

A

*Avis du gouvernement*



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère de la Famille et de l'intégration

# Table des matières

<i>I. Introduction</i>	XI
1. Cadre législatif .....	XI
2. La politique de la jeunesse, fondée sur la recherche .....	XII
 <i>II. Priorités futures de la politique de la jeunesse</i>	 XVII
3. Concepts de base de la politique de la jeunesse .....	XVII
4. Orientations politiques : un Pacte pour la Jeunesse .....	XIX

# I. Introduction

## 1. CADRE LÉGISLATIF

Le présent rapport national sur la situation de la jeunesse est divisé en deux parties. Il comprend une déclaration gouvernementale sur la politique de la jeunesse et une partie descriptive détaillant la réalité de vie des jeunes résidant au Luxembourg. La structure du rapport est le fruit d'une interaction institutionnelle à caractère spécifique entre le Gouvernement et l'Université du Luxembourg (UL), rendue possible grâce à la loi sur la jeunesse du 4 juillet 2008 et à l'existence de l'accord de collaboration portant création du CESIJE, Centre d'études sur la situation des jeunes au sein de l'Université du Luxembourg. La construction institutionnelle correspond à la double volonté politique du *evidence based policy making* et de la *policy relevant research*. D'un côté, le gouvernement veut, conformément à la politique européenne et à l'obligation légale découlant de la loi sur la jeunesse, fonder sa politique jeunesse transversale et globale sur une meilleure connaissance de la situation des jeunes; d'un autre côté le gouvernement veut, avec tout le respect qui est dû à l'autonomie de la recherche scientifique, que l'UL, soutenue en l'occurrence par un dialogue structuré à différents niveaux, produise des savoirs pertinents pour la construction de l'avenir de notre pays. La division en deux parties distinctes du présent rapport reflète cette présence de deux acteurs et le fait qu'il n'y ait pas fusion entre eux et que leurs spécificités respectives soient maintenues.

La déclaration du gouvernement traite des priorités à développer dans le futur plan d'action national prévu à l'article 15(2) de la loi sur la jeunesse. Elle se réfère aux résultats détaillés dans la deuxième partie descriptive du rapport national. Celle-ci résulte d'une mission confiée par le gouvernement au CESIJE dans le cadre de l'accord de collaboration qui lie l'UL et le gouvernement. L'objet de la mission fut de produire un rapport détaillant les conditions de vie de la jeunesse au Luxembourg. L'accent fut donc plutôt sur une description de la situation des jeunes que sur une évaluation des politiques publiques menées envers eux. En effet, alors que ce rapport national est le premier à être développé dans le cadre de la loi sur la jeunesse et qu'un plan d'action national sera élaboré à sa suite, il parut plus judicieux de mettre en lumière les conditions de vie des jeunes que de mettre l'accent sur une appréciation externe des politiques publiques. De même, différentes lois et différents programmes politiques qui concernent les jeunes viennent récemment d'entrer en vigueur dans plusieurs domaines et il parut intéressant d'attendre qu'ils produisent leurs effets avant de les évaluer. Les fondements étant posés et l'exercice du rapport national étant quinquennal, l'optique pourra être changée lors d'un prochain cycle d'étude.

Le plan d'action national, transversal selon l'article 2(3) de la loi, c'est-à-dire prenant en compte tous les aspects de la politique du gouvernement qui ont trait aux conditions de vie des jeunes, constitue l'étape suivante du processus établi par la loi sur la jeunesse. Le plan d'action national sera élaboré par le gouvernement, en prenant en compte les avis des jeunes et de leurs organisations. Les instruments permettant cette consultation sont fournis par la loi, il s'agit de l'assemblée nationale des jeunes (article 14) et du conseil supérieur de la jeunesse (article 12).

Le statut du travail réalisé par le CESIJE est donc d'apporter des éléments supplémentaires pour informer les choix politiques à opérer. C'est un rôle important. Il est certes devenu banal de dire que nous vivons dans un monde dont la complexité va grandissante. Mais il est assez difficile d'en tenir compte dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Identifier de manière précoce les situations difficiles auxquelles sont confrontés les jeunes aujourd'hui, identifier les phénomènes sociaux qui conduisent à ces

problèmes, informer sur les vécus subjectifs des jeunes pour en tenir compte dans les politiques publiques, reconnaître enfin que la jeune génération s'épanouissant librement constitue une ressource importante dans la construction de l'avenir, tels sont les grands défis auxquels tout décideur politique qui s'adresse aux jeunes est confronté. Ne pas se fier dans une telle situation aux apparences et aux idéologies, mais se référer aux connaissances semble un choix réfléchi et responsable à la hauteur de nos sociétés démocratiques. Le travail de la recherche se rapportant à la jeunesse devient donc un facteur essentiel par les éléments de réponse qu'il peut apporter à ces questions. Tout en reconnaissant l'importance et la pertinence de la recherche dans une société des connaissances, il faut également reconnaître ses limites. Le gouvernement ne peut pas se décharger de sa responsabilité politique et le chercheur ne peut pas non plus vouloir se substituer à l'acteur politique. Le travail de recherche n'est donc pas l'unique fondement de la formulation de la politique de la jeunesse du gouvernement. Il ne faut pas confondre information et détermination. La partie descriptive du rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg n'a pas le statut d'un déterminant, mais elle reste un outil d'information pour opérer dans la transparence et de manière réfléchie les bons choix politiques. Ceux-ci sont déterminés par le fonctionnement institutionnel et politique du pays. Ils résultent des processus et débats démocratiques dans le cadre de l'État de droit et de ses institutions.

Le présent rapport national sur la situation des jeunes est en conséquence un document à deux voix. Il est en effet le fruit des travaux des chercheurs du CESIJE et il constitue à la fois la première réaction critique et réflexive du gouvernement. Il n'est pas une fin en soi, mais une étape initiale dans le débat d'orientation et de concertation en vue de l'élaboration démocratique, participative, synergique et fondée sur les connaissances, d'un plan d'action qui guidera la politique gouvernementale transversale en faveur de la jeunesse dans le quinquennat à venir.

## 2. LA POLITIQUE DE LA JEUNESSE, FONDÉE SUR LA RECHERCHE

Avant de développer le contenu de la déclaration du gouvernement sur la politique de la jeunesse, il est utile de recréer le cadre dans lequel cette déclaration vient prendre place. Ce cadre comporte trois éléments. Il y a d'abord un cadre législatif avec la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Il y a ensuite un cadre politique européen et enfin un cadre scientifique qui prend en compte la recherche et le savoir dans la formulation des politiques de la jeunesse. Ce débat a lieu au Luxembourg et en Europe à travers le concept du « evidence based policy making ».

La base légale du présent rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg est la loi sur la jeunesse du 4 juillet 2008. En général, la loi sous rubrique énonce à l'article 2 (3) le principe d'une politique de la jeunesse conçue comme une « politique transversale, fondée sur la connaissance de la situation des jeunes et une consultation active des jeunes sur les questions les concernant ». Conformément à la loi, la politique de la jeunesse est donc marquée par les trois caractéristiques suivantes: transversalité, références aux connaissances et participation des jeunes. En particulier par rapport à la mise en œuvre de cette vision ambitieuse, la loi donne dans son article 15 (1) au ministre ayant dans ses attributions la jeunesse, en l'occurrence la Ministre de la Famille et de l'Intégration<sup>1</sup>, l'obligation de présenter tous les cinq ans à la Chambre des Députés un rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg. L'article 13, qui crée l'observatoire de la jeunesse, vient compléter la référence à la connaissance contenue dans l'article 15(1).

<sup>1</sup> Selon l'arrêté grand-ducal du 27 juillet 2009 portant constitution des Ministères, la Ministre de la Famille et de l'Intégration coordonne l'action du gouvernement en faveur de la jeunesse ce qui est cohérent avec l'article 2 (3) de la loi sur la jeunesse, qui établit le caractère transversal de la politique de la jeunesse.

Une politique de la jeunesse fondée sur les connaissances fournit, face aux défis d'un monde qui devient de plus en plus complexe et par rapport à l'avenir, un apport durable à la construction de l'intégration sociale et de la compétitivité économique de notre pays.

Les connaissances proviennent d'échanges entre décideurs, professionnels du terrain et chercheurs. À cet effet, la loi prévoit la création d'un observatoire qui se comprend comme une instance de coopération entre différents acteurs publics, et qui a comme mission de « préparer, de coordonner et d'initier des enquêtes, des avis, des analyses, des études, des rapports sur les différents aspects de la situation des jeunes au Luxembourg ». Le travail de l'observatoire est donc surtout conçu dans une optique d'orientation et de coordination. Il ne s'agit pas d'un service administratif, l'observatoire n'étant pas doté de ressources financières propres.

À un niveau opérationnel, la Ministre de la Famille et de l'Intégration, responsable de l'élaboration de la politique de la jeunesse du gouvernement, et au nom du gouvernement, a conclu en 2007 un accord de collaboration avec l'Université du Luxembourg. L'accord institue une coopération dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de la jeunesse fondée sur une meilleure connaissance de la situation des jeunes. Son objet principal est de « faire fonctionner un **Centre d'études sur la situation des jeunes - CESIJE**, au sein de l'Université du Luxembourg ».

Le financement de ce centre d'études est réalisé conjointement par l'État et l'Université du Luxembourg. L'accord de collaboration met en place un comité de pilotage composé de manière paritaire par des représentants de l'État et de l'Université du Luxembourg. Ainsi est créé, pour les questions ayant trait à la jeunesse, un lieu d'interaction et de dialogue permanent entre le monde politique et administratif d'un côté, et le monde universitaire de l'autre côté. Le comité de pilotage adopte le plan de travail et le budget du centre d'études. Sous son autorité travaillent des groupes de recherche. La partie descriptive du présent rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg a été élaboré dans ce cadre par un groupe de chercheurs du CESIJE.

Cette méthode de travail constitue un modèle intéressant de collaboration avec le monde universitaire en vue de mener une politique dans l'intérêt des jeunes de notre pays, en conformité avec la norme européenne établie en la matière. Elle est sous-tendue par le concept de « **dialogue structuré** » liant les différents acteurs du champ de la jeunesse. Ceux-ci sont l'État en tant que responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de la jeunesse, l'UL en tant que producteur d'études et de recherches, et la société civile, à savoir les organisations de jeunes, les professionnels du terrain et les jeunes eux-mêmes. Le dialogue structuré se produit à l'intérieur de ce triangle et conduit, à travers les échanges et à l'aide des experts situés aux trois sommets du triangle, à un savoir coproduit et partagé. Les connaissances issues de cette coproduction de savoir permettent la formulation de politiques de la jeunesse « fondées sur la connaissance ». Le dialogue structuré devient ainsi un facteur de légitimation démocratique supplémentaire de la politique de la jeunesse.

Ce modèle a été développé au courant des deux dernières décennies. Rappelons les **étapes historiques** les plus importantes. Suite à la publication par la Commission européenne d'un livre blanc portant le titre « Un nouvel élan pour la jeunesse européenne » en 2001, les ministres européens de la jeunesse ont fondé en 2002 une politique européenne de la jeunesse selon les principes de la méthode ouverte de coordination. Cette méthode procède par objectifs communs que les États Membres mettent en œuvre. Une des quatre priorités, regroupant quatre objectifs communs, était d'arriver à « une meilleure connaissance du monde de la jeunesse ». Un de ces objectifs communs consistait à « faciliter et promouvoir les échanges, le dialogue et la création de réseaux pour garantir la visibilité des connaissances dans le domaine de la jeunesse et anticiper les besoins futurs »<sup>2</sup>. Ces objectifs furent adoptés en 2004. Le concept de dialogue structuré

2 Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil concernant des objectifs communs pour une compréhension et une connaissance accrues de la jeunesse. Bruxelles, Conseil de l'Union Européenne (2004).

doit donc être partie intégrante d'une politique de la jeunesse fondée sur la connaissance. Au mois de juin 2005 le gouvernement luxembourgeois, exerçant la présidence du Conseil de l'Union européenne, a contribué à expliciter cette notion par l'organisation en coopération avec le CESIJE et l'Université du Luxembourg de la conférence internationale « Dialogues et réseaux »<sup>3</sup>. La notion a été reprise dans le nouveau cycle européen de la politique jeunesse qui vient d'être lancé et qui couvrira la période 2010-2018<sup>4</sup>, remplaçant ainsi le cadre de coopération politique des années 2000. Ce nouveau cadre donne une place explicite à la politique de la jeunesse fondée sur la connaissance dans son chapitre sur les instruments de mise en œuvre de la politique de la jeunesse<sup>5</sup>.

Le présent rapport s'inscrit donc pleinement dans le cadre de la politique nationale de la jeunesse tel qu'il a été adopté par le législateur, et correspond en outre aux objectifs et méthodes de travail proposés par la politique européenne de la jeunesse.

Les enquêtes sur la jeunesse connaissent une certaine tradition dans notre pays. Un premier sondage auprès des jeunes du Luxembourg a été commandé par le Ministre de l'Éducation nationale Pierre Frieden et réalisé par le professeur Ernest Ludovicy en 1958. L'enquête couvrait des questions comme l'argent que les jeunes avaient à leur disposition, les loisirs, leur rapport au radio et à la télévision, les mouvements de jeunes, les activités sportives, la politique, la famille, le travail à l'école, les attitudes morales et religieuses, la délinquance juvénile etc.<sup>6</sup> À l'époque, l'auteur a décrit de façon convaincante le problème lié à ce genre d'enquête<sup>7</sup>.

Un second essai fut entrepris par le Service national de la Jeunesse en 1985 dans le cadre de l'Année internationale de la jeunesse<sup>8</sup>. L'enquête est menée sur base d'un échantillon représentatif de jeunes et se réfère à des études internationales de l'OCDE et de la Commission européenne et reprend et approfondit notamment certains aspects de l'étude « Nos élèves devant la drogue »<sup>9</sup>.

3 Milmeister, M., & Williamson, H. (eds.) (2006). Dialogues and Networks. Organising exchanges between youth field actors. Esch-sur-Alzette : Éditions Phi.

4 Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Une stratégie de l'Union européenne pour investir en faveur de la jeunesse et la mobiliser. Une méthode ouverte de coordination renouvelée pour aborder les enjeux et les perspectives de la jeunesse. Bruxelles : Commission de l'Union européenne (2009); Résolution du Conseil relative à un cadre renouvelé pour la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse (2010-2018). Bruxelles : Conseil de l'Union européenne (2009)

5 Selon la résolution, un des instruments de mise en œuvre sera le « renforcement des connaissances et politique de la jeunesse fondée sur des informations factuelles: la politique de la jeunesse devrait être élaborée sur la base d'informations factuelles. Il est nécessaire de mieux connaître et comprendre les conditions de vie, les valeurs et le comportement des jeunes femmes et hommes et de diffuser ces connaissances dans d'autres domaines pertinents afin que des mesures appropriées puissent être prises en temps utile. »

6 Ludovicy, E. (1961). Notre enquête sur la jeunesse. Courrier de l'éducation nationale / Ministère de l'Éducation nationale. - Luxembourg 1961, n° 2, p. 3-9 ; n° 3, 3-22 ; 1962, n° 1, p. 3-34 Année: 1961 ; Ludovicy, E. (1963). Enquête sur la jeunesse. Luxembourg: Ministère de l'Éducation nationale.

7 « Il s'agit de connaître non pas une vague entité appelée « la jeunesse luxembourgeoise de notre temps », mais des jeunes en chair et en os qui grandissent, souffrent, espèrent, qui peuvent se tromper et sur lesquels on se trompe souvent, à propos desquels on dit tant de choses souvent contradictoires, on fait tant de jugements opposés. »

8 Commission de l'Année internationale de la jeunesse 1985 (1986). Année internationale de la jeunesse 1985: enquête jeunesse. Luxembourg: Banque internationale.

9 Bintener, G., Matheis, J., & Prussen, P. (1985). Nos élèves devant la drogue. Étude faite auprès des élèves de la 5<sup>e</sup> année d'études des enseignements secondaire et secondaire technique du Grand-Duché de Luxembourg. Fentange : Institut de formation pour éducateurs et moniteurs & Centre d'études éducatives et sociales.

En 2001, le Luxembourg a participé à une étude lancée par la Commission européenne et coordonné par l'Institut milanais IARD<sup>10</sup>. La politique de la jeunesse luxembourgeoise, décrite et analysée dans un rapport national<sup>11</sup> élaboré au sein du CESIJE, a été soumise à une procédure d'évaluation mise à la disposition des États membres par le Conseil d'Europe. L'évaluation par le Conseil de l'Europe a connu un impact politique assez important. L'analyse des conditions de vie des jeunes au Luxembourg mena en 2004 à l'adoption des deuxièmes lignes directrices pour la politique de la jeunesse, document précurseur de l'actuelle loi sur la jeunesse.

Actuellement, les **études comparatives** comme PISA, PIRLS et ICCS, provenant du champ de l'éducation, gagnent de l'importance dans le contexte international. Dans le domaine de la jeunesse, différents rapports européens viennent d'être publiés. En 2009, Eurostat a publié un portrait statistique sur la jeunesse en Europe<sup>12</sup>. Plusieurs enquêtes Eurobaromètres se sont intéressées aux jeunes. La Commission européenne a présenté un premier rapport européen de la jeunesse<sup>13</sup>. Il s'agit d'une compilation de données sur la situation des jeunes en Europe. Un tel rapport européen est prévu à intervalles réguliers.

La Commission européenne a également entamé le travail sur un ensemble d'indicateurs sur la politique de la jeunesse et a produit un aperçu sur la recherche européenne se rapportant à la jeunesse<sup>14</sup>. Toutes les études conçoivent la jeunesse non pas comme un problème, mais comme une de nos principales ressources et véritable potentiel pour l'avenir de l'Europe.

Outre la coopération européenne, il vient de s'établir également une coopération entre les partenaires du BENELUX<sup>15</sup>. L'accord part du constat d'un parallélisme entre les politiques nationales de la jeunesse et met l'accent particulièrement sur trois aspects. L'effet que la politique de la jeunesse doit avoir sur la vie quotidienne des jeunes, les connaissances de leur situation et l'écoute de leurs voix et de leurs points de vue qui doivent servir comme point de départ à l'action politique<sup>16</sup>.

Cette description succincte de la recherche et de la coopération au niveau européen et international montre que le rapport sur la jeunesse répond aux exigences du temps et que le champ international connaît un développement rapide, influant à son tour sur la structure et les contenus des futurs rapports sur la situation de la jeunesse.

Dans ce sens, le présent rapport sur la jeunesse au Luxembourg représente en effet l'aboutissement d'un effort et d'une évolution à moyen terme couvrant presque deux décennies. Le processus intègre trois caractéristiques marquantes : continuité et conséquence de la politique de la jeunesse à travers plusieurs

<sup>10</sup> Schizzertio, A., & Gasperoni, G. (2001). Rapport définitif. Milan : IARD ; Berg, C., Meyers, C., & Wirtgen, G. (2001). National report on youth conditions in Luxembourg. Luxembourg: CESIJE. (unpublished report for the European Commission); Berg, C., Meyers, C., & Wirtgen, G. (2001). National report on youth policies in Luxembourg. Luxembourg: CESIJE. (unpublished report for the European Commission).

<sup>11</sup> Otten, H., Wirtgen, G. en collaboration avec Berg, C. et Meyers, C. (2001). National report on young people in Luxembourg. Luxembourg : Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse ; Service National de la Jeunesse & Centre d'études sur la situation des jeunes en Europe asbl.

<sup>12</sup> Eurostat (2009). Youth in Europe. A statistical portrait. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Union.

<sup>13</sup> Education and Culture DG (2009). EU Youth report. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Union.

<sup>14</sup> Feerick, S. (2009). European Research on Youth. Supporting Young People to Participate Fully in Society. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union.

<sup>15</sup> (2009) Mémoire d'accord : Egalité d'opportunités et de droits pour tous les jeunes et les enfants. Une stratégie commune pour la politique de la jeunesse dans les pays et les communautés du Benelux. Bruxelles : Benelux.

<sup>16</sup> Selon le memorandum, « la politique de la jeunesse doit avoir des effets concrets sur la vie quotidienne des enfants et des jeunes. Le cadre de vie concret des enfants et des jeunes est à la base de la formulation des objectifs et de la mise en œuvre des mesures et des actions de notre politique de la jeunesse. L'implication active des jeunes et des enfants est une condition essentielle de son succès. Lors de la définition de cette politique, il faut tenir compte des circonstances de vie et des idées des jeunes eux-mêmes. »

## *Avis du gouvernement*

législatures, inscription de la politique nationale dans le cadre des politiques européennes menées par l'Union européenne et le Conseil d'Europe et interaction durable entre politique et recherche, réalisée dès les années quatre-vingt-dix par la coopération avec le CESIJE asbl et à partir de 2007 par le partenariat spécifique avec l'Université du Luxembourg.



## II. Les priorités futures de la politique de la jeunesse

### 3. CONCEPTS DE BASE DE LA POLITIQUE DE LA JEUNESSE

Le contenu du présent chapitre vise à développer les priorités futures de la politique de la jeunesse. D'abord, elles s'orientent aux objectifs généraux tels qu'ils sont arrêtés dans l'article premier de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Ils reflètent, en quelque sorte, le consensus national et démocratique en la matière et représentent, en ce sens, le mandat qui est conféré au gouvernement. Ensuite, les priorités futures répondent aux constats descriptifs des scientifiques avancés dans la seconde partie du présent rapport. Ils forment une image partielle des conditions contextuelles et situatives dans lesquelles le gouvernement est appelé à agir. Finalement, les priorités futures vont mener à des actions concrètes mises en place en faveur des jeunes, unies au sein d'un plan d'action nationale pour la jeunesse. Conformément à leur caractère intermédiaire, les présentes réflexions politiques dépasseront donc le stade de simples constats ainsi que celui des objectifs généraux sans aboutir pour autant à des mesures concrètes. Pour le développement du plan d'action national de la politique jeunesse, la loi préconise un acheminement communicatif et interactif qui tient compte notamment des principes de la transversalité et de la participation. Dans ce processus, la politique donne l'orientation et sera guidée par le gouvernement. Sous l'égide du comité interministériel à la jeunesse et via le conseil supérieur de la jeunesse et l'assemblée nationale des jeunes, les bénéficiaires et les co-acteurs de la politique de la jeunesse sont entendus en leur avis. Nous allons partir, dans une réflexion préalable, d'un essai de définition de la jeunesse en général et d'un regard sur ses particularités dans les sociétés contemporaines, pour aboutir à trois postulats de la politique jeunesse qui contribueront à orienter et à structurer nos débats subséquents.

**L'âge de la jeunesse** représente une époque à part entière dans la vie d'un homme ou d'une femme qui se trouve entre l'enfance et l'âge adulte. En tant qu'étape du cycle de vie, la vie des jeunes est fortement influencée par l'époque précédente, celle de l'enfance, dont le lieu institutionnel est surtout la famille. Par conséquent, les politiques de l'enfance et de la famille jouent un rôle important pour la politique de la jeunesse et il semble opportun de voir ces trois domaines non comme compartimentés, mais comme interdépendants par rapport aux effets qu'ils produisent. La jeunesse en tant que groupe social de transition entre l'enfance et l'âge adulte est une catégorie ambiguë. On ne peut donc pas limiter la définition de la jeunesse à un âge de vie. Le début de la jeunesse est marqué par l'accès à la maturité du sujet physique, la fin par le moment de l'accès à la maturité du sujet social (cf. chapitre 1.4. relatif aux concepts<sup>17</sup>). Différentes transitions caractérisent la période de la jeunesse, dont celle du milieu scolaire vers le marché de l'emploi, celle de la famille d'origine vers la famille propre et celle de l'habitation parentale au logement propre.

Dans les sociétés contemporaines trois modifications significatives caractérisent la période de la jeunesse :

- la désynchronisation des différents moments de la transition;
- l'allongement de la période de la jeunesse;
- la déstandardisation, voire l'individualisation des figures de transitions.

17 Les renvois des chapitres se rapportent toujours à la partie B de ce document.

Le chapitre 1.4. de la partie descriptive de ce rapport décrit bien cette évolution du concept même de jeunesse dans les sociétés actuelles. Les constats sur la désynchronisation des seuils, sur l'allongement de la jeunesse et sur la déstandardisation des transitions sont devenus récurrents dans le discours sur la jeunesse. Néanmoins une question beaucoup plus ouverte se rapporte aux conséquences qu'il faut tirer du constat de cette évolution. Les jeunes adultes d'aujourd'hui prennent les décisions qui concernent leur carrière professionnelle et leur vie personnelle souvent en autonomie, ils avancent parfois dans des parages que leurs parents et aussi leurs enseignants ne connaissent même pas. Ils doivent donc, en bénéficiant du support de la génération adulte, développer des stratégies assez complexes pour maîtriser les nouvelles exigences de conduites de vies de plus en plus individualisées. La politique de la jeunesse se voit ainsi face à des demandes contradictoires : devoir éduquer les jeunes et leur accorder le maximum d'autonomie. En confrontant ce paradoxe, on entrevoit les idées centrales entre lesquelles navigue la politique de la jeunesse : intégration dans la société et participation à la société, en vue d'un développement durable social, culturel, économique et écologique. Il s'agit des deux versants d'un même concept, celui de citoyenneté. Être citoyen à part entière suppose qu'on ait les moyens pour prendre part à la société, dont une éducation et une formation professionnelle, permettant de s'intégrer sur le marché de l'emploi et les moyens financiers pour garantir une autonomie financière permettant en retour l'accès au logement et la possibilité de fonder une famille. Mais être citoyen veut dire aussi avoir la possibilité de non seulement devenir une partie de la société en réussissant les transitions vers l'âge adulte, mais en retour aussi avoir les moyens d'œuvrer pour le changement de cette même société. Autrement dit, citoyenneté veut dire avoir les moyens pour se mettre en accord avec la société, mais aussi avoir les moyens pour mettre la société en accord avec soi-même. Au niveau systémique se reproduit un double jeu tout à fait similaire, la politique de la jeunesse contribue à la reproduction sociale tout en considérant les jeunes comme agents du changement et de l'innovation.

De ces considérations se dégagent les trois postulats de la politique jeunesse qui se contrebalaient. Le premier postulat répond à une logique intergénérationnelle. Les générations adultes portent une responsabilité pour l'intégration des jeunes générations dans la société. La politique de la jeunesse est la manière institutionnelle et collective par laquelle les générations adultes remplissent leurs obligations, en créant un cadre et des conditions favorables à l'épanouissement harmonieux de la jeune génération. **La politique de la jeunesse est donc une politique qui doit accompagner les jeunes au courant de ces transitions, les faciliter et proposer des mesures qui permettent aux adolescents de réussir au mieux le passage à l'âge adulte.**

Le premier principe est relativisé par le second. Permettre aux jeunes de s'intégrer, de trouver leur place dans la société ne veut pas dire les obliger à se couler dans un moule prédéfini. La politique de la jeunesse doit ici être empreinte d'un respect intergénérationnel qui donne à chacun les moyens de chercher sa place. Il ne peut s'agir d'un processus de colonisation mentale de la jeune génération par celles qui la précèdent. **La politique de la jeunesse placera donc le concept de participation en son centre.** Il s'agit ici de la participation sociale et politique des individus, des moyens qui sont mis à leur disposition pour prendre une place dans la société, pour prendre une influence sur leur environnement, pour participer au devenir de notre société.

La responsabilité intergénérationnelle ne doit pas masquer les inégalités intragénérationnelles. Les membres d'une même génération se distinguent suivant leurs culture et nationalités (cf. chapitre 2.2. relatif à la démographie luxembourgeoise), suivant les origines sociales et suivant leurs genres (cf. écarts entre garçons et filles, jeunes femmes et jeunes hommes par rapport aux politiques publiques qui s'adressent à eux). Ces différences peuvent constituer autant de sources d'inégalités devant les politiques de la jeunesse. Selon le troisième postulat, il faut prendre en compte ces sources d'inégalités pour permettre à chacun de retirer le maximum de bénéfice des mesures que le gouvernement met en place. La politique de la jeunesse sera une politique volontariste, on pourrait même dire compensatoire, se référant explicitement au principe de l'égalité des chances.

## 4. ORIENTATIONS POLITIQUES : UN PACTE POUR LA JEUNESSE

### Des priorités et un plan d'action

Le constat général établi par les données du présent rapport n'est pas entièrement nouveau, mais tel que présenté ici, avec une clarté effrayante, a tout pour inquiéter.

La recherche montre le rôle essentiel joué par l'environnement familial (cf. chapitre 6 relatif au risque de pauvreté chez les enfants, les jeunes et leurs familles). Les enfants et les jeunes héritent souvent du statut socio-économique de leur famille d'origine. La plupart des jeunes qui se retrouvent sans diplômes, sans emploi ou sans logement sont en effet ceux dont les parents disposent de peu de revenus.

L'intégration des jeunes, leur réussite sociale n'est pas forcément et seulement le résultat de leurs préférences ou compétences personnelles, mais très souvent de leur milieu familial et de leur origine socio-économique. Cela amène à conclure que parmi les jeunes délaissés, mal qualifiés, sans espoir à un travail bien rémunéré il y en aurait beaucoup qui pourraient mieux réussir leur vie. En effet, le marché du travail luxembourgeois requiert des qualifications de haut niveau vu le statut prédominant du secteur tertiaire et en même temps le Luxembourg affiche comme tous les pays européens une balance démographique négative. Un jeune non-qualifié en marge de la société va dès lors coûter beaucoup d'argent à la collectivité au lieu de participer à la création de richesse économique. En résumé le Luxembourg ne peut se permettre de ne pas qualifier ses jeunes et se doit de réussir leur intégration sociale.

Or les chiffres présentés ici pour le Luxembourg ne sont guère rassurants. Alors que le pays connaît un taux d'immigration des plus élevés en Europe, ce sont les jeunes issus de l'immigration qui ont le plus de difficultés à trouver leur place au sein de la société luxembourgeoise. Les analyses des chiffres de la réussite scolaire tels qu'ils sont présentés dans le présent rapport (cf. chapitre 3.3.4. relatif au niveau d'éducation et à la performance scolaire des jeunes) montrent clairement que l'enseignement est ici un révélateur des inégalités qui marquent la société luxembourgeoise. L'enseignement de plusieurs langues rend la réussite encore plus difficile. Les jeunes issus de l'immigration, portugaise en particulier, sortent généralement du système scolaire moins qualifiés que les jeunes luxembourgeois. C'est également le cas pour les jeunes issus de l'immigration des pays de l'ancienne Yougoslavie (cf. schéma 3.5.). Pour l'origine sociale également, cette inégalité des chances existe, le niveau d'études des parents jouant un rôle dans le niveau d'études des jeunes.

Le genre n'est pas non plus sans influence sur l'orientation et la réussite scolaire. Il apparaît clairement dans les recherches que souvent les filles ont de meilleurs résultats scolaires et sont proportionnellement plus représentées dans les filières d'enseignement qui mènent vers l'enseignement supérieur. Mais il faut noter aussi que les filles et les jeunes femmes ont plus de mal à accéder au marché du travail.

La question de l'abandon scolaire (cf. chapitre 3.3.5. relatif aux décrocheurs scolaires) reste une des questions centrales de l'éducation formelle dans la mesure où les jeunes qui quittent l'enseignement sans diplôme sont très mal préparés pour réussir les transitions futures vers l'âge adulte, celle vers le marché du travail en premier lieu (cf. chapitre 4.6.2. relatif aux jeunes chômeurs).

Le constat n'étant pas nouveau, chaque ministère a tenté de déployer ses moyens pour pallier à cette situation. L'effort de l'éducation nationale avec la réforme de l'enseignement, du ministère de la famille et de l'intégration avec le service volontaire d'orientation et les projets déployés avec les maisons de jeunes par exemple font preuve que des mesures concrètes ont été mises en place. Or les consultations d'experts réalisées dans le cadre du présent rapport ont confirmé que toutes ces mesures restent trop sectorielles, demeurent souvent partielles parce que justement elles ne considèrent pas le jeune dans sa globalité. Peut-être que pour un élève un appui familial aurait été plus efficace que l'appui scolaire pour ses résultats scolaires, et surtout la combinaison des deux n'aurait-elle pas été la solution idéale ? La réponse des experts a été claire : les différents acteurs se parlent trop peu et la communication se fait selon les connaissances personnelles, chacun pensant devoir trouver une réponse sectorielle au problème. Pourtant, une collaboration

intersectorielle des acteurs et des actions concertées sont nécessaires pour approcher le jeune dans sa globalité. Des projets intersectoriels qui sont expérimentés à petite échelle méritent d'être étudiés en vue d'un élargissement.

Il faut cependant relever aussi que depuis l'été 2009, des consultations régulières et étroites se font entre les ministères de l'éducation et de la formation professionnelle et de la famille et de l'intégration, incluant aussi les représentants du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol), ayant comme objectif concret de mieux définir les terrains de collaboration entre les structures dépendant des deux ministères.

Par ailleurs, d'importants chantiers se sont ouverts tels que la réforme de l'école fondamentale et de l'enseignement secondaire, l'accueil socio-éducatif des enfants au sein des maisons-relais, la mise en œuvre des lois sur l'aide à l'enfance et l'aide sociale ainsi que le plan d'action pour la santé mentale des jeunes. C'est donc un moment propice pour structurer les interfaces nécessaires en vue d'une concertation institutionnalisée menant vers une action cohérente des différents réseaux. Il ne faut pas oublier que face aux différents acteurs sociaux se retrouve toujours la même famille et le même jeune.

Un plan d'action pour les jeunes devrait donc constituer un « pacte pour la jeunesse » qui aurait comme **première priorité** non pas de créer de nouvelles mesures mais surtout de mieux arriver à une **action concertée** des différents acteurs à l'égard d'une population de jeunes menacés d'exclusion. Dans une telle approche il ne faut pas qu'on se limite aux acteurs publics, mais il faut évidemment inclure les acteurs de la société civile et considérer les rôles qu'ils jouent en tant qu'interlocuteurs permettant de comprendre la vision des concernés. De même il y a lieu de repenser le dialogue avec les concernés eux-mêmes, les familles et les jeunes. La vision et les réalités vécues par les familles et les jeunes en risque d'exclusion sont-elles réellement comprises et intégrées dans le développement des mesures ? Un système d'évaluation scientifique des mesures concertées mises en place devrait dès lors constituer une **deuxième priorité** qui mène tous les intervenants à une **efficacité accrue**.

La situation qui nous est décrite par le présent rapport démontre aussi que les problèmes rencontrés par les jeunes sont souvent le résultat de situations difficiles vécues antérieurement. En d'autres termes, pour les jeunes adultes il est difficile de rattraper les déficits accumulés lors de leur enfance. Dès lors une **troisième priorité** doit être de développer les **mesures de prévention et de soutien aux familles**. De premiers pas encourageants se font au niveau de la coopération entre les structures d'accueil socio-éducatif des enfants et l'école fondamentale, projets qu'il s'agira d'institutionnaliser tout en maintenant une identité spécifique des différents acteurs. Par exemple, le travail avec les familles pourra être enrichi des points de vue des enseignants et des éducateurs, c'est la complémentarité des différentes disciplines qui en fera le succès. De même il faudra développer les nouvelles mesures prévues dans la loi sur l'aide à l'enfance et à la famille de façon complémentaire aux mesures proposées et mises en place par les nouvelles commissions d'inclusion scolaire de l'enseignement fondamental.

Cette réflexion mène à la **quatrième priorité**. Les mesures concrètes doivent être développées au plus près des concernés, pratiquement « sur mesure ». Il s'agira donc de soutenir la coopération des différents acteurs au **niveau local** et communal. Les mesures développées doivent aider les acteurs locaux dans cet effort.

Les jeunes d'aujourd'hui doivent trouver leur voie dans le monde d'aujourd'hui. Il faut donc développer des mesures qui touchent directement les jeunes dans leur situation actuelle. Par la cinquième priorité et en respect d'une **approche participative** le gouvernement entend proposer aux différents acteurs concernés dans le cadre d'un **plan d'action** des champs d'actions prioritaires dans lesquels il entend développer en premier lieu les mesures concertées concrètes. La loi sur la jeunesse du 4 juillet 2008 a défini les structures nécessaires à un tel dialogue. Il y aura lieu d'élargir les concertations en fonction de la transversalité et de l'intersectorialité des différents champs d'action proposés. Les mesures concrètes développées dans ce plan d'action seront développées en fonction des priorités retenues dans ce document. En fonction des discussions, d'autres champs d'action pourront être ajoutés.

## Vers un plan d'action

Le gouvernement saisira dans la suite de l'établissement du présent document les instances du dialogue structuré prévu dans la loi du 4 juillet sur la jeunesse, afin de développer en concertation avec tous les acteurs concernés un plan d'action permettant la participation et la contribution spécifique de tous. Les champs d'action développés ici sont donc des propositions qui n'ont la prétention ni d'être exhaustifs, ni définitifs, mais ont plutôt comme objectif de pouvoir avancer rapidement dans le débat qui doit mener à l'adoption du plan d'action tel qu'il est prévu dans la loi sur la jeunesse.

Le plan d'action a comme but de développer, en tenant compte des priorités politiques retenues plus haut et des besoins d'actions suggérés par le rapport de recherche, une série de mesures concrètes, ciblées, définies dans le temps et susceptibles d'être évaluées en fonction des moyens et possibilités disponibles.

À côté du secteur traditionnel de la politique de la jeunesse qui fut durablement développé durant la dernière décennie et qui continuera à l'être, la volonté explicite de ce plan d'action sera de réunir dans un effort concerté tous les acteurs pour une meilleure coordination et efficacité des actions auprès d'un public cible de jeunes menacés d'exclusion.

### Premier champ d'action « Réussir la transition entre l'école et le monde du travail »

Rappelons que la première priorité n'est pas de développer de nouvelles mesures, mais bien d'arriver à de meilleurs résultats par rapport à une population cible qui n'arrive pas à trouver sa place. De nouvelles mesures comme le service volontaire d'orientation démontrent que les méthodes d'éducation non-formelle intégrant le point de vue du jeune, arrivent à des résultats surprenants. Une coopération accrue incluant les différents acteurs concernés par cette question pourrait ainsi développer de nouvelles approches spécifiques à l'égard des jeunes.

### Deuxième champ d'action « Réussir le départ dans la vie d'adulte »

Beaucoup de jeunes peinent actuellement à démarrer leur vie adulte. Dans les cas favorables les contrats à durée déterminée s'enchaînent, mais même pour de jeunes cadres une telle situation rend l'accès au logement difficile et des prêts bancaires impossibles. Les efforts développés en matière de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, l'agence immobilière sociale e.a. est un exemple qui tente de pallier à cette situation. Mais là aussi un effort spécifique avec les acteurs communaux, le ministère du logement et les acteurs sociaux pourrait dégager de nouvelles pistes pour aider les jeunes en quête d'autonomie.

### Troisième champ d'action « Bien-être des jeunes »

La politique en faveur du bien-être des jeunes permet de sensibiliser, dans le cadre de sa mission préventive, aux questions de nutrition, de santé mentale, de santé sexuelle et affective, de l'usage de stupéfiants et de l'usage des technologies d'information et de communication des jeunes. L'influence des médias sur les jeunes est en effet importante. L'acquisition de compétences critiques permettant une consommation responsable mérite donc une attention particulière. Une approche efficace des jeunes est développée dans de nombreux projets qui favorisent une participation accrue des jeunes eux-mêmes (par exemple « responsable young drivers », peer-mediation).

Au vu des nombreuses mesures et initiatives il y a lieu de faire l'inventaire de l'existant pour mieux cibler un public qui souvent demeure le plus difficile à toucher. Vu les styles de vie différents des jeunes, un échange de bonnes pratiques entre acteurs concernés constituerait un premier pas pour développer une vision commune et pour intégrer de nouveaux acteurs afin de mettre en place des collaborations renforcées et plus ciblées. Le concept d'environnement propice à la santé du jeune doit davantage être considéré et développé, notamment dans le cadre du plan d'action de la santé mentale des jeunes.

#### **Quatrième champ d'action « Les jeunes en tant que ressource »**

L'attitude active et la motivation du jeune sont des facteurs clés du succès de bon nombre de mesures de politiques publiques envers les jeunes, dans les domaines de l'éducation formelle et du marché de l'emploi par exemple. Avec le développement de ces deux attitudes, objectifs caractéristiques de l'éducation non formelle, il sera important, dans le futur plan d'action, de s'interroger sur la manière d'introduire des éléments de celle-ci dans les autres domaines concernant les jeunes. Le développement de la qualité du travail avec les jeunes et la coordination de la formation continue des professionnels joueront un rôle important à cet égard.

Les résultats de recherche constatent des tendances à la segmentation culturelle dans les loisirs des jeunes (cf. chapitre 8.4.2. et 8.4.3. relatifs aux loisirs et à la participation associative). La question de la participation des jeunes rejoint ici celle de l'intégration et de la cohésion sociale. Au niveau local, notamment au sein des maisons de jeunes et des organisations de jeunesse, il s'agit de s'ouvrir aux nombreux jeunes issus d'autres communautés culturelles et de favoriser le contact et les liens sociaux entre eux. Pour arriver à cette fin, la collaboration entre différents acteurs sur le plan local est nécessaire.

#### **Cinquième champ d'action « L'analyse de l'efficacité des mesures »**

Dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, l'université a été chargée de développer à la fin de chaque chapitre des recommandations pour une collecte de données plus efficace. En effet lors de l'avancement des travaux de recherche, l'état parfois déplorable des données disponibles a été constaté. Actuellement les données sont récoltées et regroupées selon des critères forts divers qui rendent difficile la construction d'une image cohérente de la situation des jeunes. En effet, nous nous trouvons face à une multitude de données, dont l'état rend une comparaison cohérente très difficile. La loi sur la jeunesse du 4 juillet a prévu un observatoire de la jeunesse qui a notamment comme mission de préparer, de coordonner et d'initier des enquêtes, des avis, des analyses, des études, des rapports sur les différents aspects de la situation des jeunes au Luxembourg (article 15 de la loi sur la jeunesse du 4 juillet) et de :

- veiller à la qualité, la comparabilité et la pertinence des connaissances dans le domaine de la jeunesse grâce à des méthodes et outils adéquats ;
- faciliter et promouvoir les échanges, le dialogue et la création de réseaux pour garantir la visibilité de la connaissance dans le domaine de la jeunesse et anticiper les besoins. (cf. commentaire des articles de la loi sur la jeunesse du 4 juillet)

L'observatoire sera donc chargé de développer une vision sur comment partager et organiser les données afin de faciliter une évaluation efficace des mesures.

Par rapport à la question de l'intégration de jeunes issus de communautés étrangères, la recherche doit également apporter des informations supplémentaires, notamment sur les trajectoires d'intégration réussies, pour en déduire les bonnes pratiques en matière d'intégration de jeunes issus de l'immigration. En effet, les risques liés au repli culturel de jeunes immigrés sont beaucoup plus souvent mis en avant que les trajectoires individuelles qui ont fait preuve d'une intégration réussie, les processus de développement de la multiculturalité devant être davantage étudiés et par après mis en pratique sur le terrain, dans le travail avec les jeunes.