

## Comment l'Etat social peut-il promouvoir l'accès à l'indépendance des jeunes ? Etat des lieux européens.

Contribution France Stratégie – Jeunesse, vieillissement : quelles politiques ?

### Tom Chevalier

ATER à Paris II – Panthéon-Assas

Chercheur associé au CEE et au LIEPP, Sciences Po

[Tom.chevalier@sciencespo.fr](mailto:Tom.chevalier@sciencespo.fr)

L'Etat social peut intervenir de deux façons différentes pour promouvoir l'indépendance des jeunes, i.e. leur accès à des ressources financières – ce que nous avons appelé ailleurs leur « citoyenneté socioéconomique ». D'un côté, l'Etat peut délivrer une aide publique aux jeunes, et il s'agit de l'enjeu de « citoyenneté sociale. De l'autre côté, il peut promouvoir l'accès à l'emploi des jeunes en facilitant leur entrée sur le marché du travail. Il s'agit alors de l'enjeu de « citoyenneté économique ».

En ce qui concerne la citoyenneté sociale, deux figures de citoyenneté peuvent être accessibles pour les jeunes (voir tableau 1). D'un côté, la citoyenneté sociale des jeunes peut être *familialisée* : la jeunesse est considérée comme une extension de l'enfance, et par conséquent les jeunes sont traités institutionnellement comme des enfants : les parents sont toujours censés les prendre en charge, ce qui signifie que les prestations sont le plus souvent dirigées vers eux et non vers les jeunes, qui conservent donc un statut d'enfant à charge dans la protection sociale. Les limites d'âge pour accéder aux prestations sont relativement tardives, le plus souvent au-delà de 20 ans. Et dans la mesure où un enfant est censé être en éducation, les étudiants, e.g. les jeunes toujours en éducation, sont soutenus principalement via les dispositifs de la politique familiale (allocations familiales et aides fiscales aux familles), ou des bourses qui dépendent du revenu de leurs parents. Reflétant le principe de subsidiarité, on trouve une telle citoyenneté sociale dans les pays renvoyant au régime de protection sociale dit « Bismarckien ».

Tableau 1 : les deux figures de la citoyenneté sociale des jeunes

	<b>Familialisation</b>	<b>Individualisation</b>
<b>Obligations alimentaires envers les jeunes adultes</b>	Oui	Non
<b>Limites d'âge</b>	Tardives (souvent après 20 ans)	Précoces (souvent avant 20 ans)
<b>Type d'aide aux étudiants</b>	Politique familiale	Bourses et/ou prêts
<b>Soutien aux étudiants (bourses et prêts)</b>	Limité, et dépendant du revenu des parents	Important, et indépendant du revenu des parents

D'un autre côté, dans les Etats « Beveridgiens », la citoyenneté sociale des jeunes est *individualisée*. Les jeunes sont alors considérés comme des adultes, et non plus comme des enfants, dès l'âge de fin de scolarité obligatoire ou de majorité civile. Les limites d'âge pour accéder aux prestations sont donc relativement précoces, avant 20 ans. Puisque les jeunes ne sont plus considérés comme des enfants, même quand ils poursuivent des études, la politique familiale n'est pas mobilisée

pour aider les étudiants, qui perçoivent en revanche des aides (bourses et prêts) indépendantes du revenu des parents.

En ce qui concerne la citoyenneté économique, là encore deux stratégies sont en présence (tableau 2). La première est *inclusive* dans le sens où des compétences, centrales pour l'entrée des jeunes sur le marché du travail, sont distribuées à tous les jeunes. L'objectif de cette stratégie est que chaque jeune soit en possession d'un certain nombre de compétences lui permettant de s'insérer convenablement sur le marché du travail. Afin d'aider les jeunes à obtenir un emploi, l'accent est donc mis sur la formation (*learn-first*) avant tout. Le mode d'intervention de l'Etat se focalise sur l'offre de travail, notamment en adoptant des politiques de l'emploi censées développer le capital humain, et notamment la formation, des jeunes travailleurs. Enfin, la formation professionnelle est principalement dirigée vers les jeunes les moins qualifiés, afin que ceux-ci puissent accéder aux compétences qu'ils n'ont pas obtenues en formation initiale, nécessaires pour entrer sur le marché du travail. La politique de l'emploi délivre ainsi une deuxième chance, en cherchant à compenser les failles du système éducatif, par exemple via les dispositifs de garanties jeunesse.

Tableau 2 : les deux figures de la citoyenneté économique des jeunes

	<b>Stratégie inclusive</b>	<b>Stratégie sélective</b>
<b>Logique de distribution des compétences dans le système éducatif</b>	Pour tous	Pour une élite
<b>Objectif prioritaire de la stratégie</b>	Développer l'accès à la formation ( <i>learn-first</i> )	Développer l'accès à l'emploi ( <i>work-first</i> )
<b>Mode d'intervention</b>	Politique centrée sur l'offre de travail	Politique centrée sur la demande de travail
<b>Fonction de la politique de l'emploi</b>	Investissement important dans le capital humain ; donner une deuxième chance aux peu qualifiés	Faible investissement dans le capital humain ; développer des emplois atypiques pour les peu qualifiés et/ou baisse du coût du travail des jeunes

La seconde stratégie est *sélective* dans la mesure où elle est élitiste, et réserve ainsi les compétences à une partie de la jeunesse. Ainsi, pour les jeunes peu qualifiés en difficulté sur le marché du travail, l'objectif prioritaire est avant tout de favoriser leur accès à l'emploi, quel qu'il soit, et non pas de développer leur formation. C'est donc une politique centrée sur la demande de travail qui est privilégiée, notamment en abaissant le coût du travail des jeunes (via des salaires minimum plus faibles ou des exonérations de cotisations sociales) ou en développant des emplois atypiques pour les jeunes. La politique de l'emploi ici ne compense pas ici les failles du système éducatif, mais au contraire les renforce.

En croisant ces deux dimensions, on obtient une typologie composée de quatre régimes de citoyenneté socioéconomique des jeunes (tableau 3). Le premier régime, que nous avons appelé « citoyenneté encadrée », renvoie au croisement entre une citoyenneté sociale familiarisée et une citoyenneté économique inclusive. Cette citoyenneté est dite « encadrée » dans la mesure où les

jeunes restent dépendants de leur famille et où le système d'apprentissage structure fortement l'entrée dans la vie active : la communauté, à la fois familiale et professionnelle, encadre l'accès du jeune à l'indépendance. Le deuxième type, la « citoyenneté habilitante », croise une citoyenneté sociale individualisée et une citoyenneté économique inclusive. Elle est « habilitante » dans la mesure où elle vise à émanciper le plus tôt possible les jeunes en lui en donnant les moyens, que ce soit en termes financiers ou en termes de formation. Les troisième et quatrième types renvoient à une citoyenneté économique sélective, mais tandis que la « citoyenneté refusée » renvoie à une citoyenneté sociale familialisée, la « citoyenneté de seconde classe » correspond à une citoyenneté sociale individualisée. La citoyenneté est dite « refusée » quand ni la citoyenneté sociale ni la citoyenneté économique ne permet une indépendance synonyme de vie adulte : les jeunes sont ici des enfants avant tout. La citoyenneté est enfin dite « de seconde classe » lorsque les jeunes sont considérés comme des adultes, mais que les dispositifs auxquels ils peuvent prétendre ne sont pas de la même nature ou de la même qualité que ceux auxquels peuvent prétendre les autres adultes.

Tableau 3 : les régimes de citoyennetés socioéconomiques des jeunes en Europe

	<b>Citoyenneté sociale</b>	<b>Familialisation</b>	<b>Individualisation</b>
<b>Citoyenneté économique</b>			
<b>Stratégie inclusive</b>		<i><b>Citoyenneté encadrée</b></i> Ex : Allemagne, Autriche	<i><b>Citoyenneté habilitante</b></i> Ex : Suède, Danemark, Finlande, Pays-Bas
<b>Stratégie sélective</b>		<i><b>Citoyenneté refusée</b></i> Ex : France, Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Luxembourg, Belgique	<i><b>Citoyenneté de seconde classe</b></i> Ex : Royaume-Uni, Irlande

### Où placer la France ?

Le système éducatif français se distingue par la logique élitiste qui est la sienne, et qui provoque de fortes inégalités ainsi que des taux de décrochage scolaire importants. Ce sont les jeunes peu qualifiés qui ensuite se retrouvent en difficulté sur le marché du travail, d'où des taux NEET importants.

L'intervention de l'Etat social pour aider ces jeunes à obtenir un emploi (notamment la « politique d'insertion professionnelle des jeunes ») cherche moins à les former pour accroître leur productivité et améliorer leur employabilité, qu'à abaisser leur coût du travail pour contourner ce qui est apparu comme une barrière à l'embauche. Depuis les Pactes pour l'emploi de 1977, l'Etat a notamment multiplié les exonérations de cotisations sociales pour les entreprises embauchant des jeunes, puis à partir des années 1990 a promu des emplois aidés dans le secteur public et parapublic, des « emplois jeunes » aux « emplois d'avenir » actuels. Cette intervention s'est ainsi focalisée sur la demande de travail, notamment en développant des emplois atypiques, dans les secteurs marchand et non-marchand. Certes, la formation professionnelle représente une part importante de cette politique d'insertion, notamment via l'apprentissage, mais elle bénéficie

de plus en plus non pas à ces jeunes peu qualifiés en difficulté sur le marché du travail, mais aux jeunes diplômés de l'enseignement supérieur, reflétant cette logique qui tend à ne fournir des compétences qu'à une partie des jeunes.

La citoyenneté sociale des jeunes est fortement familialisée en France. Des obligations alimentaires pour les parents envers leur enfant majeur sont présentes dans le Code civil français, tant que l'enfant n'est pas indépendant économiquement, qu'il soit en éducation ou dans le besoin. De plus, les limites d'âge pour accéder aux prestations sociales sont relativement tardives : 20 ans pour bénéficier des allocations familiales, 21 ans pour bénéficier de la demi-part supplémentaire au titre de l'impôt sur le revenu (25 ans si dans l'enseignement supérieur), 25 ans pour pouvoir bénéficier du revenu minimum<sup>1</sup>.

Cette familialisation se retrouve dans les aides aux étudiants. Non seulement plusieurs aides fiscales sont disponibles pour les parents ayant un enfant majeur dans l'enseignement supérieur (on peut aussi mentionner la réduction d'impôt forfaitaire pour frais de scolarité), mais les bourses délivrées aux étudiants dépendent du revenu des parents. Seules les allocations logement sont individualisées et nuancent donc cette familialisation en étant ouverte à tous les individus à partir de 18 ans, y compris les étudiants.

La citoyenneté est ainsi « refusée » en France. Non seulement le statut d'adulte leur est refusé par le système de protection sociale, qui les considère comme des « grands enfants » ou des « mineurs sociaux », mais le système éducatif ne permet pas à une part importante de la jeunesse d'acquérir les compétences qui leur permettraient d'accéder à un emploi de qualité, et donc à l'autonomie, sans que la politique de l'emploi ne compense ces lacunes. Il est toutefois possible d'identifier l'introduction de logiques différentes lors de réformes récentes, notamment avec la « garantie jeunes ». Ce dispositif, dont l'origine se trouve dans les pays nordiques, illustre à la fois une familialisation de la citoyenneté sociale, puisqu'on peut bénéficier de cette aide à partir de 18 ans, et une citoyenneté économique inclusive, puisqu'elle est censée donner une deuxième chance aux jeunes peu qualifiés en investissant dans leur capital humain. Pour déterminer si ce dispositif incite à un changement en direction du régime de citoyenneté habilitante, 3 enjeux sont cruciaux : les critères d'accès à ce dispositif, le contenu de l'accompagnement et sa teneur en formation, et sa cohérence avec les autres dispositifs d'aides publiques et de politiques de l'emploi, à la fois via son pilotage et l'implication et la coordination des différents acteurs concernés.

---

<sup>1</sup> Même si on a pu voir des changements ces dernières années en la matière, notamment avec la création du « RSA jeune » pour les moins de 25 ans, à condition qu'ils aient travaillé deux ans à temps plein lors des trois dernières années. Mais l'importance de cette mesure reste limitée dans la mesure où seulement 9 000 jeunes environ en bénéficient.