

Chapitre 5

La catégorie des NEET : quel avenir ?

Valentina Cuzzocrea

Introduction

Le concept de NEET (*not in Education, Employment or Training*), désignant les jeunes qui ne sont ni étudiants, ni employés, ni en formation, est une référence très prisée par les médias. Les NEET « manquent des compétences requises pour un premier emploi », note *BBC News* le 23 mai 2012 ; « Nombre record de jeunes sans éducation, sans travail et sans formation », annonce le correspondant pour l'éducation du journal *The Guardian*, le 24 février 2011 ; « Les NEET : la sous-classe oubliée », titre *The Telegraph* le 15 novembre 2012, ajoutant que « l'avenir se présente plutôt mal pour les jeunes d'aujourd'hui qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation ». D'après le site web publiant des données recueillies par la Banque d'Italie, en 2010 l'Italie comptait 2,2 millions de NEET, soit 23,4 % de la population âgée entre 15 et 29 ans ; on devrait donc bien parler de « génération NEET ». L'actualité médiatique sur le nombre croissant de NEET partout en Europe, sur les conditions auxquelles ils se trouvent confrontés et sur leur avenir imprévisible sert à illustrer la gravité de la situation de la jeunesse dans l'Union européenne. En ce sens, on pourrait dire que le coup de projecteur mis sur les NEET permet d'attirer l'attention sur le parallélisme entre la récente récession mondiale et l'aggravation de la situation des jeunes.

Le terme est donc devenu omniprésent au niveau international, de nombreuses organisations internationales et organisations non gouvernementales (ONG) l'utilisant comme un indicateur clé. La Commission européenne notamment, dans le cadre de l'initiative « Jeunesse en action » de la stratégie « Europe 2020 », a récemment invité les pays de l'UE à approfondir le concept (Commission européenne, 2010). A la vérité, « le coût lié aux NEET s'élève à environ 100 milliards d'euros par an ; en 2010, ils ont représenté près de 13 % de la jeune génération (âgée de 15 à 24 ans) – soit 7,5 millions de jeunes – dans l'Union européenne » (Eurofound, 2011, p. 9). Ainsi que le note le rapport d'Eurofound, « la notion de NEET a été introduite comme indicateur statistique clé du chômage des jeunes et de leur situation sociale dans le cadre de la stratégie de croissance "Europe 2020", à côté du taux de chômage des jeunes et du ratio de chômage » (Eurofound, 2012, p. 21).

Des signes de l'omniprésence de la catégorie des NEET apparaissent aussi dans les études sur la jeunesse. Des sociologues tels que Jones (2002) et Roberts (2010) ont parlé d'une polarisation entre les parcours choisis (*choice biographies*) (transitions lentes caractérisées par de longues périodes d'éducation) et les transitions des NEET (transitions rapides), affirmant que les jeunes qui ne s'identifient à aucune de ces positions extrêmes ont été négligés et appelant par conséquent à étudier davantage la jeunesse « ordinaire » (Shildrick et MacDonald, 2006 ; Roberts, 2010). Cet argument a alimenté parmi les chercheurs un débat vigoureux, touchant aux fondements théoriques de ce que signifie pour les jeunes d'aujourd'hui l'absence de transitions linéaires. Il a notamment donné lieu à l'ouvrage majeur d'Ulrich Beck, *La société du risque* (1992), qui a inspiré de nouvelles interprétations des parcours « dénormalisés » (Woodman, 2009 ; Roberts, 2011, 2012).

A ce jour, néanmoins, l'examen des problèmes conceptuels et des incohérences découlant de l'emploi du terme NEET n'a donné lieu qu'à des contributions partielles, hormis quelques exceptions au Royaume-Uni (notamment Furlong, 2006, 2007 ; MacDonald, 2011 ; Yates et Payne, 2006) qui me serviront de point de départ dans le présent article. Cette catégorie est si ancrée dans le « triangle » politique-recherche-pratique qu'il faut s'attendre à ce qu'elle continue d'alimenter le débat dans les années à venir. Compte tenu de son actuelle diffusion et des prévisions dont elle fait l'objet, de la variété de ses emplois et significations possibles et, enfin, de l'éventualité de sa redéfinition, le présent article entend avant tout analyser la catégorie des NEET, revenir sur ses origines et l'évaluer en tant qu'instrument pour de futures analyses des transitions et de la pleine inclusion des jeunes dans la société. J'observerai ensuite l'incidence des différents régimes de protection sociale dans lesquels évoluent les jeunes – en prenant en particulier l'exemple de l'Italie – afin d'illustrer l'hétérogénéité qui caractérise le concept de NEET. Enfin, j'examinerai les points faibles de cette catégorisation, points faibles auxquels il faudra remédier si le concept doit continuer d'être utilisé dans le débat européen.

Définition des NEET

Depuis quelques décennies, nous nous sommes habitués à une situation où il n'est pas seulement difficile d'entrer sur le marché du travail, mais où il est aussi fréquent, par la suite, de ne pas être employé de façon continue durant quelques années ; et cette situation se voit exacerbée par la récente crise économique. Dans ce cas de figure, accroître son employabilité est de la plus haute importance. Pourtant, le terme NEET n'existe que depuis 1996. Auparavant, les questions concernant l'exclusion et la vulnérabilité de la jeunesse étaient abordées et évaluées au moyen du concept de chômage des jeunes. L'on voyait une « simple dichotomie » entre emploi et chômage, sans zone grise entre les deux (Furlong, 2007, p. 101). A propos du chômage, Furlong – pour qui le concept de NEET a aujourd'hui remplacé celui de chômage des jeunes (2006, p. 553) – conseille cependant de ne pas renoncer à ce concept : « [...] nous pouvons parler de façon fiable de différents aspects relatifs à sa prévalence, à ses causes, à ses conséquences et aux moyens d'en réduire l'incidence. Il est important de ne pas abandonner cette base de connaissances substantielle et de ne pas perdre de vue les voies qui mènent du chômage des jeunes, en particulier le chômage

de longue durée, à la marginalisation ou à l'exclusion » (2006, p. 555). Dans ce cas, pourquoi le concept de NEET est-il devenu un indicateur si puissant ? Quelle autre capacité explicative a-t-il que les catégories précédentes n'ont pas ? A-t-il jamais été conçu dans cette intention ? Quelles sont les conditions qui lui ont permis de prospérer ? Peut-on imaginer des circonstances qui, dans l'avenir, favoriseront son existence ? Voilà quelques-unes des questions auxquelles je tente de répondre dans cet article, en commençant par une définition du terme.

Le terme NEET est employé pour désigner ceux qui ne sont « ni étudiants, ni employés, ni en formation ». Dans un rapport de 2012 consacré aux caractéristiques du groupe des NEET en Europe, aux coûts associés et aux mesures prises à son égard, Eurofound souligne que cette définition est « en principe simple ». Toutefois, les pays n'utilisant pas toujours les mêmes définitions, plusieurs organisations internationales ont, de ce fait, adopté leur propre définition ou établi leurs propres sous-groupes pour englober cette diversité.

La première différence est liée à l'âge : à l'heure actuelle, dans la plupart des pays européens, sont considérés comme jeunes les personnes appartenant à la tranche située entre 15 et 24 ans, ce qui permet d'utiliser les données nationales provenant de l'EFT (Enquête sur les forces de travail). Cette définition est celle employée par la Commission européenne en 2011 ainsi que par l'Organisation internationale du travail (OIT) et appliquée par Eurostat ; l'indicateur sert d'ailleurs de référence dans la stratégie « Europe 2020 » (comme précisé par Eurofound, 2012, p. 21-22). Dans d'autres cas, l'âge limite retenu est inférieur – par exemple, en Ecosse, c'est la plage 16-19 ans qui est utilisée (Exécutif écossais, 2005). Parfois au contraire, il est plus élevé : jusqu'à 34 ans en Corée du Sud et au Japon. On se doute que ce manque d'harmonisation au niveau international rend les comparaisons difficiles. A l'évidence, les NEET constituent une population très hétérogène :

« Selon la définition de l'OIT, le taux de chômage mesure le nombre des personnes qui sont sans travail, ont été à la recherche active d'un emploi dans le mois précédent et sont disponibles pour travailler dans les deux semaines qui suivent. Il enregistre le pourcentage de personnes qui ne trouvent pas d'emploi dans la population active. [...] A l'opposé, la définition des NEET [...] enregistre la part de la population représentée par l'ensemble des jeunes qui ne sont engagés ni sur le marché du travail ni dans le système éducatif » (Eurofound, 2012, p. 22).

Dans son rapport, Eurofound identifie cinq principaux sous-groupes : les chômeurs « traditionnels » ; les personnes non disponibles (assurant la prise en charge d'un proche, ou bien malades ou handicapées) ; les personnes désengagées (y compris les travailleurs découragés et les jeunes engagés dans des modes de vie dangereux ou sociaux) ; les chercheurs d'opportunités ; et, enfin, les NEET volontaires : « les jeunes qui voyagent et ceux qui sont engagés de manière constructive dans d'autres activités telles que l'art, la musique et l'auto-apprentissage » (Eurofound, 2012, p. 24). L'Exécutif écossais ajoute les personnes affectées d'une maladie invalidante de longue durée (LLTI, *limiting long-term illness*), les personnes défavorisées sur le plan familial et par la pauvreté, les toxicomanes, les délinquants juvéniles, les personnes ayant des besoins d'assistance particuliers et les « décrocheurs » scolaires (2005, p. 1). On peut leur adjoindre les jeunes engagés dans le bénévolat ou travaillant à temps partiel.

Cependant, il est un autre niveau, plus solide celui-là, qui accroît ces ambiguïtés. De fait, il se peut que la définition entende englober différents aspects du même phénomène social. Ainsi, dans certains pays, le nombre de NEET devient « un outil servant à mesurer le désengagement du marché du travail et, peut-être, de la société en général » (Eurofound, 2012, p. 1), une menace à l'intégration, un risque. Plus précisément, l'état de NEET est avant tout associé à des conditions telles que « paupérisation, exclusion financière, faible instruction, faiblesse des liens familiaux et autres réseaux de soutien (pairs, par exemple), stigmatisation, rejet et crainte de l'endettement » (Exécutif écossais, 2005, p. 1) ; ce peut être aussi se trouver en situation générale de vulnérabilité – faible capital humain (avec probables effets sur les revenus professionnels), faible niveau scolaire et milieu familial défavorisé (Furlong, 2006) –, être souvent au chômage ou avoir un faible niveau de participation au marché du travail (Furlong, 2007) et manifester peu d'intérêt pour la politique (Volontè, 2012, p. 11). Ce type de facteurs aura des effets négatifs sur les futurs revenus professionnels, ainsi que sur la santé physique et mentale (relations difficiles, toxicomanie, implication dans des activités criminelles). L'interprétation dominante est que ces conditions définissent un scénario d'exclusion sociale (Eurofound, 2012, p. 25), de désavantage et de désaffection sociaux, ce qui place les NEET en marge de la société et pas seulement en manque de soutien financier. Bien que certains aient réfuté cette interprétation (Yates et Payne, 2006), il est manifeste que cette catégorie est importante non seulement pour évaluer le chômage des jeunes, mais aussi pour comprendre la stigmatisation que représente le fait d'être perçu comme NEET et les comportements courants à l'égard de ce groupe social, et pour mesurer la volonté de limiter la montée de problèmes potentiels.

Selon MacDonald, s'il ne fait guère de doute que les jeunes NEET peuvent être confrontés à toutes sortes de désavantages, il est également vrai que cette catégorie peut comprendre des « adultes émergents » (au sens donné à ce groupe par Arnett, 2000) qui sont simplement suffisamment fortunés pour « s'essayer à différents modes de vie, remettant à plus tard des engagements professionnels sérieux, peut-être appréciant ces années de vacance ». Par conséquent, les compter parmi les NEET est une distorsion des faits. Il devrait apparaître plus clairement que différentes ressources et opportunités sont à la disposition de différents groupes (MacDonald, 2011, p. 431). En clair, le problème de l'hétérogénéité du groupe signifie que cette catégorie est un concept imparfait, qui mêle des individus extrêmement défavorisés et d'autres qui, de fait, sont à même d'opérer des choix (Furlong, 2006, p. 553). Finalement, cette hétérogénéité n'est pas suffisamment prise en compte (Furlong, 2006). MacDonald conclut que l'utilité de la catégorie NEET est, de ce fait, compromise et risque d'empêcher d'identifier les personnes véritablement en danger de marginalisation ou d'exclusion. Nous reviendrons sur les implications politiques de cette situation. Pour bien comprendre la catégorie des NEET, examinons-en d'abord les origines.

D'où vient le concept de NEET ?

Selon Furlong (2007), le concept de NEET est d'abord apparu au Royaume-Uni en réponse à un climat politique spécifique et à une évolution des régimes de protection sociale des jeunes. Au départ, le terme remplaçait celui de « statut zéro » (*Status*

Zer0), qui indiquait l'absence de tout statut. Le *Status Zer0* désignait les adolescents de 16 et 17 ans, trop jeunes pour avoir droit aux allocations de chômage mais restés en dehors des programmes de formation destinés aux jeunes. Cette expression, employée pour la première fois par Istance *et al.* dans une étude publiée en 1994, est ensuite devenue *Status A*, mais elle est restée une expression technique faisant référence aux antécédents professionnels. Certaines tensions et certains grands enjeux ont été identifiés très tôt (Williamson, 1997).

Selon Furlong (2007), les premières définitions comportaient une connotation négative, laissant entendre la construction d'un discours de vulnérabilité parmi les jeunes Britanniques non engagés dans des activités « positives ». Pour Williamson (2005, p. 13), l'étiquette est devenue un substitut approximatif pouvant recouvrir des modèles d'exclusion plus larges.

Avec la publication par le Gouvernement britannique du rapport *Bridging the Gap* (combler l'écart) en 1999 (Social Exclusion Unit, 1999), des chercheurs ont commencé d'employer l'acronyme NEET, terme qui « clarifiait le concept en attirant immédiatement l'attention sur le caractère hétérogène de la catégorie et qui évitait les connotations négatives inhérentes à l'absence de statut » (Eurofound, 2012, p. 19-20). L'origine du terme explique pourquoi, à ce jour, la plupart des études ont été réalisées au Royaume-Uni (Eurofound, 2012, p. 53) et, d'ailleurs, continuent de constituer un domaine d'action éminent dans ce pays (MacDonald, 2011), même si, comme cela a été indiqué plus haut, le concept connaît aujourd'hui un usage international. Toutefois, il est d'autant plus important de s'intéresser aux débuts du concept qu'avec l'expression *Status Zer0*, un intérêt pour ceux qui semblaient « ne compter pour rien et n'aller nulle part » s'était bel et bien manifesté (Williamson, 1997, cité dans Eurofound, 2012, p. 20).

C'est sur cet aspect que j'aimerais faire quelques remarques. Cette dernière phrase est, en fait, très importante car elle renvoie à une composante négligée de la logique NEET : celle qui consiste à mettre les jeunes dans des cases. Comme l'indique le rapport d'Eurofound, lorsque le New Labour, dont l'émergence a présidé au changement politique, est arrivé au pouvoir en 1997, la priorité était de montrer une forte détermination à améliorer l'employabilité dans le cadre du programme d'aide à l'embauche « Welfare to Work ». Était visé le groupe d'âge des 16-18 ans, alors considéré comme en danger d'exclusion sociale. Toujours selon le rapport, quelque 9 % de ce groupe étaient considérés comme des NEET et, par conséquent, encouragés à se montrer proactifs et à prendre l'initiative de quitter cette situation indésirable. A moins de relever de l'une ou l'autre des trois cases (emploi, éducation, formation), ces jeunes étaient jugés responsables de quelque « déviance » et soumis à des sanctions prévues par le programme « New Deal » (Eurofound, 2012). La priorité était d'« engager les désengagés » et « trouver un emploi était considéré comme un moyen d'éviter l'exclusion » (France, 2007, p. 64), tout cela étant vu dans une perspective de « culture du blâme » (France, 2007, p. 65). Pour réaliser cet objectif, il fallait « créer une nouvelle force de travail dotée des compétences et des capacités professionnelles permettant de gérer les changements sociaux » – jusque-là, rien à redire –, mais aussi « encourager les pauvres et les exclus à prendre leur "place" en bas de l'échelle du marché du travail » (France, 2007, p. 64). Il s'agissait non seulement d'un processus très spécifique d'un point de vue social, économique et historique qu'il

faut replacer dans un scénario politique précis, mais aussi d'un processus reposant sur une certaine idéologie, où chacun(e) avait sa place et devait s'y tenir.

Points faibles et ambivalences

Dans cette section, j'examine quelques-unes des critiques adressées à la catégorie des NEET pour voir en quoi elles conduisent à la discussion spécifique que j'entends ajouter à ce débat.

Le rappel qui vient d'être fait de l'historique du concept (son origine et le contexte dans lequel il est né) permet aussi de montrer que l'utilisation actuelle du terme dépasse largement les intentions initiales. Dans l'ensemble, le « concept britannique original de NEET n'a jamais visé à s'appliquer aux 18-24 ans, et encore moins aux 25-29 ans. Pas plus que ce concept n'était censé pouvoir servir à des études comparatives internationales » (Eurofound, 2012, p. 26). Si l'on songe à employer encore plus largement le terme, ce premier niveau de critique est à prendre en compte.

A un deuxième niveau, force est de reconnaître que l'absence de définition commune rend les études comparatives difficiles. Selon Furlong, remplacer le chômage par les NEET pour orienter les politiques a conduit à une situation où l'agrégation de catégories d'expérience distinctes (chômage, garde d'enfants, voyage, maladie, repos, apprentissage) en une seule et unique catégorie générale (NEET) oblige à « désagréger » pour comprendre ou pour cibler efficacement les politiques (Furlong, 2006, p. 554). Toutefois, malgré son hétérogénéité, la catégorie des NEET peut, en fait, être également considérée comme un concept très pointu ; en effet, vu la généralisation du travail précaire, ceux qui travaillent dans de telles conditions ne sont pas nécessairement reconnus comme vulnérables (Furlong, 2006, p. 566). En d'autres termes, un ensemble de politiques largement ciblées engloberait tous les travailleurs en position précaire ou dépourvus de compétences spécialisées, qu'ils relèvent de la catégorie des NEET, aient un emploi ou soient en formation. En conséquence, si la vulnérabilité doit être mesurée par le biais des NEET, il serait bon d'approfondir cette notion.

Outre la nécessité de redéfinir quelle sorte de jeunes gens vulnérables est à classer dans les NEET, cette catégorie pose aussi un difficile problème : qu'en est-il au juste de la responsabilité des jeunes ? Il se peut qu'en raison du climat idéologique ayant présidé à sa création le concept de NEET « soit un concept mal interprété qui met indûment l'accent sur le volontarisme » (Furlong, 2006, p. 553), car « la politique de jeunesse a tendance à considérer le fait d'être NEET comme un problème venant des jeunes » (MacDonald, 2011, p. 431). Or, ce phénomène est peut-être le résultat de problèmes structurels inhérents au marché du travail, et c'est à ces problèmes qu'il faudrait s'attaquer plutôt que de chercher à diminuer le nombre de NEET – comme c'est presque toujours le cas (voir en particulier Chen, 2011, et Mascherini *et al.*, 2010).

Ce problème représente une réelle impasse ; sur le plan conceptuel, l'utilisation de la catégorie renforce un certain malentendu dans la lecture et l'interprétation des transitions actuelles des jeunes. Il n'y a pas lieu ici de reprendre le débat sur l'insécurité et la fragmentation croissantes qui caractérisent aujourd'hui les parcours professionnels des jeunes dans les pays occidentaux. Néanmoins, il suffit de se référer à

ce domaine de recherche, qui fait ressortir l'absence de linéarité, pour constater que les jeunes évoluent de manière dynamique, passant souvent d'un emploi à l'autre, de l'éducation à la vie active, à nouveau de la vie active à l'éducation, puis font une pause pour revenir acquérir une nouvelle formation ; alors que le concept de NEET est une « catégorie statique » (MacDonald, 2011, p. 431-432). N'y a-t-il pas, au cœur d'une telle approche, une lecture superficielle de cette complexité grandissante ? N'y a-t-il pas méprise à considérer que ceux qui connaissent une transition lente ne posent pas de problème – parce qu'ils restent longtemps dans le système éducatif, puis trouvent immédiatement un emploi –, comme l'a relevé MacDonald (2011), peut-être à l'opposé des intentions initiales ? N'est-ce pas essayer à tout prix de mettre les gens dans des cases sans vraiment se demander ce que ces cases contiennent ni pourquoi l'on voudrait y entrer ? La suite de cet article élargit le débat dans le temps et dans l'espace : plus précisément, à partir de l'expérience du Royaume-Uni, je me focaliserai sur un autre pays – l'Italie – dont le système de protection sociale rend la catégorie non pertinente (bien qu'encore en usage). Je conclurai par quelques réflexions générales sur la manière dont le dispositif peut continuer de s'appliquer dans les années à venir.

Un autre contexte : le cas des NEET en Italie

En tenant compte des remarques de la section précédente, la suite de l'article évoque une autre dimension importante. L'utilité de la catégorie NEET, j'en suis persuadée, est liée à certaines caractéristiques de la protection sociale du pays où vivent les jeunes. D'une manière générale, les situations sont très différentes selon les pays. Ainsi, la situation des jeunes vivant dans un pays où les citoyens ont droit à l'aide de l'État quel que soit leur statut au regard de l'emploi n'est pas identique à celle des jeunes vivant dans un pays où ce statut n'est pas pris en compte ; elle n'est pas identique dans un pays où le système de formation facilite la transition vers la vie active et un pays où ce système est inefficace ; de plus, les marqueurs du passage à l'âge adulte peuvent avoir des significations culturelles différentes selon les pays. Si l'on ne tient pas compte de ces différences et que l'on prend la notion de NEET trop littéralement, on risque de mettre trop vite « les gens dans des cases », d'où le risque de dresser des tableaux comparatifs non représentatifs des besoins réels de la jeunesse et, de ce fait, de concevoir des mesures inefficaces.

Pour illustrer ce propos, examinons à présent la catégorie des NEET dans le contexte italien. L'Italie est ici prise comme un exemple au sein de l'UE, non comme une exception. De fait, le contexte qui a vu naître l'intérêt pour le concept de NEET en Italie est aussi celui qui a favorisé une stratégie de « flexicurité » à travers l'Europe¹. Cette stratégie, lancée par l'UE, était censée permettre le plein emploi. La « méthode ouverte de coordination » (MOC) vise à trouver un juste milieu entre l'intégration européenne et la diversité nationale en encourageant la convergence des objectifs, des performances et des approches politiques, mais non de programmes spécifiques (Keune, 2008, p. 51). En ce sens, il serait injuste de dire que rien n'a été fait pour s'attaquer aux problèmes en Italie ; en réalité, le pays a pris un certain nombre de

1. Il s'agit d'une tentative pour concilier flexibilité et sécurité sur le marché du travail.

mesures, entre autres : *Diritto al futuro* (le droit à l'avenir, en novembre 2011), train de mesures destinées à lutter contre la précarité des jeunes ; « Italie 2020 », plan d'action en faveur de l'employabilité des jeunes au moyen de l'apprentissage et de l'insertion professionnelle ; *Salva Italia* (sauver l'Italie), *Cresci Italia* (faire croître l'Italie), *Semplifica Italia* (simplifier l'Italie) et *Partecipiamo !* (participons !), toutes mesures destinées à encourager la participation des enfants et des adolescents et, en général, prises selon une approche intersectorielle.

Même si les jeunes sont reconnus comme un groupe qui mérite protection, leurs problèmes sont appréhendés de manière fragmentée. Le passage qui suit, extrait du rapport national récemment soumis à la Commission européenne, pose la base de cette fragmentation :

« L'Italie ne prévoit pas de législation nationale spécifique sur la jeunesse, mais celle-ci est protégée par la Constitution (article 31 de la Constitution italienne). Par conséquent, depuis des années, la détermination de l'Etat à protéger les jeunes a constamment inspiré les choix politiques et législatifs qui accompagnaient les interventions de l'administration alors en fonction [...]. Les premières initiatives mises en œuvre pour les jeunes générations ont été élaborées aux niveaux local, municipal et régional depuis la fin des années 1970, devenant au fil des ans de mieux en mieux construites et multithématiques, à telle enseigne qu'elles ont fini par adopter une approche transversale pour s'attaquer aux problèmes et aux besoins de la jeunesse. Depuis la loi constitutionnelle n° 3/2001, les régions bénéficient de pouvoirs législatifs et exécutifs dans tous les domaines non couverts expressément par la législation nationale, tels que les politiques de jeunesse. De ce fait, il existe de nombreuses lois régionales relatives à des sujets concernant la jeunesse ainsi que de nombreux accords entre le gouvernement et les pouvoirs locaux (régions, provinces et municipalités) concernant les interventions à mener sur le territoire » (Rapport national, Italie, 2012, p. 1).

Dans cet esprit, plusieurs régions ont effectivement appliqué leurs propres politiques de jeunesse, souvent selon des modalités mutuellement incompatibles. Certaines régions, telle la Lombardie, ont des groupes de travail permanents², tandis que d'autres, comme la région des Pouilles avec son programme « Bollenti Spiriti³ », ont des projets innovants et imaginatifs. Ailleurs, malgré des financements généreux, des programmes au potentiel novateur masquent en fait des fractures et des incohérences internes, fruit d'une mauvaise compréhension des vraies questions qui préoccupent la jeunesse – ainsi, en Sardaigne, les programmes « Master and Back » et « Giovani Ricercatori » (jeunes chercheurs)⁴. Résultat : en général, les initiatives en faveur des jeunes peuvent largement différer entre elles, les plus innovantes étant le plus souvent portées par des responsables (donc par des individus) très motivés et non le fruit d'efforts institutionnels concertés. De surcroît, toutes ces initiatives côtoient des mesures plus traditionnelles destinées à accroître le taux d'emploi des

2. Voir www.politichegiovani.regione.lombardia.it/cs/Satellite?cid=1213462586442&p=1213462586442&pagename=DG_Giovan%2FMILayout en italien (consulté le 13 février 2013).

3. Disponible à l'adresse <http://bollentispiriti.regione.puglia.it>, en italien (consulté le 13 février 2013).

4. Voir l'analyse de Cuzzocrea et Tavani, en cours de révision.

jeunes – en aidant à leur faire une place sur le marché du travail, comme dans le cas du projet GRAL (Gruppi di Ricerca Attiva di Lavoro), opérationnel dans plusieurs régions. En un sens, on peut donc dire que la plupart de ces programmes fonctionnent selon une même logique : mettre les gens dans des cases. J'en veux pour preuve la recommandation très controversée faite à la jeunesse italienne par la ministre du Travail du « gouvernement technique » de Mario Monti, Elsa Fornero, lorsqu'elle a déclaré dans un discours public, le 23 octobre 2012, qu'il ne fallait pas « faire la fine bouche » lors d'une première entrée sur le marché du travail.

A présent, voyons pourquoi la catégorie des NEET n'est pas, à mon avis, l'outil adéquat pour brosser un tableau de la jeunesse italienne. A cet effet, je propose quelques questions sur lesquelles il convient de s'interroger en montrant comment elles se traduisent dans le cas de l'Italie et en présentant les scénarios possibles pour 2020.

Droit à la protection sociale

L'Italie suit le modèle de système de protection sociale adopté dans l'Europe méridionale, fruit des travaux de G. Esping-Andersen (1990, 1999), qui se caractérise par un faible niveau de prestations sociales et une forte priorité accordée à la famille (pas à l'individu) comme bénéficiaire des prestations (Ferrera, 1996). Plus précisément, l'Italie se caractérise par un système de protection sociale reposant sur des principes opposés : un principe corporatiste en ce qui concerne la retraite et le chômage, fondé sur l'appartenance à des catégories professionnelles ; des critères universalistes en ce qui concerne les systèmes d'éducation et de santé, fondés sur les droits de citoyenneté (Colombo et Regini, 2009). Les jeunes ne s'attendent donc pas à « faire partie du jeu » ni à devoir se situer à une certaine place tant qu'ils n'ont pas opté pour telle ou telle orientation professionnelle, notamment s'ils suivent des études supérieures.

Projetons-nous en 2020 : à l'évidence, un système de protection sociale aussi déséquilibré a un effet déstabilisant et inégalitaire. Espérons que, d'ici à 2020, les droits sociaux seront étendus à tous les pays de l'UE.

Homogénéité/hétérogénéité au sein du marché du travail

En Italie, il existe une profonde division sur le marché du travail entre ceux qui occupent un emploi ordinaire et ceux qui sont soumis à des modalités d'emploi particulières, ce qui rend la situation complexe (Borghini, 2000 ; Paci, 2005). De plus, le système italien conditionnant certaines prestations (congé de maternité, par exemple) à la situation au regard de l'emploi, seules les personnes occupant des emplois ordinaires peuvent bénéficier des pleins droits (allocations de chômage, par exemple), ce qui exacerbe les conflits sociaux. Autrement dit, occuper un emploi temporaire est une condition d'exclusion à bien des niveaux.

Projetons-nous en 2020 : en matière d'emploi, l'approche NEET ne prend pas pleinement en compte la réalité, à savoir la baisse de qualité des emplois, notamment pour les nouveaux arrivés ; en ce sens, elle risque de porter atteinte à la dignité de l'individu. Dans la perspective de 2020, nous devons faire attention au type d'opportunités professionnelles que les institutions et les gouvernements créent à l'intention des jeunes.

Régime des transitions

L'Italie se caractérise par une transition vers l'âge adulte particulièrement tardive, même au sein du modèle établi dans les pays d'Europe du Sud (pour une vue d'ensemble sur cette approche, voir Walther, 2006). Les jeunes adultes sont déchirés entre une volonté de prendre part à la sphère publique et la conscience de ne pas être en mesure de répondre aux demandes de la société (Donati et Scabini, 1988 ; Diamanti, 1999).

Projetons-nous en 2020 : en Italie, on qualifie couramment de « jeunes » des adultes en fin de trentaine ou en début de quarantaine. Les démographes prévoient que l'Italie sera un pays très vieux dans un petit nombre d'années, sous l'effet conjugué de l'augmentation de l'espérance de vie et du faible taux de fécondité. Les catégories statistiques devraient convenir d'une définition des jeunes qui corresponde aux configurations nationales au lieu de simplement élargir la tranche d'âge.

Structure des parcours professionnels

L'Italie manque de parcours professionnels structurés et souffre d'une faiblesse générale des institutions (organisations professionnelles, par exemple) pour fournir des orientations et des prévisions sur les carrières professionnelles (voir Cuzzocrea, 2011). En général, on considère que l'avancement de carrière tient à l'ancienneté, plutôt qu'à la réalisation d'objectifs.

Projetons-nous en 2020 : dans des pays tels que l'Italie, il convient de renforcer les services publics pour faciliter les recherches d'emploi des jeunes ainsi que l'orientation vers un domaine ou un autre. Dans le même ordre d'idées, les entreprises doivent être encouragées à mettre en place des dispositifs d'accueil de qualité pour les nouveaux arrivés et à dispenser des conseils mieux structurés les premières années, notamment pour orienter les transitions professionnelles et, plus généralement, les décisions de carrière.

Systèmes éducatifs

En Italie, la condition estudiantine n'est pas soumise à des délais très stricts. Pour le passage des examens, un laps de temps est suggéré et (de plus en plus) encouragé, mais rarement imposé. Ainsi, un fort pourcentage des étudiants s'inscrit à l'université pendant très longtemps, parfois jusqu'à une dizaine d'années. Intuitivement, alors qu'un étudiant de 21 ans ne pose pas problème, la situation est différente s'agissant d'une personne de 28 ans inscrite à l'université depuis dix ans et pas encore diplômée ; or, selon la terminologie NEET, ce cas n'est pas considéré comme problématique : tant que l'on est étudiant, on n'est pas un problème.

Projetons-nous en 2020 : certes, la pression du Processus de Bologne contribuera sans doute à réduire l'écart d'âge entre les nouveaux diplômés européens ; il n'empêche que cette anomalie ne nous permet pas de mesurer le problème des NEET en Italie, où le phénomène du *fuori corso* (les étudiants qui prennent plusieurs années supplémentaires pour obtenir leurs diplômes et qui entrent sur le marché du travail plus tard que leurs homologues européens) a une réelle incidence. En Allemagne

et en Autriche, les systèmes universitaires pourraient bien aussi rencontrer un problème analogue. En 2020, en Italie, soit ce groupe sera réduit, soit les chiffres publiés seront sous-estimés.

Relations intergénérationnelles

En Italie, la famille « sert » de substitut à l'Etat pour apporter un soutien aux jeunes économiquement instables. Les allocations de chômage ne sont accordées qu'à ceux qui ont travaillé durant un certain laps de temps. Il est donc impossible de soutenir les jeunes en fin de scolarité. C'est la famille qui, traditionnellement, prend le relais. Selon Da Roit et Sabatinelli (2005), le modèle « familistique » italien peut se décrire simplement comme une offre restreinte de service public, la responsabilité étant rejetée sur la famille. L'on pourrait arguer que l'Etat fonde ses politiques sur le modèle de la famille traditionnelle où les jeunes ne sont qu'une partie d'un tout. En fait, ils reçoivent très peu d'attention spécifique, du moins tant qu'ils n'ont pas formé leur propre famille nucléaire. Un équilibre précaire est rendu possible par un système de protection mutuelle permettant aux jeunes adultes de vivre de leurs faibles revenus parce qu'ils peuvent compter sur un soutien familial et, finalement, sur les pensions (de retraite ou d'invalidité) des « anciens » (Congi, 2001).

Projetons-nous en 2020 : une approche véritablement globale devrait s'attacher à faire en sorte qu'il soit possible pour un individu d'être totalement indépendant en 2020. Certes, les réseaux informels (la famille, par exemple) auront toujours de l'importance dans certains contextes, mais les politiques doivent viser à ce que les individus puissent atteindre par eux-mêmes un niveau de vie acceptable.

Statuts respectifs de l'éducation, de l'emploi et de la formation

L'éducation, l'emploi et la formation ne procurent pas le même statut social ; en Italie, tout particulièrement, la formation n'est guère valorisée. Le système de formation professionnelle est mal institutionnalisé et principalement adopté par ceux qui ont échoué ailleurs. En Italie, la version courante de l'acronyme NEET oublie souvent la dernière lettre : les NEET sont « ceux qui ne sont ni employés ni étudiants ». C'est aussi le cas en Espagne, où l'on emploie le terme « ni-ni » – ce qui signifie, là encore, ni employé ni étudiant.

Projetons-nous en 2020 : si la formation professionnelle est bien organisée et respectée dans des pays tels que l'Allemagne, il reste que l'éducation, l'emploi et la formation sont trois activités différentes, aux objectifs et aux résultats différents à moyen et à long terme. Les considérer comme équivalents et mis sur le même plan dans tous les pays donne peut-être une idée du nombre de personnes se trouvant aujourd'hui « en dehors des cases »... Mais cela ne nous dit pas vraiment combien ont entamé un parcours professionnel qui promet d'être épanouissant et gratifiant, et qui les mettra à l'abri en 2020... Ni, inversement, combien se contentent de prendre le premier emploi peu qualifié venu pour « joindre les deux bouts », mais en seront profondément insatisfaits. Dans quelle mesure l'emploi, l'éducation et la formation savent-ils répondre aux aspirations et aux goûts des intéressés ? Et, donc, dans quelle mesure sont-ils un tremplin utile à la carrière professionnelle ? L'approche NEET ne s'occupe pas de ces questions.

Nouvelles frontières de l'emploi et du travail

A l'instar d'autres pays européens, l'Italie n'accorde pas de reconnaissance à toute une série d'activités qui ne relèvent pas de l'emploi en soi – je veux parler du travail qui n'est ni commandité ni rémunéré, mais ouvre des portes sur des emplois qui, autrement, resteraient inaccessibles. Ces efforts, que l'on peut appeler activités annexes à l'emploi, recèlent aujourd'hui un fort potentiel de transformation et sont importants non seulement pour permettre aux jeunes de se placer sur le marché du travail, mais aussi pour apporter à la société en général un haut niveau d'innovation.

Projetons-nous en 2020 : les jeunes doivent emprunter leur propre voie et s'essayer là où ils pensent pouvoir réaliser les meilleurs résultats. Au lieu de quoi, à l'heure actuelle, « les jeunes sont poussés vers des formations et des études pour lesquelles ils ne sentent pas faits, tandis que l'on néglige d'autres jeunes très vulnérables mais déjà en emploi, scolarisés ou en formation » (Yates et Payne, 2006, p. 331), alors que la stratégie « Europe 2020 » consiste en partie à « libérer le potentiel » des jeunes par le biais d'une éducation et d'une formation de qualité, d'une réelle intégration au marché du travail et d'une mobilité accrue » (MacDonald, 2011, p. 439). En l'espèce, un soutien à la citoyenneté pourrait bien avoir un rôle à jouer pour éviter de gaspiller le potentiel et le talent de la jeunesse. Là encore, offrir aux jeunes ce genre de possibilité n'est pas envisagé dans la définition des NEET, à moins qu'elle ne prenne la forme d'un enseignement ou d'une formation jouissant d'une reconnaissance officielle, ce qui, bien entendu, n'est pas toujours le cas. Espérons que, d'ici à 2020, les efforts déployés par la jeunesse bénéficieront d'un soutien (financier ou autre) plus large pour qu'elle puisse réaliser ses propres aspirations.

Conclusions

Le concept de NEET entendait poser les bases d'une approche globale des problèmes de la jeunesse en dépassant la seule question de l'emploi, qui dominait alors le débat. Or, j'ai montré que cette catégorie pourrait bien être jugée à la fois trop étroite et trompeuse. Des catégories plus larges ont été proposées – comme celle de « génération sociale » – afin d'étudier, au moyen d'une analyse systématique des conditions économiques, politiques et sociales ayant une incidence sur les jeunes, comment les conditions sociales influent sur la signification et l'expérience de l'âge (Furlong *et al.*, 2011).

A côté d'une évaluation de la catégorie des NEET, de ses usages et de son histoire, j'ai avancé quelques critiques et tenté de transposer cette catégorie dans un autre contexte spatial et temporel, celui de l'Italie contemporaine. Cette démarche n'a rien de spéculatif ni de futuriste, car le recours à la catégorie des NEET s'est déjà généralisé en Italie. Néanmoins, elle porte en elle certains facteurs spéculatifs, car elle vise à inciter à une réflexion générale sur l'utilisation qui est faite aujourd'hui de cette catégorie en Europe, sur les incohérences insuffisamment prises en compte dans son application et sur les précautions à prendre si l'on doit continuer de l'utiliser à l'avenir. Ces limites tiennent essentiellement à la diversité des droits des citoyens et des actifs éducatifs et professionnels, ainsi qu'à la multiplicité des équilibres au sein des relations intergénérationnelles. Avant tout, de nouvelles frontières semblent

s'ouvrir à l'emploi des jeunes qui, espérons-le, seront plus respectueuses de leurs aspirations et de leurs goûts et ne chercheront pas à les « mettre dans des cases ». Ce processus est par trop abrupt et ne respecte pas les besoins de la jeunesse ; sans compter qu'il est contraire aux recommandations de l'UE dans ce domaine, qui demandent des emplois non seulement plus nombreux, mais aussi plus gratifiants et plus épanouissants. En résumé, nous devons admettre que le concept de NEET est spécifique à chaque pays, imprégné d'une certaine idéologie peu utile dans les études comparatives, et surtout (tel qu'il est utilisé dans la majorité des contextes politiques) qu'il s'agit d'un concept statique. C'est donc un outil qui n'est pas vraiment adéquat pour aider les jeunes à trouver leur place sur un marché du travail dynamique et en rapide évolution, et qui leur refuse le droit d'opérer les choix qui les intéressent vraiment. Les jeunes construisent leurs vies à partir des ressources institutionnelles mises à leur disposition par leur propre cadre sociétal et, comme dans l'histoire fictive de Tommy Butler (Williamson, 2001), toute leur vie se trouve alors inextricablement liée aux mesures politiques censées répondre à leurs besoins de citoyens à part entière. Aussi serait-il fortement souhaitable que ces mesures reflètent leurs véritables conditions sociales, économiques et historiques.

Bibliographie

Arnett J., « High hopes in a grim world, emerging adults' views of their futures and "Generation X" », *Youth & Society*, vol. 31, n° 3, 2000, p. 267-286.

Beck U., *Risk society. Towards a new modernity*, Sage, Londres, 1992.

Borghi V. (2000), « Il rischio di esclusione sociale dei giovani disoccupati. Il caso italiano, tra divaricazione territoriale e strategie di trasformazione », in *Osservatorio Isfol*, n° 6.

Chen Y.W., « Once a NEET always a NEET ? Experiences of employment and unemployment among youth in a job training programme in Taiwan », *International Journal of Social Welfare*, vol. 20, 2011, p. 33-42.

Colombo S. et Regini M., « Quanti "modelli sociali" coesistono in Italia ? » *Stato e mercato*, n° 2, 2009, p. 234-261.

Commission européenne, *Youth on the move*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2010.

Congi G., « Perché non emigrano », *Sociologia e Ricerca Sociale*, vol. 22, n° 65, 2001, p. 137-147.

Coughlan S., « Neets lack skills needed for first jobs », *BBC news*, 23rd May 2012.

Cuzzocrea V., *Flexi-jobs or flexi-lives ?*, Odoya, Bologne, 2011.

Cuzzocrea V. et Tavani C., « Superimposing discourses, exacerbating uncertainty : the case of "Young Researchers" in the Law 7/2007 of the Autonomous Region of Sardinia », en cours d'étude.

Da Roit B. et Sabatinelli S., « Il modello mediterraneo di welfare tra famiglia e mercato », *Stato e Mercato*, vol. 74, 2005, p. 267-290.

- Davidson M., « NEETs : the forgotten underclass », *The Telegraph*, 15 novembre 2012.
- Diamanti I., *La generazione invisibile*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milan, 1999.
- Donati P. et Scabini E. (dir.) « La familia lunga del giovane adulto », *Vita e Pensier*, Milan, 1988.
- Esping-Andersen G., *Three worlds of welfare capitalism*, Polity, Cambridge, 1990.
- Esping-Andersen G., *Social foundation of post-industrial economies*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Eurofound, *Young people and NEETs in Europe : first findings*, Eurofound, Dublin, 2011.
- Eurofound, *NEETs – Young people not in employment, education or training : characteristics, costs and policy responses in Europe*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2012.
- Exécutif écossais, *Literature review of the NEET group*, York Consulting Limited, Scottish Executive Social Research, Edimbourg, 2005.
- Ferrera M., « The Southern model of welfare in Social Europe », *Journal of European Social Policy*, vol. 6, n° 1, 1996, p. 17-37.
- France A., *Understanding youth in late modernity*, McGraw-Hill International, Open University Press, Edimbourg, 2007.
- Furlong A., « "Not a very NEET solution : representing problematic labour market transitions among early school-leavers », *Work, employment and society*, vol. 20, n° 3, 2006, p. 553-569.
- Furlong A., « The zone of precarity and discourses of vulnerability : NEET in the UK », *The Journal of Social Sciences and Humanities (Jinbun Gakuho)*, n° 381, 2007, p. 101-121.
- Furlong A., Woodman D. et Wyn J., « Changing times, changing perspectives : reconciling "transition" and "cultural" perspectives on youth and young adulthood », *Journal of Sociology*, The Australian Sociological Association, vol. 47, n° 4, 2011, p. 355-370.
- Jones G., *The Youth divide : diverging paths to adulthood*, Joseph Rowntree Foundation, York, 2002.
- Keune M., « Between innovation and ambiguity. The role of flexicurity in labour market analysis and policy making », in F. Hendrickx (dir.), *Flexicurity and the Lisbon Agenda. A cross disciplinary reflection*, Intersentia, Anvers, 2008.
- Istance D., Rees G. et Williamson H., *Young people not in education, training or employment in South Glamorgan*, South Glamorgan Training and Enterprise Council, Cardiff, 1994.
- MacDonald R., « Youth transitions, unemployment and underemployment. Plus ça change, plus c'est la même chose ? », *Journal of Sociology*, vol. 47, n° 4, 2011, p. 427-444.
- Mascherini M., Vidoni D. et Manca A. R., « Exploring the determinants of civil participation in 14 European countries : one-size-fits none », *European Sociological Review*, vol. 27, n° 6, 2010, p. 790-807.
- Paci M., « Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva », Bologne, 2005.

Rapport national, Italie, « First cooperation cycle of the EU Youth Strategy 2010-2012 Italy », 2012 : http://ec.europa.eu/youth/documents/national_youth_reports_2012/italy.pdf (consulté le 13 février 2013).

Roberts S., « One step forward, one step Beck : a contribution to the ongoing conceptual debate in youth studies », *Journal of Youth Studies*, vol. 15, n° 3, 2012, p. 389-401.

Roberts S., « Beyond "Neet" and tidy pathways : considering the "missing middle" of youth transition studies », *Journal of Youth Studies*, vol. 14, n° 1, 2011, p. 21-40.

Roberts S., « Misrepresenting choice biographies ? : a replay to Woodman », *Journal of Youth Studies*, vol. 13, n° 1, 2010, p. 137-149.

Social Exclusion Unit, *Bridging the gap : new opportunities for 16-18 year olds*, report by the Social Exclusion Unit, Cabinet Office Press Office, 1999.

Shepherd J., « Record Number of people not in education, work or training », *The Guardian*, correspondant pour l'éducation, 24 février 2011.

Shildrick T. et MacDonald R., « In defence of subculture : young people, leisure and social divisions », *Journal of Youth Studies*, vol. 9, n° 2, p. 125-140.

Volonté L., « La jeune génération sacrifiée : répercussions sociales, économiques et politiques de la crise financière », discours, Doc. 12951, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable (rapporteur : M. L. Volonté), et Résolution 1885 et Recommandation 2002 (2012) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Walther A., « Regimes of youth transitions. Choice, flexibility and security in young people's experiences across different European contexts », *Young*, vol. 14, n° 2, 2006, p. 119-139.

Williamson H., « Status Zero, youth and the "underclass" : Some considerations », in MacDonald R. (dir.), *Youth, the "underclass" and social exclusion*, Routledge, Londres, 1997.

Williamson H., « "From Tommy Butler' to Tony Blair". A story of marginalised youth and public policy », *ESRC Youth, Citizenship and Social Change Newsletter*, Issue 3, hiver 2000/printemps 2001, p. 6-8.

Williamson H., « Young people and social inclusion. An overview of policy and practice », in M. Barry (dir.), *Youth policy and social inclusion. Critical debates with young people*, Routledge, Londres, 2005.

Woodman D., « The mysterious case of the pervasive choice biography : Ulrich Beck, structure/agency, and the middling state of theory in the sociology of youth », *Journal of Youth Studies*, vol. 12, n° 3, 2009, p. 243-256.

Yates S. et Payne M., « Not so NEET ? A critique of the use of "NEET" in setting targets for interventions with young people », *Journal of Youth Studies*, vol. 9, n° 3, 2006, p. 329-344.D.

