



Constitution et répartition de la richesse collective Audition de Pierre-Jean ANDRIEU

5 Avril 2011

Présents

Nadine DUSSERT (UNHAJ), Sandrine FORZY (UNHAJ), Bertrand COLY (MRJC), Xavier VOISIN (ATD Quart Monde), Benoît MYCHAK (CNAJEP) Elsa HAJMAN (Fnars), Magali VERDIER (Cnajep), Antoine DULIN (SGDF), Maïka BILLARD (SGDF), Emmanuelle OULADJ (FSGT), Gilles JEANMOUGIN (CPCV).

Rappel : le séminaire du Cnajep

Le groupe d'appui "Politiques jeunesse" du Cnajep, constitué de représentants de fédérations de jeunesse et d'éducation populaire et de mouvements de jeunes, anime depuis un an une réflexion sur le thème "Constitution et répartition de la richesse collective".

L'objectif de ce travail est **d'actualiser et d'enrichir le « corpus » du Cnajep sur la question des politiques jeunesse**, en prenant des positionnements et en formulant des revendications **dans la perspective des échéances électorales de 2012** :

- Comment organiser des systèmes plus solidaires ?
- Quels moyens mettre en place pour y parvenir ?
- Comment la société doit-elle créer des cadres pour permettre à la jeunesse de demeurer une phase d'expérimentations ?

Telles sont les questions qui émergent de notre réflexion.

Deux documents ont été élaborés à ce jour par le groupe d'appui :

- Une **note de synthèse** sur les concepts de « richesses » et de « générations ».

Cette note de synthèse est tenue à disposition de l'ensemble des acteurs, des bénévoles et des usagers des associations de jeunesse et d'éducation populaire afin de leur fournir des clés de lecture sur la richesse.

- Une **note sur les postulats** du Cnajep en matière de politiques jeunesse.

A l'appui de ces documents, le Cnajep a souhaité procéder à une **série d'auditions** afin de confronter nos analyses au regard d'expert(e)s.

C'est dans ce cadre que Pierre-Jean ANDRIEU a été auditionné.

Intervention de Pierre-Jean ANDRIEU

Introduction

L'accès des jeunes à l'emploi s'est détérioré à partir du choc pétrolier de 1973. Dès lors, les politiques d'Etat se sont succédées, sans grand succès. Comment expliquer cet échec ?

Un recul historique, une mise en perspective nous était nécessaire pour tenter de répondre à cette question, et pour imaginer des pistes d'actions futures. Tel est l'objet de l'intervention de Pierre-Jean Andrieu.

1. 1925 – 1985 : les textes de références en matière de jeunesse, des circulaires sur l'aide sociales à l'enfance au rapport Schwartz

a- 1925 – 1970 : les circulaires sur l'aide sociale à l'enfance

Pierre-Jean Andrieu a évolué dans les lieux d'élaboration des politiques publiques plus que dans les lieux de mise en œuvre. Il a commencé à travailler sur les enjeux de la protection de l'enfance dans les années 1970. Il était à l'époque responsable du Bureau des Etudes à la Direction de l'Action Sociale.

Dans le cadre de ses missions, Pierre-Jean Andrieu a constaté que l'administration mettait en œuvre des actions de soutien aux familles, de recueil et de prise en charge d'enfants, sur la base des préconisations d'un petit noyau d'experts, pédopsychiatres pour la majorité d'entre eux. Ces derniers se basaient sur leur connaissance théorique du développement de l'enfant et des relations familiales, pour alimenter l'action de l'Etat en émettant des préconisations.

Dans **les circulaires sur l'aide sociale à l'enfance qui se sont succédées entre 1925 et 1970**, la construction des politiques publiques était basée sur la relation anthropologique parent / enfant. Après la révolution de 1968, il s'agissait de redonner du pouvoir aux familles.

b- Le rapport Bianco-Lamy de 1980

A partir des années 1970, au regard de l'augmentation très rapide des dépenses liées à l'aide sociale à l'enfance, des études statistiques ont été mises en place.

Ces études ont permis de mettre en lumière le fait qu'il existait, selon les départements, de grandes disparités entre les structures intervenant dans le champ de l'aide sociale à l'enfance. Dans certains départements en effet, les enfants étaient plus souvent placés, dans d'autres au contraire, les familles bénéficiaient d'une aide financière ...

Il n'existait donc pas de **relation systématique entre l'évolution de la situation sociale des départements et la structuration des dispositifs**.

Le rapport **Bianco-Lamy** (1980) repose sur ce constat, et met en avant trois autres éléments : l'incertitude des conceptions, qui reposent sur des enjeux anthropologiques, la compétition des pouvoirs et l'importance des cultures locales dans les pratiques en direction de l'enfant, et enfin l'importance des absents.

De manière générale, le rapport démontre l'importance des systèmes d'acteurs dans la conduite des politiques publiques. Cela interroge la double dynamique des politiques publiques, caractérisée d'un

côté par une normalisation portée par les experts, et de l'autre par leur mise en œuvre dans le cadre de systèmes aux logiques propres.

Comme le démontre ce rapport, les politiques publiques proposent des réponses aux besoins et problèmes de manière relativement limitée, alors que ces problèmes sont le résultat d'une représentation que l'on s'en fait. Les politiques publiques sont une construction sociale. Elles reposent sur un mélange d'idées, de connaissances, d'intérêts et d'institutions.

c- La délégation à l'insertion des jeunes et le rapport Schwartz

A la suite du rapport Bianco-Lamy, les services de l'Etat ont mis en place une mission d'animation au sein de laquelle les acteurs peuvent s'interroger sur leurs propres actions, et agir sur les systèmes de mise en œuvre des politiques publiques. Est ainsi créée la **délégation à l'insertion des jeunes**.

En 1981, un rapport est présenté par Bertrand Schwartz (à l'origine des Missions locales), dans un contexte marqué par un taux élevé de chômage des jeunes (un million de jeunes se trouvaient alors sans emploi), par les émeutes des Minguettes et par un changement de Président de la République. Succèdent au rapport Schwartz les rapports Dubedout (*Ensemble, refaire la ville*) et Bonnemaïson (*Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*).

Dans **son rapport, Bertrand Schwartz**, spécialiste de l'Education Permanente, propose une nouvelle manière de produire les politiques publiques. Son rapport, intitulé « *l'Insertion sociale et professionnelle des jeunes* », repose sur une posture éthique : chaque Homme a une valeur, qu'il faut s'attacher à mettre en lumière. Le rapport se base sur une consultation menée pendant trois mois auprès des réseaux et des acteurs de jeunesse.

Bertrand Schwartz part du constat que la société française, marquée par une période de désindustrialisation, est en train de changer. Or, les gouvernants ne savent plus comment répondre à ces changements sociétaux.

Le projet proposé par le rapport Schwartz repose sur la socialisation de la jeunesse et sur les relations entre générations. Il propose une série de mesures axées sur **la formation des jeunes, la prolongation des études et sur des mesures d'insertion**.

Le rapport se préoccupe de représenter les « sans-voix ». Le principe qui sous-tend les propositions consiste à dire que les jeunes en difficulté doivent être placés dans une situation d'emploi, mais qu'il faut se garder de trop rationaliser les solutions en direction des jeunes, et au contraire chercher à mettre en place les conditions favorables à leur insertion. C'est cette idée qui a présidé à la **mise en place du réseau des missions locales**. Le réseau des missions locales était, à l'époque, peu professionnalisé. Il reposait sur le travail de petites équipes présidées par des élus locaux et composées d'un travailleur social, d'un agent de l'Agence Nationale pour l'Emploi, d'un enseignant, qui, ensemble, travaillaient sur des projets.

Les élus locaux n'avaient alors aucune compétence spécifique en matière d'éducation, de travail social ou d'emploi. Or, soudain, ils devaient prendre en charge et créer les conditions d'un tour de table institutionnel en vue de la mobilisation collective autour des questions de jeunesse et des transformations de la société.

2. L'évolution de l'intervention publique des années 1970 aux années 2000

Entre les années 1970 et les années 2000, on assiste à une diversification sans précédent de l'action publique. En matière de politiques jeunesse, on est passé du « Jardin à la Française » hérité du Conseil National de la Résistance au « chantier permanent » du début des années 1980, puis à un émiettement de dispositifs.

Comment expliquer cette évolution ?

a- Une action publique normative jusqu'aux années 1970

Jusqu'au milieu des années 1970, les interventions de la collectivité publique en direction des jeunes étaient simples. Elles se divisaient en trois volets (Education Nationale, Education Populaire et éducation surveillée), et reposaient sur deux piliers :

1. un système d'allocations familiales qui encourageaient les familles à laisser leurs enfants à l'école au-delà de la fin de la scolarité obligatoire
2. Le travail social fourni par un réseau d'éducateurs, d'assistantes sociales...

Le projet qui sous-tendait cette politique reposait sur l'idée que la France devait former les jeunes afin qu'ils succèdent à leurs aînés. Il s'agissait là d'un projet d'avenir partagé, axé sur l'idée que l'éducation forme tant des citoyens responsables que des « travailleurs infatigables », dans la prolongation du programme du CNR.

Les cadres du système éducatif constituaient un héritage des institutions de la quatrième République.

L'Etat était alors compétent sur les champs d'action liés à l'éducation, de l'école au secteur périscolaire en passant par l'éducation populaire. Les communes étaient particulièrement positionnées sur l'éducation populaire et le parascolaire. 25% des jeunes se trouvaient alors dans le champ d'intervention de l'action publique, et la catégorie « 16-25 ans » n'existait pas véritablement.

b- Vers un Etat organisateur

Dans les années 1980, la préoccupation de l'état est double : elle repose sur l'emploi et la sécurité. A ces deux préoccupations s'ajoute une troisième au milieu des années 1990, période où se multiplient les actes de violence dans les collèges : la lutte contre l'échec scolaire.

Les mesures et les dispositifs vont se multiplier autour de ces trois pôles. **L'Etat, sorte de « rouleau compresseur normatif »** jusqu'au début des années 1980, **devient organisateur des dispositifs** qui voient le jour dès qu'un dysfonctionnement émerge dans l'ordre social, et est mis en forme par la société elle-même. Aussi, face à des problèmes socio structurels, on renvoie les individus vers leur capacité à se saisir des dispositifs.

La poussée du néo-libéralisme

A partir des années 1970, le dogme de l'économie libérale monte en puissance. L'Etat est accusé de prendre trop de place dans le fonctionnement de la société et de brider l'initiative individuelle. Les néo libéraux sont convaincus que l'intérêt général doit reposer sur une régulation par le marché, lui-même supposé neutre, fondé sur la conception d'un homme parfaitement rationnel. Au même moment, le **modèle de l'Etat-providence se fissure** et se heurte à la baisse de la croissance.

Le problème du chômage devient une préoccupation grandissante. Les économistes interprètent la question du chômage des jeunes comme un problème qualitatif, et réduisent cette question à des enjeux de ressources humaines, de coût du travail et de déficit de formation.

On renvoie donc aux chômeurs eux-mêmes la responsabilité de leurs difficultés d'insertion, et on tente d'abaisser le coût du travail par une série de propositions : CIP, puis CPE.

La remise en cause du modèle de l'Etat-Providence

Dès lors que le taux de croissance était en hausse constante, une part importante du PIB pouvait être affectée aux droits sociaux, sans pour autant remettre en cause d'autres droits. Chaque année, au Commissariat Général au Plan, on décidait par exemple d'augmenter le SMIC pour réduire les inégalités. Les mécanismes de production de la décision publique venaient mettre en œuvre le modèle de l'Etat Providence.

Mais, dans les années 1970, la croissance ralentit. Proportionnellement au PIB, qui stagne, les dépenses liées aux droits sociaux, elles, augmentent. Dès lors, les **mécanismes de prélèvements obligatoires sont contestés** parce qu'on les accuse de nuire à la dynamique sociale. L'affectation de la richesse passant par la décision collective serait pénalisante pour la croissance.

Or, ce postulat peut être contesté. En effet, les dépenses liées à l'éducation, aux infrastructures, à la santé, aux retraites, ne nuisent pas aux dynamiques économiques. Au contraire elles y participent activement, et relèvent au-delà d'un choix de société.

L'éclatement des dispositifs et la territorialisation de l'action publique

L'éclatement des dispositifs publics renvoie aux acteurs locaux le soin de reconfigurer les politiques selon les territoires. L'action publique devient pragmatique et non plus normative. On s'attache à résoudre les problèmes tels qu'ils apparaissent.

On assiste alors à un **renforcement des institutions locales**. L'action publique se construit « par le bas », en sectorisant les problèmes. On n'a plus pour ambition de créer des cadres. Il n'y a plus de « grands projets » pour la jeunesse. A l'inverse, on crée des dispositifs **d'accompagnement des jeunes** dont le parcours est difficile, afin qu'ils se sortent seuls de leur situation. Cette stratégie est héritée de la pensée néo-libérale.

A la fin des années 1990, on peut dégager trois logiques derrière la diversité des dispositifs :

- **L'institutionnalisation de la jeunesse** : un nombre croissant de jeunes (80%) est concerné par dispositifs publics. Les jeunes sont ainsi de plus en plus dépendants de l'intervention publique.
- **La familiarisation** : à la fin des années 1980, les gouvernants décident que l'allongement de la jeunesse doit être prise en charge par la famille. Le RMI, par exemple, n'est accordé qu'à partir de l'âge de 26 ans. En 1991, on resserre les conditions d'accès aux allocations chômage, et en 1993, on prolonge la durée de perception des allocations familiales. Cette familiarisation est facteur d'inégalités. Elle conduit à la fin des années 1990 et au début des années 2000 à la revendication d'une allocation d'autonomie.
- **La catégorisation des jeunes** : La jeunesse devient une catégorie à part de l'action publique.

c- Les années 2000 : un émiettement de l'action publique

En 2000, ce sont 80 % des jeunes qui sont concernés par l'intervention publique. Ce phénomène s'explique, d'une part, par la prolongation des études et une perception, dorénavant partagée entre les pouvoirs publics et la famille, de l'importance de l'enjeu éducatif, et, d'autre part, par une

diversification de l'intervention publique, qui s'étend désormais de la formation initiale à l'insertion professionnelle (emplois aidés) en passant par l'aide sociale, la prévention et la médiation.

Des jeunes inquiets face à leur avenir

En 2000, le rapport qu'entretient la société française à sa jeunesse est problématique. La situation sociale des jeunes ne s'est pas améliorée, au contraire. Les parcours d'insertion se sont allongés.

A la fin des années 1990, 40 % des jeunes affirmaient qu'ils « allaient bien », 40 % restaient relativement optimistes et pensaient que, si la société allait mal, eux-mêmes demeuraient relativement confiants quant à leur situation future, et 15 % n'avaient pas confiance en leur avenir.

Or, les années 2000 sont marquées par une **peur généralisée des jeunes envers leur avenir**. Cette situation de la jeunesse marque l'échec des politiques publiques en direction de la jeunesse, mais, surtout, l'échec d'une société vis-à-vis d'elle-même.

3- Les représentations de la jeunesse

a- Trois logiques à la base des politiques de jeunesse

Les représentations de la jeunesse ont évolué selon trois étapes :

- **Dans les années 1980**, on pensait encore que l'on allait sortir de la crise. On assiste à une redistribution ciblée des ressources en direction des jeunes les plus en difficulté.
- **Dans les années 1990**, autour de la logique de familiarisation, se met en place un discours ambivalent fondé sur un glissement sémantique qui considère les jeunes majeurs comme de « grands enfants ».
- Cette logique prévaut de nos jours. Si, dans les rapports du commissariat au Plan, on se situait sur un plan prospectif, dans le Livre Vert sur la jeunesse conduit par Martin Hirsch en 2009, on se trouve dans une **logique de problèmes sociaux à traiter** par le biais de 50 mesures. L'idée qui sous-tend le Livre Vert est que le rôle des collectivités consiste à régler des problèmes. Or, lorsque l'on a fait la même chose pendant 30 ans sans résultats, ne faut-il pas envisager les choses autrement ?

Repenser la jeunesse à l'aune des bouleversements de la société

La jeunesse ne doit pas être envisagée comme une somme d'individus ni comme un passage spécifique, mais elle doit être envisagée, plus largement, comme le produit **de l'ensemble des mutations de la société** d'une part, et des **politiques publiques** d'autre part. Selon Gramsci, la jeunesse constitue la plaque sensible des mutations à l'œuvre dans notre société. Nombre de questions qui se posent aux jeunes sont liées à des problématiques de réorganisations sociales, telles que le partage des richesses.

Comme l'explique Bourdieu, la jeunesse doit être envisagée sous l'angle de la **transmission entre les générations**. Il s'agit bien d'une question sociétale. Tout ne doit pas être renvoyé à l'individu, mais il faut s'interroger, de manière prospective, sur la manière de créer des cadres de socialisation.

Les cadres de socialisation actuels consistent en :

- **Un investissement massif dans le système éducatif**. En 1980, en effet, on comptait 1 millions de demandeurs d'emploi chez les 16-25 ans. Aujourd'hui, on compte seulement 600 000 ou

700 000 jeunes chômeurs de plus car 2,5 millions de jeunes sont encore insérés dans le système éducatif.

- **Une remise en cause du droit du travail** dans le but de favoriser l'insertion des jeunes. On postule que la flexibilité va générer de la création d'emploi mais on ne se pose pas la question des effets de la précarité sur la socialisation.

Les cadres actuels sont les fruits de deux évolutions en cours dans notre société :

- **Un processus d'individualisation** : l'individu est de plus en plus reconnu et autonome. Ce processus est lié à l'essor du néo-libéralisme.
- **Un phénomène de mondialisation** : la mondialisation constitue à la fois un fantastique outil de développement de la croissance à l'échelle mondiale et une transformation du système économique autour des notions de flexibilité, de réactivité et de transformation du travail. On passe de la qualification à la compétence. On attend désormais un engagement du salarié.

La question de la jeunesse est très liée à ces éléments, cependant cela ne concerne pas uniquement la jeunesse, mais la société entière !

Conclusion : vers un nouveau cadre de socialisation

Les jeunes d'aujourd'hui vivent dans un monde en mutation. Ne faudrait-il pas adopter une vision prospective afin d'accompagner les changements sociétaux, et proposer à la jeunesse un nouveau cadre de socialisation qui consisterait par exemple en un **droit à l'éducation et à la formation tout au long de la vie** ? Ce droit aurait deux effets principaux :

- la reconnaissance de tous les jeunes, en leur donnant accès à un univers de droits propres
- un appel à la mobilisation de chaque jeune

La société doit créer des cadres permettant à chacun de préparer les conditions de son avenir.

Les pays du Nord de l'Europe, comme le Danemark, ont mis en place le droit à l'éducation et à la formation tout au long de la vie. Ce droit a pour conséquence la reconnaissance de tous les jeunes Danois, qui disposent d'un univers de droits propres, leur permettant de vivre un parcours d'expériences.

La création d'un droit à la formation et à l'éducation tout au long de la vie constitue une autre manière de penser la jeunesse, qui n'est plus définie comme une catégorie « à problèmes ». Il s'agit là d'un enjeu de réorganisation sociale, qui permet de répondre au besoin d'autonomie et de reconnaissance des jeunes.

Débat

Le Cnajep a choisi de penser la question des politiques jeunesse grâce au prisme du partage des richesses. Que pensez-vous de ce parti-pris ?

Cette question renvoie à la redistribution des ressources entre les salariés actuels et les retraités, et, de fait, à la situation des jeunes.

Je suis en opposition avec l'idée d'équité entre les générations. Ce concept attise selon moi la rivalité entre plusieurs catégories de la population et renvoie à l'idée des « pouvoirs gris ».

Il faut être vigilant sur la question de la redistribution des pouvoirs dans la société. La jeunesse constitue l'espace de reproduction de la société. Si l'on oppose les jeunes à toutes les autres catégories de la population, cela signifie que la société n'est pas prête à assumer cette reproduction.

Une partie de la jeunesse connaît des conditions sociales très dégradées. Certains jeunes se trouvent dans le déni de droit. Des milliers de jeunes se voient nier l'accès aux soins puisqu'ils n'ont pas accès à la Couverture Maladie Universelle. D'autres ne peuvent financer un parcours d'études long.

La ghettoïsation des banlieues est le signe de l'incapacité de la société à régler la question de la jeunesse. Les jeunes des quartiers ne se sentent pas reconnus, et cherchent donc d'autres signes de reconnaissance (comme la religion, par exemple).

Qu'est-ce qui fait obstacle, aujourd'hui, à la mise en place d'une politique ambitieuse pour la jeunesse ?

Les politiques de jeunesse menées depuis 30 ans n'ont pas fonctionné. L'empilement des dispositifs, l'absence de cadre global pour la jeunesse ont conduit à une impasse. Pourtant, l'évaluation de ces politiques met clairement en lumière la nécessité de dépasser la logique de dispositifs et de proposer une politique cohérente et transversale pour les jeunes.

Les freins sont liés en grande partie à la manière dont on se représente, à l'heure actuelle, les enjeux de la jeunesse. La conception qui prévaut met en avant les questions d'emploi et d'insécurité.

Pour changer de politique, il faudrait établir un rapport de force idéologique. Il faut convaincre les gouvernants et, plus largement, l'ensemble de la population, qu'une autre conception est possible.

Le défi du développement durable peut justifier des postures radicales par rapport au travail et à la répartition des richesses.

Que pensez-vous de notre proposition relative à l'autonomie des jeunes ?

Je ne suis pas favorable au concept d'autonomie. En effet, ce concept se marie bien, selon moi, au discours néo-libéral. D'après ce concept, l'individu n'existe que dans ses relations avec les autres. L'Homme hyper-moderne serait le produit de la flexibilité et d'un désir d'émancipation.

Le modèle en cours dans les pays anglo-saxons illustre l'application du discours néo-libéral. Ces pays entretiennent en effet le culte de la responsabilité du jeune. Le fait de dépendre financièrement de sa famille, ou de dépendre des subsides de l'Etat, équivaut à ne pas être vraiment adulte et se placer dans une posture de tutelle.