité. Comme le rapport le montre, cette situation touche très largement l'ensemble de la jeunesse et l'aspiration à l'autonomie est vécue par tous comme une exigence très forte. Certes les situations peuvent être différentes, mais la précarité touche tous les jeunes et une aspiration commune se dégage fortement.

Pourtant, malgré ce constat, les propositions que le rapport présente nous semblent dans une large part contradictoires avec les objectifs affichés. Appliquées, ces propositions risqueraient, selon nous, de creuser davantage encore les inégalités, plutôt que de les réduire ; avec la fin de l'obligation scolaire à 16 ans et l'incitation à écourter la formation initiale, elles créeront une fracture entre les jeunes, notamment entre ceux qui auront la chance de poursuivre malgré tout des études car issus d'un environnement socio-culturel favorable et les autres. Partant d'objectifs qui peuvent sembler louables de prime abord - donner à tous un droit à la formation tout au long de la vie (droit-créance), en incitant à réduire la part de la formation initiale -, elles se révéleront non seulement injustes socialement mais également contraires à l'enjeu formidable de notre société, dans un contexte de troisième révolution industrielle, celui d'augmenter le niveau de formation du pays. Enfin, elles risquent de mettre en danger une conception dynamique du service public, fortement ancrée dans notre pays, héritée du compromis de 1946, articulée autour de l'idée de l'accès au savoir et de la gratuité du service public. Faisant le pari des compétences contre les qualifications et de la régionalisation, elles risquent de renforcer les inégalités territoriales et de rendre les individus dépendants d'une entreprise ou d'une région sans possibilité d'en sortir.

À notre sens, le rapport présenté n'est pas qu'une réflexion sur les politiques publiques envers les jeunes, il constitue un projet nouveau non pas d'éducation mais de formation et d'adaptation des citoyens à l'entreprise. Pour notre organisation, la différence est de taille. Selon nous, l'éducation doit permettre à chacun d'acquérir une culture générale, d'explorer un maximum de domaines afin de donner à tous les possibilités de découvrir ou d'affiner ses propres centres d'intérêts. De même, la possibilité de se former ou se reformer tout au long de sa vie doit être offerte avec le plus possible de facilités. L'Éducation nationale aujourd'hui ne garantit certainement pas encore suffisamment ces droits, mais le projet qu'expose le rapport va à contre-courant de cet idéal : *« Il s'agit tout d'abord d'amplifier le développement de l'investissement éducatif individuel »*

- Annexes -

et collectif, en améliorant son efficacité et en favorisant son organisation tout au long de la vie » ; « Chaque individu dispose à sa naissance d'un capital égal de formation garanti par l'État... », « Ainsi le titulaire du droit peut s'orienter vers une formation courte qui lui permet de garder une part de son capital initial en réserve pour une future évolution ».

Le système proposé reviendrait à mettre en place une éducation a minima pour tous basée sur l'investissement individuel. Pour nous, il s'agit d'un présupposé faux qui peut s'avérer dangereux : nous refusons l'idée d'une formation pour tous a minima. Le rapport propose l'instauration d'un capital initial de vingt ans. Utilisable au début de l'existence, il peut être interrompu dès que la « *formation première* » est acquise. Celle-ci revient à valider des « *connaissances communes* » au niveau de l'actuel brevet des collèges. Cette validation acquise, le jeune n'a plus aucune obligation envers l'école. Le prétendu intérêt de ce système serait de donner à tous la possibilité d'utiliser son capital initial à n'importe quel moment de sa vie. Il aboutit donc à pousser les individus à interrompre, à ce stade, leur formation initiale.

Nous considérons que cette vision ne tient pas compte de la réalité d'aujourd'hui. Bien sûr, l'idée que tous acquièrent une formation minimale est positive quand encore aujourd'hui 70 000 jeunes sortent du système éducatif sans diplôme. Mais il ne suffit pas de définir un droit, quand bien même ce serait un droit-créance, pour faire vivre cette ambition. Les véritables questions sont les suivantes : quelle réflexion pour créer un véritable droit à une deuxième chance ? Comment permettre à ces jeunes de définir un projet, quel accompagnement social et quel encadrement... ? Voici les vraies questions à poser. Il suffit d'entendre les acteurs du programme TRACE pour comprendre que la chose est loin d'être aisée et que la définition d'un « *droit-créance* » ne relève au mieux que du vœu pieu, pour ne pas dire de la mystification.

De même, pour les individus sortis tôt de l'école, la reprise d'une formation est difficile et ne tient pas seulement à la définition d'un droit. Le bilan de la loi de 1971 sur la formation professionnelle montre clairement que ce sont principalement les employés déjà très diplômés qui bénéficient d'un retour en formation. Ils disposent du socle de connaissances générales pour en tirer profit. Des réponses doivent être apportées néanmoins pour les salariés peu diplômés. Le contenu de ce retour en formation est crucial, ainsi que les moyens qui y sont affectés : là encore, quel accompagnement et quel encadrement, quelle validation... ? Ainsi, aujourd'hui l'enjeu n'est pas d'opposer les deux, mais de permettre au plus grand nombre de réussir une formation initiale, conforme aux attentes et aux espérances de chacun, et ensuite de rendre possible une véritable formation continue.

Cette vision d'une formation a minima va s'avérer dangereuse. Ainsi, à la place de l'obligation scolaire, le rapport propose la mise en place d'une obligation éducative. Son contenu est très flou. Le choix de la validation au niveau du brevet des collèges vient créer une sorte de « *minimum éducatif* » destiné aux jeunes générations. Quel que soit l'âge du titulaire de ce nouveau brevet, il pourrait quitter le système éducatif à tout

moment. Le Bac ne serait plus la référence. Et à connaissances minimales, niveau minimal, qualification minimale... salaire minimal. Elle renforcera les inégalités. Les études actuelles sur la sociologie des étudiants dans les filières prestigieuses sont la preuve que le capital socio-culturel est déterminant dans le choix et la durée des études. Plus ce capital est modeste, plus le jeune et sa famille seront tentés de « rentabiliser » la filière choisie, en optant davantage pour des filières courtes et professionnalisantes. L'instauration du système prôné par le Plan aurait pour conséquence d'accroître sans commune mesure la reproduction sociale. Le droit offert à un bachelier d'entrer à l'université n'aurait plus la reconnaissance sociale qu'il a encore actuellement. Par ailleurs, l'illusion du capital initial et de la formation tout au long de la vie laissera les jeunes quitter leur scolarité en toute sérénité.

Régionalisation des formations et des diplômes : des solutions dangereuses

Le rapport propose que l'État délègue aux régions et aux partenaires locaux (notamment aux entreprises) la compétence quant au contenu des formations et cela du collège à l'université. Une mise en adéquation forte de l'Éducation nationale avec les bassins d'emplois locaux est plus que suggérée, notamment par l'introduction au lycée de modules de création d'entreprise, de stage en entreprise pour les enseignants... Les universités seraient également mises à contribution. Le rapport n'évoque pas les qualifications. Il parle seulement des compétences et de leur validation. Dans ce cadre, il est proposé que la reconnaissance soit faite au niveau régional par la mise en place d'une agence régionale ad hoc. Elle serait animée par les collectivités locales et les partenaires sociaux, dont les entreprises. Ces propositions conduiraient sans aucun doute à la fin du cadre national de nos diplômes, de la mobilité territoriale et lierait le sort des futurs salariés à une entreprise. De surcroît, cela entraînerait un très fort risque d'obsolescence de la formation si les formations devaient dépendre d'un bassin local d'emploi. La formation, telle qu'elle est conçue dans le rapport, consiste en la transmission aux citoyens d'une connaissance du monde de l'entreprise, et en un développement des compétences individuelles en fonction de ce dernier le plus tôt possible. Il y a donc une volonté forte de mettre en adéquation le système éducatif avec les entreprises. À l'heure où l'on parle de mondialisation à outrance, les conséquences d'un tel système sont facilement imaginables : toutes les disciplines ou les branches de disciplines qui n'auraient pas de réalisation concrète ou marchande immédiate verraient leur développement ralenti, voire même stoppé.

Une logique contestable pour le financement des études : « Éviter que les jeunes ne soient tentés par des études longues »

Au-delà du principe de la poursuite d'études, c'est également leur financement qui se révèle obscur, voire inadapté. Le Plan suggère que le montant de l'allocation de formation donnée à chaque jeune scolarisé dès sa majorité ne soit pas trop élevé car cela risquerait « d'infléchir les comportements trop systématiquement vers des études longues à temps plein alors même que l'on prétend par ailleurs rendre attractifs d'autres parcours d'implication ». Le Plan juge qu'il est important que les étudiants

- Annexes -

travaillent tout en poursuivant leurs études. De telles considérations semblent déconnectées de la réalité que nous connaissons aujourd'hui : 40 % des étudiants travaillent pour financer leurs études. Systématiser le recours « au boulot étudiant », c'est officialiser l'inégalité. Le dernier rapport de l'OVE sur la précarité étudiante constate qu'une activité salariée ralentit les études voire décourage les étudiants. Cette proposition est aussi une façon de renvoyer la responsabilité aux familles : ceux qui pourront compter sur elles feront des études longues et dans de bonnes conditions, pour les autres la tâche sera plus complexe. Et l'évocation du recours aux prêts comme solution de financement des études dans certaines filières nous semble inadmissible, quand bien même il s'agirait de prêts à taux zéro. En effet, nous considérons que les jeunes ne doivent pas hypothéquer leur avenir.

Conclusion

En somme, sous couvert de la formation pour tous et tout au long de la vie, il s'agit d'une véritable entreprise de démolition du service public de l'éducation. Au-delà c'est aussi la mise en marche d'une reproduction sociale à tout crin. En effet, les études actuelles montrent que ce sont principalement les salariés « sur-diplômés » qui ont recours au congé de formation. Derrière ce bon sentiment qui laisse croire qu'il faut donner à chacun et à tout âge la liberté entière et surtout la responsabilité de son niveau de formation, on ne peut que voir une attaque supplémentaire contre le service public d'éducation ouvert à tous et indépendant des entreprises. L'éducation doit rester le moyen pour chacun d'acquérir des connaissances sans que celles-ci soient conditionnées par le bon vouloir de quelques entrepreneurs locaux. Ce rapport sera l'occasion pour nous de rappeler que l'État et la société tout entière doivent faire le pari de la jeunesse.

Nos propositions

L'enjeu pour notre société est d'offrir à tout jeune une formation correspondant à ses aspirations, une qualification et donc un statut sur le marché de l'emploi assorti d'un salaire reconnaissant son niveau de qualification.

a) Un choix : une formation initiale de qualité pour tous : privilégier le temps long

Non, l'allongement de la durée des études n'est pas un problème à endiguer mais un atout. Donner aux jeunes un socle de formation générale complétée par une formation spécialisée en fin de cursus, voilà la meilleure arme pour lutter contre le risque d'obsolescence des formations. Nous refusons le discours d'hyperspécialisation de la formation. L'école doit donner à chaque jeune les clés de compréhension du monde, un savoir critique et une qualification permettant de s'insérer dans le monde du travail.

À tous les niveaux doivent être permis une sortie qualifiante et une poursuite d'études. Cela suppose qu'il n'y ait plus de frein à la poursuite d'études et que les barrages et sélections qui existent encore disparaissent. Cela implique de créer les conditions de la

réussite et cela dès le primaire et le secondaire : meilleur encadrement, création de dispositifs de deuxième chance, identification plus précoce des jeunes en difficulté dans les établissements, création de dispositifs de soutien.

La réponse ne peut pas être un droit de créance qui constitue en réalité une réponse technocratique, mais la définition d'un véritable droit à la deuxième chance. Ce qu'il faut rendre possible pour chacun, c'est la possibilité de définir et de réaliser un projet qui corresponde à ses aspirations, à ses choix. C'est cela l'autonomie. Lorsque les jeunes revendiquent l'autonomie, ce n'est pas seulement l'autonomie financière qui est certes nécessaire ; c'est aussi l'autonomie de décision. C'est la possibilité de faire des choix et de pouvoir les assumer. C'est aussi cela l'éducation ; accompagner et aider le jeune à faire ses choix. Le bilan des programmes d'aide aux jeunes en difficulté qui ont vu le jour montre bien que la difficulté réside là.

À l'inverse de la fin de l'obligation scolaire, nous proposons de créer un véritable droit à la deuxième chance en définissant une obligation scolaire jusqu'à 18 ans pour ceux qui n'ont pas de qualification. Ainsi, c'est une obligation qui sera surtout à la charge de l'institution, de trouver des débouchés en terme de qualification pour ces jeunes et de créer les dispositifs éducatifs pour répondre à ces publics. Les politiques publiques doivent pousser les jeunes à faire des études, celles qu'ils veulent car l'accès au savoir détermine, on le sait, pour une large part la possibilité de s'insérer dans le monde du travail. L'exclu du savoir risque d'être l'exclu de demain. Dès lors, nous voulons une société qui incite ses jeunes à se former et ce faisant réduise les inégalités. Cela constitue une priorité et une urgence sociale.

b) Privilégier l'acquisition des qualifications plutôt que des compétences

Avec la fin de l'économie fordiste, les besoins sont aujourd'hui d'une main-d'œuvre polyvalente, capable de s'adapter à des situations professionnelles variées, de faire preuve d'imagination, de travailler en équipe, de retourner en formation. La réponse qui consiste à sur-spécialiser les enseignements ou à pousser les jeunes à faire des stages dans n'importe quelles conditions non seulement se révèle dangereuse, car elle les mène dans des voies de garage, mais elle est aussi une vision de court terme.

À notre sens, une véritable professionnalisation consiste dans l'acquisition d'une polyvalence, d'un esprit de synthèse, dans l'enseignement des langues, la maîtrise des nouveaux outils informatiques... Aujourd'hui, de plus en plus de voix s'élèvent, notamment celle du Plan, pour substituer aux niveaux de qualification la définition de « compétences » professionnelles. Il s'agirait de juger de la valeur d'une formation en fonction de l'appréciation de l'employeur et de permettre « *plus de souplesse* ». Pourtant, donner aux entreprises le pouvoir de repérer, d'évaluer, de faire valider et évoluer la compétence professionnelle, c'est lier le sort de chaque travailleur aux compétences spécifiques requises dans *une* entreprise. Régionaliser les formations comme cela est proposé et décider du contenu des formations en fonction des exigences des bassins locaux d'emploi est très dangereux. Qui peut connaître les emplois de

- Annexes -

demain, qui est à l'abri d'une délocalisation ? À l'inverse, nous voulons défendre les qualifications par niveau, privilégier et faire progresser notre vision de la professionnalisation.

c) Créer une allocation d'études, allocation de formation

L'entrée dans « l'âge adulte » est devenue un véritable parcours d'obstacles. Tout le monde s'accorde pour le dire : les transitions faciles et continues n'existent plus, entre la formation, le diplôme et l'emploi. Fragilisés, les jeunes sont touchés de plein fouet et confrontés à des situations de précarité. Nombreux sont ceux qui se retrouvent sans aucune aide. Lorsque l'on souhaite faire des études, le recours au travail salarié est trop souvent l'unique réponse. Cela est vrai pour les étudiants, mais également pour des pans entiers de la population lycéenne. La formation est sans aucun doute un investissement. Investissement pour l'individu qui se forme bien sûr, mais aussi investissement pour la société toute entière, qui voit son niveau général d'éducation augmenter, et pour les entreprises, qui disposent d'une main-d'œuvre polyvalente et qualifiée.

Pourtant, aujourd'hui cet investissement repose essentiellement sur les individus. Dès lors, si la famille semble plébiscitée, elle l'est par défaut de politiques publiques adaptées à la situation. Dans une période d'incertitude et de risque, elle apparaît comme le seul soutien. Mais, ce faisant, l'aide que les familles octroient à leurs enfants ne fait que renforcer les inégalités car les capacités contributives sont différentes d'une catégorie sociale à une autre. Parfois même, l'aide octroyée entraîne la famille dans des situations de précarité qu'elle n'aurait pas connues sinon. Les chiffres sont alarmants... 100 000 étudiants vivent en dessous du seuil de pauvreté, un étudiant sur trois est obligé de travailler pour financer ses études, les inégalités sociales restent très fortes : 9,1 % d'enfants d'ouvriers en troisième cycle contre 45,2 % d'enfants de cadres supérieurs et professions libérales. Il faut ajouter à cela 70 000 jeunes qui sortent du système éducatif sans diplôme.

Le discours selon lequel la jeunesse est une période par définition transitoire, au cours de laquelle il serait formateur de se serrer la ceinture car on construit son avenir, doit être combattu. Au nom de ce discours, ce sont des milliers de jeunes que le système laisse chaque année de côté soit parce qu'ils échouent faute de pouvoir concilier un double voire un triple emploi du temps, soit parce que les conditions sociales les ont dissuadés de poursuivre des études longues. Ce phénomène risque d'ailleurs d'être aggravé par le retour de la croissance : le marché du travail devient plus attractif et il offre au moins les conditions d'une indépendance matérielle et la reconnaissance de l'entrée dans l'âge adulte. De même, le discours qui vise à culpabiliser les familles doit également cesser : on fait décidément porter à la famille des responsabilités qu'elle n'est pas en mesure d'assumer et surtout qui relèvent normalement de la collectivité.

Nous voulons rompre avec ce cercle vicieux et cette déresponsabilisation de l'État. Il est temps de créer une allocation d'études individualisée pour tous, complétée par une allocation pour recherche d'emploi. Cette allocation doit s'étendre à l'ensemble des

jeunes autour de l'idée d'un projet : projet d'études ou projet de formation. Nous refusons l'idée d'un RMI « jeunes » qui maintiendrait la jeunesse dans une situation d'assistanat et ferait naître une dualité chez les jeunes entre ceux qui accéderaient à l'éducation et les autres, qui ne disposeraient que d'un revenu minimum, de droits minimaux et d'un avenir minimum. De la même manière, envisager la création d'une allocation d'autonomie, déconnectée des études et visant à faciliter la recherche d'emploi, risquerait de mettre des jeunes hors du système éducatif. Pourtant, la définition du projet ne doit pas devenir un élément discriminant : il conviendra d'aider les jeunes les plus exclus à construire ce projet.

D'un montant suffisant pour éviter la dépendance à un travail salarié qui creuse les inégalités, nous proposons qu'elle soit de 3 500 francs par mois, montant évalué par l'Observatoire de la vie étudiante comme correspondant aux besoins moyens mensuels. Individualisée en fonction de la situation propre à chacun, cette allocation permettrait enfin de remettre les jeunes en sécurité sociale. Elle serait assortie de la condition de déclarer son propre foyer fiscal et financerait obligatoirement un projet, projet d'études ou projet d'insertion encadré. Ouverte dès 18 ans et de façon dérogatoire dès 16 ans pour certains jeunes, elle se substituerait à toutes les aides existantes : allocations en tous genres, bourses, exonération d'impôt dont bénéficient les familles qui ont un enfant à charge...

Au-delà de ces propositions, c'est un véritable statut pour le jeune que nous voulons : le droit à la santé avec la généralisation de la couverture maladie universelle, le droit au logement avec un système de caution solidaire, un vrai accès à la culture par une carte Culture et un demi-tarif dans les transports.

d) Créer un droit à la formation continue

Nous sommes favorables au développement de la formation continue. Celle-ci doit dorénavant constituer un droit, quel que soit le parcours de formation initiale suivi par l'individu. Le financement en serait assuré par l'État et les entreprises (financement du coût de formation et prise en charge des conditions d'existence pendant la période de formation). Nous pensons que ce droit individuel (crédit formation ?) doit s'alimenter au fur et à mesure que l'individu travaille. Ce droit doit être un droit collectif et constituer une véritable alternative à l'idée que la formation repose sur la seule contribution individuelle ou qu'elle doit s'exercer exclusivement hors du temps de travail.

Pour développer ce droit, il est primordial de reconnaître les connaissances acquises par les salariés au cours de leur carrière. Cela permet ensuite à la formation continue de devenir qualifiante, autrement dit d'avoir des implications sur la fiche de paye. La reconnaissance des acquis dans l'entreprise ne doit pas remettre en cause le principe du monopole de la collation des grades par l'Éducation nationale, elle doit être appréciée par celle-ci. Voilà donc tout l'enjeu et toute la difficulté. Nous pensons qu'elle doit être effectuée par des jurys relevant de la compétence du ministère de l'Éducation nationale

- Annexes -

et non des partenaires sociaux. Sinon, risquerait de se développer un « marché » de la validation où des organismes divers pourraient directement démarcher des entreprises et des salariés, leur proposer des services de certification clé en main payants. Cela passe aussi par un véritable suivi des candidats, en particulier dans la préparation du dossier et des entretiens : l'enjeu est que le candidat soit en capacité d'exposer ses connaissances. Il faut pour cela un accueil personnalisé et des moyens matériels et humains considérables

Avis de l'UNSA-Éducation (ex-FEN)

L'idée, déjà ancienne, de l'éducation tout au long de la vie est en train de passer du stade de l'utopie et du slogan à celui de la réalité. Dans une société non pas en déliquescence, mais en reconstruction, en restructuration, les travaux de la commission du Commissariat général du Plan « Jeunes et politiques publiques » proposent un certain nombre d'analyses et d'approches qui rejoignent celles de la FEN.

Notre démarche réflexive, entamée il y a plus de deux ans, nous a amenés, lors de notre congrès de Pau en décembre 2000, à adopter un projet éducatif, « *Pour une société éducative* ». Il vise à mettre en synergie l'école et toutes les forces vives de notre pays pour créer un système éducatif efficace, socialement et humainement plus juste. Afin de mieux porter ce projet d'ouverture à un monde qui n'a plus qu'une certitude, celle de son évolution et de sa transformation radicale, nous avons décidé, sans rien abandonner de nos valeurs ou renier de notre histoire, de changer de nom pour devenir UNSA-Éducation en référence à l'Union interprofessionnelle que nous avons contribué à créer et à développer.

En effectuant cette démarche, nous voulions indiquer clairement que l'école n'est plus dans l'école mais dans le monde, qu'elle doit refléter dans sa diversité et sa complexité, sauf à renier sa mission républicaine de transmission, à tous, des savoirs et valeurs universels. L'école n'est plus le seul dispensateur des connaissances. Notre société baigne dans l'information et le savoir ; les nouvelles technologies l'irriguent de connaissances. Cette explosion du savoir et cette évolution de ses modes de transmission justifient et rendent indispensables et possibles l'éducation tout au long de la vie. Le rôle et la mission de l'école, son fonctionnement, sa place dans la société sont donc en train de changer et cela aura de toute évidence des conséquences importantes sur les personnels, leurs missions et leur façon de travailler.

Notre réflexion, pour cette contribution, portera donc sur trois questions qui nous paraissent essentielles : que signifie, pour le système de la formation obligatoire, l'entrée dans les pratiques et les mœurs de l'éducation tout au long de la vie ? quelles conséquences cela aura-t-il concrètement pour les jeunes et les adultes qui seront en formation et pour les personnels qui travailleront dans le système éducatif ? quels modes d'éducation, quelles structures faudra-t-il inventer pour que cette formation tout au long de la vie soit efficiente et échappe au mercantilisme ?

1) L'évolution et l'accroissement des savoirs, et donc des techniques, fait et fera évoluer d'une manière constante et régulière les conditions et l'organisation du travail, imposant aux personnes employées une adaptation, une remise à niveau permanentes pour rester compétitifs et donc « employables ». Or cet effort de formation ne sera possible et rentable que s'il s'appuie sur des bases solides, permettant de progresser et de s'inscrire dans une dynamique du succès et de l'évolution. L'éducation tout au long de la vie

- Annexes -

implique donc un enseignement de base de qualité qui se préoccupe de la réussite de chacun, développant ses capacités d'adaptation, prenant en compte l'individu dans sa globalité, se souciant autant de ses difficultés que de ses atouts.

La période de formation initiale doit donc se scinder en deux temps :

· *Le temps du socle commun de savoirs, savoir-faire et savoir être* s'adresse à tous les enfants scolarisés en France. Il jette les bases indispensables à la poursuite des acquisitions et donne à chaque citoyen les moyens d'agir et de s'exprimer dans la société, le mettant en situation d'évoluer et d'anticiper les changements. Concernant l'ensemble des futurs acteurs de notre société, les objectifs de formation correspondant à ce socle commun doivent être déterminés et actualisés tous les cinq ans par le Parlement. L'institution Éducation nationale doit se donner les moyens, matériels bien sûr, mais aussi structurels et pédagogiques d'assurer la réussite de tous les enfants au niveau de ce socle commun.

· *La formation initiale aux finalités diversifiées* est la suite de la scolarité obligatoire. Elle a pour objet à la fois l'approfondissement des compétences acquises ainsi que la diversification et la professionnalisation de la formation. C'est ici que naît, mûrit et s'affine le projet individuel de l'élève, sur lequel s'appuie son orientation. Cette émergence se conduit par un travail de mûrissement entre l'intéressé (et sa famille) et les personnels impliqués dans la formation. La scolarité obligatoire doit se bâtir autour de l'idée de la réussite de l'élève et du développement de sa motivation. La réussite se bâtit dans une relation à trois entre l'élève, les personnels et l'institution, qui assument ensemble réussites et échecs.

2) L'éducation est un droit attaché à la personne, et nous revendiquons pour TOUS le droit reconnu et garanti à la formation et à la validation des acquis, tout au long de la vie. Chacun se verra attribuer un crédit formation, inscrit à son compte dans une institution qui gèrera ce capital temps, qu'il pourra utiliser, en formation initiale ou continue à l'issue du socle commun. Toutes les compétences acquises à l'occasion de l'exercice du travail, des loisirs, de la vie citoyenne ou militante doivent pouvoir être évaluées et certifiées à la demande des intéressés, par un organisme interministériel de certification des acquis.

La mise en place d'un enseignement de type modulaire, (un module étant une liste de connaissances et de compétences disciplinaires et transversales, formant un programme adapté à une pédagogie du projet) permettrait à chacun d'avancer à son rythme, d'acter les acquis, et serait une alternative au redoublement dont l'inefficacité a été prouvée et dont le coût, économique et psychologique, est considérable.

Par ailleurs, il ne sert à rien de revendiquer un droit si on ne revendique pas les moyens de l'assumer. Il faut donc élaborer un statut économique de la personne en formation, lui permettant, dès la formation initiale, d'avoir une vie matériellement digne.

Si les retombées de la mise en place de l'éducation tout au long de la vie sur les conditions de vie et de formation des personnes sont importantes, elles le sont aussi pour les personnels éducatifs.

Il faut également analyser l'impact des techniques de l'information et de la communication sur le travail quotidien des enseignants. Jamais l'ordinateur ou Internet ne remplaceront les enseignants, si ceux-ci sont capables de faire évoluer considérablement leur façon de travailler. C'est tout l'enjeu des années à venir. Il faut que les personnels, et plus particulièrement les enseignants, puissent consacrer du temps et apporter leurs compétences pédagogiques à l'élaboration des outils de communication et de leur contenu. Avec l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, les enseignants deviennent des organisateurs et des médiateurs de savoirs ce qui ne réduit pas leur rôle, mais au contraire exige toutes leurs compétences tant dans la préparation des cours que dans le suivi des jeunes. Ils doivent s'attacher encore plus qu'hier, au développement de l'esprit critique des formés.

Il faut également redéfinir et faire évoluer les modes de travail des personnels :

- le travail en équipe doit être institutionnalisé et pérennisé : en effet c'est un des moyens de donner un sens, une cohérence aux savoirs et de permettre une approche globale du jeune. Seule la confrontation à un monde adulte organisé, lisible, structuré dont le jeune perçoit la cohérence, les articulations, le fonctionnement global peut lui permettre de grandir affectivement, intellectuellement et socialement ;

- la dissociation, sans que cela crée de surcharge d'horaire, des heures de présence dans l'établissement et des heures en présence des élèves permettrait aux personnels d'établir avec les formés un nouveau type de rapports et de répondre aux attentes des jeunes qui demandent une présence accrue d'adultes « référents » dans les établissements.

3) On comprend dès lors que cette évolution du système éducatif, qui n'est que la conséquence de la déclinaison du concept « d'éducation tout au long de la vie », met en cause à la fois le fonctionnement de toutes les institutions qui concourent à l'éducation des élèves et des adultes, mais aussi l'articulation même de leurs actions respectives et interpellent donc directement l'organisation de l'État et sa politique en direction des personnes en formation, qu'elles soient en formation initiale ou en formation continue.

Les institutions qui concourent à l'éducation des jeunes sont tout naturellement l'institution familiale et l'institution scolaire. Mais dans la société éducative, ou la société de la connaissance, telle qu'elle s'ébauche, suite aux travaux de la commission du Plan ou de notre réflexion, on sent bien que ces deux institutions ne couvrent plus le champ entier de l'éducation. En effet on apprend aussi bien dans ses occupations de loisirs ou militantes que dans son travail dans l'entreprise.

L'enjeu est donc bien la mise en place et la valorisation de la co-éducation, qui concerne en premier lieu l'institution scolaire et l'institution parentale. On le sait bien, il y a

corrélation entre l'attitude des parents vis-à-vis de l'école et la réussite des enfants. Il faut donc que les parents d'élèves se ré-approprient l'école, qu'ils y aient un comportement non plus de consommateurs mais d'acteurs de la formation de leurs enfants. Cette évolution concerne bien sûr les parents mais aussi les enseignants qui doivent accepter comme des partenaires à part entière ceux qui sont les éducateurs naturels des enfants qui leur sont confiés. Comment peut-on à la fois se plaindre de la « démission » des parents et leur refuser une place, un rôle dans l'école ? L'expérience montre qu'à chaque fois que l'école s'est ouverte aux parents, chacun a trouvé très vite ses marques et que les problèmes d'empiétement sur les prérogatives des uns et des autres ont très vite été résolus. La complémentarité s'installe rapidement et chacun y trouve son compte. Mettre l'enfant au centre du système éducatif, c'est accepter qu'entre à l'école ce qui fait son quotidien et le traiter dans sa globalité d'enfant. Nous pensons que dans la co-éducation se trouve non seulement une des clés d'une politique de la réussite de tous à l'école mais aussi un des remèdes du « malaise » enseignant.

Mais la co-éducation ne concerne pas que les relations entre les parents et les enseignants. Elle intéresse aussi les relations de l'école avec une institution très présente dans la vie de nos concitoyens : l'éducation populaire. Les champs de préoccupation de l'éducation populaire, la formation à la citoyenneté, à l'exercice des arts ou des sports sont identiques à ceux de l'école. On ne peut que comprendre l'extraordinaire dynamisme qui naîtrait d'une mise en synergie des actions de ces deux institutions qui travaillent encore trop souvent l'une à côté de l'autre sans se rencontrer, s'apprécier et s'entraider.

Il s'agit donc de trouver les voies et moyens pour que le citoyen, enfant, adolescent ou adulte, soit réellement au centre d'une politique cohérente d'éducation ou de formation. Et cela est particulièrement vrai pour ce que nous considérons comme le quatrième axe de la co-éducation : l'entreprise. Plus personne ne met sérieusement en doute l'importance pour les jeunes des stages en entreprise, premier contact avec le monde du travail, ou le fait que dans l'entreprise on acquiert des compétences qui doivent être reconnues et validées. Par ailleurs on sait l'importance d'une première expérience de la vie active dans la suite du cursus professionnel. L'entreprise doit être considérée comme un des éléments de la co-éducation. Ses relations avec l'ensemble du système de formation sont un des facteurs déterminants d'une politique de la réussite. Mais elle doit rester un lieu de production. Il faut donc l'aider à devenir un lieu de formation sans cesser d'être un lieu compétitif de production. L'antagonisme entre système de formation et système de production est dépassé et terriblement coûteux au regard de l'accomplissement des individus.

Ce qu'il faut développer, ce sur quoi il faut travailler maintenant, c'est à la recherche des synergies entre l'école, les parents, l'éducation populaire et les entreprises. La co-éducation ne peut se mettre en place et fonctionner que si aucune des institutions qui y concourent n'a de volonté de domination par rapport aux autres. Et c'est à l'État que revient naturellement cette mission de mise en synergie.

Nous estimons que pour être efficace le système éducatif dans la société éducative doit fonctionner au plus près du terrain et des personnes en formation. Cela implique donc une politique décentralisée, qui sera profitable si l'État joue pleinement son rôle d'orientation des politiques éducatives et se donne les moyens d'accompagner, par l'existence de services déconcentrés, les politiques régionales. C'est à l'État d'assurer, outre son rôle traditionnel de recrutement de formation et de gestion du personnel, la définition des règles du partenariat entre les différents partenaires qui concourent à l'éducation et à la formation des personnes.

Pour ce faire nous préférons à un « super ministère » de la formation, structure lourde et sans doute difficile à faire évoluer, des structures interministérielles tant au niveau local qu'au niveau national. Il faut aussi que l'État planifie et accorde les moyens financiers et humains correcteurs des inégalités existantes dans le cadre de l'aménagement du territoire. Une des premières mesures indispensables à la mise en œuvre de la société éducative est la mise à plat des découpages internes au service public d'éducation et leur harmonisation avec ceux des autres ministères.

Enfin, il importe que, comme toutes les politiques publiques, la politique d'éducation soit soumise à une évaluation régulière, transparente, à chaque niveau de son fonctionnement. Évaluation qui ne doit pas être une évaluation - sanction, mais une aide au bon fonctionnement et au perfectionnement de l'ensemble du système.

« La société éducative » est donc un projet global d'évolution de notre système éducatif, pour le mettre en état de relever le défi des évolutions de notre société, du système de production et pour qu'il réponde à l'évolution des mentalités de nos contemporains. S'il n'accomplit pas ce chemin maintenant, grand pour lui est le risque de n'être plus dans une dizaine d'années qu'un réseau de formation parmi d'autres. Certains nous reprocheront d'être utopistes. C'est justement ce que nous avons voulu faire, considérant que dans un monde en plein changement, dominé par l'incertain, il nous fallait être utopistes aujourd'hui pour être réalistes demain.