

Franz Schultheis

Contribution au séminaire de recherche «La crise grecque et la précarité des jeunes», Athènes 24 avril 2015

La «précarité» des jeunes face à l'Etat social libéral européen et sa stratégie de l'emploi.

Dès son lancement, à l'occasion du sommet européen d'Amsterdam, ce que l'on appelle aujourd'hui la «stratégie européenne de l'emploi» a été présentée comme la tentative d'instauration d'une politique sociale européenne tournée vers des catégories cibles particulièrement vulnérables au risque de chômage et victimes de disparités, en premier lieu les «jeunes». Le haut niveau du taux de chômage des 15-24 ans, l'insuffisance ou l'inadaptation de leur formation, leur trop faible «employabilité» se sont vus constitués comme problèmes sociaux à l'échelle de l'Europe, alors même que les traditions en matière de traitement social de l'emploi des jeunes demeuraient fortement différenciées. L'adoption en 1999 du «pacte européen pour l'emploi» puis celle, en décembre 2000, d'un «agenda social européen» ont conforté une évolution graduelle vers la mise en place, au moins rhétorique, d'une politique sociale européenne qui se veut tournée vers certaines populations cibles telles que les jeunes. Plutôt que d'évaluer la «réussite» ou l'«échec» d'une telle politique, selon les termes adoptés initialement par le projet JEUNPREC, il est d'abord nécessaire d'interpréter sa signification et les conditions de sa mise en œuvre, qui ne vont pas de soi dans un contexte de très profondes différences nationales. On propose ici une esquisse d'une telle interprétation, en s'appuyant sur les résultats des différents travaux menés dans le cadre du projet JEUNPREC. A la lumière des évolutions du marché du travail ainsi que de divers indicateurs de pathologies sociales étudiés plus systématiquement par ailleurs¹, on

¹ Cf. les travaux du groupe *Statistiques* des projets JEUNPREC et PENSOC. Notamment, J.Duval, F.Lebaron, «Espace socio-économique européen et pathologies sociales», Communication au colloque «La précarité sous surveillance en Europe», Bruxelles, 26 octobre 2001 (*proceedings* à paraître).

établit les traits caractérisant un nouveau modèle d'Etat social, que l'on peut qualifier de «social-libéral».

Face à ce processus d'émergence d'un nouvel espace de régulation socio-politique, notre projet de recherche visait à réaliser une comparaison systématique et approfondie des convergences et des divergences interculturelles des définitions et représentations sociales de la précarité des jeunes au sein de quatre pays-membres de l'Union Européenne, à savoir. l'Allemagne, la Belgique, la France et la Grèce. Le concept de «précarité» y était conçu comme un outil heuristique à champ sémantique vaste et peu codifié, permettant d'éviter les pièges tendus par des définitions trop étroites des «problèmes sociaux» touchant la catégorie des jeunes telles que «chômage des jeunes» et d'intégrer par-là des réalités sociales hétérogènes telles que les inégalités en matière d'éducation, les formes «atypiques» ou précaires d'emploi ou encore les formes diverses de la déviance des jeunes.

L'usage du concept théorique de «Prekarität», peu courant dans le discours et la recherche sociologiques de langue allemande, quoique d'ores et déjà introduit de façon très analogue par Theodor Geiger à l'entre deux guerres vise explicitement à rompre avec le concept d'«exclusion sociale» afin d'éviter une conception statique d'une société duale basée sur une ségrégation entre insider et outsider. Pour éviter les pièges théoriques d'une telle conception statique qui a même su s'imposer dans le cadre de programmes scientifiques et politiques de l'Union Européenne et afin de favoriser une perspective plus dynamique, notre projet essayera d'identifier et d'analyser les processus de fragilisation et de précarisation de trajectoires biographiques et professionnelles. En même temps, ce choix conceptuel s'explique aussi par la nécessité d'une prise de conscience autour d'une généralisation successive des phénomènes de déstabilisation sociale, qui ne se limitent plus aux «franges inférieures» de la société, mais touchent de plus en plus les couches moyennes. En même temps, notre démarche de recherche s'organisa autour de l'idée directrice, selon laquelle la notion de «jeunesse» peut recouvrir des réalités

empiriques très divergentes selon les contextes nationaux et les «welfare cultures» respectifs. Même si l'usage politique de catégories statistiques concernant «les jeunes en Europe» donne à penser, qu'il s'agit là de catégories harmonisées et plus ou moins compatibles, il s'agissait de rendre transparent le caractère polysémique et la variabilité contextuelle des «significations culturelles» (Weber) de cette notion et de mettre à jour les différents types de définition et de construction sociales co-existantes dans l'espace européen, soit sur le niveau institutionnel (l'âge de maturité en droit civil, droit pénal, droit du travail etc.), soit sur le plan des passages de la vie empiriquement identifiables selon les contextes (fin de la cohabitation très tardive avec la famille d'origine, en Grèce, départ relativement précoce en Allemagne, situations intermédiaires en France et en Belgique) entrée sur le marché de l'emploi fréquent par la voie de petits boulots en France, aiguillage professionnelle assez durable par le système dual en Allemagne, forte présence d'un marché gris et de l'entraide familiale en Grèce; naissance d'un premier enfant beaucoup plus tardive et rare à la fois dans le contexte allemand par rapport aux voisins belges ou français, fin de la phase de qualification plus tardive chez les diplômés universitaires grecs et allemands etc. etc.

Etant choisie comme une cible privilégiée du programme européen pour l'emploi, la catégorie sociale des jeunes nous semblait en même temps constituer un objet de recherche comparée particulièrement intéressant, étant donné qu'elle se situe au centre des processus de transformation globaux de la relation salariale et de l'introduction de nouvelles normes d'emploi pour toute la société et semble constituer une sorte de laboratoire pour l'expérimentation et l'imposition d'un nouvel habitus économique. Etant donné que cette catégorie sociale est tout spécialement amorphe et enjeu de lutte de concurrence autour de la définition légitime de ses limites et ses fonctions, cet objet nous semblait prédisposé à permettre, à travers une démarche comparative de quatre contextes nationaux, d'élucider la variabilité interculturelle de la réalisation d'une politique de l'emploi à prétention trans-nationale et de mettre en place une approche quasi-expérimentale de la mise en oeuvre *in statu nascendi* des

directives européennes dans ces différents contextes nationaux sous forme de démarche comparative. Cette démarche visait en même temps de mettre en lumière les processus d'importation et d'exportation de biens politiques et scientifiques entre les pays-membres en analysant la diffusion interculturelle des concepts et des pratiques allant de pair avec ce nouveau dispositif européen et les logiques d'assimilation et d'accommodation face à ces innovations venues d'ailleurs à l'intérieur de nos contextes culturels respectifs. Afin d'éviter de nous enfermer dans la définition de notre objet de recherche d'ores et déjà présente à travers la mise en place du dispositif européen de lutte contre le chômage des jeunes et pour éviter de faire rentrer en contrebande la logique économique-politique y sous-jacent dans notre champ de recherche, nous avons saisi l'occasion nous associer au projet TSER „Les nouvelles formes de gestion de la déviance en Europe“ (***) mis en route au même moment. Ayant pu identifier nombre d'affinités électives de nos points de vue théoriques et nos intérêts de recherche respectifs, cette coopération intense a pris la forme de chantiers communs où des membres des deux réseaux européens ont pu élaborer ensemble deux instruments d'analyse comparative essentiels pour les deux recherches, à savoir d'un côté celui d'un glossaire critique des concepts-clé circulant dans les discours socio-politiques dans et entre nos contextes nationaux respectifs et de l'autre une analyse statistique de l'espace européen et des pathologies sociales réperables dans la conjoncture actuelle de transformations socio-économiques profondes. Cette «fusion» partielle des deux projets s'est avérée tout particulièrement utile en rajoutant à leurs bénéfiques heuristiques respectifs une sorte de surplus sous forme de regards croisés permettant une plus grande distance réflexive dans l'approche de nos objets de recherche.

Une des questions-clé de nos recherches comparatives était d'ordre épistémologique et concernait les conditions de possibilité d'une démarche comparée pertinente ou pour le dire de façon négative, les problèmes théoriques et méthodologiques du comparatisme et ses pièges. Selon notre point de vue constructiviste, nous partions de l'idée que tout «problème social» est le produit d'un processus de construction

collectif et s'intègre traditionnellement dans les logiques propres de «cultures de welfare» élaborées dans et par les Etats nationaux à travers une histoire sociale de longue durée. Une telle logique d'inclusion sociale de situations à risques et problèmes se caractérise d'une logique de récurrence forte (path dependency) et d'une force d'inertie historique remarquable. Ce point de vue théorique nous porta à concevoir notre comparaison entre quatre pays appliquant un nouveau dispositif socio-politique développé sur un plan trans-national dans leurs contextes nationaux respectifs comme une situation quasi-expérimentale permettant de mieux cerner les logiques «nationales» de retraduction des directives européennes dans leurs propres «langues» respectives. Autrement dit, il s'agissait d'identifier les voies et les filtres permettant dans les contextes nationaux visés une traduction du «programme» trans-national dans les schèmes de pensée politiques, juridiques et administratifs habituels des «programmes» nationaux de production de «welfare» habituels. Le groupe de chercheur élaborant le glossaire des vocabulaires socio-politiques nationaux était confronté à un chantier immense, sorte de casse-tête chinois pluri-dimensionnel et a dû produire un travail de réflexivité et de vigilance épistémologique permanent autour de problèmes théoriques et méthodologiques fondamentaux et généraux que toute recherche comparative rencontrera forcément et afin d'augmenter la rentabilité heuristique pour les recherches futures en sciences sociales comparatives européennes, nous avons développé une sorte d'ouvrage ouvert et cumulatif, permettant à d'autres équipes de reprendre cet instrument pour ses propres travaux, de l'augmenter et de l'améliorer et de parvenir de cette sorte à un début d'un grand chantier collectif à la disposition de la communauté scientifique européenne. D'abord conçu comme un instrument de travail pour la communication entre les chercheurs de nationalités et de langues différentes, le „glossaire“ est donc successivement devenu un élément central de notre projet de recherche.

De même, les travail statistique entrepris par un 2ème sous-groupe du projet est lui aussi conçu de façon analogue comme chantier ouvert à de futurs projets disposés à reprendre et poursuivre de telles pistes d'analyse comparative.

Enfin, une série d'études de terrains approfondies et plus fines portaient sur les dispositifs institutionnels aux différents niveaux nationaux ou même locaux. Ces études empiriques sous forme de «fieldwork ethnographique» visaient entre autres de mettre en lumière les représentations culturelles du phénomène de précarité des jeunes, du rapport social à cette question et des pratiques socio-politiques de son encadrement mises en place dans les quatre contextes nationaux respectifs. Une telle concentration sur les études cas ethnographiques non prévue au départ se nous est successivement imposée étant donné que certains pays-membres n'avaient pas développés de programmes centralisés et cohérents de lutte contre le chômage des jeunes comparables au programme allemand dit „Jump“ ou sa contrepartie française appelée „Emplois Jeunes“ et face à l'hétérogénéité extrême des réalisations nationales du programme européen il était inévitable de laisser aux équipes nationales une grande marge d'autonomie dans l'approche méthodologique de l'objet commun et dans la définition du terrain d'investigation respectif (cf. le chapitre relatif aux méthodes adoptées par les différentes équipes et les divers rapports dans l'annexe). La construction multi-dimensionnelle de notre approche de recherche caractérisée par une intégration de démarches quantitatives et qualitatives, macro-et micro-sociologiques, la coopération étroite avec le projet PENSOC et une construction commune de deux instruments d'analyse ainsi que la forte concentration sur des questions épistémologiques générales du comparatisme interculturel visait en même temps à fournir une contribution à un renouvellement des perspectives et des démarches de recherches pratiquées dans les comparaisons internationales trop souvent marquées par une utilisation spontanée de données statistiques agrégées selon des logiques «nationales» bien différentes on oubliant que «les données ne sont pas tout simplement «données» mais construites», comme l'a si bien dit Emile Durkheim il y a un siècle déjà, ou encore par une simple juxtaposition d'études monographiques nationales sans construction théorique transversale aucune.

Emergence d'un hybride politique: éléments pour une reconstruction socio-historique

A l'origine de la «stratégie européenne de l'emploi» le gouvernement français a eu un rôle décisif: pour beaucoup d'observateurs et de commentateurs, cette politique est même très largement d'origine française. Durant la campagne législative de 1997, le Parti socialiste français, notamment par l'intermédiaire de son premier secrétaire, Lionel Jospin, met en avant la nécessité d'un «gouvernement économique», c'est-à-dire d'une coordination des politiques économiques nationales, pour contrebalancer l'indépendance future de la Banque centrale européenne et sa politique orthodoxe en agissant de façon volontariste contre le chômage. Quelques mois après l'arrivée au pouvoir de la «gauche plurielle» en France, la mise en place de la «stratégie européenne de l'emploi», à la suite d'un «conseil européen extraordinaire sur l'emploi» tenu à Luxembourg en novembre 1997, semble marquer un tel tournant dans la construction de l'Europe sociale, laissée jusqu'alors au seul jeu des «acteurs sociaux» les plus légitimes, à quelques textes et directives encore peu appliquées, et aux «compétences nationales» conformément au principe de subsidiarité.

Malgré les apparences volontaristes, la «stratégie européenne de l'emploi» s'inscrit ainsi sans ambiguïté dans l'agenda néo-libéral européen. Elle marque moins un infléchissement qu'une accélération des pressions à la restriction des dépenses sociales et à la flexibilisation du marché du travail, deux moteurs de l'imposition des politiques néo-libérales, en Europe comme dans le reste du monde. Les sommets européens d'Amsterdam et de Luxembourg n'ont pas conduit à la création d'une ligne budgétaire «fédérale» spécifique. Ils se sont en fait concrétisés, comme on sait, par l'élaboration de «piliers» et de «lignes directrices», de «plans d'action nationaux pour l'emploi» (discutés dans chaque pays par l'Etat et les partenaires sociaux), accompagnés d'un dispositif global d'évaluation institutionnelle communautaire

visant à contrôler régulièrement la mise en œuvre des lignes directrices dans les pays de l'Union. Il s'est finalement plutôt agi de dessiner l'architecture d'une conception et d'une pratique européenne de la politique de l'emploi et plus largement de l'Etat social, en tentant de surmonter les différences nationales dans une sorte de synthèse orientée par la mise en évidence des «bonnes pratiques» et la transposition des «modèles de réussite» nationaux. Mais l'importation explicite de techniques d'évaluation d'origine managériale, le *benchmarking* de la politique de l'emploi, n'est évidemment pas le seul élément d'inspiration «néo-libérale» dans la stratégie européenne de l'emploi, même s'il joue un rôle important, qui va dans le sens d'une «économisation» généralisée de la politique publique à travers la prégnance de critères quantitatifs restrictifs et biaisés. La notion de «flexibilité» n'est pas reprise explicitement, notamment du fait des réticences françaises à employer un vocabulaire trop clairement associé aux politiques néo-libérales, mais la philosophie sociale qui l'accompagne est omniprésente au sein du pilier consacré à l'«adaptabilité» et de celui qui concerne l'«insertion professionnelle». Les notions d'«employabilité», d'«apprentissage tout au long de la vie», de «politique active de l'emploi», l'objectif de la «réduction des charges sociales sur les bas salaires» et le combat contre les «désincitations au travail» sont quelques unes des priorités constamment réaffirmées. L'«esprit d'entreprise» (deuxième axe) contrebalance la référence, plus social-démocrate, à l'«égalité des chances» (quatrième axe). La SEE peut ainsi être décrite comme une synthèse négociée de l'état des philosophies de la politique en matière d'emploi dans les pays de l'Union telles qu'elles se sont cristallisées, durant cette période, dans des institutions, des dispositifs, un lexique et des pratiques. Cette philosophie évolue peu entre 1997 et 2001 et conserve un caractère relativement hybride: issue d'une inflexion «volontariste» à l'échelle de l'Union, elle vise finalement surtout à construire un cadre de références communes à l'ensemble des partenaires à partir de situations nationales différenciées.

Le premier travail de la SEE a en fait consisté à *retraduire* dans la langue européenne les principes et les pratiques de leurs propres institutions et politiques en matière d'emploi.

Mais, loin de consister en une impulsion centrale très cohérente, les «piliers» et les «lignes directrices» sont plutôt le produit de négociations politico-administratives et de retraductions multiples du niveau national vers le niveau européen (et vice-versa). Leur fonction peut être décrite comme unificatrice et mobilisatrice à la fois, et c'est sans doute d'abord en ce sens qu'elles contribuent à la réalisation de l'agenda néo-libéral, faute de permettre la mise en œuvre réelle d'une politique commune de l'emploi.

Depuis 1997, les différents pays européens ont donc avancé, à des rythmes très divers et selon des modalités elles-mêmes différenciées, dans la construction de ce que l'on peut appeler un *Etat social-libéral européen*. Celui-ci est relativement distinct de l'Etat pénal-libéral américain tel qu'il est décrit par Loïc Wacquant, même s'il lui emprunte plusieurs traits. En ce sens, il correspond assez bien à l'idée de «troisième voie» chère à Tony Blair. Cet hybride politico-économique s'organise autour de plusieurs caractéristiques:

- Le niveau relativement élevé des dépenses sociales (en valeur absolue et en comparaison avec le reste du monde), qui s'accompagne du ralentissement de leur progression, voire de leur stabilisation sous la pression des contraintes budgétaires. Les coupes dans les budgets sociaux sont, dans l'ensemble, plus limitées en Europe que dans le cas américain et les acteurs politiques s'en félicitent d'ailleurs explicitement en insistant sur l'exception européenne en matière de «capitalisme social».
- La déréglementation du marché du travail et le développement des systèmes d'incitation au travail (par opposition à l'inactivité). Elle est «encadrée» par le rôle plus important des «partenaires sociaux», qui accompagnent le mouvement voire l'accélèrent dans certains cas.

- L'activation des dépenses sociales accompagnant le développement des incitations au travail et la fabrication d'*habitus* flexibles associés au nouvel état du marché du travail. Ces transformations sont associées à la croissance d'un marché de l'insertion, largement public et para-public, où s'épanouit la rhétorique managériale en dépit de la résistance de nombreux acteurs de «terrain».
- La mise en place d'une politique sociale et pénale intégrée, visant au contrôle des populations dans un contexte d'insécurité économique et sociale accrue. Une grande partie des nouveaux emplois publics créés en France ou en Belgique ont pour objectif l'accroissement des procédures de contrôle social. La SEE vise, finalement, à construire politiquement un marché du travail conforme à ce que représente, sous une forme idéalisée, la théorie néo-classique.
 - Des acteurs *individualisés*: par leur parcours de formation, leur «capacité d'insertion», leur expérience professionnelle. L'idée de salarié-entrepreneur sous-jacente à cette nouvelle conception de capital humain retraduit de façon particulièrement pertinente cette idée de l'individualisation.
 - Des acteurs *évalués* par des mécanismes à la fois institutionnels et marchands.
 - Des acteurs qui restent disponibles sur le *marché du travail* et cherchent activement un emploi lorsqu'ils sont touchés par le chômage. Il va sans dire que l'idée de «workfare» avancée de façon plus ou moins euphémisée par les promoteurs de la 3ème voie du social-libéralisme européen continue à sa façon à renforcer cette tendance.
 - Des acteurs *flexibilisés* aptes à changer de position dans l'entreprise et sur le marché du travail en fonction de l'état de ceux-ci et capables d'augmenter l'attractivité de leur valeur marchande à travers un investissement biographique permanent de «life-long learning».

Ces caractéristiques du «salarié» tel que se le représentent une part importante des économistes néo-classiques sont en fait le produit d'un travail politique intense, dont la SEE n'est que la forme rationalisée au niveau de l'Union européenne. Cette conception néo-libérale du marché du travail est doublement «encastrée» dans les rapports politiques : produit d'une négociation politique transnationale et transpartisane, elle est aussi le résultat d'une hybridation politico-idéologique.

Loin de chercher ainsi à lutter contre la «précarité» des jeunes (catégorie qui n'a, à ce jour, pas été constituée comme telle dans l'espace européen encore moins qu'au niveau national), la stratégie européenne de l'emploi fournit surtout un cadre visant à promouvoir de façon structurelle la *flexibilisation* du marché du travail, qui a pour but de conduire les jeunes à intérioriser les conditions d'accès à l'emploi d'un marché du travail fortement dérégulé: cette double dimension libérale et contraignante (voire punitive) caractérise bien un *Etat social-libéral*, qui conjugue un niveau relativement élevé de dépenses sociales (tout en délégitimant les recettes fiscales au nom de leur caractère «désincitatif») et la fabrication sous contrainte d'*habitus* ajustés au marché du travail dérégulé.