Numéro 3 – décembre 2015

Mireille Zanardelli

LA SÉCURITÉ SOCIALE - **2015**

CAHIER STATISTIQUE

Les NEETs dans une perspective dynamique

Analyse à partir de données administratives

CONTENU

1. Le concept de NEET

2. Une mesure du concept de NEET intégrant une dimension dynamique : utilisation de données administratives pour construire les trajectoires individuelles des jeunes

3. Les trajectoires des NEETS : analyse de la persistance et de la récurrence du statut

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Sécurité sociale

Inspection générale de la sécurité sociale

Auteur : Mireille ZANARDELLI

AVERTISSEMENT

Cette publication constitue le premier document rédigé dans le cadre d'un projet initié par le Service National de la Jeunesse (SNJ) et mené en collaboration avec l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) et le Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER). L'un des objectifs du SNJ est de soutenir les jeunes ayant quitté le système scolaire et ne parvenant pas à s'insérer sur le marché du travail. Pour atteindre cet objectif, le SNJ a souhaité disposer d'une meilleure connaissance de la population des jeunes en difficulté au Luxembourg, de manière à développer son action et à proposer des mesures mieux adaptées aux caractéristiques de ces jeunes.

Ce projet, par son envergure et son originalité, dépasse les besoins du SNJ et s'inscrit dans la perspective plus générale des politiques publiques destinées à soutenir les jeunes en difficulté.

Pour la partie réalisée par le LISER, le projet a bénéficié d'un soutien financier du Fond Social Européen (FSE) dont la contrepartie nationale a été financée par le SNJ. La partie réalisée par l'IGSS a fait l'objet d'une convention de collaboration avec le SNJ.

Sommaire

1 INTRODUCTION 5

2 LE CONCEPT DE NEET 7

2.1 Définition et interprétation 7

2.2 Les limites du concept de NEET et les outils proposés pour lever ces limites 10

2.2.1 Hétérogénéité du concept 10

2.2.2 Absence de dimension dynamique dans la mesure du concept de NEET 11

3 UNE MESURE DU CONCEPT DE NEET INTEGRANT UNE DIMENSION DYNAMIQUE : UTILISATION DE DONNEES ADMINISTRATIVES POUR CONSTRUIRE LES TRAJECTOIRES INDIVIDUELLES DES JEUNES 12

4 LES TRAJECTOIRES DES NEETS : ANALYSE DE LA PERSISTANCE ET DE LA RECURRENCE DU STATUT 18

4.1 Résultats 18

4.2 Discussion 21

5 CONCLUSION 23

BIBLIOGRAPHIE 24

1 INTRODUCTION

Au cours des dernières années, la situation des jeunes face à l'emploi est devenue un enjeu politique majeur, au niveau international comme au niveau national. L'une des raisons qui expliquent la montée de cette préoccupation tient à la crise économique. En effet, si cette dernière, en termes relatifs, n'a pas davantage impacté le chômage des jeunes en Europe que celui de leurs aînés, le niveau auquel se situe désormais le taux de chômage des jeunes en Europe est inquiétant et atteint des valeurs telles qu'elles font naître le spectre d'une « génération sacrifiée » [1].

Dans ce contexte, certaines instances internationales ont introduit dans leur stratégie de long terme des objectifs spécifiques aux jeunes, destinés à promouvoir des politiques nationales capables d'améliorer leur situation sur le marché du travail. De plus en plus fréquemment, ces objectifs portent sur un indicateur précis, connu sous l'acronyme NEET : Not in Education, Employment or Training. Le taux de NEETs, qui mesure la part des jeunes de 16-24 ans ni en emploi, ni en éducation, ni en formation continue dans l'ensemble de la classe d'âge, a par exemple été retenu par les Nations Unies dans le cadre des "post 2015 Sustainable Development Goals" ; l'objectif 8 vise en effet une réduction substantielle du taux de NEETs. Il est également devenu un indicateur officiel de l'Union Européenne depuis 2010. En outre, la nécessité de s'intéresser davantage aux jeunes NEETs a également été inscrite au cœur des lignes directrices intégrées proposées par la Commission européenne pour les politiques de l'emploi.

Le concept de NEET a été proposé à la fin des années 1980 au Royaume-Uni dans le but de dépasser le taux de chômage, jugé insuffisant pour appréhender la précarité et la vulnérabilité des jeunes sur le marché du travail. En effet, le taux de chômage, parce qu'il ne porte que sur la population des jeunes actifs (regroupant les jeunes en emploi et les jeunes à la recherche d'un emploi) ne tient aucun compte des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en recherche d'emploi. Il est pourtant indispensable de s'intéresser à cette catégorie de jeunes puisque cette inactivité doit être combattue dès son apparition pour réduire l'exclusion et la précarité de demain. Ainsi, contrairement au taux de chômage, le taux de NEETs prend en compte l'ensemble de la classe d'âge et permet ainsi d'obtenir une image plus globale de la situation des jeunes, tenant compte simultanément de l'exclusion du marché du travail et de l'exclusion du système de formation.

Toutefois, le taux de NEETs possède un certain nombre de limites. En effet, s'il propose un portrait plus complet de la situation des jeunes, il est vrai néanmoins que son interprétation est rendue difficile, justement par le fait qu'il combine plusieurs dimensions relatives à la situation des jeunes (Elder, 2015). En conséquence, le taux de NEETs est souvent présenté comme un concept complexe qui résume des situations potentiellement très hétérogènes pouvant refléter des niveaux de vulnérabilité et de précarité différents. Or, il faudrait pouvoir tenir compte de cette hétérogénéité de manière à relativiser le phénomène et lui apporter des réponses multiples permettant de cibler la diversité des situations[2].

[1] Depuis le début de la crise économique en 2008, le taux de chômage des jeunes (16-24 ans) en Europe est passé de 15,9% à 22,2% entre 2007 et 2014 (soit une augmentation de 40%). Le taux de chômage de leurs aînés a également progressé de plus de 40% sur la même période, mais se situe à des niveaux bien moins élevés, passant de 6,1% à 8,9%.

[2] Cette critique n'est cependant pas l'exclusivité du taux de NEETs. En effet, nombreux sont les phénomènes qui combinent des situations hétérogènes dont il faut tenir compte pour en faire une analyse correcte.

Une autre limite du taux de NEETs, moins fréquemment évoquée dans la littérature, nous semble plus fondamentale. La quasi-totalité des travaux relatifs aux jeunes NEETs ont une dimension statique et étudient la situation des jeunes à un moment donné sans jamais prendre en compte la dimension dynamique du phénomène au travers des trajectoires des jeunes. Pourtant, on peut supposer que ce n'est pas le fait d'être NEET à un moment donné qui est un problème ; ce qui le devient, en revanche, c'est soit la récurrence de cette situation dans la trajectoire des jeunes, soit la persistance plus ou moins longue dans le statut de NEET.

C'est pour tenter d'apporter des réponses aux deux limites qui viennent d'être présentées que l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) en collaboration avec le Service National pour la Jeunesse (SNJ) et le Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER) ont développé un projet dont les deux objectifs sont les suivants :

1/ Mieux connaître les caractéristiques des jeunes et pouvoir mesurer l'hétérogénéité des situations auxquelles ils doivent faire face en menant une enquête auprès d'un échantillon de jeunes NEETs. Force est de constater que les enquêtes disponibles ne permettent pas d'atteindre cet objectif parce qu'elles n'abordent pratiquement jamais, en tous les cas jamais de façon simultanée, l'ensemble des domaines qu'il est nécessaire de documenter pour dresser un portrait complet et approprié de la situation des jeunes. Par exemple, la consommation de drogues ou d'alcool, centrale dans la problématique des jeunes, est rarement mesurée et encore plus rarement combinée à une mesure du niveau de marginalisation ou des capacités cognitives des jeunes, pourtant essentielle pour identifier les chances d'échapper au statut de NEET.

2/ Construire et analyser les trajectoires des jeunes en général et des jeunes NEETs en particulier en utilisant les données administratives disponibles au Luxembourg[3]. La volonté de recourir aux données administratives de façon complémentaire à l'enquête s'explique par les trois éléments suivants :

i) il est toujours difficile d'appréhender par voie d'enquête les trajectoires des individus parce que cela implique un exercice rétrospectif qui peut générer un biais lié à la mémoire ;
ii) parce qu'il n'est pas prévu de reproduire l'enquête régulièrement, cette dernière ne peut permettre la constitution d'un outil de monitoring pérenne sur la situation des jeunes ; or la mise en œuvre d'un tel outil nous semble fondamentale dans le contexte actuel caractérisé par des difficultés croissantes pour les jeunes ; la base de données administratives peut remplir cet objectif puisqu'elle peut être mise à jour régulièrement et permettre, par exemple, de mesurer l'évolution du taux de NEETs, de manière notamment à estimer les effets des politiques publiques mises en œuvre en faveur des jeunes ;
iii) en outre, le recours aux données administratives permet de garantir l'exhaustivité des effectifs.

[3] Du point de vue opérationnel, la réalisation et l'exploitation de l'enquête ont été mises en œuvre par le LISER tandis que la création de la base de données administratives a été réalisée par l'IGSS.

2 LE CONCEPT DE NEET

Au cours des dernières années, le concept de NEET est devenu très populaire. Il constitue, comme nous l'indiquions en introduction, un indicateur officiel pour la Commission Européenne comme pour les Nations-Unies et fait l'objet d'études approfondies de la part de la Fondation de Dublin (EUROFOUND, 2012) ou de l'OCDE (Carcillo. *et al.,* 2015). Pourtant, ce concept ne fait pas nécessairement l'unanimité, d'abord du fait des amalgames que l'on observe dans l'interprétation qui en est faite et ensuite du fait des limites qu'il impose. Ainsi, nous allons dans un premier temps définir précisément le concept de NEET et le situer par rapport aux autres concepts qui sont utilisés pour décrire la situation des jeunes, et ce, dans le but de comprendre les problèmes d'interprétation qui sont relevés dans la littérature (ELDER, 2015). Dans un second temps, nous mettrons en évidence les limites du concept de NEET, déjà esquissées en introduction, ce qui nous permettra de motiver les pistes complémentaires de développement que nous proposons dans le cadre de ce document.

2.1 DEFINITION ET INTERPRETATION

L'acronyme NEET signifie not in Education, Employment or Training. Un jeune NEET est donc un jeune qui à un moment donné n'est ni en emploi, ni dans un système de formation, qu'il s'agisse de la formation initiale ou d'une formation continue. Dans la plupart des cas, la population étudiée concerne les jeunes de 16 à 24 ans. Pour comprendre les contours du concept de NEET, il est nécessaire de dresser la liste des différents statuts que peuvent connaître les jeunes. Ces statuts sont les suivants :

1. en emploi
2. à la recherche d'un emploi et suivant simultanément une formation continue
3. à la recherche d'un emploi sans suivre de formation continue
4. inactifs et inscrits dans le système de formation initiale
5. inactifs et suivant une formation continue
6. inactifs et hors de tout système de formation (initiale et continue)

Selon ce découpage, les NEETs correspondent aux cas 3 et 6. Les jeunes en recherche d'emploi et suivant simultanément une formation continue (cas n°2) ne sont pas considérés comme NEETs car c'est la formation qui prime. C'est également le cas des jeunes étudiants signalant être à la recherche d'un emploi, pour lesquels c'est le statut d'étudiant qui prime (ils sont inclus dans le cas n°4).

Le taux de NEETs se calcule donc ainsi :

$$taux_{neets} = \frac{(3) + (6)}{[16 - 24\ ans]}$$

Si l'on tente de comprendre le contenu de cet indicateur, on peut l'écrire de la façon suivante :

$$taux_{neets} = \frac{[16 - 24\ ans] - (1) - (2) - (4) - (5)}{[16 - 24\ ans]}$$

$$taux_{neets} = 1 - \frac{(1)}{[16 - 24\ ans]} - \frac{(4)}{[16 - 24\ ans]} - \frac{(2) + (5)}{[16 - 24\ ans]}$$

Le terme $\frac{(1)}{[16-24\ ans]}$ correspond au taux d'emploi de la classe d'âge puisqu'il rapporte le nombre de jeunes en emploi sur le nombre total des 16-24 ans ; le terme $\frac{(4)}{[16-24\ ans]}$ correspond au taux de scolarisation de la classe d'âge puisqu'il rapporte le nombre de jeunes à l'école ou en études sur le nombre total des 16-24 ans ; le terme $\frac{(2)+(5)}{[16-24\ ans]}$ correspond, quant à lui, à la part des 16-24 ans en formation continue. Ce dernier taux inclut deux situations différentes : d'une part, celle de jeunes inactifs décidant de suivre une formation de leur propre initiative et, d'autre part, celle de jeunes inactifs suivant une formation proposée et financée par le Service Public de l'Emploi (il s'agit de l'ADEM pour le Luxembourg). Le premier cas est relativement rare dans la mesure où la formation continue (life-long-learning) est le plus souvent pratiquée au sein des entreprises et qu'à ce titre elle reste très majoritairement réservée aux personnes exerçant un emploi (puisque dans ce cas, c'est l'entreprise qui prend en charge le coût de la formation continue). En conséquence, on peut considérer que le terme $\frac{(2)+(4)}{[16-24\ ans]}$ mesure le taux de participation des 16-24 ans aux politiques actives de l'emploi (PA) et rend compte principalement de l'intensité de ces politiques. Ainsi, plus un pays soutiendra les jeunes en recherche d'emploi en leur offrant des formations destinées à améliorer leur employabilité, plus le taux $\frac{(2)+(4)}{[16-24\ ans]}$ sera élevé et plus le taux de NEETs diminuera.

Ainsi, comme l'illustre le schéma 1, on peut déduire, des développements précédents, la relation suivante :

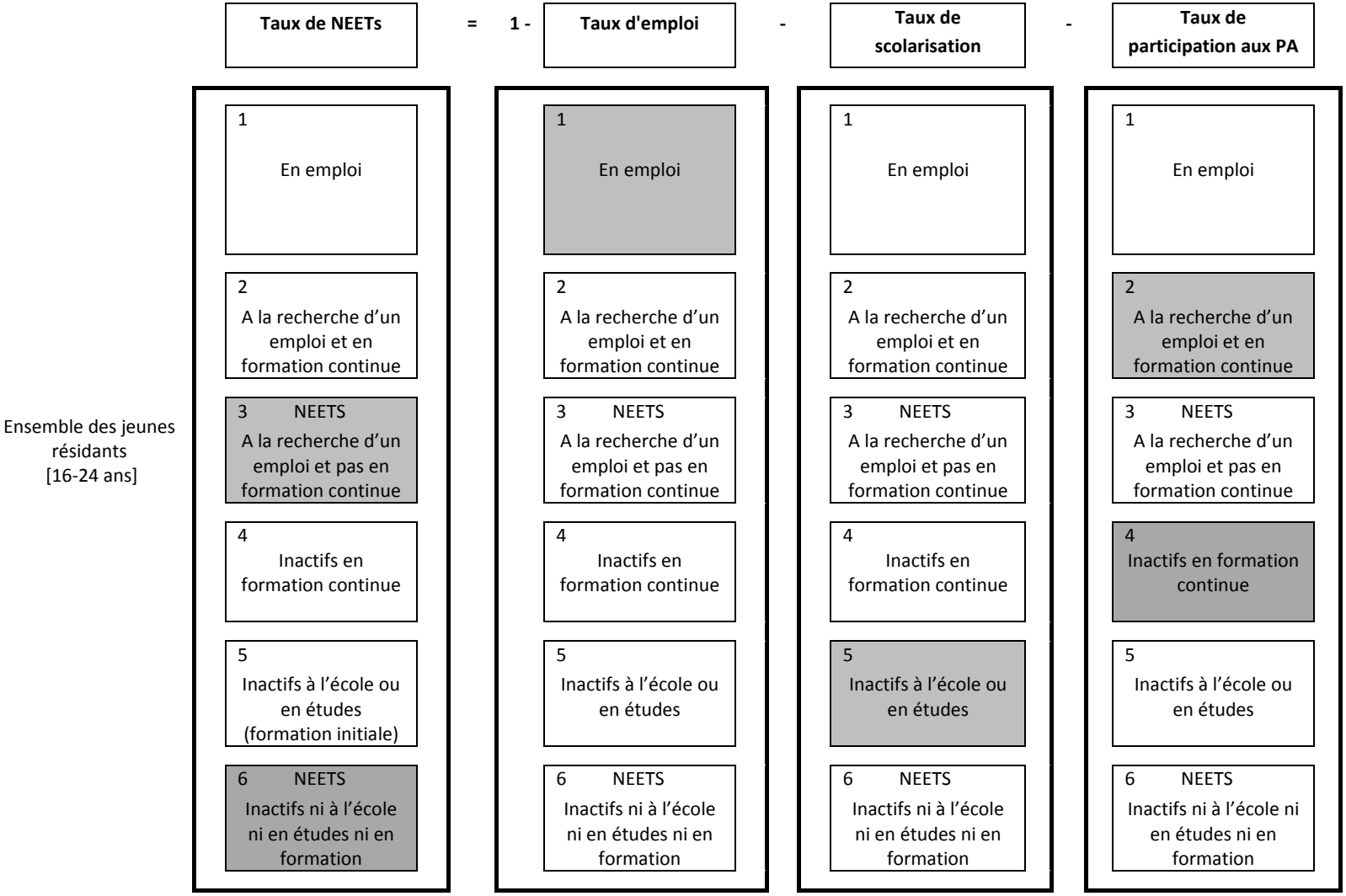
$$taux_{neets} \approx 1 - taux\ d'emploi - taux\ de\ scolarisation - taux\ de\ participation\ aux\ PA$$

Le taux de NEETs est donc un taux qui combine trois dimensions : la première (1-taux d'emploi) est relative à la problématique du chômage et à l'exclusion du marché du travail, la seconde (1-taux de scolarisation) est relative à l'exclusion du système de formation initiale et la troisième (1-taux de participation aux PA) est relative à l'exclusion des politiques actives de l'emploi. Cette combinaison de trois éléments au sein d'un même indicateur explique les critiques relatives au concept de NEET concernant les difficultés d'interprétation de cet indicateur. Elder et al. (2015) présentent une analyse détaillée du taux de NEETs en le décomposant selon ces dimensions[4]. Ils mettent par exemple en évidence que la contribution de chacune de ces dimensions au taux de NEETs n'est pas la même selon que l'on s'intéresse aux femmes ou aux hommes.

Cette critique nous semble fondée et conduit selon nous à la conclusion suivante : dès lors que l'on souhaite comprendre l'évolution du taux de NEETs, il convient de le désagréger pour identifier laquelle ou lesquelles des composantes interviennent dans l'évolution observée. Cependant, cette critique ne remet pas en cause l'intérêt de cet indicateur synthétique qui a l'avantage de fournir une mesure globale de la part des jeunes qui sont potentiellement dans une situation précaire du fait de leur exclusion à la fois du marché du travail et du système d'éducation et de formation (y compris les PA). A ce titre, l'indicateur NEET constitue donc, selon nous, une alerte efficace qui synthétise les risques auxquels font face les jeunes et qui mesure le chemin qu'il reste à parcourir si l'objectif est de ne laisser aucun jeune sur le côté.

[4] Elder et al. (2015) regroupent les deuxième et troisième dimensions en une seule, qui capture le fait de suivre une formation, initiale ou continue.

Schéma 1. Définition et décomposition du taux de NEETs



2.2 LES LIMITES DU CONCEPT DE NEET ET LES OUTILS PROPOSES POUR LEVER CES LIMITES

Le concept de NEET possède deux limites importantes, la première tient à l'hétérogénéité des situations auxquelles il peut correspondre, la seconde tient à l'absence de dimension dynamique dans la mesure du concept.

2.2.1 Hétérogénéité du concept

L'hétérogénéité des NEETs tient à deux éléments. Le premier est la conséquence directe de ce qui vient d'être décrit : puisque le concept de NEET regroupe l'exclusion du marché du travail, l'exclusion du système de formation initiale ainsi que l'exclusion des PA, il en résulte une grande diversité des situations auxquelles sont confrontés les jeunes NEETs. Un NEET peut donc tout aussi bien être un jeune sorti du système scolaire avec un certain niveau d'éducation mais ne parvenant pas à trouver un emploi qu'un décrocheur scolaire sans aucune qualification.

Le second élément d'hétérogénéité tient à la diversité des niveaux de vulnérabilité et de précarité auxquels le statut de NEET peut correspondre. Les travaux de la Fondation de Dublin (2012) ont par exemple conceptualisé 5 sous-groupes de NEETs : the conventionally unemployed, the unavailable, the disengaged, the opportunity-seekers et the voluntary NEETs. Ces catégories, même si elles peuvent être discutées, reflètent cependant des situations très différentes en termes d'éloignement du marché du travail et de capacité d'insertion. Il serait donc opportun d'appréhender cette hétérogénéité de manière à relativiser le phénomène et lui apporter des réponses multiples permettant de cibler la diversité des situations.

C'est dans cette perspective que la décision a été prise de mener une enquête auprès d'un échantillon de jeunes NEETs, l'objectif étant de collecter l'information nécessaire pour identifier la diversité des situations des NEETs.

Une synthèse de littérature sur les enquêtes, très rares, dédiées à la problématique des NEETs ainsi qu'une réflexion sur les éléments fondamentaux nous semblant devoir être appréhendés nous ont conduit à proposer un questionnaire complet et novateur explorant les dimensions suivantes :

i) mesure du niveau de marginalisation du jeune et de son éloignement par rapport au marché du travail et aux institutions publiques engagées dans la prise en charge des jeunes NEETs,

ii) identification d'un comportement d'addiction par rapport à la drogue ou à l'alcool,

iii) mesure des capacités cognitives du jeune par une série de tests pratiqués en face à face. Ce volet de l'enquête, inédit à notre connaissance, a pour objectif de distinguer parmi les NEETs ceux pour lesquels il est raisonnable d'envisager une insertion sur le marché primaire et ceux dont les capacités pourraient être insuffisantes pour y parvenir. En termes de politiques publiques, cette distinction semble fondamentale puisqu'elle renvoie à des mesures différentes. Dans le premier cas, il s'agira par exemple de proposer des formations adéquates, permettant d'améliorer l'employabilité des jeunes, que ce soit sur la forme (présentation du CV, comportement lors d'une candidature, etc.) ou sur le fond en formant le jeune à un emploi spécifique pour lequel des débouchés auront pu être identifiés au préalable. Dans le second cas, ce sont des emplois subsidiés, dédiés spécifiquement à des jeunes en grande difficulté, qui doivent être créés, dans des secteurs de l'économie qui auront été identifiés comme étant capables d'absorber ce type de main-d'œuvre.

L'enquête évoquée ici a été réalisée par le LISER entre octobre 2014 et juin 2015. Elle donnera lieu à des publications prochaines dont l'objectif sera, notamment, de rendre compte de l'hétérogénéité des NEETs et d'identifier les facteurs liés à ce statut.

2.2.2 Absence de dimension dynamique dans la mesure du concept de NEET

Comme nous l'avons expliqué dans les développements précédents, le concept de NEET est mesuré de façon statique. En effet, un jeune NEET est un jeune qui n'est ni en emploi, ni dans un système de formation (initiale ou continue) et ce, non pas pendant une certaine durée mais à un moment donné. La quasi-inexistence d'analyses dynamiques concernant la problématique des NEETs s'explique probablement en partie par le manque de données disponibles. En effet, au niveau européen, le taux de NEETs est calculé sur la base des Enquêtes Forces de Travail (EFT) qui ne possèdent pas toujours une dimension longitudinale et qui, le cas échéant, ne contiennent pas souvent les effectifs suffisants pour analyser les trajectoires des NEETs de façon satisfaisante.

Pourtant, la persistance dans le statut de NEET ou sa récurrence, que seule une approche dynamique permet d'appréhender, nous semble être de nature à introduire une nouvelle source d'hétérogénéité. Deux jeunes étant tous deux NEET à un moment donné, ayant tous deux un certain niveau de compétence, peuvent pourtant renvoyer à des situations très différentes si le premier stagne dans le statut de NEET pendant de longs mois, faisant face à l'impossibilité de trouver un emploi, tandis que le second n'y reste que quelques semaines. De la même manière, deux jeunes seront dans des situations différentes si après avoir trouvé tous deux un emploi, l'un redevient NEET après quelques mois tandis que l'autre se maintient dans son emploi.

Le fait de ne tenir compte ni de la persistance ni de la récurrence du statut de NEET conduit probablement, d'une part à surestimer le nombre de NEETs qui ont véritablement besoin d'un soutien, et d'autre part, à faire l'amalgame entre des situations hétérogènes nécessitant sans aucun doute des réponses politiques différentes.

L'ensemble des arguments qui précèdent nous ont conduits à tenter d'envisager la problématique des NEETs dans une perspective dynamique en cherchant à reconstruire les trajectoires des jeunes. Comme nous l'indiquions précédemment, nous avons eu recours aux données administratives de manière à pouvoir mettre à jour régulièrement la base de données et ainsi disposer d'un outil de monitoring pérenne sur la situation des jeunes.

Dans la partie suivante, nous allons détailler la procédure mise en œuvre pour construire la base de données administratives (choix des sources de données, modalités d'interconnexion des fichiers administratifs). Nous exposerons également les questions méthodologiques soulevées lors de cet exercice, les limites inhérentes à ces données et la procédure utilisée pour s'assurer de la pertinence des données administratives pour la problématique des NEETs. Le lecteur peu intéressé par les questions méthodologiques liées aux données pourra se reporter directement à la partie III, consacrée aux résultats.

3 UNE MESURE DU CONCEPT DE NEET INTEGRANT UNE DIMENSION DYNAMIQUE : UTILISATION DE DONNEES ADMINISTRATIVES POUR CONSTRUIRE LES TRAJECTOIRES INDIVIDUELLES DES JEUNES

A l'origine du projet, il n'était pas acquis qu'il soit possible d'utiliser les données administratives pour construire les trajectoires des jeunes. En effet, dans la mesure où elles ne sont pas collectées à des fins statistiques, les données administratives ne permettent pas toujours de mesurer de façon satisfaisante les phénomènes étudiés. Il a donc été nécessaire de mener des analyses exploratoires permettant de valider la pertinence des données administratives dans le cadre du projet relatif aux jeunes NEETs. In fine, cette validation a été acquise au prix toutefois de certaines limites que nous allons exposer dans la suite de ce document.

Pour construire une base de données permettant d'identifier les trajectoires des jeunes, notre démarche a été la suivante :

i) dans un premier temps, nous avons constitué un fichier contenant, pour différentes dates, tous les jeunes de 16 à 24 ans résidant au Luxembourg (de septembre 2010[5] jusqu'aux dernières données disponibles au moment de la rédaction de ce document, à un rythme trimestriel – 12/2010, 03/2011, 06/2011, 09/2011, etc.) ;

ii) ensuite, pour chaque jeune appartenant à ce premier fichier, nous avons ajouté son statut à chacune des dates retenues ; rappelons que les différents statuts sont les suivants : 1) en emploi, 2) à la recherche d'un emploi et suivant simultanément une formation continue, 3) à la recherche d'un emploi sans suivre de formation continue, 4) inactifs et inscrits dans le système de formation initiale, 5) inactifs et suivant une formation continue, 6) inactifs et hors de tout système de formation (initiale et continue) ; c'est à partir de cette succession de statuts trimestriels que les trajectoires sont construites et analysées ;

iii) pour chaque jeune, nous avons également ajouté toutes les caractéristiques sociodémographiques disponibles dans les données administratives de manière à dépasser le seul comptage des NEETs et être en mesure de caractériser les jeunes concernés afin d'identifier les facteurs de risque.

Pour construire cette base de données, il a été nécessaire d'interconnecter différents fichiers administratifs gérés par différentes institutions publiques et couvrant chacun un volet de nos besoins. Nous allons ici, de façon détaillée, reprendre chacune des sources mobilisées, en décrire l'utilisation, en présenter les limites et expliquer les conséquences de ces dernières sur l'estimation du nombre et du taux de NEETs par rapport à celle obtenue à partir des enquêtes Force de Travail (EFT), qui constituent la base officielle pour le calcul de ce taux.

i) La première étape de notre approche a consisté à identifier l'ensemble des jeunes de 16 à 24 ans résidant au Luxembourg. Pour cela, nous avons utilisé les fichiers de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) relatifs aux personnes protégées par le système de sécurité sociale luxembourgeois. Ces fichiers permettent d'identifier deux catégories de jeunes :

[5] Le choix de cette date est lié à l'indisponibilité, avant septembre 2010, des données permettant d'identifier administrativement les étudiants.

- La première catégorie correspond aux jeunes assurés à titre personnel ; il s'agit essentiellement des jeunes exerçant une activité professionnelle au Luxembourg, mais également des jeunes percevant des revenus de remplacement soumis à cotisations tels que les indemnités-chômage ou le revenu minimum garanti. Il est important de noter que parmi les jeunes résidents actifs, deux groupes échappent aux données administratives : d'abord, les jeunes résidant au Luxembourg et travaillant à l'étranger et qui, à ce titre, ne cotisent pas au Luxembourg (le nombre de jeunes concernés est très faible[6]) ; ensuite, les jeunes qui travaillent au Luxembourg mais qui sont affiliés à un système de sécurité sociale autre que celui du Luxembourg. Ce second groupe, qui concerne surtout les fonctionnaires internationaux, est également très faible[7]. L'exclusion de ces deux groupes conduit à sous-estimer, de façon marginale, le nombre total de jeunes de 16-24 ans résidant au Luxembourg et donc à surestimer, également à la marge, le taux de NEETs par rapport à l'estimation de l'EFT.
- La seconde catégorie de jeunes protégés par le système de sécurité sociale correspond à ceux qui bénéficient d'une co-assurance, c'est-à-dire qui sont affiliés au système luxembourgeois, non pas à titre personnel, mais en tant qu'ayant-droit de l'un des parents. A nouveau, les jeunes co-assurés ayant des parents fonctionnaires internationaux et donc affiliés à un système de sécurité sociale autre que le système luxembourgeois ne figurent pas dans ces fichiers, ce qui conduit également à sous-estimer le dénominateur du taux de NEETs. En outre, si on suppose que parmi les enfants de fonctionnaires internationaux, le risque d'être NEET est plus faible que la moyenne, alors leur absence des fichiers administratifs peut conduire à une surestimation du taux de NEETs par rapport à celle que l'on aurait obtenu en tenant compte de cette catégorie de jeunes (ce qui est le cas pour le taux de NEETs calculé à partir des enquêtes EFT). Notons également que les fichiers de l'IGSS contiennent (contrairement aux enquêtes EFT) les jeunes vivant dans des foyers collectifs (dès lors qu'ils sont d'une manière ou d'une autre affiliés au système de sécurité sociale). On peut supposer que ces jeunes, estimés à quelques 900 individus pour la tranche d'âge 16-24 ans[8], sont plus fréquemment en situation précaire ; le cas échéant, la prise en compte de tout ou partie de cette catégorie de jeunes a pour conséquence une augmentation du dénominateur mais également une augmentation (proportionnellement plus forte) du numérateur du taux de NEETs, ce qui devrait conduire, toutes choses égales par ailleurs, à un taux de NEETs plus élevé que celui calculé à partir des données de l'EFT.

ii) Les fichiers de l'Administration pour le Développement de l'Emploi (ADEM) ont permis d'identifier les jeunes chômeurs à la recherche d'un emploi en faisant la distinction entre ceux qui bénéficient, aux différents moments du temps, d'une mesure d'activation sous forme d'une formation proposée par l'ADEM (cas n°2 du schéma 1) et ceux qui n'en bénéficient pas (cas n°3 du schéma 1). On sait qu'une partie des jeunes en recherche d'emploi ne s'inscrivent pas au service public pour l'emploi, la raison principale étant qu'ils n'ont pas droit aux indemnités chômage faute d'une période de cotisation suffisante[9] (il s'agit surtout des jeunes récemment sortis de l'école). Mais, cette situation ne pose pas de problème pour l'identification des NEETs. En effet, même si ces jeunes échappent aux fichiers de l'ADEM, on peut supposer qu'ils n'échappent pas aux fichiers de l'IGSS puisque les jeunes concernés sont probablement co-assurés rattachés à l'un de leurs parents. Ils seront ainsi comptabilisés dans le groupe des NEETs.

[6] Cf. le rapport "Situation du marché de l'emploi dans la Grande Région - Mobilité des frontaliers" de l'Observatoire Interrégional du marché de l'Emploi (Novembre 2014, p 5).
[7] Environ 1% des jeunes de 15 à 24 ans résidant au Luxembourg sont des fonctionnaires internationaux (source : STATEC – Recensement de la population, 2011).
[8] Source : STATEC, Recensement de la population, 2011
[9] C'est l'ADEM qui administre les indemnités chômage. Ainsi, toute personne souhaitant percevoir son indemnité chômage doit être inscrite à l'ADEM.

iii) Les fichiers du Ministère de l'Education Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) ont permis d'identifier les jeunes scolarisés dans l'enseignement secondaire public au Luxembourg. En conséquence, deux catégories d'élèves ne sont pas répertoriées dans ces fichiers : il s'agit des élèves inscrits, d'une part, dans des établissements à l'étranger et, d'autre part, dans des écoles implantées au Luxembourg mais n'étant pas gérées par le Ministère de l'Education Nationale (MENJE)[10]. Au Luxembourg, compte tenu de certaines spécificités nationales, le nombre de jeunes inscrits en secondaire à l'étranger concerne environ un milliers d'élèves et le nombre d'élèves inscrits dans des établissements n'étant pas sous la tutelle du MENJE est loin d'être négligeable. A partir des données administratives à notre disposition, nous avons donc cherché d'autres façons d'identifier les jeunes élèves échappant aux fichiers du MENJE. Après examen, il s'avère qu'avant 18 ans, aucune information administrative ne permet d'identifier ces jeunes. En revanche, à partir de 18 ans, cette identification devient possible en utilisant des informations émanant de la caisse nationale des prestations familiales et concernant le versement des allocations familiales. En effet, depuis 2010, les allocations familiales, versées à tous les enfants jusqu'à leurs 18 ans, ne sont maintenues au-delà de cet âge que dans le cas où l'enfant est inscrit en études secondaires (quelle que soit l'école). Ainsi, compte tenu de l'impossibilité d'identifier les élèves de 16 et 17 ans inscrits à l'étranger ou dans des écoles n'étant pas sous tutelle du MENJE, nous avons limité le champ de notre étude aux jeunes de 18 ans et plus. Cette restriction est évidemment préjudiciable puisque les jeunes de 16-17 ans constituent un groupe-cible fondamental dans les politiques publiques orientées sur les jeunes, relatives notamment au décrochage scolaire. Il n'en demeure pas moins que le groupe des 18 ans et plus reste intéressant à étudier, ce qui confère à la base de données administratives créée dans le cadre de ce projet une utilité certaine.

iv) Il n'existe pas au Luxembourg un fichier centralisant l'ensemble des jeunes résidents inscrits en études supérieures. Pour identifier les jeunes étudiants, nous avons donc eu recours aux fichiers du Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement Supérieur (CEDIES). En effet, le CEDIES est l'organe qui gère l'attribution et la liquidation des bourses d'études versées par le gouvernement luxembourgeois. Jusqu'en 2010, ces bourses étaient complémentaires aux allocations familiales que percevaient les familles et étaient accordées sous condition de ressources ; les jeunes répertoriés au CEDIES ne constituaient donc qu'une partie de l'ensemble des étudiants (ceux ayant les revenus les plus modestes). Une nouvelle loi, votée en 2010, a supprimé les allocations familiales versées après 18 ans et les a transformées en bourses d'études. En conséquence, tous les jeunes qui poursuivent des études supérieures à la fin de leur cycle secondaire doivent, s'ils souhaitent obtenir leur bourse d'études, s'inscrire au CEDIES. Dans le cadre de notre étude, la question qu'il convient de se poser suite à ce changement législatif concerne l'exhaustivité des fichiers du CEDIES : contiennent-ils tous les jeunes étudiants, auquel cas il est raisonnable de se baser sur ces fichiers pour identifier les étudiants ou, au contraire, ne sont-ils que parcellaires, auquel cas leur utilisation conduirait à une surestimation du nombre et du taux de NEETs ? Trois éléments peuvent remettre en cause l'exhaustivité des fichiers du CEDIES.

- Le premier concerne un phénomène éventuel de non recours. Or, nous pensons que ce dernier ne peut en aucun cas être suffisamment important pour pouvoir renoncer à l'utilisation des fichiers CEDIES. En effet, l'hypothèse d'une mauvaise information des ménages, qui est la raison principale du non recours (les étudiants ignorant leurs droits ne déposent pas de demande) ne nous semble pas vraisemblable. Effectivement, en dehors du fait que le débat législatif sur les bourses d'études a été très largement médiatisé, leur introduction en 2010 a pris le relais des allocations familiales, qui du jour au lendemain se sont interrompues pour les enfants de 18 ans et plus alors que les familles étaient

[10] Il s'agit des écoles privées et de l'école européenne. Puisqu'elles ne sont pas sous la tutelle du Ministère de l'Education Nationale, les élèves qui en font partie ne sont pas enregistrés dans les fichiers du Ministère.

habituées à ce qu'elles soient maintenues en cas d'études supérieures. Les familles, qui éventuellement n'avaient pas connaissance de la réforme législative introduisant les bourses d'études, se sont donc, en toute vraisemblance, tournées vers la caisse nationale des prestations familiales pour comprendre la suspension de leur droit aux allocations familiales et ont à cette occasion été orientées vers le CEDIES, pour obtenir une bourse dans le cas où leur enfant poursuivait des études supérieures. Cette substitution brutale entre allocations familiales et bourses d'études nous semble être une garantie suffisante pour écarter l'hypothèse d'un non recours important lié à un manque d'information.

- Le deuxième élément pouvant remettre en cause l'exhaustivité des fichiers du CEDIES est lié aux cas de redoublements multiples. En effet, les règles du CEDIES indique que l'étudiant possède n+1 années pour réaliser un cursus de n années. Autrement dit, un seul redoublement est accordé pour un cursus donné. Ainsi, si le jeune redouble une première fois, il obtiendra une bourse l'année suivante. En revanche, s'il redouble une deuxième fois, il ne percevra plus de bourse. La conséquence de cette règle en cas de redoublement dépend de l'attitude de l'étudiant. S'il a connaissance du fait que son second redoublement le rend inéligible à une bourse d'études et qu'il décide de ne pas soumettre de demande, alors il n'apparaîtra pas dans les fichiers du CEDIES. Dans ce cas, il ne sera pas considéré comme étudiant et sera considéré à tort comme NEET. Si, au contraire, l'étudiant ignore qu'il n'est pas éligible et soumet une demande, alors il sera comptabilisé parmi les étudiants puisque les fichiers du CEDIES ne fournissent pas uniquement les bourses liquidées mais également celles qui ont été déposées et refusées. Pour s'assurer de l'exhaustivité des fichiers CEDIES, nous avons cherché à comparer les effectifs d'étudiants estimés à partir du CEDIES avec ceux fournis par quelques écoles identifiables à partir des fichiers du CEDIES. Par exemple, nous avons demandé à certains des plus grands lycées proposant une formation en BTS de nous fournir le nombre d'étudiant inscrits dans leur établissement pour les années universitaires 2012-2013 et 2013-2014 afin de les comparer avec le nombre d'inscrits répertoriés dans les fichiers du CEDIES. Nous avons mené la même comparaison pour les étudiants inscrits à l'Université du Luxembourg. A chaque fois, les chiffres issus des deux sources sont très proches, ce qui nous permet de conclure à une exhaustivité plus que satisfaisante des fichiers du CEDIES pour les filières les plus importantes quantitativement[11].
- Le troisième élément pouvant conduire à une remise en cause de l'exhaustivité des fichiers du CEDIES concerne l'existence de formations qui ne sont pas reconnues comme étant des études supérieures et qui ne sont pas considérées non plus comme relevant des études secondaires ; à ce titre, elles ne sont pas éligibles aux bourses d'études. Il s'agit des formations accessibles après le bac mais qui sont non diplômantes. Les données du CEDIES permettent de mettre en évidence qu'il existe peu de demandes refusées sur la base de ce critère, pour les jeunes résidents. Toutefois, il est possible qu'une partie des jeunes inscrits dans ce type de filières nous échappent ; il s'agit de ceux qui, connaissant les critères d'attribution des bourses, ne déposent pas de demande auprès du CEDIES.

v) les fichiers du SNJ ont permis d'identifier les jeunes ayant eu recours au service volontaire d'orientation (SVO), coordonné par le SNJ. Ces jeunes ont été considérés comme des actifs.

[11] Contrairement aux fichiers du Ministère de l'Education Nationale qui contient une variable indiquant la date de début et de fin d'inscription dans l'établissement scolaire, les données du CEDIES ne permettent pas de savoir si le jeune à interrompu ses études en cours d'année. A partir du moment où il a fait une demande auprès du CEDIES nous avons considéré qu'il était étudiant pendant toute l'année scolaire. Il est donc probable pour un étudiant ayant interrompu ces études en cours d'année que nous sous-estimions le temps passé dans la situation de NEET.

Compte tenu de ce qui précède, les NEETs regroupent les deux catégories suivantes :

i) les jeunes inscrits à l'ADEM (indemnisés ou non) ne bénéficiant d'aucune mesure de formation

ii) ainsi que les jeunes co-assurés[12] non-inscrits à l'ADEM, n'étant pas élèves (c'est-à-dire étant absents des fichiers du MENJE), n'étant pas étudiants (c'est-à-dire étant absents des fichiers du CEDIES) et n'étant pas engagés dans un service volontaire d'orientation (SVO). Ce second groupe de NEETs est donc défini par défaut, c'est-à-dire par l'absence de tout autre statut.

Afin de faire le lien avec le schéma n°1, nous avons synthétisé, dans le schéma n°2, les sources de données qui ont été utilisées pour identifier chacune des catégories de jeunes ainsi que les limites inhérentes à ces données[13].

Sur base de ces informations, le statut des jeunes de 18 à 24 ans a été identifié à différents moments du temps, selon un rythme trimestriel à partir de septembre 2010 (rappelons que les moins de 18 ans ont été supprimés du champ de notre étude compte tenu de l'impossibilité d'identifier parmi eux les jeunes scolarisés à l'étranger ou dans une école privée implantée au Luxembourg).

C'est à partir du statut de chaque jeune à différents moments du temps que nous avons pu construire leur trajectoire et mesurer la persistance et la récurrence du statut de NEET. Les jeunes NEETs au moment t ont été définis comme l'ensemble des jeunes n'étant ni à l'école, ni en études, ni en formation à l'ADEM, ni bénéficiaires d'une mesure du SNJ.

Sur la base de l'ensemble des éléments qui ont été présentés dans cette deuxième partie, nous allons à partir de l'identification d'une cohorte de jeunes devenant NEETs au même moment analyser leur trajectoire afin de mieux comprendre la diversité des profils et les différents niveaux de précarité auxquels peut renvoyer ce concept.

[12] C'est-à-dire qui ne travaillent pas ou ne sont pas chômeurs indemnisés en t.

[13] Compte tenu des différentes limites qu'imposent les données administratives et compte tenu du champ qu'elles couvrent, il n'est pas étonnant que l'estimation du taux de NEETs obtenue à partir des données administratives soit différente de celle obtenue à partir de l'enquête sur les forces de travail. Selon les données administratives, le taux de NEETs, pour les 18-24 ans, s'élève à environ 14% contre 9% selon l'EFT pour la même tranche d'âge (intervalle de confiance : [7,9% ; 9,7%]). Cette différence s'explique par les éléments suivants : i) l'EFT intègre les fonctionnaires internationaux tandis que ce n'est pas le cas des données administratives ; cette différence a pour conséquence un taux de NEETs mesuré par les données administratives plus élevé que celui estimé par l'EFT, puisqu'on peut faire l'hypothèse que les enfants de fonctionnaires internationaux sont moins fréquemment NEETs que la moyenne des jeunes ; ii) l'EFT n'intègre pas les ménages collectifs tandis que c'est le cas en partie dans les données administratives ; cette différence a pour conséquence un taux de NEETs mesuré par les données administratives également plus élevé que celui estimé par l'EFT, puisqu'on peut à nouveau faire l'hypothèse que les jeunes en foyer collectif sont plus fréquemment NEETs que la moyenne des jeunes. En outre, la comparaison entre les taux de NEETs estimés à partir de l'EFT et des données administratives est délicate dans la mesure où l'EFT utilise un échantillon réparti sur l'ensemble de l'année, qui lisse les variations saisonnières, tandis que le taux que nous avons estimé à partir des données administratives est calculé à un moment donné. Selon le mois, le taux de NEETs varie de plus ou moins 4 points de pourcentage (à partir d'août jusqu'à la fin de l'année, le taux de NEETs est beaucoup plus élevé que les autres mois compte tenu de tous les jeunes sortis de l'école et cherchant un emploi). L'estimation à 14% est une moyenne des taux mensuels.

Schéma 2. Utilisation des sources administratives pour la mesure des NEETS

		Les sources administratives	Limites des sources administratives
	1 En emploi	**IGSS** / fichiers relatifs aux affiliations à la sécurité sociale des personnes exerçant un emploi	Ne contient pas les jeunes qui travaillent hors du territoire luxembourgeois ou qui travaillent au Luxembourg mais qui sont affiliés à un autre régime de sécurité sociale (fonctionnaires internationaux)
	2 A la recherche d'un emploi et en formation continue	**ADEM** / demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM et bénéficiant d'une mesure d'activation	
Ensemble des jeunes résidants [18-24 ans]	3 NEETS A la recherche d'un emploi et pas en formation continue	**ADEM** / demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM et ne bénéficiant pas d'une mesure d'activation	
	4 Inactifs en formation continue	Aucune source existante mais les effectifs sont jugés faibles	
	5 Inactifs à l'école ou en études (formation initiale)	**MENJE** / élèves inscrits dans un établissement scolaire implanté au Luxembourg **Caisse Nationale de Prestations Familiales** / élèves de 18 ans et plus encore en enseignement secondaire **CEDIES** / étudiants bénéficiant d'une bourse d'études	Ne contient pas les élèves scolarisés à l'étranger ou dans une école privée implantée au Luxembourg Ne contient pas les étudiants ayant redoublé au moins deux fois et n'ayant pas introduit de demande de bourse Ne contient pas les étudiants inscrits dans des formations post bac non diplômantes ⇨ **restriction du champ aux jeunes de 18 ans et plus**
	6 NEETS Inactifs ni à l'école ni en études ni en formation	**S'obtient par déduction en combinant toutes les données** Il s'agit des jeunes co-assurés au nom de leurs parents (identifiés à partir des données IGSS) et n'étant ni à l'école, ni en études, ni en formation à l'ADEM	

4 LES TRAJECTOIRES DES NEETS : ANALYSE DE LA PERSISTANCE ET DE LA RECURRENCE DU STATUT

Dans un premier temps (3.1), les principaux résultats obtenus seront présentés afin d'alimenter dans un second temps (3.2) une discussion sur les enseignements fondamentaux auxquels ils conduisent.

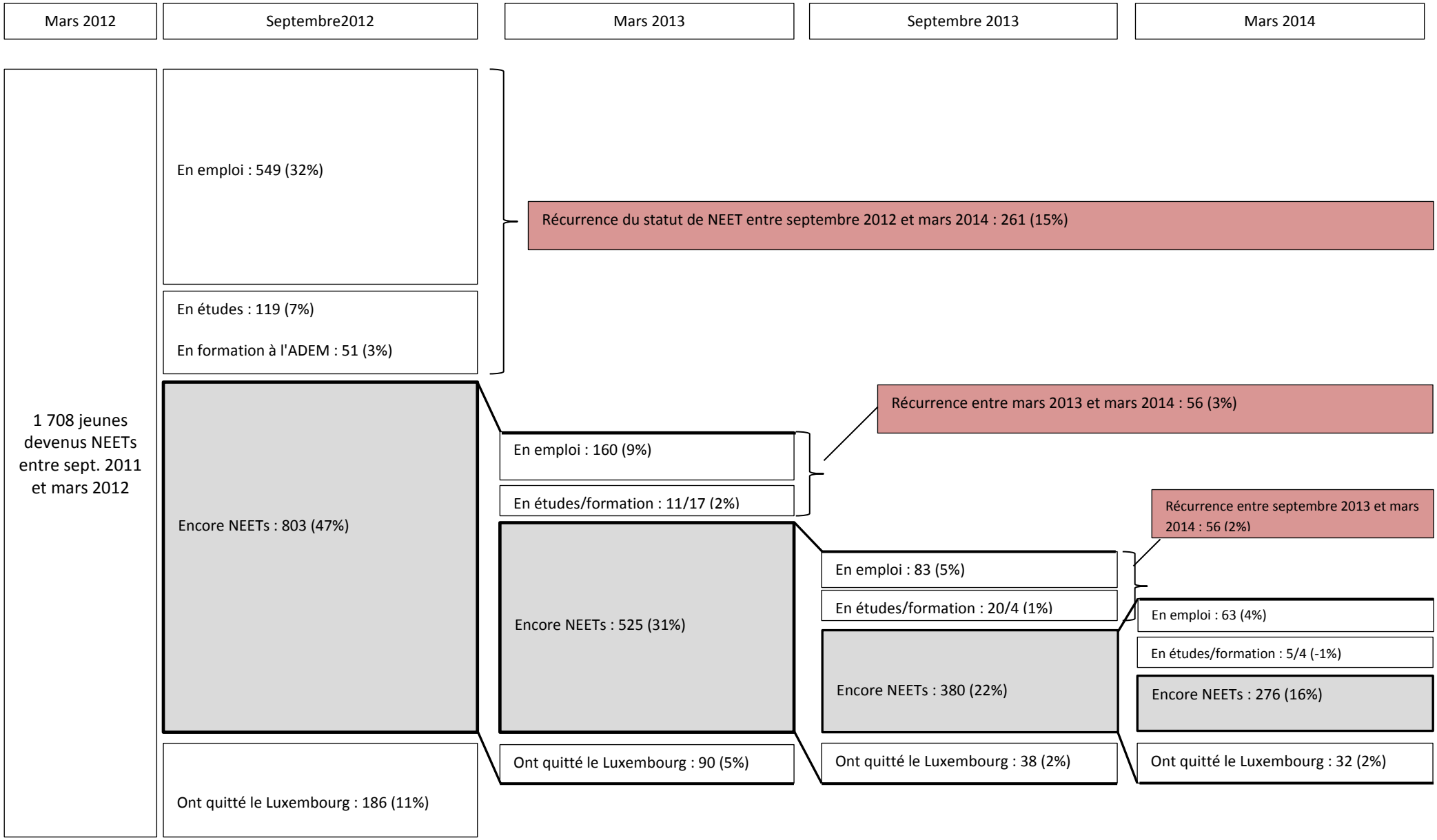
4.1 RESULTATS

Pour étudier les trajectoires des jeunes NEETs, nous avons constitué une cohorte de jeunes devenus NEETs au même moment. Pour cela, nous avons sélectionné tous les jeunes NEETs en mars 2012 alors qu'ils ne l'étaient pas 6 mois auparavant, c'est-à-dire en septembre 2011. Autrement dit, nous avons retenu un groupe de jeunes qui en mars 2012 sont NEETs depuis une durée pouvant varier de 1 mois à 6 mois.

Pour les jeunes appartenant à cette cohorte, nous avons observé semestre après semestre les chances de sortie du statut de NEET ainsi que le type de sortie, le cas échéant. Nous avons distingué trois types de sorties possibles. Les deux premiers sont attendus. Il s'agit d'une part, de la sortie vers l'emploi, et d'autre part, de la sortie vers l'école, les études ou la formation continue. Le dernier type de sortie, moins attendu, est directement lié aux importants flux migratoires que connaît le Luxembourg. En effet, compte tenu de ces derniers, il existe un nombre important de jeunes qui immigrent au Luxembourg et qui repartent dans leur pays d'origine. Cette spécificité luxembourgeoise doit absolument être prise en compte dans la mesure où, comme nous le verrons, elle modifie de façon conséquente la physionomie de la problématique des NEETs par rapport à celle d'un pays dans lequel les flux migratoires sont beaucoup moins importants. Nous indiquerons plus loin la façon dont le nombre de jeunes retournant dans leur pays est estimé à partir des données administratives.

Sur la base des trajectoires ainsi constituées, nous avons analysé la persistance dans le statut de NEET ainsi que la récurrence de ce dernier. Le schéma 3 illustre le rythme de sortie du statut de NEET et indique le nombre de jeunes connaissant une récurrence après une première sortie vers l'emploi, les études ou une formation continue.

Schéma 3. Trajectoires de la cohorte de jeunes devenus NEETs entre septembre 2011 et mars 2012



Sources : IGSS/ADEM/CEDIES/MENJE / Calculs : IGSS

Note : les % entre parenthèses sont calculés par rapport à l'ensemble des 1 780 jeunes appartenant à la cohorte

Ce schéma permet de mettre en évidence les résultats suivants :

i) Au sein de la cohorte étudiée (constituée de jeunes devenus NEETs entre septembre 2011 et mars 2012), 64% sortent du statut de NEET dans les deux ans qui suivent. Parmi eux, 50% sortent vers l'activité (dont 32% au cours du premier semestre) et 14% vers les études ou la formation (dont 9% au cours du premier semestre). Parmi ces 64% de jeunes qui sortent du statut NEET, 44% n'ont pas connu de récurrence dans les 18 mois qui suivent tandis que c'est le cas de 20% d'entre eux (tableau 1). Il est important de mentionner que la fréquence de la récurrence après 18 mois estimée ici correspond à une valeur plancher dans la mesure où les jeunes ne sont pas tous observés sur une plage de temps identique. En effet, les jeunes sortis du statut NEET en septembre 2012 sont observés pendant 18 mois tandis que ceux sortis en mars 2013 et en septembre 2013 ne sont observés respectivement que pendant 12 mois et 6 mois, faute de pouvoir disposer des données nécessaires. Autrement dit, au moins 20% connaissent une récurrence dans les 18 mois qui suivent la sortie du statut de NEET.

ii) Dans 16% des cas, les jeunes NEETs analysés sont encore dans la même situation deux ans après, en mars 2014. La persistance dans le statut NEET concerne donc près de deux jeunes sur 10.

iii) Enfin, 20% des jeunes NEETS ont quitté le pays entre mars 2012 et mars 2014. Ce chiffre est estimé à partir du nombre de jeunes qui disparaissent des fichiers administratifs, c'est-à-dire qui étaient affiliés au système de sécurité sociale luxembourgeois entre septembre 2011 et mars 2012 et qui ne le sont plus deux ans après, sous quelque forme que ce soit (il n'existe pas de données permettant d'identifier de façon certaine le fait de quitter le Luxembourg). Cette estimation souffre de deux biais. Le premier, marginal parce qu'il concerne un faible nombre de cas, est lié au fait qu'une partie des jeunes sortis du système de sécurité sociale sont en réalité dans la rue, sans domicile fixe et sans aucun lien avec leur famille, ce qui explique qu'ils ne bénéficient plus de la couverture sociale que leur offrait le fait de cohabiter avec leurs parents. Le second biais tient au fait qu'il n'existe pas d'obligation de désaffiliation à la sécurité sociale en cas de départ du Luxembourg. Autrement dit, et à l'instar du chiffre relatif à la récurrence, le chiffre que nous estimons (20%) est un plancher : au moins 20% des jeunes NEETs ont quitté le pays. Si ce chiffre devait s'avérer être sous-estimé, cela réduirait d'autant la part de NEETS persistants[14].

Tableau 1. Principaux résultats

Persistance dans le statut de NEET au moins 24 mois	16%
Sortie du territoire luxembourgeois	20%
Sortie vers l'emploi, les études ou la formation sans récurrence	44%
Sortie vers l'emploi, les études ou la formation avec récurrence	20%

Sources : IGSS-ADEM-MENJE-CEDIES

14 Parmi les jeunes qui sortent du système de sécurité sociale, 80% sont de nationalité étrangère. Parmi eux, une grande majorité ne semble pas revenir au Luxembourg. En effet, parmi les 186 jeunes qui disparaissent des fichiers administratifs entre mars 2012 et septembre 2012, 60% ne sont pas revenus au Luxembourg en mars 2014, soit 18 mois après.

4.2 DISCUSSION

Ces résultats inspirent différents commentaires dès lors que l'on se situe dans une perspective de politiques publiques et de soutien aux jeunes en difficulté.

i) Le taux de NEETs tel qu'il est calculé dans les indicateurs européens surestime la gravité du problème puisqu'il ne fait pas la distinction entre des situations temporaires qui vont se régler le plus souvent sans l'intervention publique et des situations plus préoccupantes qui vont durer et réduire les chances d'insertion des jeunes concernés. On peut évidemment comprendre la complexité qu'il y a à produire des indicateurs dynamiques ; cependant, les chiffres que nous proposons ici illustrent clairement la différence de perspective que des indicateurs statiques et dynamiques peuvent offrir et encouragent à une réflexion sur la façon de prendre en compte l'aspect dynamique dans la problématique des NEETs.

ii) Globalement, la persistance et la récurrence du statut de NEET touchent au moins 36% de la cohorte étudiée. Ainsi, plus d'un tiers des jeunes NEETs sous revue font face à l'une des deux situations. Il est important de noter qu'en utilisant des données couvrant une période de deux ans, comme nous l'avons fait ici, il n'est possible d'observer que des cas de récurrence d'un côté et de persistance de l'autre. Or il serait également intéressant, en allongeant la période d'observation, d'analyser si, et le cas échéant comment, persistance et récurrence s'articulent au sein d'une même trajectoire. Plusieurs situations peuvent être envisagées. On peut en effet imaginer certains cas où la persistance dans la situation de NEET n'intervient que suite à plusieurs récurrences, non vertueuses, qui au lieu de placer le jeune dans une trajectoire positive d'accumulation progressive de compétences et d'expérience, le situent au contraire dans une dynamique d'exclusion qui, à terme, le conduit à renoncer. Il est également possible que persistance et récurrence correspondent en réalité à des situations différentes au sein desquelles les deux phénomènes ne s'emboîtent pas nécessairement. En effet, la persistance dans le statut de NEET, quand elle est directement consécutive à l'entrée dans ce statut, peut refléter un choix volontaire de la part de certains jeunes qui décident par exemple de voyager ou de la part de jeunes mères qui élèvent leur enfant (pour lesquelles la dimension volontaire de leur situation est sans doute moins systématique). L'hypothèse relative aux jeunes mères semble confirmée par le fait que parmi les NEETs persistants, on observe 57% de femmes tandis que parmi les NEETs récurrents, il n'y en a que 41% (tableau 1).

iii) Si l'on admet que ce sont la persistance et la récurrence du statut de NEET qui doivent être combattues, alors il faut pouvoir identifier leurs déterminants respectifs de manière à pouvoir anticiper la trajectoire des jeunes et proposer un soutien public à ceux qui sont le plus exposés à ces risques. Dans cette perspective, les fichiers administratifs sont très pauvres et ne fournissent que peu de caractéristiques pouvant être le support à une telle identification. Quelques éléments descriptifs, repris dans le tableau suivant, peuvent cependant être établis. Ils mettent notamment en évidence que le risque de persistance est plus fort pour les femmes que pour les hommes et pour les étrangers que pour les jeunes luxembourgeois (les femmes représentent 57% des NEETs persistants et 41% des NEETs récurrents alors qu'elles représentent 46% de la cohorte - les étrangers représentent 59% des NEETs persistants et 48% des NEETs récurrents alors qu'ils représentent 56% de la cohorte). L'enquête menée par Le LISER, qui contient de nombreuses informations sur les caractéristiques des jeunes, permettra de compléter les statistiques précédentes. Notons qu'actuellement des travaux ont été entrepris au sein de l'IGSS pour tenter d'enrichir notre analyse des NEETs en utilisant d'autres bases administratives encore peu explorées pour des fins scientifiques et statistiques. Notamment, l'objectif de ces travaux exploratoires est de tenter d'appréhender la situation des parents, dont certaines études ont montré le fort impact sur la situation des enfants. Cette volonté d'enrichir les données administratives utilisées s'inscrit dans la stratégie que nous souhaitons mettre en œuvre dans ce projet : si

l'enquête met en évidence certains déterminants du risque de persistance ou de récurrence du statut de NEET, l'objectif est de voir dans quelle mesure ces déterminants ou des proxys de ces derniers peuvent être identifiés à partir des données administratives ; le cas échéant, cela permettrait de disposer d'un outil de monitoring pérenne permettant de mieux cibler l'intervention publique et d'en évaluer l'efficacité.

Tableau n°1. Caractéristiques des jeunes

	Ensemble des jeunes [18-24 ans] en mars 2012	Ensemble des NEETs en mars 2012	Cohorte de NEETs entrants en mars 2012	NEETs récurrents	NEETs persistants
Part de femmes	49%	50%	46%	41%	57%
Part d'hommes	51%	50%	54%	59%	43%
Part de 18 ans	14%	9%	11%	10%	16%
Part de 19 ans	14%	12%	13%	14%	15%
Part de 20 ans	14%	13%	14%	17%	13%
Part de 21 ans	14%	15%	13%	14%	12%
Part de 22 ans	14%	16%	16%	13%	17%
Part de 23 ans	15%	16%	16%	12%	16%
Part de 24 ans	15%	18%	17%	20%	11%
Part de luxembourgeois	65%	46%	44%	52%	41%
Part d'étrangers	35%	54%	56%	48%	59%
Nombre de jeunes	41 875	5 013	1 708	334	276

Sources : IGSS-ADEM-MENJE-CEDIES

iv) Le prérequis à une intervention auprès des jeunes NEETs en difficulté est leur nécessaire enregistrement auprès d'au moins une des institutions publiques soutenant les jeunes. En effet, on ne peut pas soutenir quelqu'un qui n'est pas identifié. Or on constate qu'en mars 2013, seuls 42% de la cohorte de jeunes NEETs sont inscrits à l'ADEM et parmi les jeunes qui restent NEETs plus de deux ans, 62% sont hors de l'ADEM pendant toute la période. En conséquence, les services de l'emploi peuvent difficilement agir pour soutenir ces jeunes. Ainsi, s'il ne fallait retenir qu'un enseignement de ce document, il s'agirait sans aucun doute de l'éloignement massif entre les jeunes NEETs et le service pour l'emploi. Cet éloignement s'explique en grande partie par le fait que l'ADEM est l'administration qui gère les indemnités chômage. Ainsi, un jeune n'ayant pas droit à cette allocation, faute d'une période de cotisation suffisante, peut ne pas être incité à s'inscrire à l'ADEM, ce que semble corroborer les chiffres : parmi la cohorte de NEETs ne percevant pas d'indemnités chômage, moins de 20% sont inscrits à l'ADEM. Il est donc essentiel de s'interroger sur les mesures à mettre en place pour faire en sorte que les jeunes NEETs en difficulté se tournent vers les institutions publiques en charge du soutien à la jeunesse. La mise en place de la garantie pour la jeunesse en juillet 2014, ainsi que la médiatisation qui en a été faite, est probablement un très bon outil permettant de ramener vers les partenaires institutionnels les jeunes en difficulté. L'outil développé dans le cadre de ce projet permettra à très court terme de mesurer l'impact de cette mesure sur la part de NEETs inscrits auprès de l'ADEM.

5 CONCLUSION

La prise en compte de la dimension dynamique dans la problématique des jeunes NEETs permet d'apporter un éclairage nouveau sur le phénomène. En effet, l'analyse des trajectoires individuelles, parce qu'elle tient compte de la persistance et de la récurrence du statut de NEET, conduit à relativiser la gravité de la situation des jeunes. Ainsi, à partir d'une cohorte de jeunes devenus NEETs au même moment, les analyses produites dans ce document mettent en évidence que 36% des jeunes sous revue sont touchés par la persistance ou la récurrence du statut de NEET : parmi eux, 16% restent dans le statut de NEET plus de deux ans de façon ininterrompue, tandis que 20% connaissent une récurrence au cours des 18 mois qui suivent leur première sortie du statut de NEET. Dans un cas sur trois, les jeunes NEETs semblent donc en réelles difficultés et, de ce fait, incapables de sortir de cette situation sans un soutien politique. Dès lors, la question à laquelle il faudrait tenter de répondre est celle de la caractérisation des jeunes les plus vulnérables de manière à cibler sur eux les politiques actives de l'emploi.

Sur ce point, ce document, même s'il a le mérite de soulever des questions nouvelles et d'aborder la problématique des NEETs sous un jour inédit, pose davantage de questions qu'il n’apporte de réponses. C'est pourquoi de nombreuses analyses complémentaires doivent être menées. Elles permettront d'approfondir l'analyse des trajectoires, d'une part en tenant compte d'une période plus longue (à deux années), et d'autre part, en couplant les données administratives, utilisées dans ce document, avec des informations plus qualitatives issues de l'enquête menée par le LISER. Cette approche permettra de caractériser les jeunes victimes de persistance et de récurrence de la situation de NEET et ainsi de chercher à anticiper leurs problèmes. Dans les mois à venir d'autres publications se situant dans ces deux perspectives seront proposées.

BIBLIOGRAPHIE

S. ELDER (2015), What does NEETs mean and why is the concept so easily misinterpreted? *Technical Brief n°1*, ILO, 01/2015, 13 p.

EUROFOUND (2012), NEETs - Young people not in employment; education and training: Characteristics, costs and policy responses in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 158 p.

CARCILLO, S. *et al.* (2015), "NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 164, OECD Publishing.