

FICHES CONCOURS

QUESTIONS DE SOCIETE

Y a-t-il une politique de la jeunesse ?

Avril 2019



Portrait d'un jeune homme, Raphaël

Les jeunes ne sont pas les oubliés des politiques publiques : de très nombreuses dispositions les concernent, dans la politique de l'éducation au premier chef (même si l'on ne retient que les mesures spécifiques, telles celles destinées à faciliter les parcours) et, de plus en plus, dans la politique de lutte pour l'insertion. Le ministère de l'Education nationale est également celui « de la jeunesse » et il existe des Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale : mais il est vrai que l'on peine à comprendre ce qu'elles font pour les jeunes, sauf à les renseigner sur le service civique, une des rares mesures générales qui les concernent dans leur ensemble. Les missions locales, associations présidées par des élus et qui participent au service public, sont mieux identifiées dans leurs actions d'orientation et l'aide à l'insertion des jeunes (elles leur apportent parfois de l'aide également pour le logement ou la santé). Pour autant, malgré la multiplicité des dispositions, l'on peine à se convaincre qu'il existe une politique de la jeunesse au sens global du terme. C'est sans doute lié à l'ampleur des difficultés rencontrées par les jeunes, que les mesures prises ne parviennent pas à endiguer.

Des données globalement peu favorables

Dans le domaine de l'emploi, les bilans mettent l'accent sur le chômage des jeunes et la place qu'ils occupent dans les « formes particulières d'emploi » que sont les CDD ou l'intérim, en tout cas les contrats courts.

Ainsi, en 2018, le taux de chômage d'ensemble atteint 9,3 % et celui des jeunes de 15-24 ans 20,8 %. De même, cette année-là, les CDD et l'intérim représentent 13,5 % des contrats de travail de l'ensemble des salariés mais 53 % des jeunes sont en CDD ou intérim. Toutefois, la césure de 24 ans utilisée en l'occurrence met trop en exergue la situation des jeunes les moins diplômés. En mesurant la situation en fonction du délai écoulé après la sortie de formation initiale, le taux de chômage des actifs sortis de formation initiale de 1 à 4 ans auparavant

atteignait, en 2016, 19,8 % (contre 8 % pour l'ensemble de ceux qui avaient terminé leurs études depuis plus de 10 ans) mais variait de 11 % pour les diplômés du supérieur à 52,4 % pour les sans diplômes, en passant par un taux de 25,5 % pour les titulaires d'un CAP, brevet professionnel ou baccalauréat. De même, la part des contrats courts varie selon le diplôme (de 28 % à 57,5 %).

La situation professionnelle des jeunes est très sensible à la conjoncture : de 2006 à 2008, en période favorable, le taux de chômage des jeunes a baissé bien davantage que celui des autres actifs (en 2018, de même, la baisse du chômage globale a été de - 0,3 point mais de 1,5 point pour les jeunes de moins de 25 ans) mais il a augmenté bien davantage avec la crise. Plus structurellement, l'écart de chômage selon le diplôme s'est accru depuis 2003 et les parcours d'insertion se sont dégradés depuis les années 90, avec un net recul des parcours rapides vers des CDI et le maintien de parcours durables en CDD¹.

Les jeunes subissent donc indéniablement une pénalisation à l'entrée dans la vie professionnelle mais son ampleur est très contrastée selon leur niveau de formation. Il est donc difficile sur ce sujet de parler des jeunes comme d'un ensemble homogène.

Les comparaisons internationales ne sont guère à l'avantage de la France : en France, en 2016², le taux d'activité des jeunes de 15 à 29 ans est faible (53,4 %, addition d'un taux de 36,9 % jusqu'à 24 ans et de 85,4 % ensuite), 3 points inférieurs à la moyenne de l'UE. La part de chômeurs y est plus forte (9,9 % contre 8,3 %). Quant à la part de NEET (personnes de 15-29 ans qui ne sont ni en emploi ni en études ni en formation), elle est légèrement supérieure (14,4 % contre 14,2 %) mais très élevée sur la tranche d'âge 25-29 ans (19,2 %). Il est vrai que les moyennes dans l'Union agrègent des situations très favorables (l'Allemagne avec un taux d'activité de 62,1 % pour la classe d'âge, un chômage de 3,8 % et un taux de NEET de 8,8 %) et des situations beaucoup plus graves (la Grèce, avec un taux d'activité de 46,4 %, un chômage à 17,8 % et un taux de NEET à 22,2 %).

Dans ces conditions, **la pauvreté frappe les jeunes** et plutôt durement : 19,7 % des jeunes de 18 à 29 ans vivent sous le seuil de pauvreté (14 % pour le pays), la pauvreté décroissant ensuite avec l'âge, 13,1 % après 30 ans puis 11,3 % pour les 50-64 ans et moins encore ensuite. Les jeunes non diplômés subissent en fait une forme particulière de pauvreté, qui tient de la précarité et de l'incertitude des revenus liées aux contrats courts : cette situation entraîne une distanciation du jeune par rapport à l'entreprise et au travail (il ne bénéficie pas de l'effort de formation de l'entreprise et n'y est pas intégré) et des difficultés de tous ordres dans la vie quotidienne, accès au crédit et au logement notamment, malgré l'institution, en ce dernier domaine d'une caution fournie par « Action-logement » aux moins de 30 ans³, qui peut prendre en charge jusqu'à 3 ans d'impayés de loyer que le locataire devra ensuite rembourser.

Paradoxalement pourtant, **le niveau de formation initiale a beaucoup progressé** avec les générations et les jeunes sont plus diplômés que leurs aînés : en 1985, 29 % d'une génération obtenait le baccalauréat, pourcentage qui monte à 79 % en 2017. Aujourd'hui, si l'on compare les 25-34 ans et les 55-64 ans, 30 % des premiers ont un diplôme supérieur à bac + 2 et 12 %

¹ Insee, Formations et emplois, avril 2018, « en 20 ans des parcours d'insertion dégradés ».

² Insee, formations en emploi, 2018

³ La garantie peut bénéficier aux plus de 30 ans à condition qu'ils soient salariés

chez les plus âgés. Les plus jeunes ne sont que 14 % à n'avoir aucun diplôme et les seconds 33%. Reste que c'est l'importance des non-diplômés chez les jeunes qui explique en partie la situation de l'emploi des jeunes.

L'augmentation du niveau de diplômes a nécessairement eu des conséquences positives, ne serait-ce que parce qu'elle répond à des exigences d'un emploi de plus en plus qualifié. Pour autant, Le Cereq a étudié l'évolution du **risque de déclassement des jeunes diplômés**⁴, c'est-à-dire l'absence de correspondance entre le niveau du diplôme obtenu et la qualification de l'emploi occupé. Sur les générations étudiées (1992, 1998, 2004, 2010), il constate que, cinq années après la sortie du système éducatif, le déclassement a augmenté, de 11 % pour la génération 1992 à 17 % pour celle de 2010, davantage pour les diplômés du supérieur (de 20 à 28 %). La Dares⁵ quant à elle explique le phénomène par l'évolution globale des qualifications : celle de la population ayant augmenté plus vite que celle des emplois, les générations plus jeunes occupent, à mêmes niveaux de diplôme, des emplois moins qualifiés que leurs aînés. Pour autant, pas plus que devant le chômage, les jeunes ne sont pas égaux devant le risque de déclassement : celui-ci est lié au sexe, au type de diplômes et surtout à la classe sociale d'origine...⁶

Des mesures diverses ou une politique de la jeunesse ?

Si l'on tente de recenser les mesures qui ont concerné spécifiquement les jeunes depuis quelques années, l'on trouve, **dans le domaine de l'éducation** :

- Une politique (réussie) de diminution des sorties précoces du système scolaire, indicateur suivi par l'Union européenne qui a fixé, à horizon 2020, un objectif de moins de 10 % : la proportion des jeunes âgés de 18 à 24 ans qui n'ont pas terminé avec succès un enseignement secondaire de second cycle (ils n'ont ni le bac, ni le BEP, ni le CAP et qui n'ont pas suivi de formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête) est passée en France de 11,2 % en 2006 à 8,9 % en 2017. La loi du 24 novembre 2009 affirme le principe du repérage des « décrocheurs » et la loi de refondation de l'école du 8 juillet 2013 crée un droit à une formation complémentaire ou à reprise d'étude selon le cas. Les établissements ont été sensibilisés, des formations du personnel éducatif ont eu lieu, des réseaux d'acteurs se sont créés pour envisager des collaborations et des solutions de « raccrochage » ont été proposées⁷.
- Dans le domaine de l'enseignement supérieur, la mise en place de Parcoursup, logiciel de traitement des demandes d'affectation dans les établissements, a marqué un changement décisif : les établissements ont élaboré des « attendus » (souvent, il est vrai, très généraux) et des critères de sélection, parfois élaboré des parcours de formation spécifique pour accueillir un jeune sous conditions, clarifié en tout cas leurs

⁴ 20 ans d'insertion professionnelle des jeunes, entre permanences et évolutions, Cereq, 2018

⁵ Dares analyses, janvier 2017, Comment ont évolué les métiers en France depuis 30 ans ?

⁶ Déclassements et reclassements selon le diplôme et l'origine sociale, Cereq, 2017

⁷ Il existe de plus divers types d'établissement qui accueillent les jeunes de plus de 18 ans et de moins de 26 ans désireux de reprendre des études : écoles de la deuxième chance, micro-lycées, lycées de la nouvelle chance, EPIDES (établissements pour l'insertion dans l'emploi, en internat). Leurs méthodes sont spécifiques et les résultats sont bons.

choix. L'objectif affiché est d'améliorer l'orientation pour limiter l'échec, ce qui se traduit en pratique par une sélection traditionnelle sur critères de réussite scolaire et de réputation de l'établissement secondaire, même si, opérée parfois sur des algorithmes douteux, la sélection frôle à certains endroits la discrimination.

- La mobilisation n'a pas été du tout identique pour répondre au diagnostic de l'enquête Pisa (« Program for International Student Assessment »), enquête internationale réalisée par l'OCDE tous les 3 ans, depuis 2000, sur les acquis des élèves de 15 ou 16 ans. La France n'obtient pas de bons résultats, avec de fortes inégalités entre les forts et les faibles (les pourcentages des élèves nettement au-dessus mais aussi nettement en dessous du niveau attendu sont élevés et ces résultats sont corrélés avec le niveau socio-économique des familles ou avec leur origine). L'Education nationale apparaît ainsi incapable de contrebalancer les conséquences des différences socioéconomiques et de faire progresser les élèves les plus faibles. Compte tenu de ces constats, l'on aurait pu s'attendre à une mobilisation du monde éducatif pour corriger ces défaillances. Il n'en a rien été, de même que les rapports sévères sur l'Education prioritaire (EP), tel celui du CNESECO, Conseil national d'évaluation du système scolaire, en 2016⁸, n'ont guère eu d'écho. Aucune des préconisations de l'OCDE pour améliorer la situation (soutien très accentué aux établissements accueillant des jeunes défavorisés, revalorisation du statut des enseignants, amélioration de leur formation professionnelle, évolution des méthodes pédagogiques, autonomie des établissements, priorité au primaire et professionnalisation de l'enseignement professionnel) n'a été pleinement suivie d'effet, si l'on met à part les mesures assez limitées en faveur de l'enseignement prioritaire en 2016 et le dédoublement des CP plus récemment. La situation est d'autant plus préoccupante que les difficultés ne se limitent pas à l'EP, une proportion importante d'enfants modestes ou très modestes (les ¾ selon certaines études⁹) étant scolarisée en dehors de l'EP.

Au-delà de l'évaluation des acquis scolaires, l'enquête PISA révèle que les élèves français ont un sentiment d'appartenance à l'école moins élevé que la moyenne de l'OCDE (45 % contre 71 %) et ils sont un peu plus nombreux à se plaindre de traitements injustes de leurs enseignants. Ce constat a été repris et amplifié en 2018 par une note du CAE¹⁰ (Conseil d'analyse économique) : il met en lumière un manque de confiance en soi des élèves, auquel fait écho le constat, en entreprise, de pratiques hiérarchiques très formelles et d'une autorité descendante. Convaincu que brider les initiatives et saper la confiance en soi est un obstacle à la réussite, la note plaide pour d'autres méthodes pédagogiques, pour encourager davantage la coopération, la confiance dans ses propres capacités, l'innovation, la volonté de résolution des problèmes et la persévérance, enfin le sentiment d'appartenance (personnalisation de l'enseignement, soutien sans notation ni jugement, incitation au travail coopératif). Là non plus, il n'y a pas eu d'écho, de tels changements étant, il est vrai, difficiles à mettre en œuvre.

⁸ Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités sociales et migratoires ?

⁹ Centre d'Observation de la société, 29 avril 2019

¹⁰ Confiance, coopération et autonomie, Pour une école du XXI^e siècle, Conseil d'analyse économique, octobre 2018

Dans le domaine de l'insertion professionnelle et de l'emploi, les efforts sont notables tout en restant, eux aussi, ambivalents :

- La politique des emplois aidés d'insertion, souvent (mais pas toujours) réservés aux jeunes, a été renouvelée (l'on pourrait dire abandonnée) en 2018 : ces emplois, très majoritairement offerts en secteur non marchand, sans formation obligatoire, n'offraient pas, selon toutes les évaluations, un marche-pied pour l'emploi durable. Ils ont été remplacés par des emplois aidés plus exigeants (« parcours emploi compétences »), sachant que les jeunes, sans être exclus du dispositif, devraient être désormais orientés prioritairement vers des dispositifs longs de formation en alternance.
- De fait, l'Etat a défini pour 2018-2022 un « Plan d'investissement dans les compétences » de 15 Mds, qu'il finance avec les entreprises et qui vise notamment à former 2 millions de jeunes et de demandeurs d'emploi peu qualifiés. La mise en œuvre du Plan s'effectuera en concertation avec les régions, dans le cadre de Pactes régionaux. Le bilan permettra de mesurer si le plan a donné une seconde chance effective aux jeunes sortis de l'école sans formation.
- Par ailleurs, la loi du 5 septembre 2018 (avenir professionnel) a réformé l'apprentissage, avec la volonté affirmée d'augmenter le caractère professionnalisant des formations, la réactivité du dispositif et le nombre des apprentis : l'ouverture des CFA obéit à des procédures souples, ils sont financés au contrat (à la fréquentation), et doivent obtenir une certification qualité. Ce sont les branches professionnelles qui définissent formations et diplômes. L'employeur bénéficie d'une aide forfaitaire qui fusionne les aides précédentes. L'âge d'entrée en apprentissage est reculé, le salaire de l'apprenti est amélioré et les conditions de réorientation assouplies.
- Pour les jeunes en grande difficulté (des NEET en précarité financière), une « Garantie jeunes » a été mise en place à titre expérimental en 2013, étendue ensuite par la loi travail de 2016 à tous les jeunes qui remplissaient les conditions. La mesure (qui a bénéficié depuis l'origine à 229 000 jeunes) permet de toucher en moyenne 354 €/mois pendant 11 mois tout en bénéficiant d'une formation et d'un accompagnement intensif vers l'emploi. Le plan pauvreté 2018 prévoit de l'étendre à 100 000 jeunes supplémentaires. L'évaluation de la mesure a montré son efficacité (11 mois après l'entrée, le bilan estime à 10 points le gain des personnes en emploi, 29 % des bénéficiaires sont déjà en emploi 8 mois après l'entrée et 41 % 19 mois après). Mais elle ne s'adresse qu'à un public très spécifique.

Cependant, les choix politiques s'en sont tenus là, **excluant les jeunes du bénéfice du RMI puis du RSA**, au motif qu'ils risquaient ainsi de s'installer dans l'assistance, ce qui témoigne d'une vision dépréciative (et sans doute inexacte) de l'impact de la prestation. En 2010, la loi de finances n'a ouvert le RSA aux jeunes qu'à des conditions si restrictives de travail préalable que la mesure n'a pas eu d'impact. Le rapport Sirugue de 2016 (Repenser les minima sociaux) préconise, malgré le coût d'une telle mesure, de permettre aux jeunes de 18 ans de toucher le RSA pour lutter efficacement contre la pauvreté. Il n'a pas été suivi d'effet, même si l'OCDE

appuie cette proposition en l'assortissant d'une recommandation d'accompagnement très personnalisé.

A noter cependant que les jeunes actifs peuvent bénéficier pleinement de la prime d'activité, dès 18 ans, prestation qui vient compléter un revenu du travail insuffisant : cette disposition explique, pour une part, le grand succès de la mesure.

Les éclairages donnés par une étude du CESE (Conseil économique, social et environnemental)¹¹ sur une population particulière, les jeunes sortants de l'ASE (Aide sociale à l'enfance) illustre bien l'ambiguïté des politiques : alors que les textes sur la protection de l'enfance (jusqu'à 18 ans) sont précis, exigeants et mobilisent plusieurs administrations (la Justice et les services départementaux), le CESE note que nombre de jeunes recueillis par l'ASE et qui ne bénéficient pas du « contrat jeune majeur » prévu par les textes (de manière facultative, il est vrai) sont purement et simplement mis à la rue à 18 ans : le contrat étant le plus souvent accordé « pour poursuite d'études », les jeunes déscolarisés en sont exclus. Le rapport déplore alors l'extrême précarité auquel ils sont exposés (35 % des SDF de 18 à 24 ans sont d'anciens de l'ASE) et le gaspillage que représente une prise en charge coûteuse qui se termine par une mise à la rue.

La politique à l'égard de la jeunesse est à cette image : parce qu'elle est incomplète et de ce fait pas pleinement cohérente, les efforts faits n'apportent pas les résultats que l'on pourrait en attendre.

Quelques mesures plus larges : les éléments d'une « vraie » politique de la jeunesse ?

L'on peut citer *Erasmus*, programme européen d'échange entre les universités et les établissements scolaires (qui profite cependant essentiellement aux étudiants) ; d'une manière bien plus modeste, le Pass culture en cours d'expérimentation en 2019 (qui offrira sans doute aux jeunes de 18 ans 500€ à dépenses en biens « culturels » ou sorties) ; enfin le dispositif du *Service civique*.

Celui-ci a été institué en 2010 mais il a succédé alors à un système proche, le service civil, créé en 2006 après les émeutes de 2005 dans les banlieues. Le service civique confie à des jeunes volontaires de 16 à 25 ans une mission temporaire de 6 à 12 mois (portant sur les domaines éducatif, environnemental, scientifique, social, humanitaire...) auprès de personnes morales sans but lucratif agréées par une Agence (Agence du service civique). Les missions durent en moyenne 7 mois. Les volontaires touchent une indemnité de l'Etat (473€ + une indemnité pour frais de 107€). Il ne s'agit pas d'un emploi mais d'une mission : le volontaire n'est pas subordonné à l'organisme qui l'accueille et il ne doit pas remplir les missions courantes de l'organisme : la mission doit apporter une valeur ajoutée.

En 2014, le nombre de volontaires a atteint 35 000. Après les attentats de janvier 2015 en France, la décision a été prise de relancer la mesure pour favoriser l'engagement des jeunes et des actions de solidarité et de « lien social ». Il a alors été annoncé que tout jeune qui le

¹¹ « Prévenir les ruptures dans les parcours de protection de l'enfance » CESE, juin 2018

demanderait devrait pouvoir effectuer ce service civique. Le nombre de bénéficiaires a augmenté : 123 000 en 2017 et 140 000 en 2018. L'objectif un temps évoqué de l'accueil de la moitié d'une classe d'âge, soit 350 000 jeunes, apparaît cependant difficile à atteindre. Nombre de pays européens ont des dispositifs proches voire quasiment identiques, Allemagne, Grande-Bretagne, Italie...

Le succès du service civique s'explique par l'autonomie laissée aux jeunes, qui bénéficient d'un tutorat mais doivent construire leur projet. Il ne s'agit pas d'un « service militaire bis » ou d'un bénévolat simple au service des autres. C'est davantage : certes, la logique est « institutionnelle » (le service civique est formalisé, encadré) mais les jeunes bénéficient d'une forme d'émancipation et d'apprentissage de l'autonomie.

Il semble acquis désormais que le service civique s'articulera avec le futur service national universel : celui-ci comportera une première période d'un mois environ puis ouvrira sur la possibilité d'un engagement de 3 mois au moins, soit dans le domaine de la défense et de la sécurité, soit dans celui de l'accompagnement des personnes.

Que resterait-il à faire ?

Certaines pistes ont été évoquées ci-dessus : donner le RSA sous condition d'accompagnement intensif vers l'insertion professionnelle, diminuer le nombre des jeunes sortant du système éducatif sans diplômes, veiller en tout état de cause à ce qu'ils bénéficient d'une seconde chance, organiser les transitions entre l'enfance et l'âge adulte pour les jeunes de l'Aide sociale à l'enfance, enfin, changer les méthodes pédagogiques pour redonner confiance aux jeunes. Au-delà, un rapport du CESE sur la politique de la jeunesse¹², qui reprend une grande part de ces suggestions, insiste sur la nécessité d'améliorer l'information sur les droits et de simplifier les guichets : il propose ainsi un « service public de l'information, de l'orientation et de l'accompagnement des jeunes » réussissant, sous l'égide de la Région, tous les services et associations compétents, avec un « R-V de droits » systématique vers 18 ans.

Peut-on aller plus loin et prévoir, comme au Danemark ou dans d'autres pays scandinaves, une allocation d'autonomie servie à tous ? L'on en connaît les bienfaits : les jeunes adultes « décohabitent » bien plus tôt (vers 20 ans) et leur apprentissage de l'autonomie n'est plus guidé par la famille mais personnel. Surtout, le système est beaucoup plus égalitaire socialement. Soyons réalistes : nous n'en avons pas les moyens.

Il faudrait pour autant suivre le mauvais signal que donnent en France les statistiques de cohabitation : depuis 2000, la part des jeunes de 18 à 29 ans qui habitent chez leurs parents augmente à nouveau (46,1 % contre 44,7 %) et, surtout, elle est beaucoup trop élevée, surtout pour la tranche 25-29 ans (20,5 %). Ce constat, révélateur de précarité, induit tensions et frustrations : trop souvent, les jeunes peinent à construire leur vie.

¹² Arrêtons de les mettre dans des cases, CESE, 2018