

La production des politiques de jeunesse : un bilan provisoire

Marc-André Deniger

Volume 2, Number 2, Fall 1989

Chômage et travail

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/301050ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/301050ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Deniger, M.-A. (1989). La production des politiques de jeunesse : un bilan provisoire. *Nouvelles pratiques sociales*, 2(2), 83–94.
<https://doi.org/10.7202/301050ar>

Article abstract

Pour identifier les grands enjeux au coeur de la production des politiques sociales destinées aux jeunes du Québec, l'auteur examine trois exemples de problématiques faisant l'objet d'interventions de l'Etat: la formation professionnelle des jeunes, l'aide sociale et la protection de la jeunesse. Ces trois exemples permettent d'identifier les enjeux des débats ayant marqué les trois grands domaines d'intervention qui constituent le champ des politiques sociales de l'Etat en regard des jeunes, soit la formation scolaire et professionnelle, l'emploi et la sécurité du revenu et la gestion des risques.

La production des politiques de jeunesse: un bilan provisoire

Marc-André Deniger
Étudiant au doctorat
Département de sociologie
Université de Montréal

Pour identifier les grands enjeux au cœur de la production des politiques sociales destinées aux jeunes du Québec, l'auteur examine trois exemples de problématiques faisant l'objet d'interventions de l'État: la formation professionnelle des jeunes, l'aide sociale et la protection de la jeunesse. Ces trois exemples permettent d'identifier les enjeux des débats ayant marqué les trois grands domaines d'intervention qui constituent le champ des politiques sociales de l'État en regard des jeunes, soit la formation scolaire et professionnelle, l'emploi et la sécurité du revenu et la gestion des risques.

Comment, pourquoi et par qui les politiques sociales adoptées par l'État québécois depuis 1976 et s'adressant aux jeunes sont-elles produites? Voilà l'objet d'une recherche en cours depuis quatre ans, dont le présent article dresse le bilan provisoire (des observations empiriques à l'anticipation des résultats). Dans une optique analogue à celle des travaux d'Anne-Marie Guillemard sur les politiques de la vieillesse en France, ma recherche consiste à analyser le processus fluide par lequel s'élabore une politique sociale, à suivre le déplacement des axes autour desquels s'organise l'action publique, à reconstituer l'ensemble des débats sociaux qui sont au fondement de ces politiques, à repérer les terrains centraux de confrontation et leurs protagonistes. Bref, il s'agit essentiellement de « résumer et mettre à jour la dynamique sociale des politiques en recomposant les polémiques sous-jacentes qu'entretiennent les différents acteurs, chacun tentant d'imposer sa définition de la politique de la [jeunesse] et de déplacer le débat conformément à ses intérêts » (Guillemard, 1986: 156).

Pour faire ce court bilan de la production des politiques de la jeunesse dans la société québécoise au cours des 10 dernières années, j'ai choisi trois exemples de problématiques faisant l'objet d'interventions de l'État: la formation professionnelle des jeunes, l'aide sociale et la protection de la jeunesse. Ces trois exemples serviront d'abord à identifier les enjeux et les thèmes des débats ayant marqué les trois grands domaines d'intervention qui constituent le champ des politiques sociales de l'État en regard des jeunes, soit la formation scolaire et professionnelle, l'emploi et la sécurité du revenu et la gestion des risques. Puis, pour compléter ce « bilan prospectif », j'interrogerai l'information fournie par ces trois illustrations pour savoir ce qu'elle nous apprend sur les systèmes d'action qui sont au cœur de la production de politiques de la jeunesse, sur la manière dont l'État gère les politiques sociales de la jeunesse et sur la catégorie sociale des jeunes proprement dite.

1. Les enjeux de la production des politiques de la jeunesse

D'entrée de jeu, on peut établir — à titre d'hypothèse — que le champ des politiques sociales de l'État s'adressant aux jeunes regroupe trois grands domaines d'intervention, soit la formation scolaire et professionnelle, l'emploi et la sécurité du revenu et la gestion des risques. Ces trois domaines des politiques sociales de la jeunesse ont leur propre cohérence, c'est-à-dire des enjeux, des acteurs, des débats, une histoire et un rythme spécifiques. Mais ils sont aussi imbriqués, ils se recoupent sous plusieurs angles pour présenter des caractéristiques communes, comme nous le verrons ultérieurement.

1.1. Les politiques de formation scolaire et professionnelle: l'exemple de la formation professionnelle

Le premier domaine d'intervention des politiques sociales de l'État concerne la formation scolaire et professionnelle des jeunes. Il recouvre un ensemble de politiques, de décisions, de programmes et de mesures ayant trait au développement, aux orientations et à l'organisation du système d'éducation québécois, tant au plan de l'enseignement général qu'à celui de la formation professionnelle. Par extension, ce domaine d'intervention touche aussi à certains aspects des politiques de formation et de recyclage de la main-d'œuvre. Donc, il recoupe la juridiction du ministère de l'Éducation et celle du ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, qui entre ici en compétition avec les compétences de son répondant fédéral, la Commission de l'emploi et de l'immigration.

La meilleure illustration de ce premier domaine d'intervention nous est fournie par l'étude des débats sur la formation professionnelle de jeunes depuis 1976. Cette problématique s'avère d'une rare complexité. Cela est dû à la densité des débats opposant les différents acteurs sociaux engagés dans l'élaboration de ces politiques sociales et au fait que, durant les 10 dernières années — au Québec seulement — pas moins de six énoncés de politique et de plans d'action gouvernementaux se sont succédé avant d'en arriver à la mise en œuvre concrète d'une réforme qui, encore à ce jour, n'est qu'aux premières étapes de son implantation.

Malgré les difficultés d'analyse causées par cette longue succession d'initiatives gouvernementales et par la « com-pénétration » des orientations de ces divers énoncés politiques, on peut toutefois regrouper en quatre catégories distinctes les grands enjeux qui animent les débats autour de la production des politiques de formation professionnelle des jeunes.

Les premiers enjeux ont trait aux orientations fondamentales du développement des politiques d'enseignement et de formation professionnelle. Le thème central des débats sur ces enjeux est la définition des buts et objectifs poursuivis par la politique de formation professionnelle. Par exemple, les interventions des divers acteurs sociaux portent ici sur des questions comme l'accessibilité, la démocratisation et la polyvalence du système d'éducation, l'augmentation de la persévérance et de la fréquentation scolaire, le report de la spécialisation dans un métier pour élargir la formation de base, l'introduction de cours d'initiation à la technologie, etc.

Cette première catégorie d'enjeux traite aussi du lien entre l'école et le monde du travail. Ici, le débat central oppose la mission sociale de la formation professionnelle, qui vise le développement du potentiel

humain, à sa mission économique, qui correspond à la logique instrumentale reliant les finalités de la formation professionnelle aux impératifs du marché du travail et aux besoins en main-d'œuvre des entreprises.

La seconde catégorie d'enjeux sous-jacents à la production des politiques de formation professionnelle des jeunes concerne l'organisation et le fonctionnement du système d'enseignement professionnel. On retrouve ici tous les débats portant sur l'aménagement des filières d'enseignement professionnel (préalables, seuils d'entrée, définition des cheminements scolaires, diplomation, reconnaissance des acquis), et sur le sort réservé aux enfants en difficulté d'adaptation et d'apprentissage (qu'on ne veut plus reléguer aux voies sans issue de la formation professionnelle).

De plus, les débats sous-jacents à cette catégorie d'enjeux concernent les liens entre l'enseignement professionnel destiné aux jeunes et le système d'éducation des adultes, la répartition des options d'enseignement professionnel dans l'ensemble du territoire québécois et la qualité du continuum scolaire (qui doit être assuré par un partage adéquat des options d'enseignement professionnel entre les ordres d'enseignement secondaire et collégial).

En outre, les débats relatifs à l'organisation du système de formation professionnelle ont pour thème la gestion des ressources humaines et financières affectées aux activités de formation (budgets, répartition des effectifs d'enseignants, recyclage et perfectionnement des maîtres).

Finalement, cette seconde catégorie d'enjeux comprend aussi l'ensemble des débats sur la répartition des pouvoirs, des rôles et des responsabilités entre les divers acteurs appelés à dispenser les activités de formation professionnelle et, en particulier, tout ce qui a trait aux relations entre le MEQ et le MMSR et aux relations entre le gouvernement et les autres partenaires sociaux du monde scolaire (ex : les commissions scolaires) et du monde du travail.

Les relations fédérales-provinciales et les débats opposant les deux paliers de gouvernement, quant au partage des pouvoirs et des juridictions constitutionnelles en matière d'éducation et de formation de la main-d'œuvre, constituent le troisième enjeu au cœur de la production des politiques de formation professionnelle des jeunes. Par ailleurs, il est essentiel de reconnaître que ce dernier enjeu n'est pas exclusif à la problématique de l'enseignement et de la formation professionnelle. Il s'applique à l'ensemble des domaines d'intervention des politiques sociales de l'État québécois destinées aux jeunes.

Enfin, les débats entourant l'adoption et la mise en œuvre des politiques de formation professionnelle des jeunes comportent aussi des enjeux rattachés à la reproduction — par l'école — des inégalités sociales fondées sur l'origine de classe (les enfants issus de la classe ouvrière sont dirigés vers l'enseignement professionnel et, par le fait même, vers le travail manuel) et sur les clivages sexuels (les filles choisissent majoritairement des options de formation professionnelle correspondant aux ghettos d'emplois féminins).

1.2. Les politiques d'emploi et de sécurité du revenu : l'exemple de l'aide sociale

Le second domaine d'intervention des politiques sociales de l'État recouvre l'ensemble des lois, des politiques, des mesures sociales et des programmes relatifs à l'emploi, à l'insertion professionnelle et à la sécurité du revenu des jeunes. Ce domaine d'intervention des politiques sociales destinées aux jeunes a occupé, au Québec, l'avant-scène de l'actualité depuis la récession du début des années 80. Ceci souligne l'importance relative des enjeux qui s'y rattachent, mais ne diminue en rien l'importance des autres problématiques abordées ici.

Quoi qu'il en soit, les grands repères qui ont jalonné l'histoire récente des politiques d'emploi et de sécurité du revenu destinées aux jeunes sont assez faciles à identifier. Ils aident à comprendre les changements d'orientation de la stratégie gouvernementale, tout en donnant un bon aperçu des enjeux au cœur de la dynamique de la production étatique de ces mêmes politiques sociales. Ainsi, les grands traits de l'évolution des politiques sociales québécoises concernant l'emploi et la sécurité du revenu des jeunes, depuis 1979, pourraient grossièrement se résumer comme suit.

D'abord, une première phase (1979-1983) qui a donné lieu à la constitution, à l'application et à la multiplication des programmes de création d'emplois spécifiquement destinés aux jeunes. Puis, en 1983, s'amorce un long virage dans la stratégie gouvernementale qui se termine avec la réforme de la *Loi sur l'aide sociale*, à la fois aboutissement et prolongement de ce processus de changement.

On assiste, durant cette période, à l'abandon de la stratégie exclusivement fondée sur la création d'emplois temporaires, et au passage de cet ensemble hétéroclite de programmes à une nouvelle approche de la politique sociale. Celle-ci, en multipliant les mesures sociales (stages en milieu de travail, retour à l'école, Jeunes volontaires [travaux communautaires]) redéfinit les termes de la stratégie gouvernementale « d'insertion sociale et

professionnelle des jeunes ». Cette nouvelle stratégie repose sur des objectifs qui consistent à reporter l'entrée des jeunes sur le marché du travail, à augmenter la persévérance et la fréquentation scolaire et à encourager l'acquisition de compétences et de qualifications professionnelles préalablement à l'insertion au travail. De toute évidence, ce changement de cap de la stratégie gouvernementale — prenant assise sur la douteuse notion de « l'employabilité » — indique un lien très étroit entre les enjeux des politiques d'emploi et de sécurité du revenu des jeunes et ceux des politiques de formation scolaire et professionnelle, et confirme un rapprochement des deux problématiques dans la logique inhérente à la gestion par l'État du chômage des jeunes.

Ensuite, vient l'étape cruciale de la réforme de l'aide sociale, qui modifie les règles du régime d'assistance sociale et les fondements du système de l'aide sociale, en évacuant la notion de besoin au profit de celle de l'employabilité. Cette réforme réorganise — dans une hiérarchie complexe de catégories largement arbitraires de bénéficiaires — l'admissibilité à l'aide sociale, à partir des critères de l'aptitude et de l'inaptitude au travail, généralisant ainsi à l'ensemble des catégories de prestataires de l'aide sociale la distinction autrefois appliquée à la seule catégorie des jeunes (18-30 ans, aptes et inaptés au travail).

Il n'est pas question ici de l'abolition de la discrimination fondée sur l'âge, mais plutôt de la généralisation, à toutes les catégories de prestataires de l'aide sociale — indépendamment de leur âge — d'une discrimination fondée sur l'aptitude au travail. Il n'y a pas de « parité pour les jeunes » dans cette réforme de l'aide sociale, mais bien une uniformisation des critères d'admissibilité, qui procède d'une généralisation de la distinction fondée sur l'aptitude ou l'inaptitude au travail.

Si les critères d'admissibilité se généralisent à l'ensemble des catégories de bénéficiaires de l'aide sociale, il en va de même pour les programmes de développement de l'employabilité proposés aux prestataires jugés aptes au travail. En effet, les mesures sociales proposées par la réforme — à peu d'exceptions près — reposent essentiellement sur l'application élargie des programmes d'insertion sociale et professionnelle autrefois offerts aux jeunes assistés sociaux.

Ces changements d'orientation — contrairement à ce que certaines analyses voudraient laisser croire — ne sont pas que des réaménagements administratifs. Au-delà des modalités régissant le fonctionnement du système de sécurité du revenu, les transformations entreprises par la réforme de l'aide sociale remettent en cause les fondements mêmes du régime d'assistance sociale. Le remplacement de la notion de besoin par

celle de l'aptitude au travail, tout en étendant la logique de l'employabilité à l'ensemble des assistés sociaux, illustre de façon éloquente l'enjeu fondamental actuellement au cœur de la production des politiques d'emploi et de sécurité du revenu, soit le passage du *Welfare* au *Workfare* (le *work for welfare*), qui assortit la sécurité du revenu à l'obligation de travailler.

De plus, du point de vue du fonctionnement du système politique, cette réforme annonce une augmentation importante du pouvoir discrétionnaire du législateur, en élargissant les pouvoirs de réglementation dont dispose le ministre de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu.

En outre, la multiplication des catégories d'assistés et le choix de l'aptitude au travail comme critère d'admissibilité entraîneront une complexité accrue du fonctionnement bureaucratique de l'appareil gouvernemental et céderont encore plus de place à l'arbitraire des décisions administratives.

Enfin, il importe de souligner que la réforme de l'aide sociale soulève aussi un enjeu idéologique de premier ordre. Elle marque un recul important par rapport à l'idéologie de l'État-providence qui fut — au cours des dernières décennies — au fondement même des orientations des politiques de sécurité du revenu au Canada et au Québec. La réforme de l'aide sociale correspond à un glissement de l'idéologie de l'individualisme modifié (*Modified Individualism*) vers celle du darwinisme social (*Rugged Individualism*) (Djao, 1983 : 11-25).

À l'idéologie de l'individualisme modifié, qui fonde les politiques de sécurité du revenu sur la responsabilité collective d'assumer, de façon temporaire, les besoins d'une personne (ou d'une famille) incapable d'assurer sa subsistance par un revenu de travail, la réforme de l'aide sociale oppose une conception des politiques sociales qui occulte les causes structurelles du chômage pour renforcer, en contrepartie, l'idéologie de la responsabilité individuelle¹, c'est-à-dire l'idée selon laquelle chaque individu est responsable de son sort et que ses carences, faiblesses ou limites personnelles expliquent sa situation de désœuvrement et son statut socio-économique.

1.3. La gestion des risques : l'exemple de la protection de la jeunesse

La gestion des risques constitue le dernier domaine d'intervention des politiques sociales de l'État à l'égard des jeunes. Ce type de politique sociale

1. Au sujet de l'idéologie de la responsabilité individuelle, voir Ryan (1971) et Edindburg Return Group (1980).

correspond à la fonction de régulation sociale répressive et protectrice traditionnelle de l'État, qui est plus ancienne que son rôle de pourvoyeur de la sécurité sociale et bien antérieure à la constitution de l'État-providence au Québec. J'entends, par gestion des risques, l'ensemble des politiques curatives et préventives mises en place par l'État et ses services sociaux, en réponse aux problèmes relatifs à la santé mentale des jeunes, à la délinquance juvénile et à la protection de la jeunesse.

Ce domaine d'intervention de l'État est du ressort du ministère de la Santé et des Services sociaux et du ministère de la Justice du Québec et, comme dans les cas précédents, il concerne aussi le gouvernement fédéral, en particulier le ministère de la Justice et le Solliciteur général du Canada. En guise d'illustration, j'examinerai ici les enjeux sous-jacents à la production des politiques de protection de la jeunesse au Québec, depuis 1976.

Mise à part l'éternelle question du partage des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement, qui concerne ici la délimitation des juridictions constitutionnelles en matière de droit civil et de droit criminel, les enjeux des politiques de protection de la jeunesse peuvent être regroupés en deux catégories : ceux concernant les orientations du développement du système québécois de protection de la jeunesse et ceux ayant trait à l'organisation et au fonctionnement de ce même système.

La première catégorie regroupe tous les enjeux portant sur la philosophie inhérente aux législations en matière de protection de la jeunesse et sur la légitimation de l'intervention de l'État dans la vie privée des jeunes et de leur famille. En guise d'exemple, on peut parler de la tension qui existe entre le social et le judiciaire comme orientation fondatrice du système de protection de la jeunesse. Ces enjeux recourent aussi l'ensemble des questions relatives à la définition des droits, des responsabilités et des conditions adéquates de développement de l'enfant, à la définition des droits et des responsabilités des parents, ainsi qu'à la définition des limites de l'intervention de l'État et de ses services dans l'application de ces droits et dans la vie privée des individus.

Les grands débats autour de ces enjeux ont pour thèmes la reconnaissance des droits des enfants, la priorité des droits de l'enfant sur les droits des parents, les limites des interventions sociales et judiciaires face à ces mêmes droits, la définition des notions de protection et de maintien de l'enfant dans son milieu naturel, etc.

La seconde catégorie d'enjeux de la problématique de la protection de la jeunesse est le corollaire de la première. En effet, les enjeux relatifs à l'organisation et au fonctionnement du système de protection de la jeunesse découlent de la mise en œuvre des législations sociales (la *Loi sur*

la protection de la jeunesse et la Loi sur les jeunes contrevenants), et de leurs incidences sur la définition des rôles et des responsabilités des divers intervenants et des diverses instances dispensatrices des services de protection de la jeunesse, sur l'organisation du travail dans ces mêmes services et sur l'attribution des ressources humaines et matérielles nécessaires au fonctionnement du système de protection de la jeunesse.

Les débats autour de ces enjeux ont pour thèmes la définition des mécanismes d'entrée et d'orientation des cas de jeunes référés à la Direction de la protection de la jeunesse, la délimitation des pouvoirs du Tribunal de la jeunesse, la définition des mesures à prendre pour traiter les cas de protection et de délinquance (mesures volontaires, mesures d'urgence, mesures de rechange, ordonnances du Tribunal, « enfermements » en unités sécuritaires). Ces débats ont aussi pour thème la répartition des rôles et pouvoirs entre les divers intervenants sociaux et judiciaires (travailleurs sociaux, médecins, enseignants, policiers, juges, avocats) et entre les diverses instances de service (DPJ, CSS, centres d'accueil).

De plus, les débats relatifs à cette seconde catégorie d'enjeux portent aussi sur l'organisation de la structure bureaucratique et administrative du système de protection de la jeunesse et sur la coordination, la complémentarité et la concertation des diverses ressources dispensatrices des services de protection de la jeunesse. En outre, les débats concernent la répartition des ressources humaines et financières pour les services de protection de la jeunesse, le statut, la mission et le financement des ressources communautaires et alternatives et la question de la prévention.

2. Quelques observations sur les rapports sociaux, la gestion étatique des politiques sociales et la catégorie sociale des jeunes

Comme nous l'avons vu, chacun des domaines constituant le champ des politiques sociales de l'État destinées aux jeunes a ses propres enjeux et est animé par des débats qui lui sont spécifiques. L'importance relative de chacune des problématiques varie à travers l'histoire. Les acteurs sociaux engagés dans ces débats entourant la production des politiques de la jeunesse varient aussi d'un domaine à l'autre. Par exemple, le patronat et les syndicats sont très actifs dans les dossiers de la formation professionnelle et de la sécurité du revenu, alors que ce sont plutôt des corporations professionnelles (travailleurs sociaux, avocats, etc.) et des catégories d'établissements de services (centres de services sociaux, centres d'accueil, etc.), qui se disputent le contrôle des politiques de gestion des risques.

Donc, il existe des distinctions, des caractéristiques spécifiques à chaque domaine d'intervention des politiques sociales de l'État ; ce qui ne signifie pas pour autant que le champ des politiques de la jeunesse, pris dans son ensemble, doive être perçu comme un amalgame de vases clos. En effet, il y a aussi des rapprochements importants à faire entre ces diverses problématiques, comme je l'ai déjà indiqué en parlant du lien entre les politiques d'emploi et de sécurité du revenu et celles ayant trait à la formation professionnelle des jeunes. Mais ces rapprochements se précisent encore davantage lorsqu'on aborde la question de rapports sociaux au cœur de la dynamique de production de cet ensemble de politiques sociales.

De toute évidence, le rapport capital/travail et tout ce qui a trait à la crise du travail et à l'intervention de l'État dans la régulation économique, dans la réorganisation du travail et des modes de production, constituent les éléments structurants de la production des politiques d'emploi et de sécurité du revenu et de formation professionnelle des jeunes.

Le rapport social capital/travail est aussi utile pour expliquer la production des politiques sociales en matière de gestion des risques, dans la mesure où la condition socio-économique d'une personne a des conséquences sur ses besoins et sur les risques sociaux auxquels elle pourrait être exposée. Par contre, les politiques de gestion des risques sont aussi du domaine du contrôle social. Elles sous-tendent des enjeux ayant trait aux rapports entre l'État et la société civile, aux limites de l'intervention de l'État dans la vie privée des jeunes et de leur famille.

Les limites du fonctionnement du système politique et de la rationalité technocratique constituent une autre source d'influence majeure intervenant dans la production des politiques de la jeunesse. En effet, plusieurs facteurs déterminants des politiques sociales sont liés aux impératifs du fonctionnement de l'État et de son appareil administratif. Par exemple, tous les acteurs sociaux reconnaissent que les impératifs d'ordre fiscal et budgétaire comptent pour beaucoup dans la production des politiques sociales et qu'ils ont une influence centrale sur le choix des orientations d'une politique sociale, sur les décisions du gouvernement et sur la capacité de l'État de mettre en œuvre les politiques adoptées.

Voilà sans doute l'exemple le plus connu de l'influence du fonctionnement du système politique sur l'état actuel et sur le devenir des politiques sociales. Mais il existe aussi d'autres illustrations de cette influence. Par exemple, on peut parler des problèmes d'efficacité et d'efficience du système politique. Les problèmes d'efficacité sont les plus connus. Leurs causes en sont le caractère ponctuel et éphémère des initiatives gouvernementales en matière de politique sociale, la multiplication des énoncés politiques sur une problématique précise (par exemple, les cas de la formation

professionnelle et des quatre énoncés de politique ayant précédé la réforme actuellement en cours) et la mise au rancart de projets de politique ayant fait l'objet d'un certain compromis entre les acteurs sociaux. Ce sont là autant de facteurs qui contribuent au morcellement et à la désarticulation du processus de production des politiques sociales.

Ces problèmes s'expliquent surtout par la logique du fonctionnement interne des différents ministères, par les luttes de pouvoir qui peuvent opposer ces mêmes ministères, par les changements du personnel politique (ministre, équipe de fonctionnaires chargée d'un dossier particulier, nouveau gouvernement, etc.) et par les désaccords opposant les membres d'un même gouvernement (habituellement des ministres) sur les orientations et/ou la priorité d'une politique publique.

D'un autre côté, le problème de l'efficacité du système politique résulte de l'écart — plus ou moins considérable — qui existe toujours entre les objectifs poursuivis par une politique sociale et les buts réellement atteints par les interventions de l'État, soit ce qu'il est communément convenu d'appeler « la distance entre le discours et la pratique ».

Bien entendu, cette distance qui sépare le discours et la pratique des politiques sociales évoque avec éloquence la fonction de légitimation que remplit toute politique gouvernementale. Mais, à mon avis, cet écart entre les objectifs poursuivis par une politique sociale et les buts atteints en réalité par les interventions de l'État, doit surtout être compris comme la conséquence d'une gestion technocratique des problèmes sociaux. D'ailleurs, les acteurs sociaux participant aux débats sur les orientations fondamentales des politiques de la jeunesse reconnaissent cette influence de la rationalité technocratique sur la production des politiques sociales. Par exemple, ils conviennent tous du fait qu'il se produit — tout au long du processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique sociale et au cours des consultations publiques — une extraordinaire réduction de sens ; une réduction de l'objet de la politique et un aplanissement des conflits, qui transforment des enjeux institutionnels — opposant différents acteurs sociaux, y compris l'État — en questions de modalités administratives, en mesures concrètement applicables, qui sont compatibles avec le fonctionnement bureaucratique des appareils administratifs de l'État, assurant ainsi une certaine efficacité du système politique.

L'analyse de la production des politiques de la jeunesse est aussi riche en enseignement sur la catégorie sociale des jeunes proprement dite. D'abord, elle nous apprend que le champ des politiques sociales de l'État — pris dans son ensemble — définit par ses interventions une catégorie sociale « jeunesse », dont les frontières chronologiques s'étendent de la tendre enfance à l'âge adulte. Les interventions étatiques dans le domaine de

la gestion des risques s'appliquent à tous les enfants, jusqu'à l'âge de la majorité. Celles du domaine de la formation scolaire et professionnelle recouvrent habituellement — bien que non exclusivement — l'âge de la fréquentation scolaire obligatoire (6 à 16 ans). Quant aux interventions liées à l'emploi et à la sécurité du revenu, elles s'adressent aux jeunes d'âge majeur désirant s'intégrer au marché du travail et qu'on désigne par la vague appellation de « jeunes adultes » (18-30 ans).

En outre, il est frappant de constater la quasi-absence des groupes de jeunes participant aux débats les concernant, sauf dans le cas des politiques d'emploi et de sécurité du revenu, où les groupes de jeunes sont plus actifs. Les jeunes faisant l'objet d'interventions des politiques de l'État ne sont pas représentés — en tant qu'acteurs sociaux — dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dont ils sont la cible. En effet, les débats entourant les politiques sociales destinées aux jeunes sont menés par une panoplie d'acteurs sociaux (patronat, syndicats, corporations professionnelles, catégories d'établissements de service), qui parlent au nom de la jeunesse en tentant d'imposer leur propre rationalité dans le développement de ces mêmes politiques.

Lorsque les jeunes sont interpellés par les instances gouvernementales dans la production d'une politique ou d'une mesure qui les concerne, ceux qui s'expriment au nom de la jeunesse ne représentent pas les jeunes qui sont la cible de la politique sociale. Cela s'explique en partie par le jeu des interlocuteurs privilégiés; par le fait que l'État, dans la production des politiques de la jeunesse, favorise l'expression des élites étudiantes et, en particulier, celle des élites étudiantes proches du pouvoir politique, qu'on consacre comme porte-parole légitimes de la jeunesse, comme représentantes des intérêts de l'ensemble des jeunes; ce qui confirme le caractère de classe de l'action de l'État.

Cette quasi-absence peut aussi s'expliquer par le peu de ressources dont disposent les groupes de jeunes pour participer aux débats et décisions les concernant ou par le fait que les actions collectives déployées par les groupes de jeunes sont de nature conflictuelle, et qu'elles rejettent l'hypothèse d'une participation active aux instances de la démocratie formelle (par exemple, les consultations publiques sur un énoncé de politique sociale), comme voie possible de négociation des revendications et de résolution des conflits.

Finalement, l'analyse de la production des politiques de la jeunesse confirme l'hypothèse selon laquelle on assiste actuellement à la polarisation croissante de la catégorie sociale des jeunes en itinéraires sociaux distincts: celui de la « normalité » (l'école régulière, l'emploi stable, le revenu assuré)

et celui de la « marginalisation » (école irrégulière, emploi précaire, prestations de sécurité du revenu). Elle nous rappelle aussi que la marginalité rassemble les jeunes visés par les politiques sociales et que c'est l'exclusion sociale qui — paradoxalement — confère un caractère univoque à la catégorie sociale des jeunes faisant l'objet des interventions de l'État.

Bibliographie

- DJAO, A. W. (1983). *Inequality and Social Policy*, Toronto, John Wiley and Sons.
- Edinburg Return Group (1980). *In and Against the State*, Londres, Pluto Press.
- GUILLEMARD, Anne-Marie (1986). « Formation et crise d'une politique sociale: les cas de la politique de la vieillesse », *Sociologie du travail*, n° 2, 157-158.
- RYAN, William (1971). *Blaming the victim*, New York, Vintage Books.