



Les mesures à destination des jeunes en Europe dans le contexte de la crise de la Covid-19

Tom Chevalier¹

Les 15-24 ans, en Europe, ont été fortement affectés par les conséquences économiques de la crise de la Covid-19. Cette vulnérabilité économique se prolonge par des difficultés financières ressenties plus importantes et une plus forte dégradation de leur santé mentale et de leur bien-être (pour 34,4 % des 18-29 ans dans les pays de l'OCDE) en comparaison des autres tranches d'âge (26,5 % des 30-49 ans et 19,5 % des 50-64 ans), bien qu'il y ait de fortes différences d'un pays à l'autre. Pour soutenir les jeunes pendant cette période, les États européens ont utilisé de nombreuses politiques publiques très différentes les unes des autres. Parmi les pays étudiés ici (Allemagne, Danemark, Espagne, Royaume-Uni, Suède), la France se caractérise par la grande variété des mesures mises en œuvre ; celles-ci privilégient le soutien à l'emploi par rapport aux mesures de soutien au revenu.

De nombreuses mesures ont été mises en œuvre à destination des jeunes adultes afin de faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire de 2020 : aides au revenu d'urgence, aides à l'embauche, soutien à la formation professionnelle, renforcement des services publics de l'emploi, plan pour la santé mentale, etc. Certaines de ces mesures dépassent le cadre des comptes de la protection sociale présentés dans cet ouvrage². Pour bien mettre en perspective les mesures adoptées pendant la crise, il est nécessaire d'apprécier dans un premier temps les « stabilisateurs automatiques », c'est-à-dire l'état de la protection sociale avant la pandémie et sa capacité à absorber le choc de la crise. En matière de soutien au revenu, les pays d'Europe continentale présentant une protection sociale « familialisée » ne permettraient pas à tous les jeunes se retrouvant en difficulté financière de compter sur les filets de sécurité traditionnels, que ce soit du fait des difficultés d'accès au revenu minimum (*via* des limites d'âge élevées) ou de bourses ciblées sur les étudiants provenant de familles défavorisées. Les mesures d'urgence adoptées pendant la crise sont donc à analyser en fonction de cet état préexistant de la protection sociale.

Les 15-24 ans ont été fortement affectés par les conséquences économiques de la crise de la Covid-19, mais moins que par celles de la crise de 2008-2009

La pandémie de la Covid-19 est marquée générationnellement : alors que les plus âgés ont été plus à risque en termes de santé, les jeunes font partie des populations qui ont concentré le plus de difficultés économiques et sociales (pour la France, voir Echegu, *et al.*, 2021). Dans tous les pays, la mise en place de confinements et de mesures pour lutter contre la crise sanitaire ont affecté le cycle économique en faisant plonger l'activité.

La récession économique a plus fortement touché les jeunes, dans la mesure où ils se trouvent plus souvent dans les secteurs particulièrement touchés (comme l'hôtellerie, la restauration ou le commerce), ils ont moins d'ancienneté et ils occupent plus souvent des emplois atypiques³, rapidement affectés en période de crise (OCDE, 2021b). Ils sont ainsi plus exposés à la hausse du chômage par rapport aux autres tranches d'âge, même si de fortes disparités demeurent entre les pays : entre le premier et le troisième trimestre de 2020, le taux de chômage augmente de 3,3 points (de 15,1 % à 18,4 %) pour les 15-24 ans, contre une hausse de 1,4 point (de 6,1 % à 7,5 %) pour les 25-65 ans (*graphique 1*).

Cette hausse du chômage est plus sensible en Espagne (+5,8 points, passant de 32,5 % à 38,3 % soit le niveau le plus élevé de l'UE-27), aux Pays-Bas (+2,4 points, de 6,7 % à 9,1 %) ou en Suède (+3,8 points, de 20,1 % à 23,9 %) (*graphique 2*). Dans un certain nombre de pays, la hausse est restée limitée, comme en France (+0,7 point, de 19,5 % à 20,2 %) ou en Italie (+0,2 point, de 29,2 % à 29,4 %), où le taux de chômage des jeunes était déjà élevé. Face à cette crise sans précédent, certains jeunes ont pu aussi se retirer temporairement du marché du travail ou décaler leur entrée. On observe ainsi en Europe une progression de la part des 18-24 ans, qui ne sont ni en emploi, ni en études ou en formation, les jeunes NEET (*Not in Education, Employment or Training*), qui n'est pas exclusivement due à la croissance du chômage (*graphique 3*). Il augmente en moyenne d'un point pour les pays de l'UE-27, et plus particulièrement en Espagne (+1,8 point, de 12,1 % à 13,9 %) en Allemagne (+1,6 point, de 5,7 % à 7,3 %), et aux Pays-Bas (+1,1 point, de 8,0 % à 9,1 %).

1. Collaborateur extérieur à la DREES, chercheur CNRS/Arènes.

2. Les comptes de la protection sociale n'intègrent pas les aides aux étudiants de l'enseignement supérieur. Les bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur sont intégrées dans le compte de l'éducation. Les mesures d'urgence à destination des jeunes étudiants ne sont pas non plus prises en compte dans les comptes de la protection sociale.

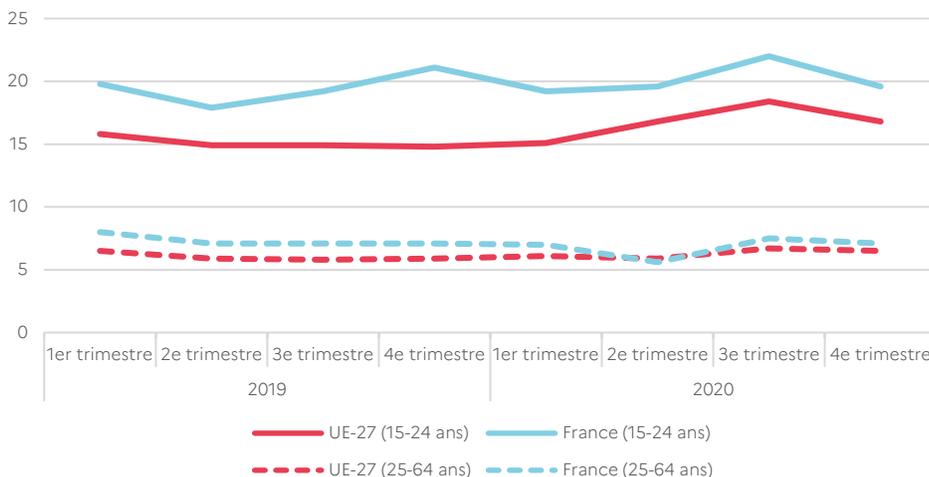
3. Emplois à durée déterminée, intérim, temps partiel, statut d'indépendants (ou d'autoentrepreneur).

Dans le cas de l'Italie, si le taux de chômage est stable, celui des NEET a fortement augmenté (+0,9 point). En France, le taux de NEET augmente de 0,8 point, parmi les plus faibles augmentations de l'UE-27. Les trois quarts de cette augmentation s'expliquent en France par la hausse de l'inactivité, le quart restant par la hausse du chômage.

Si la situation sur le marché du travail s'est dégradée pour les jeunes entre 2019 et 2020 dans un certain nombre de pays, cette dégradation est restée limitée, dans la mesure où elle se trouve encore loin des niveaux atteints en 2009 par les taux de chômage ou celui des NEET : le taux NEET est par exemple monté à 18,1 % en Espagne et à 12,7 % en France en 2009, contre respectivement 13,9 % et 11,4 % en 2020. Néanmoins, il est encore trop tôt pour tirer le bilan définitif des conséquences économiques de la crise.

Graphique 1 Évolution du taux de chômage par âge en 2019 et 2020 par trimestre

En %



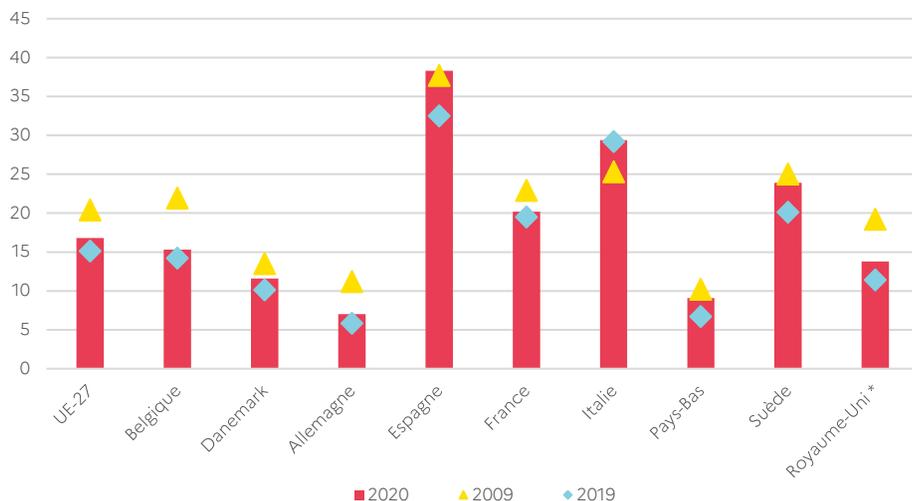
Lecture > En France, le taux de chômage des 15-24 ans est passé de 19,6 % au second trimestre de 2020 à 22 % au troisième trimestre de la même année.

Champ > Individus de 15 à 64 ans.

Source > Eurostat, Labour Force Survey (LFS).

Graphique 2 Taux de chômage des 15-24 ans en 2020, 2019 et 2009 (moyenne annuelle)

En %



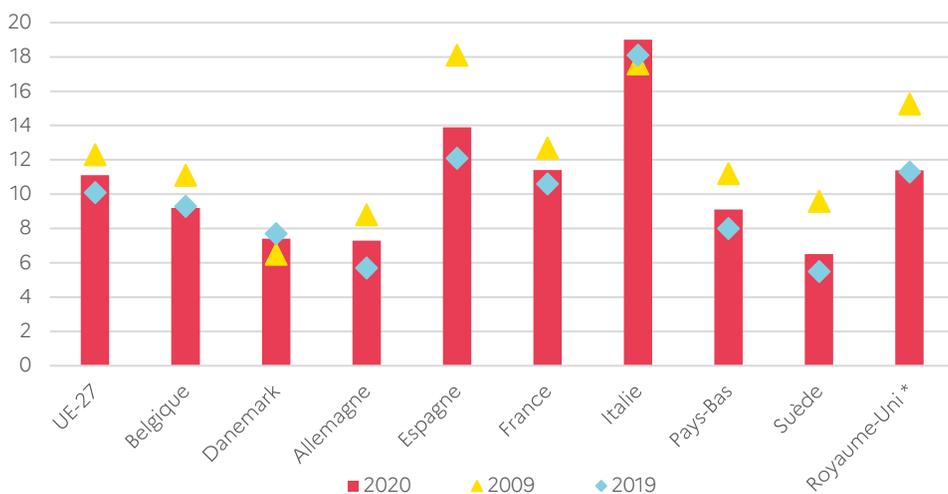
Lecture > En Espagne, le taux de chômage des 15-24 ans était de 37,7 % en 2009, 32,5 % en 2019, et de 38,3 % en 2020.

Champ > Individus de 15-24 ans, pour le Royaume-Uni, les données portent généralement sur les 16-24 ans.

Sources > Eurostat, Labour Force Survey (LFS) ; pour le Royaume-Uni toutes les données sont issues de l'Office for National Statistics (ONS), Labour Market Survey.

Graphique 3 Taux de NEET de 15-24 ans en 2020, 2019 et 2009

En %



Lecture > En Espagne, le taux de NEET de 15-24 ans était de 18,1 % en 2009, 12,1 % en 2019, et de 13,9 % en 2020.

Champ > Individus de 15-24 ans, pour le Royaume-Uni, les données portent généralement sur les 16-24 ans.

Sources > Eurostat, *Labour Force Survey (LFS)*; pour le Royaume-Uni toutes les données sont issues de l'*Office for National Statistics (ONS)*, *Labour Market Survey*.

Un fort sentiment de vulnérabilité économique des jeunes en 2020

Cette vulnérabilité économique se prolonge ensuite dans le sentiment de pauvreté accru pour les jeunes. Alors qu'ils représentaient déjà la tranche d'âge la plus touchée par la pauvreté monétaire avant la crise, ils ont pu subir de fortes difficultés monétaires : l'enquête « Des risques qui comptent » réalisée en 2020 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) [OCDE, 2021b] fait état du fait que 51 % des ménages de jeunes des pays de l'OCDE ont subi une forme de perturbation liée à l'emploi depuis le début de la pandémie, contre 46 % pour les 30-49 ans et 37 % pour les 50-64 ans⁴. De même, plus d'un tiers des jeunes déclarent rencontrer des difficultés financières depuis le début de la crise et 63 % d'entre eux sont préoccupés par la situation financière de leur ménage et son bien-être social et économique global. Dans ce contexte, deux jeunes âgés de 18 à 29 ans sur trois pensent que l'État devrait faire davantage pour assurer leur sécurité économique et sociale. En France, la situation est similaire : selon le Baromètre d'opinion de la DREES, on constate une augmentation du sentiment ou du risque perçu de pauvreté chez les 18-29 ans, ainsi que le besoin d'un soutien public plus important (Lardeux et al., 2021).

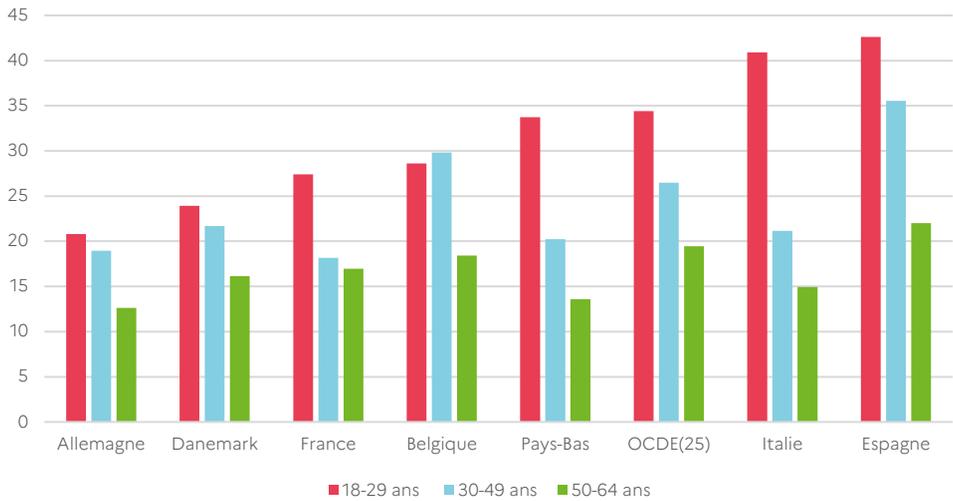
Cette dégradation de la situation des jeunes a également eu des conséquences sur leur santé mentale et leur bien-être, notamment en comparaison des autres tranches d'âge. Ainsi en France, selon l'enquête « Des risques qui comptent » en 2020 de l'OCDE, 27 % des 18-29 ans déclarent que la pandémie de Covid-19 et la crise qui en découle ont eu une incidence sur leur santé mentale ou leur bien-être⁵, contre 18 % des 30-49 ans et 17 % des 50-64 ans (graphique 4). Cette différence entre les jeunes et les autres tranches d'âge se retrouve dans les autres pays, à l'exception de la Belgique où il semble que ce sont les 30-49 ans qui déclarent le plus souvent une telle dégradation. On voit cependant qu'il demeure de fortes différences d'un pays à l'autre, puisque 21 % des 18-29 ans ont subi une dégradation de leur situation en termes de santé mentale et de bien-être en Allemagne, contre par exemple 43 % en Espagne, soit plus du double.

4. L'OCDE ne présente pas les données par pays décomposées par âge sur cet indicateur.

5. Ces résultats vont dans le sens des résultats issus de l'enquête EpiCov pour la France concluant à une forte dégradation de la santé mentale des 15-24 ans (Hazo et al. 2021). En France, la part des jeunes qui déclarent des syndromes dépressifs a ainsi augmenté de 12 points entre 2019 et mai 2020 (passage de 10 % à 22 %), et semble diminuer légèrement fin 2020 (19 % des 15-24 ans).

Graphique 4 Santé mentale et bien-être dégradés par la crise de la Covid-19 par classe d'âge en 2020

En %



Lecture > En France, 27% des 18-29 ans déclarent que la pandémie de la Covid-19 et la crise qui en découle ont eu une incidence sur leur santé mentale ou leur bien-être, contre 18% des 30-49 ans et 17% des 50-64 ans.

Champ > Population âgée de 18 à 64 ans.

Source > OCDE, enquête « Des risques qui comptent » de 2020 (OCDE, 2021b)⁶.

Une intervention de l'État protéiforme pour aider les jeunes : entre aides d'urgence et dispositifs traditionnels de protection sociale

Pour soutenir les jeunes pendant cette période, les États européens ont utilisé de nombreuses politiques publiques très différentes les unes des autres : des aides financières aux individus ou aux entreprises, ainsi que des prestations en nature (formation professionnelle ou développement des moyens du service public de l'emploi). Certaines de ces politiques publiques ont été mises en place pendant la crise de façon *ad hoc* tandis que d'autres étaient déjà effectives avant le début de la crise et ont pu absorber le choc social dû à celle-ci – ce qui renvoie à l'idée de « stabilisateurs automatiques ». Parmi les nouveaux dispositifs, certains ont modifié les règles existantes de façon structurelle tandis que d'autres ont eu un caractère exceptionnel. La majorité de ces nouvelles mesures touchent toute la population, y compris les jeunes (Patrini, *et al.*, 2021), alors que les mesures spécifiques destinées aux jeunes semblent minoritaires. Pour analyser ces interventions, nous comparons la France à quatre pays européens représentant des régimes de protection sociale différents (Esping-Andersen, 1990) : le Danemark et la Suède pour le régime nordique, l'Allemagne pour le régime continental (comme la France), le Royaume-Uni pour le régime anglo-saxon et l'Espagne pour le régime méditerranéen.

L'OCDE propose une classification des différentes mesures à destination des jeunes mises en place pendant la crise sanitaire (OCDE 2021a). L'organisation identifie cinq grandes familles de dispositifs : les aides au revenu, les aides à l'embauche pour promouvoir l'emploi des jeunes (y compris les dispositifs de maintien dans l'emploi), les mesures pour favoriser les possibilités de formation professionnelle et d'apprentissage, les mesures pour renforcer les services de l'emploi pour les jeunes et les aides en matière de santé mentale (tableau 7). Parmi les pays étudiés, la France se caractérise par la grande variété des mesures mises en œuvre. L'Espagne, au contraire, n'a mis en place que des dispositifs de formation professionnelle, qui est d'ailleurs le seul type de mesures réalisées dans tous les pays. Viennent ensuite les aides au revenu d'urgence avec les actions visant à renforcer le service de l'emploi et enfin les aides à l'embauche et les aides en matière de santé mentale.

Si la grande majorité des États ont utilisé toute la palette des mesures à disposition, il faut souligner qu'ils ne présentaient pas tous les mêmes vulnérabilités face à la dégradation de la situation économique et sociale produite par la crise de la Covid-19 en raison de la diversité de leurs systèmes de protection sociale, dont le rôle est de limiter cette dégradation. Ainsi, les politiques sociales dont peuvent bénéficier les jeunes ont joué leur rôle de « stabilisateurs automatiques » dans de nombreux pays. Les systèmes de chômage partiel ont également largement protégé l'emploi des jeunes.

6. L'OCDE conduit depuis 2018 une enquête sur les opinions concernant les risques sociaux et économiques ainsi que sur la manière dont les pouvoirs publics gèrent ces risques. Une nouvelle enquête a été conduite en septembre et octobre 2020 dans 25 pays de l'OCDE. 1 000 individus sont interrogés dans chaque pays au cours de cette enquête. L'échantillon est représentatif de la population âgée de 18 à 64 ans dans les pays et tient compte d'autres stratifications de la population : âge, sexe, composition familiale, situation d'emploi, niveau d'études et de revenu. L'enquête est réalisée par téléphone et internet.

Les « stabilisateurs automatiques » ont joué leur rôle de façon différenciée en Europe

Les jeunes ayant quitté le logement parental et se retrouvant en difficulté financière ne peuvent pas compter sur les filets de sécurité traditionnels dans les pays d'Europe continentale et méditerranéenne présentant une protection sociale majoritairement « familialisée » (Chevalier, 2018). En effet, dans ces systèmes, les prestations transitent principalement par les familles⁷ et sont octroyées en fonction des revenus familiaux (comme les bourses de l'enseignement supérieur attribués sur critères sociaux). Les dispositifs de revenu minimum excluent le plus souvent les jeunes de 18 à 24 ans, ce qui les expose à des difficultés financières lorsqu'ils ne bénéficient pas d'un soutien parental.

Le modèle de cas type *TaxBen* de l'OCDE (*encadré*) donne une illustration de ce phénomène (*graphique 5*). Selon la législation en vigueur en 2020, avant la crise sanitaire, pour les jeunes de 20 ans qui vivent dans un logement indépendant de celui de leurs parents, et sont au chômage sans avoir cotisé auparavant, le soutien au revenu est nul en Espagne et faible en France (8 % du salaire moyen, exclusivement des allocations logement), contrairement au Danemark et à la Suède (respectivement plus de 30 et 31 % du salaire moyen), où l'accès aux prestations sociales dès la majorité, notamment le revenu minimum, leur permet de compter sur un filet de sécurité crucial en temps de crise. Néanmoins, dans le cas de la France, la situation est différente si on prend en compte la Garantie jeunes parmi l'ensemble des dispositifs de soutien au revenu. Actuellement, la Garantie jeunes n'est pas incluse dans ce modèle de l'OCDE car elle n'est pas ouverte à l'ensemble des jeunes sans emploi. Pour les bénéficiaires de la Garantie jeunes, le soutien au revenu est plus important que celui affiché dans le graphique 5, puisqu'ils perçoivent une aide mensuelle de 497 euros en 2020⁸, déduction faite du forfait logement. Rapporté au salaire moyen⁹, tel qu'il est calculé par l'OCDE, cela correspond à un supplément de revenu pour les jeunes de l'ordre de 16 %, qui s'ajoute au 8 % liés aux allocations logement. Cela place la France à un niveau proche de celui de l'Allemagne en matière de soutien public aux 18-24 ans sans emploi et ne vivant plus chez leurs parents.

Sans tenir compte de la Garantie jeunes, si l'on compare le soutien au revenu des jeunes n'ayant pas cotisé et ce même soutien aux jeunes du même âge ayant travaillé six mois avant l'épisode de chômage¹⁰, la France se détache particulièrement : alors que la différence est souvent nulle dans la plupart des pays, le niveau de soutien passe de 8 % à 49 % en France. Ceci illustre la priorité accordée aux individus déjà en emploi en matière de protection sociale, par rapport aux jeunes primo-entrants, ce que certains auteurs ont décrit comme un phénomène de « dualisation » sécurisant avant tout les « insiders » déjà en emploi permanent (Palier, 2005).

Tableau 1 Mesures adoptées par les pouvoirs publics pour aider les jeunes à surmonter la crise de la Covid-19 dans six pays européens

| | Aides au revenu d'urgence | Aides à l'embauche | Formation professionnelle | Renforcer le service de l'emploi | Santé mentale |
|-------------|---------------------------|--------------------|---------------------------|----------------------------------|---------------|
| Allemagne | Oui | Non | Oui | Oui | Oui |
| Danemark | Oui | Non | Oui | Oui | Oui |
| Espagne | Non | Non | Oui | Non | Non |
| France | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui |
| Royaume-Uni | Oui | Oui | Oui | Non | Oui |
| Suède | Oui | Oui | Oui | Non | Oui |

Champ > 37 pays de l'OCDE ont répondu au questionnaire de l'organisation. Six pays sont représentés ici.

Source > OCDE, enquête auprès des États membres de l'OCDE (OCDE, 2021a).

7. Dans les systèmes « familialisés », un certain nombre de prestations transitent par les familles. Dans le cas de la France, 44 % des parents de jeunes adultes perçoivent des prestations sociales (Raynaud et Portela, 2019).

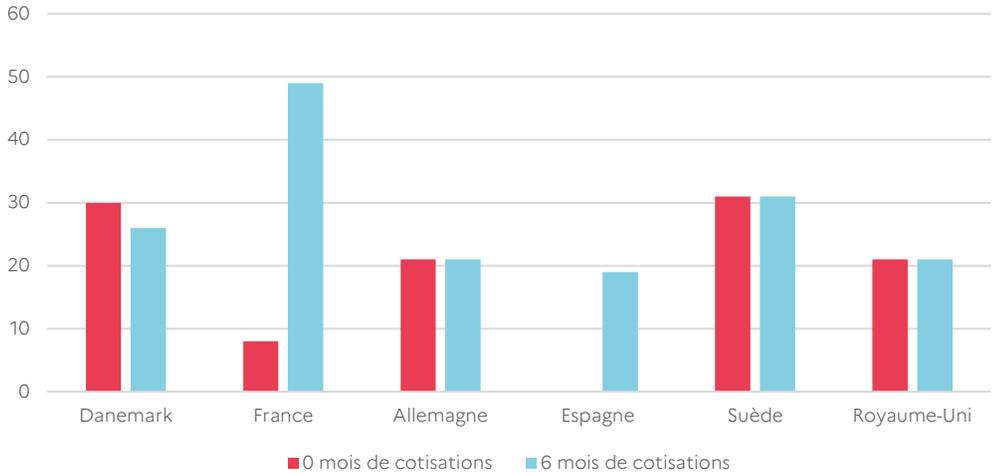
8. Au 1^{er} avril 2020.

9. Le salaire moyen selon l'OCDE est obtenu en divisant la masse salariale totale issue des comptes nationaux par le nombre moyen de salariés dans l'ensemble de l'économie, puis en multipliant le chiffre obtenu par le nombre d'heures hebdomadaires moyennes habituelles pour un salarié à temps plein rapporté à la moyenne des heures hebdomadaires travaillées pour tous les salariés.

10. Avec un salaire égal au niveau de salaire moyen de l'OCDE.

Graphique 5 Le soutien au revenu pour un jeune de 20 ans ne vivant pas chez ses parents au chômage depuis deux mois en fonction de la durée de cotisations dans six pays européens en 2020

En % du salaire moyen



Lecture > Un jeune français peut recevoir des prestations sociales à un niveau de 8 % du salaire moyen lorsqu'il n'a pas cotisé auparavant, contre 31 % pour un jeune suédois.

Champ > Jeune de 20 ans au chômage depuis deux mois, célibataire et sans enfant, ne vivant pas chez ses parents. Pour les jeunes ayant travaillé au moins six mois, ils percevaient un salaire égal au salaire moyen du pays mesuré par l'OCDE.

Source > OCDE, *Tax-Benefit Web Calculator*.

Encadré Le calcul du soutien au revenu des jeunes à partir du *Tax-Benefit Web Calculator* de l'OCDE

Le *Tax-Benefit Web Calculator* de l'OCDE permet de calculer le niveau de soutien au revenu à partir d'une description détaillée de la législation de chaque pays membre. Cette législation est fournie par les services statistiques des États membres, comme la DREES pour la France. Le calcul se fait à partir de l'élaboration de cas-types permettant d'identifier un certain nombre de caractéristiques comme l'âge, le statut d'emploi, la situation du ménage, les contributions sociales passées, etc. Une fois le cas type identifié, le simulateur additionne les prestations sociales auxquelles la personne a droit, en soustrayant les impôts et les cotisations sociales à payer, pour aboutir au niveau de soutien net, transformé enfin en pourcentage du salaire national moyen afin de permettre les comparaisons internationales. Ce modèle ne prend pas en compte les mesures spécifiques adoptées pendant la crise de la Covid-19, ni les dispositifs qui ne sont pas de droit commun, à l'instar de la Garantie jeunes en France.

Dans le graphique 3, l'individu est âgé de 20 ans, célibataire et sans enfant, au chômage depuis deux mois. Ont été ensuite prises en compte les prestations sociales potentielles suivantes : les prestations chômage, le revenu minimum, les allocations logement, les prestations liées à l'emploi, et les allocations familiales. Seule la durée de cotisation sociale passée a été modulée. Le salaire antérieur est égal au salaire moyen du pays calculé par l'OCDE.

De même, la situation des États en matière de politiques publiques de l'emploi et de la formation s'avère diverse, structurant la vulnérabilité des jeunes face aux effets économiques et sociaux de la crise sanitaire. Dans certains pays, l'action publique de lutte contre le chômage des jeunes vise à investir dans le capital humain des jeunes avant tout : on y trouve l'importance de la formation initiale (que ce soit de l'apprentissage ou de l'enseignement supérieur) ainsi que de la formation professionnelle au sein des politiques de l'emploi. Dans d'autres pays en revanche, la lutte contre le chômage des jeunes passe davantage par la création directe d'emplois atypiques et l'abaissement du coût du travail *via* des exonérations de cotisations sociales ou des subventions salariales.

La vulnérabilité de la jeunesse lorsque la crise a débuté a donc été fort différente d'un pays à l'autre, les politiques publiques en place – les stabilisateurs automatiques – étant diverses et pouvant les protéger de façon différenciée.

Une action massive pour la préservation de l'emploi dans tous les pays

La première forme d'intervention pendant la crise de la Covid-19 a été le recours massif aux dispositifs de préservation de l'emploi grâce aux programmes de chômage partiel et de subventions salariales. Ces actions n'ont pas ciblé les jeunes explicitement, mais dans la mesure où ils sont très présents dans les secteurs les plus touchés (comme l'hôtellerie et la restauration), ils ont constitué une part importante des bénéficiaires (OCDE, 2021a). On trouve ainsi des dispositifs de chômage partiel en direction des salariés en emplois standards dans les six pays européens considérés, le Danemark étant le seul pays ayant articulé ce dispositif avec des subventions salariales.

Certaines spécificités demeurent entre les pays en matière de couverture des jeunes travailleurs par ces programmes. En Allemagne, les apprentis sont par exemple couverts par le programme de chômage partiel, tandis que les intérimaires ne sont pas intégrés au dispositif général mais en bénéficient temporairement pour la durée de la crise. En France, le chômage partiel a aussi concerné les travailleurs dont les heures ne sont pas fixées à l'avance (en *freelance*), les commerciaux, les travailleurs domestiques ainsi que les intermittents du spectacle (via un dispositif spécifique).

Au sein des politiques de l'emploi, une préférence pour la formation professionnelle et l'apprentissage

De nombreux pays ont cherché à limiter les effets de la crise en maintenant les jeunes en formation professionnelle, et plus particulièrement en préservant les possibilités d'apprentissage, sensibles au contexte à la fois sanitaire et économique. On retrouve cette action non seulement dans les pays où l'apprentissage est historiquement développé (Allemagne, Danemark), mais aussi dans les pays où il l'est moins, comme l'Espagne et la France. En Allemagne, l'État fédéral a cherché à sécuriser l'apprentissage dans les petites et moyennes entreprises (PME) en dépensant 500 millions d'euros en 2021 pour les inciter à poursuivre la formation des apprentis et à recruter les stagiaires ayant perdu leur poste du fait de la faillite de leur entreprise en raison de la crise. La prime aux entreprises qui maintiennent leur niveau d'apprentissage a également doublé, passant de 2 000 à 4 000 euros en 2021. Le Danemark a également mis en place des subventions salariales pour favoriser le recrutement d'apprentis, tandis qu'en Espagne, les composantes de l'apprentissage ont été flexibilisées, comme par exemple avec la réduction temporaire de la part de l'enseignement réalisé sur le lieu de travail.

En France et en Suède, la politique de l'emploi n'est pas restée cantonnée à l'apprentissage. En France, le programme plan « 1 jeune, 1 solution » s'élevant à 9 milliards d'euros¹¹ a cumulé des primes en faveur du recrutement d'apprentis (de 5 000 à 8 000 euros), des aides à l'embauche des moins de 26 ans (sous la forme d'une compensation de charges de l'ordre de 4 000 euros), ainsi qu'un accompagnement renforcé vers l'emploi pour les jeunes défavorisés (sous la forme de services de mentorat, de parcours de formations qualifiantes ou pré-qualifiantes, ou encore via le dispositif de Garantie jeunes). En Suède, plutôt que l'apprentissage spécifiquement, l'État a développé la formation professionnelle pour adultes et l'enseignement supérieur. Les pouvoirs publics ont également créé directement des emplois d'été en 2020 pour les jeunes.

Une crise qui a mis sous pression les dispositifs de soutien au revenu des jeunes au chômage

En parallèle de la politique de l'emploi, les différents États ont mis en place des politiques sociales permettant le soutien au revenu des jeunes au chômage. Ces interventions peuvent prendre la forme de prestations chômage (contributives ou forfaitaires) ou de revenu minimum, ciblant les jeunes spécifiquement ou non.

Excepté le Royaume-Uni, qui n'a pas changé ses critères d'accès aux prestations chômage, la plupart des pays ont cherché à préserver l'accès des chômeurs à ces prestations. En Allemagne, au Danemark, et en France, la durée des prestations chômage a été allongée pendant la crise. Le délai de carence a également été suspendu au Danemark et en Suède. En Espagne, en France et en Suède, les critères d'accès ont également été modifiés afin de faciliter l'accès aux prestations pour les chômeurs ayant eu des trajectoires d'emploi atypiques ou n'ayant pas suffisamment cotisé (y compris les auto-entrepreneurs). Enfin, la Suède a augmenté les montants de ses prestations.

Du côté des prestations de revenu minimum également, des mesures ont été prises. Les critères d'accès ont ainsi été assouplis en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni, et le montant de l'allocation a été augmenté en Allemagne et au Royaume-Uni. En Espagne, où le soutien au revenu des jeunes chômeurs est très faible (*graphique 5*), la crise a accéléré la mise en place d'un dispositif de revenu minimum au niveau national toujours en cours d'élaboration (*l'Ingreso Mínimo Vital*) et dont la limite d'âge – initialement portée à 23 ans – est toujours en débat. Pour leur part, la France et la Suède n'ont pas modifié leur revenu minimum pendant la crise. Il faut toutefois rappeler que le soutien au revenu des jeunes était déjà élevé en Suède avant crise, alors que les jeunes de 18 à 25 ans ne sont pas éligibles au revenu de solidarité active (RSA), sauf s'ils sont eux-mêmes parents. En revanche, les pouvoirs publics français ont adopté des aides exceptionnelles de solidarité pour les publics en difficulté percevant un certain nombre de prestations sociales, comme le RSA, et ils ont également versé une aide exceptionnelle de 200 euros en mai 2020 (puis une deuxième de 150 euros en novembre 2020) à 800 000 jeunes de moins de 25 ans bénéficiaires d'une allocation logement (apprentis, étudiants salariés, ou non étudiants), ainsi qu'aux étudiants ayant perdu leur emploi ou leur stage en raison de l'épidémie de Covid-19. Le nombre de bénéficiaires potentiels du dispositif de la Garantie jeunes (comprenant une allocation) a par ailleurs été doublé, passant de 100 000 à 200 000 places, tout en assouplissant les critères d'entrée dans le dispositif. Dans les faits le nombre de bénéficiaires a commencé par baisser pendant la crise (Cabannes, *et al.*, 2020), avant de repartir à la hausse à compter de l'automne 2020.

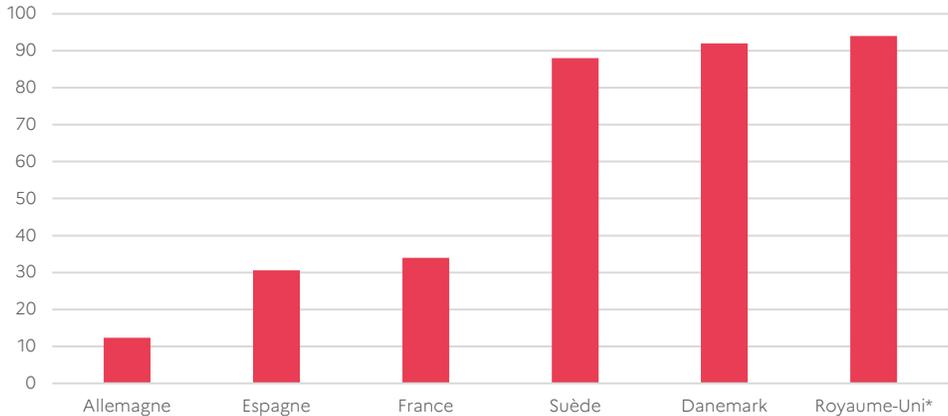
À la croisée de la politique de formation et des politiques de soutien au revenu, les aides aux étudiants mises à l'agenda

En matière d'aides aux étudiants, les différences pré-crise entre les pays étaient particulièrement fortes, ce qui a permis à certains pays de garantir un soutien au revenu minimal aux étudiants (Suède, Danemark, Royaume-Uni) quand, dans d'autres pays comme l'Allemagne, l'Espagne et la France, la disparition des emplois étudiants a fait basculer nombre d'entre eux dans la précarité (*graphique 6*).

11. Budget alloué au programme non nécessairement consommé.

Graphique 6 Pourcentage des étudiants recevant une bourse de scolarité dans six pays européens en 2020-2021

En %



* Pour le Royaume-Uni, il s'agit de prêts publics étudiants et seule l'Angleterre est concernée.

Lecture > 34 % des étudiants reçoivent une bourse en France (données 2018-2019) alors qu'ils sont 92 % au Danemark (données 2020-2021).

Champ > Tous les étudiants, sauf pour le Danemark (étudiants de premier cycle), la Suède et le Royaume-Uni (étudiants à temps plein).

Source > *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education (Eurydice), 2020-2021.*

C'est dans ce contexte qu'il faut évaluer les aides mises en place pendant la crise. Du côté des pays disposant d'un système d'aides aux étudiants développé, le Danemark a octroyé un prêt supplémentaire aux étudiants ayant épuisé leurs droits aux bourses d'études, tout en délivrant une aide exceptionnelle de 134 euros. En Suède, où il existe comme au Danemark un système de bourses d'études universelles (qui ne dépendent pas du revenu des parents), le montant du plafond de ressources déterminant leur accès aux bourses a été supprimé temporairement et les prêts ont été augmentés de 25 %. Au Royaume-Uni, où les aides sont principalement constituées de prêts publics à remboursement contingenté aux revenus futurs, les pouvoirs publics ont abondé budgétairement les *hardship funds* des universités visant à aider les étudiants en difficulté.

Du côté des États où les aides aux étudiants sont « familiarisées » (c'est-à-dire dépendant des revenus parentaux) et ne bénéficient qu'à une petite partie des étudiants, l'Allemagne a étendu la durée maximale des aides BAföG (moitié bourse, moitié prêt) tout en adoptant une aide mensuelle de 500 euros de juin 2020 à septembre 2021 pour les étudiants précaires en difficulté financière en raison de la crise (pouvant justifier d'une baisse de revenu ou de la perte d'un emploi du fait de la crise), ainsi qu'un prêt à taux zéro jusqu'à fin 2021. En Espagne, les conditions de réussite pour recevoir les bourses ont été assouplies et les frais de scolarité ont été exemptés pour les étudiants ayant subi une chute brutale de revenus et étant devenus bénéficiaires du revenu minimum vital. En France, la prise en compte des revenus parentaux pour demander les bourses a été modifiée pour tenir compte d'une baisse de revenus intervenue en 2020. L'État a également délivré une aide aux boursiers de 150 euros en novembre et abondé budgétairement les services sociaux des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) afin de permettre aux étudiants qui en auraient besoin de bénéficier d'une aide d'urgence (10 400 bénéficiaires de l'aide spécifique ponctuelle en décembre 2020). Des aides en nature ont également été mises en place, comme le repas à 1 euro dans les restaurants des CROUS. Enfin, une aide pour les jeunes diplômés anciens boursiers en recherche d'emploi à hauteur de 70 % du montant net de la bourse reçue pendant les années d'études a été mise en place, d'une durée de quatre mois maximum, ainsi qu'une prime de 100 euros pour les jeunes non-cohabitants¹².

En conclusion, les États se sont fortement mobilisés en Europe pour essayer de limiter la dégradation des conditions de vie des jeunes

Si les actions en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage se retrouvent dans tous les pays, ce n'est pas le cas des mesures de soutien au revenu, qui dépendent elles-mêmes de l'état du système de protection sociale pré-crise. En France, les pouvoirs publics ont mis en place de nombreuses mesures en faveur des jeunes dans le cadre du plan « Jeunes ». Celles-ci ont mis l'accent sur les politiques en faveur de l'emploi et ont également comporté des aides financières ponctuelles exceptionnelles, sans remettre en cause le caractère « familiarisé » du système de protection sociale, qui peine à offrir un filet de sécurité aux jeunes en situation de vulnérabilité sociale lorsqu'ils ne bénéficient pas du soutien de leur famille.

¹². À partir de 2021, cette aide est égale au montant de la bourse. Une aide similaire, l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE), était en place entre 2017 et 2019.

Pour en savoir plus

- > **Baptista, I., Marlier, E., Spasova, S., et al.** (2021). *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. An analysis of policies in 35 countries*. European Social Policy Network (ESPN), Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- > **Cabannes, P-Y., Calvo, M., Echegu, O.** (2020, décembre). Plus de 2 millions d’allocataires du RSA fin octobre 2020. Mise en place d’un suivi mensuel des prestations de solidarité pendant la crise sanitaire. DREES, *Études et Résultats*, 1175.
- > **Chevalier, T.** (2018). *La jeunesse dans tous ses États*. Paris, France : PUF.
- > **De Montagnac, M.** (2021). *La lutte contre la pauvreté au temps du coronavirus : constats sur les effets de la crise sur la pauvreté et points de vigilance du comité d’évaluation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*. Note d’étape.
- > **Division de la Législation comparée du Sénat** (2021, juillet). *Recueil sur les aides aux étudiants et frais de scolarité : Allemagne, Danemark, Espagne, Royaume-Uni, Suède*.
- > **Echegu, O., Papagiorgiou, H., Pinel, L.** (2021). Moins à risque face à la Covid-19, les jeunes adultes subissent les contrecoups économiques et sociaux de l’épidémie. Insee, *Insee référence : France Portrait Social*.
- > **Esping-Andersen, G.** (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton : Princeton University Press.
- > **Hazo, J-B., et al** (2021, octobre). Une dégradation de la santé mentale chez les jeunes en 2020. DREES, *Études et Résultats*, 1210.
- > **Lardeux, R., Papuchon, A., Pirus, C.** (2021, juillet). Un sentiment de pauvreté en hausse chez les jeunes adultes fin 2020. DREES, *Études et Résultats*, 1195.
- > **OCDE** (2021a, juillet). *Quelles mesures ont été adoptées par les pays pour aider les jeunes face à la crise du COVID-19 ?*
- > **OCDE** (2021b, juillet). *Les préoccupations des jeunes pendant la pandémie de COVID-19 : résultats de l’enquête « des risques qui comptent 2020 »*.
- > **Palier, B.** (2005). *Gouverner la sécurité sociale*. Paris, France : PUF.
- > **Patrini, V., Sandor, E., Mascherini, M.** (2021). Supporting young people’s economic and labour market situation in COVID times: policy approaches across EU Member States”. in Eurofund, *Impact of COVID-19 on young people in the EU*.
- > **Portela, M., Raynaud, E.** (2019). Comment se composent les ressources des jeunes ? *Revue française des affaires sociales*, 2.