

Manque de formation et chômage des jeunes adultes

**Proposition pour une stratégie intégrée pour combattre
le risque de pauvreté des jeunes adultes**

Document de base de la CSIAS

1. Situation de départ

Malgré une excellente conjoncture économique, le nombre de jeunes et de jeunes adultes au sein de l'aide sociale augmente. Celui-ci se mesure statistiquement par le taux d'aide sociale (pourcentage de la population ayant besoin d'aide sociale). Après les enfants avec 4,4 %, le groupe d'âge des 18 à 25 ans, avec 3,9 %, fait partie de ceux qui présentent le taux d'aide sociale le plus élevé (population globale: 3,0 %)¹. Dans les villes, ce nombre est considérablement plus élevé: un jeune environ sur 15 y a besoin d'aide sociale². Ce taux indique la présence de causes structurelles de la pauvreté des jeunes et il est un signe infaillible que lors du passage de la scolarité obligatoire à des formations supérieures et à la vie active, les jeunes sont exposés à un risque particulier de ne réussir que difficilement, voire pas du tout, l'entrée dans la vie professionnelle.

L'échec d'une formation ou de l'entrée dans la vie active signifie souvent le début d'une évolution qui, au terme de multiples aléas, apparaît finalement comme «cas» dans l'aide sociale. Ainsi, la statistique de l'aide sociale ne traduit qu'une partie du problème qui se cache derrière ce parcours. Lorsque les jeunes s'adressent à l'aide sociale, il est souvent très tard, voire trop tard, pour mettre en place des changements positifs. Le revirement n'est souvent plus possible, ou alors seulement au prix d'immenses efforts de toutes les personnes et instances concernées. Le risque d'une dépendance chronique de l'aide sociale ou d'autres systèmes d'aide n'est pas rare. Compte tenu du jeune âge et de la longue durée de soutien prévisible, les coûts qui en résultent pour la communauté ou les oeuvres sociales sont particulièrement élevés.

La société et l'aide sociale ont dès lors un intérêt vital à supprimer ces risques structurels de pauvreté et à améliorer les chances des jeunes dans la formation et lors de l'entrée dans la vie active. Dans la lutte contre la pauvreté, le risque d'une entrée manquée dans la vie active revêt une importance décisive. La CSIAS a signalé ceci depuis quelques années déjà et une grande partie de ses recommandations reste toujours d'actualité³. Or, l'actuelle conjoncture économique favorable présente des conditions particulièrement bonnes pour changer l'offre en faveur des jeunes et des jeunes adultes et pour mieux protéger ainsi ceux-ci contre la pauvreté.

¹ OFS, Statistique suisse de l'aide sociale 2004

² OFS, Statistique suisse de l'aide sociale 2004

³ p. ex. ZeSo, no 9/2002

2. Manque de formation et chômage

Dans le contexte des restructurations économique, on peut observer un manque de places d'apprentissages en termes quantitatifs. Chaque année, plusieurs milliers de jeunes restent bredouilles. Par ailleurs, l'offre et la demande ne coïncident pas, c'est-à-dire qu'il y a des places d'apprentissage difficiles à pourvoir, mais également des jeunes qui ne conviennent à aucune place d'apprentissage.

Une partie des jeunes étrangers est confrontée à des problèmes particuliers. L'intégration insuffisante des parents fait que ceux-ci ne peuvent guère soutenir et conseiller leurs enfants en matière d'école. S'y ajoutent des problèmes linguistiques. Un milieu familial peu porté sur la formation, voire parfois carrément hostile à celle-ci, a des répercussions négatives sur les jeunes. Les premières victimes sont les filles et les jeunes femmes dont la formation, tout comme c'était autrefois le cas dans notre société, n'est pas encouragée, voire entravée par les immigrés⁴. Avec 52,5 %, la proportion des femmes entre 18 et 25 ans issues de la migration est légèrement plus élevée que celui des jeunes hommes dans le groupe d'âge comparable. On constate par ailleurs que ces femmes sont mères relativement jeunes, qu'elles élèvent souvent seules les enfants, et qu'il leur est donc pour l'instant difficile d'acquérir une qualification professionnelle.

Le manque de formation est considéré comme la cause principale d'un chômage ultérieur et d'un recours à l'aide sociale des jeunes adultes. 65 % des bénéficiaires de l'aide sociale entre 18 et 25 ans n'ont pas de formation professionnelle (par rapport à 46 % de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale et 23 % de la population globale⁵). Compte tenu des coûts fixes de la vie relativement élevés (notamment en ce qui concerne les loyers et les assurances maladie), il est particulièrement difficile pour ces jeunes non qualifiés de gagner un revenu suffisant. Par ailleurs, les personnes peu qualifiées sont particulièrement touchées par les fluctuations conjoncturelles, ce qui fait qu'elles perdent facilement leur emploi.

Mais même les jeunes bénéficiant d'une bonne qualification, voire d'un diplôme universitaire, sont confrontés aujourd'hui à de nombreux obstacles lors de l'entrée dans la vie professionnelle. Les entreprises ne sont souvent pas disposées à prendre en charge les coûts d'introduction. Pour les postes à pourvoir, elles exigent régulièrement de l'expérience professionnelle, ce qui exclut d'emblée les jeunes venant de terminer leurs études ou leur formation professionnelle. Pour acquérir les expériences nécessaires, nombre d'entre eux sont obligés pendant les premières années, d'accepter des stages à peine rémunérés, offerts de plus en plus souvent également par les administrations publiques sous pression financière. Dès lors, ce n'est souvent qu'un ou deux ans après la fin de leur formation que de jeunes adultes, tout en travaillant, sont en mesure de réaliser un revenu assurant leur existence. A ce propos, la CSIAS exprime son inquiétude au sujet de l'exclusion discutée de l'assurance chômage des jeunes sortant de formation.

⁴ Problèmes d'intégration des étrangères et étrangers en Suisse, rapport de l'Office fédéral des migrations, 2006.

⁵ OFS, Statistique suisse de l'aide sociale 2004

3. Beaucoup d'initiatives – peu de coordination

Les initiatives de tout genre visant à promouvoir les jeunes et les jeunes adultes ne manquent et ne manquent pas. C'est notamment au passage de la scolarité obligatoire à l'apprentissage que de nombreuses offres ont été développées (10ème année scolaire, offres de transition, semestres de motivation, programmes spéciaux d'intégration...). Les offices d'orientation professionnelle ont également été actifs (coaching, mentoring, offres de conseil faciles d'accès et préparations au choix du métier). De même, on a pris des mesures pour influencer l'offre de places d'apprentissage (programmes destinés à augmenter les places d'apprentissages, avantages pour les entreprises proposant des formations).

Ces initiatives ont en commun d'avoir été développées en règle générale à partir des systèmes respectifs de l'école, de la formation professionnelle, des services sociaux ou de l'économie et d'avoir été peu coordonnées. Elles constituent des réactions aux données conjoncturelles sans tenir suffisamment compte des mutations structurelles dans le monde du travail et des changements dans les compétences et les comportements des jeunes. Les mesures sont mises en place dans une optique à court terme en fonction du marché actuel des places d'apprentissage et essaient de mieux harmoniser la demande et l'offre. Si cela n'est pas possible, on prend des mesures de transition et d'allègement à court terme. Celles-ci n'offrent qu'une solution pour l'immédiat et renvoient parfois les problèmes à plus tard.

Si coordination ciblée il y a, c'est dans le contexte local qu'on peut l'observer le plus facilement. Mais les domaines politiques les plus concernés, notamment la politique économique et du marché de l'emploi, la politique de formation, d'intégration, familiale et sociale agissent de manière assez indépendante les uns des autres. Et puisque les compétences du problème mentionné se situent aux niveaux local, cantonal et national, une action orchestrée est difficile à déceler. La responsabilité éparpillée en matière de financement des différentes mesures contribue à rendre plus difficile une démarche coordonnée.

4. Prises de conscience

Le manque de formation et le chômage des jeunes et des jeunes adultes représentent un grand risque de pauvreté. Ceux qui ne réussissent pas d'emblée leur entrée dans la vie professionnelle auront de la peine à devenir autonomes sur le plan économique. Les conséquences pour les personnes concernées, mais également les coûts à assumer par la société sont graves.

Les efforts ciblés en faveur d'une qualification professionnelle interviennent trop tard. On prend de plus en plus conscience qu'une formation professionnelle de base suppose des compétences qu'on pourrait définir d'«aptitude à la formation». Hormis les compétences linguistiques, il faut mentionner notamment les compétences sociales et personnelles acquises dans un stade beaucoup plus précoce du développement. C'est notamment pour les enfants de familles migrantes, mais de loin pas pour eux seuls, que des offres dans le domaine préscolaire, mais également le travail auprès des parents sont d'une importance cruciale.

L'école, la formation et l'entrée dans la vie professionnelle sont conçues et perçues comme des phases clairement séparées du développement. Ainsi, on parle de passages, de transitions et d'interfaces. L'intégration dans le monde du travail, qui devrait permettre une vie économiquement autonome, s'avère cependant de plus en plus être un processus continu. Par conséquent, les mesures ne doivent pas uniquement être conçues comme des «raccords» et des offres à court terme, mais comme des offres adaptées au développement et proposant une perspective.

C'est notamment pour les jeunes en fin de scolarité faiblement qualifiés que les options existantes sont peu nombreuses. La mise en place d'un apprentissage avec certificat pourrait être un exemple comment ouvrir à ces jeunes une perspective sur une année afin de leur éviter de sauter d'une offre à court terme à l'autre. Se voir à chaque entrée dans un programme déjà confronté à la question de ce qui viendra après est pesant, tout particulièrement dans cette phase de la vie. C'est contraire au besoin très prononcé de reconnaissance de ces jeunes.

La formation professionnelle de l'apprentissage privé qui marque la pratique suisse a des atouts incontestables qu'il faut conserver. Mais le marché à lui seul ne peut tout «arranger». Ce sont justement les jeunes en fin de scolarité faiblement qualifiés qui restent souvent bredouilles. A côté de l'offre privée de places d'apprentissage, il faut également des offres publiques, puisque le droit à une formation doit primer sur les considérations de politique réglementaire. La société subit des dommages trop importants quand des milliers de jeunes restent sans formation professionnelle de base chaque année.

Aujourd'hui, après la scolarité obligatoire, s'ouvre un vide qui menace avant tout les élèves peu performants. Sans perspective à long terme, dévalorisés par d'innombrables réponses négatives aux candidatures pour un emploi, sans contrôle social par la famille ou le système scolaire, ils courent le risque de glisser dans une «carrière de zonzards» avec les conséquences qui y sont liées. Etant donné qu'à partir de ce moment-là, plus personne n'est «responsable» de ces jeunes, ce n'est pas seulement leur saisie statistique qui fait défaut, mais également un «suivi» contraignant. Ce sont souvent les autorités policières ou sociales qui rentrent les premières en contact avec ces jeunes.

5. Le rôle de l'aide sociale

L'aide sociale entre en contact avec les jeunes adultes au moment où ceux-ci ne peuvent plus assurer eux-mêmes leur existence. N'ayant guère exercé d'activité lucrative prolongée, ils n'ont en règle générale pas de droits à faire valoir vis-à-vis des assurances sociales. Dernier filet de la sécurité sociale, l'aide sociale intervient à un moment où les chances sont déjà passablement compromises. Une personne de vingt ans ou plus qui n'a rien appris ou travaillé depuis la fin de la scolarité est mal partie. A ce moment-là, les jeunes ont déjà fait un parcours qui leur a valu son lot d'échecs. On observe autant une perte de la confiance en soi qu'un besoin exagéré de se mettre en avant.

Avec ses moyens extrêmement limités, l'aide sociale ne peut qu'essayer de pallier les dommages déjà faits. Elle a notamment pour tâche d'aider à rattraper des chances de formation ratées ou de motiver à exercer une activité lucrative. Mais elle n'a souvent pas suffisamment de ressources pour le faire. Par ailleurs, il s'agit de développer un comportement social adapté à l'âge et de donner les incitations appropriées au moyen du type et du montant des soutiens accordés. Dans ce contexte, la CSIAS a également élaboré des aides à la pratique concernant les jeunes et les jeunes adultes dans l'aide sociale et elle a tenu compte de la situation particulière de ce groupe d'âge dans ses normes⁶.

D'une manière générale cependant, il faut dire clairement que l'aide sociale n'a guère les moyens et n'est d'ailleurs pas la bonne instance pour combattre le manque de formation, le chômage et la pauvreté des jeunes adultes. Ce n'est pas l'atelier de réparation qu'il faut pour ce genre de dysfonctionnements sociaux. Elle doit dès lors rappeler sans équivoque que le problème cache des causes structurelles et que ni un débat sur les abus ni la culpabilisation des jeunes eux-mêmes ne rendent justice au problème. Ainsi, l'aide sociale se voit appelée à exiger une stratégie globale axée sur le long terme pour lutter contre la pauvreté des jeunes, une stratégie qui doit être portée par l'ensemble des acteurs sociaux concernés et des échelons étatiques. Mais depuis sa perspective limitée et avec ses moyens limités, elle n'est pas en mesure de développer elle-même une stratégie, Elle ne peut que participer à une stratégie intégrée. Et elle est prête à le faire.

6. Éléments d'une stratégie intégrée

6.1 Perspective de parcours de vie

Contrairement à ce qui se fait aujourd'hui, la question des jeunes adultes doit être abordée sur la base d'une perspective de parcours de vie. Une telle approche s'impose aussi quand on sait que de nombreux jeunes touchant de l'aide sociale sont issus de familles qui à leur tour dépendaient de l'aide sociale. Il est important de mettre en place des dispositifs dès l'âge préscolaire pendant lequel d'importantes compétences communicatives et sociales sont acquises. C'est à cet âge-là déjà que l'avenir se décide. Les risques de difficultés d'insertion professionnelle peuvent être identifiés pendant toute la scolarité et pas seulement après à la fin de l'école secondaire. Il faut des interventions et des mesures de précaution à un stade précoce. Dans une perspective de parcours de vie, les différentes étapes du développement apparaissent comme un continuum et non pas comme des stades présentant le risque de ruptures décisives pour la vie. Le développement du domaine précoce et le travail auprès des parents sont des éléments importants d'une telle stratégie. Les mesures relevant de la politique familiale ont des effets positifs à long terme.

6.2 La formation – droit et devoir de formation jusqu'à 18 ans

Chaque jeune devrait suivre une formation professionnelle de base. Sans protéger dans tous les cas contre un chômage ultérieur, la formation améliore toujours les chances d'assurer sa vie par ses propres forces. Du point de vue de l'aide sociale, le droit à la formation revêt une importance toute particulière. C'est notamment dans le cas des jeunes dans l'aide sociale qu'on privilégie parfois l'exercice d'un travail non qualifié par rapport à une qualification professionnelle, puisqu'on facilite ainsi la sortie de l'aide sociale. C'est une vision à court terme, car du point de vue de l'Etat social, les qualifications sont des investissements. Au fond, il serait important de revendiquer un devoir de formation au-delà de la scolarité obligatoire. Dans tous les cas, les jeunes devraient ressentir de la part de toutes les instances avec lesquelles ils sont en contact une pression massive pour acquérir une formation de base. Les systèmes de prestation qui peuvent exiger une contre-prestation devraient mettre la priorité sur la formation dans le cas des jeunes. Il s'agit également d'examiner les possibilités de suivre et d'observer l'évolution ultérieure des jeunes qui ne suivent pas de formation après la scolarité obligatoire. La CSIAS propose d'évaluer l'introduction d'une obligation de formation au-delà de la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans. La scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans datant du 19^e siècle n'est plus adaptée aux exigences posées aux jeunes par la société moderne et le monde du travail.

6.3 Acquérir l'aptitude à la formation

Les jeunes peu performants manquent souvent des bases pour suivre une formation professionnelle. Ils manquent des compétences élémentaires indispensables. Au seuil de la formation et après des tentatives infructueuses, il s'avère souvent qu'il faut en premier lieu créer l'aptitude à la formation. Il s'agit de développer des offres facilement accessibles afin de permettre aux personnes concernées de rattraper le niveau des offres standards.

6.4 Compléter le marché des places d'apprentissage

Dans la plupart des cas, le marché des places d'apprentissage est en mesure d'absorber la majorité des jeunes à former. C'est la force du système suisse de formation. Les campagnes correspondantes ensemble avec les milieux économiques permettent aussi régulièrement d'élargir l'offre. Et pourtant, pour plusieurs milliers de jeunes par an, le compte n'est pas bon. Le droit à une formation appropriée doit avoir la priorité. Dès lors, les places d'apprentissage manquantes doivent le cas échéant être mises à disposition par l'Etat. Autrefois, c'était une démarche courante que personne ne considérait comme une entorse aux règles. Quand les mécanismes de l'économie du marché sont insuffisants et les impulsions correctrices refusées, l'Etat doit avoir la possibilité d'intervenir de manière complémentaire. L'évocation d'un désengorgement à terme en raison de l'évolution démographique ne sert à rien aux jeunes d'aujourd'hui, sans oublier qu'elle pourrait s'avérer être un leurre.

6.5 Places d'apprentissage pour personnes peu performantes

Aujourd'hui, les jeunes en fin de scolarité peu performants n'ont souvent aucune chance de trouver un apprentissage correspondant à leurs capacités. Ceci est lié aux exigences de plus en plus élevées du monde du travail, mais également à celles des associations professionnelles et des entreprises. Ainsi, les personnes peu performantes sont transmises d'une offre transitoire à l'autre. Une stratégie intégrée implique la création d'options également pour les jeunes en fin de scolarité moins performants pour que ceux-ci puissent suivre une formation stable sur les deux à trois ans qui sont décisifs pour leur développement. Les apprentissages avec certificat sont des exemples possibles. Là encore, les pouvoirs publics sont appelés à investir. En effet, pourquoi ne devraient-ils pas s'engager à ce niveau-là, mais uniquement sous la forme de programmes d'occupation et de qualification des œuvres sociales et de l'aide sociale? Une aide précoce serait plus efficace. Le principe «Une place de formation pour tous» doit valoir également pour les personnes moins performantes. Il s'agirait également de créer des incitations à l'intention des employeurs pour qu'ils embauchent des jeunes moins performants.

6.6 Soutien individuel

Les expériences montrent qu'un soutien individuel des jeunes au seuil de la formation et de la vie professionnelle promet les meilleurs résultats. Certes, les coachings, les trainings et le conseil individuel sont coûteux et demandent les ressources personnelles nécessaires, mais ils sont en général le mieux à même d'atteindre l'objectif. Dans le courant de la rationalisation des services publics, de nombreuses offres ont été démantelées ou redimensionnées au cours de ces dernières décennies. A posteriori, il s'avère que c'était souvent une erreur.

6.7 Intégration des immigrés

Les immigrés sont confrontés avec des difficultés particulières lors de l'insertion professionnelle. Le regroupement familial précoce, tel que la nouvelle loi le stipule, aura sans doute un impact positif. Néanmoins, les offres spéciales pour les jeunes étrangers à côté des structures régulières resteront nécessaires également à l'avenir. Les cours de promotion de l'insertion, tels qu'ils existent dans différentes villes, se sont avérés utiles et doivent dès lors être renforcés. Le travail auprès des parents, pas toujours facile, revêt une importance particulière pour les immigrés.

6.8 Coordination et coopération – concertation des responsabilités matérielles et financières

La coopération et la coordination des différents efforts sont un élément décisif d'une stratégie intégrée. A cet égard, il sera utile de ne pas considérer les compétences actuelles comme sacrosaintes. Des transferts peuvent être nécessaires. Il faut notamment une vérification des flux financiers dans ce domaine afin d'assurer que les bonnes incitations sont créées pour toutes les personnes concernées.

L'étroite collaboration entre les domaines de la formation, de l'économie et du social est cruciale. En outre, il faut renforcer la collaboration entre les trois échelons étatiques – Confédération, cantons, communes. La CSIAS estime qu'il serait utile de faire de l'intégration professionnelle et sociale un thème de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). Elle doit également être un thème de la Collaboration inter-institutionnelle (CII) qui s'occupe de la coordination des régimes sociaux et de l'aide sociale.

7. Les chances de la mise en pratique

La CSIAS estime que les chances de développer et de mettre en pratique une telle stratégie sont favorables. La situation économique est excellente et montre un besoin de jeunes qualifiés et formés. Pour des raisons démographiques, on prévoit une véritable pénurie de main-d'œuvre. C'est entre autres dans le contexte de l'actuelle 5^{ème} révision de la LAI que de larges milieux politiques ont pris conscience du coût considérable lié aux jeunes «perdus».

Aux yeux de la CSIAS, la motion transmise par le parlement à la fin de l'année est une excellente occasion pour que la Confédération, en collaboration avec les cantons, s'occupe davantage de cette problématique. Dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, la situation particulière des jeunes et des jeunes adultes devrait avoir une place prioritaire. La CSIAS est prête à contribuer en tant qu'association professionnelle de l'aide sociale à l'élaboration d'une telle stratégie.

La volonté des entreprises et des industries de participer à la formulation et à la mise en pratique d'une telle stratégie sera décisive. En effet, celles-ci sont également des acteurs importants de la formation professionnelle et leur attitude comptera. Non seulement pour la mise à disposition et la création de places d'apprentissage, mais également pour l'acceptation de toutes les autres mesures qui font partie d'une stratégie intégrée dans l'intérêt des jeunes et de la société.