

**Examens de l'OCDE sur la gouvernance
publique**



La gouvernance au service des jeunes, de la confiance et de la justice intergénérationnelle

**DES POLITIQUES ADAPTÉES À TOUTES
LES GÉNÉRATIONS ?**



Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

La gouvernance au service des jeunes, de la confiance et de la justice intergénérationnelle

DES POLITIQUES ADAPTÉES À TOUTES
LES GÉNÉRATIONS ?

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la Turquie

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2021), *La gouvernance au service des jeunes, de la confiance et de la justice intergénérationnelle : Des politiques adaptées à toutes les générations ?*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/57092ccc-fr>.

ISBN 978-92-64-90246-6 (imprimé)

ISBN 978-92-64-64778-7 (pdf)

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

ISSN 2226-5953 (imprimé)

ISSN 2226-5961 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Roman Samborskyi/Shutterstock.com ; Kang Sunghee/Shutterstock.com ; George Rudy/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2021

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Préface

La pandémie de COVID-19 a déstabilisé nos sociétés et nos économies. Ces profonds bouleversements ont aussi été fortement ressentis par les jeunes. Ceux-ci risquent certes moins de développer des symptômes physiques graves liés au COVID-19 ; en revanche, ils subissent de plein fouet les conséquences à moyen et long terme de la crise. Les répercussions économiques et sociales de la pandémie, la détérioration des perspectives d'emploi et de carrière et les risques d'exclusion et de pauvreté sont autant de difficultés auxquelles il est plus difficile de faire face au printemps de sa vie.

Face aux perspectives incertaines, les jeunes ont fait preuve d'une grande résilience. Démontrant un véritable esprit de solidarité, ils ont su, non seulement affronter les difficultés liées à la crise, mais aussi se rendre utiles aux autres par un grand nombre d'actions. Leur participation dans une multitude de projets soutenus par les programmes européens, tels qu'Erasmus+ ou le Corps européen de solidarité, constitue la preuve vivante de cet engagement, tout comme leur mobilisation massive dans les organisations de jeunesse ou les services nationaux de volontariat. Les jeunes générations ont montré qu'elles avaient à cœur de porter secours à ceux qui en avaient le plus besoin. Pour autant, il ne suffit pas de se référer à des exemples pour élaborer les politiques dont nous avons besoin. Il faut, pour cela, des éléments probants et une analyse systématique.

Ce rapport de l'OCDE intitulé « *La gouvernance au service des jeunes, de la confiance et de la justice intergénérationnelle – Des politiques adaptées à toutes les générations ?* » apporte des éclairages précieux sur l'expérience des jeunes d'aujourd'hui, qu'il s'agisse des défis auxquels ils font face ou des conditions requises pour qu'ils expriment leur potentiel. Fondé sur des éléments probants, il révèle l'existence de nombreuses bonnes pratiques, mais il montre aussi la nécessité de donner aux jeunes plus de moyens d'agir. Ces constatations établissent que nous devons redoubler d'efforts en matière de cohésion sociale et de solidarité. Les éléments probants sur lesquels elles reposent montrent que la gouvernance publique est cruciale afin d'accompagner la transition des jeunes vers l'autonomie. Pour que les institutions publiques conservent leur légitimité, et que l'action publique produise un véritable impact, nous devons faire que les jeunes soient impliqués et représentés.

Ce rapport prône une gouvernance intégrée pour accompagner la transition des jeunes vers l'autonomie, tout en constatant que les progrès dans l'instruction et la santé ainsi que les avancées technologiques n'ont pas toujours produit des perspectives plus favorables pour eux. Il soulève aussi une question cruciale : celle de la confiance des jeunes citoyens dans les institutions publiques, de leur participation et de leur représentation. Il présente les voies institutionnalisées et non institutionnalisées de participation à la vie publique empruntées par les jeunes, en s'intéressant au rôle, à cet égard, des dispositifs juridiques, des outils de gouvernance et des capacités.

Il soulève également des questions touchant aux ressources et à la solidarité entre les générations. Dans les pays de l'OCDE, l'amélioration des conditions de vie et l'accroissement de l'espérance de vie provoquent l'augmentation de la part relative dans la population des générations les plus âgées et de leurs besoins de ressources. Il en résulte la nécessité d'analyser l'ampleur des inégalités entre les générations et de réfléchir aux solutions possibles.

Ces éléments devraient renforcer notre détermination à prendre en compte, dans nos plans de relance, les difficultés considérables auxquelles font face de nombreux jeunes. En s'associant pour analyser les problèmes actuels, les États membres, l'Union européenne et l'OCDE renforcent leur aptitude collective à trouver des réponses adaptées sur le terrain de l'action publique. Ce rapport met clairement en relief l'intérêt, à cet égard, d'une stratégie cohérente, transsectorielle et participative en matière de jeunesse. Il illustre aussi comment de nouveaux outils de gouvernance tels que les analyses d'impact favorisent l'intégration plus systématique des questions de jeunesse dans l'action publique et le dialogue intergénérationnel.

L'investissement dans les jeunes générations demeure au centre de notre action. Aussi faut-il nous efforcer d'ouvrir des perspectives nouvelles, pas seulement *pour eux*, mais *avec eux*. En nos qualités de Commissaire européenne et de Ministre, nous estimons également qu'il est important de porter la même attention aux trois grands domaines d'action de la stratégie de l'UE en faveur de la jeunesse — « Mobiliser - Connecter - Autonomiser » — et de poursuivre chacun de ces objectifs sans relâche. Pour ces raisons, nous nous attachons à renforcer les programmes de l'Union européenne tels qu'Erasmus+ et le Corps européen de solidarité, afin qu'ils soient plus largement accessibles et inclusifs. Au travers des milliers de projets qu'ils soutiennent chaque année, ces programmes permettent aux jeunes de créer leurs propres espaces de participation civique et d'action communautaire.

Nous devons être à l'écoute de nos jeunes, de manière active, car il ne peut y avoir de justice sans que la voix de chacun soit entendue.

La poursuite des objectifs de la stratégie de l'UE en faveur de la jeunesse et un dialogue authentique entre cette génération et les décideurs : telles sont les deux grandes aspirations qui nous permettront de prendre les jeunes Européens au sérieux. Les travaux de l'OCDE sur l'autonomisation des jeunes et la justice intergénérationnelle nous aideront à cet égard. Il nous faut prendre en compte le bien-être des générations actuelles comme futures et, à cet effet, intégrer de façon plus systématique les enjeux intergénérationnels dans l'élaboration et la programmation de nos stratégies, renforcer nos capacités de prospective stratégique de sorte à inscrire l'action publique dans une perspective de plus long terme, encourager le dialogue et renforcer notre transparence et notre redevabilité s'agissant de nos choix stratégiques.

Nous vous prions de croire en l'expression de nos sentiments les meilleurs.



Franziska Giffey,
Ministre fédérale de la Famille, des Personnes
âgées, de la Femme et de la Jeunesse
(BMFSFJ)



Mariya Gabriel,
Commissaire européenne à l'Innovation, la
Recherche, la Culture, l'Éducation et la
Jeunesse

Avant-propos

Dans un contexte marqué par des défis d'ampleur planétaire et une pandémie de COVID-19 potentiellement dévastatrice pour les jeunes d'aujourd'hui et les générations futures, ce rapport fournit la première évaluation comparative des politiques, lois, capacités institutionnelles et outils de gouvernance mis en place par 34 pays de l'OCDE, l'Union européenne et 8 pays non-membres pour promouvoir l'autonomisation des jeunes et la justice intergénérationnelle. Il s'appuie sur les réponses recueillies entre mai 2019 et février 2020 auprès des organismes officiels chargés de la jeunesse, des ministères de l'Éducation, de certains autres ministères sectoriels ainsi que de 81 organisations de jeunesse de pays de l'OCDE dans le cadre de l'enquête de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse. Il intègre aussi certains éclairages tirés de la note de l'OCDE intitulée « *Youth and COVID-19: Response, Recovery and Resilience* » (2020).

Ce rapport a pour objet d'aider les responsables publics à mettre en place des politiques et services publics ne laissant aucune génération marginalisée. Pour ce faire, il présente des données comparatives, des éléments de référence, des bonnes pratiques et des enseignements en lien avec trois objectifs essentiels :

- accompagner la transition des jeunes vers l'autonomie ;
- renforcer leur participation et leur représentation dans la vie publique, ainsi que leur confiance à l'égard des institutions publiques ; et
- assurer l'équité des retombées de l'action publique pour toutes les générations.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre des travaux menés par le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE pour promouvoir une conception de l'action publique centrée sur le citoyen, au service d'une croissance inclusive. Dirigés par ce Comité, ces travaux bénéficient des discussions menées par le groupe des « Amis des jeunes PLUS », qui rassemble des délégués auprès du Comité, des responsables des politiques de jeunesse et des représentants d'organisations de jeunes et de seniors.

En outre, ce rapport s'appuie sur des éléments probants recueillis par le Comité de la gouvernance publique et ses sous-organes, ainsi que par le Comité de la politique de la réglementation. Il vient compléter les travaux menés à travers l'ensemble de l'OCDE sur l'inclusion sociale et économique des jeunes (Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales), sur le développement des compétences (Direction de l'éducation et des compétences), sur l'inclusion et les compétences en matière financière (Direction des affaires financières et des entreprises) et sur le bien-être et l'inclusion (Centre de l'OCDE pour le bien-être, l'inclusion, la soutenabilité et l'égalité des chances). Enfin, il contribue à des initiatives menées à l'échelle de l'Organisation telles que le Plan d'action de l'OCDE pour les jeunes et l'Initiative de l'OCDE pour la croissance inclusive.

Remerciements

Élaboré par la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE (GOV), dirigée par Elsa Pilichowski, ce rapport a été rédigé sous la direction stratégique de Martin Forst, chef de la Division des examens de la gouvernance et des partenariats de GOV, et de Miriam Allam, chef de Division adjointe. Sa coordination de ce rapport et celle des travaux sur l'autonomisation des jeunes et la justice intergénérationnelle ont été confiées à Moritz Ader.

Le rapport a été rédigé conjointement par Giorgia Ponti (chapitre 1), Gamze Igriglu (chapitre 2), Pietro Gagliardi (chapitre 3) et Moritz Ader (chapitre 4), qui se sont également chargés de la collecte et de l'analyse des données. Gamze Igriglu a coordonné le processus de validation des données avec la précieuse contribution de Sebastian Franzkowiak, Metri Arrum, Aichetou Taffa, Tala Khanji et Stephanie Attil. Guillaume Biganzoli et Mai Hosny ont apporté leur concours à la sélection des exemples de bonnes pratiques. Ciara Muller et Raquel Paramo, avec l'assistance de Lukasz Lech et de Roxana Glavanov, ont préparé le document en vue de sa publication et en ont contrôlé la qualité.

Les auteurs remercient le professeur Achim Goerres, de l'Université de Duisburg et Essen, qui a réalisé l'analyse quantitative, ainsi que Barbara Baredes, de la Division des indicateurs et de l'évaluation des performances en matière de gouvernance de GOV, pour ses conseils concernant la conception et la méthodologie de l'enquête de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse. Ils adressent également leurs remerciements à James Sloam, de l'Université de Londres, et Hernan Cuervo, de l'Université de Melbourne, pour leurs judicieux conseils.

De nombreux collègues de la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE ont contribué à ce rapport en formulant des commentaires. Citons notamment Klas Klaas, Andrea Uhrhammer et Justin Kavanagh (Bureau de la Directrice), Adam Ostry (Division des examens de la gouvernance et des partenariats), Monica Brezzi (Division des indicateurs et de l'évaluation des performances en matière de gouvernance), Alessandro Bellantoni, Barbara Ubaldi, Joao Vasconcelos, Claire Evoy, David Goessmann, Karine Badr, Claudia Chwalisz et Lucia Chauvet (Administration ouverte et innovante), Scherie Nicol et Donal Mulligan (Gestion publique et budgétisation), Pinar Guven (Égalité femmes-hommes), María Pascual-Dapena (Cohérence des politiques au service du développement durable), Yola Thuerer et Daniel Trnka (Division de la politique de la réglementation) et Kenza Khachani (Division des infrastructures et des marchés publics). Les auteurs leur expriment toute leur reconnaissance pour leurs contributions.

Ils souhaitent aussi remercier d'autres collègues de l'OCDE pour leurs précieuses contributions, en particulier Veerle Miranda (Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales), Bianca Isaincu (Direction des affaires financières et des entreprises), Romina Boarini, Carlotta Balestra et Grainne Dirwan (Centre pour le bien-être, l'inclusion, la soutenabilité et l'égalité des chances) et Dirk van Damme (Direction de l'éducation et des compétences).

Les auteurs expriment leur gratitude à Grace O'Regan (Irlande) et à Guillermo Gutierrez Nieto (Mexique) pour avoir piloté l'enquête dans leur pays. Ils tiennent également à remercier le Comité de la gouvernance publique et le Comité de la politique de réglementation ainsi que le groupe des Amis des jeunes PLUS pour les conseils stratégiques fournis tout au long de l'élaboration du rapport, et en particulier

Reelika Ojakivi et Gerttu Aavik (Estonie), Katju Holkeri (Finlande), Olive McGovern (Irlande) et Nicole Donkers (Pays-Bas).

Enfin, ils remercient Asia Barclay et Christopher Rainer (Canada), Ignacio Becker Bozo (Chili), Mašková Zdeňka (République tchèque), Daniel Groß et Immanuel Benz (Allemagne), Julianna Kisné Mátrai (Hongrie), Carlos Javier Castillo Pérez (Mexique), Maree Brown, Rosie Anderson, Gabrielle Tully, Kiri Milne, Juanita Tekani et Mark Field-Dodgson (Nouvelle-Zélande), Paul Durand (Pérou) et Elif Telis (Turquie) pour les observations formulées concernant le projet de rapport et le document de consultation.

Le Secrétariat de l'OCDE souhaite remercier l'ensemble des pays et des organisations de jeunesse qui ont participé à la collecte, à l'apurement et à l'analyse des données.

Éditorial

Nous vivons une époque incertaine. La pandémie de COVID-19 menace nos économies, nos emplois, nos entreprises, mais surtout la santé et le bien-être de millions de personnes. Elle bouleverse de nombreux aspects de notre vie quotidienne, mais ses effets se font sentir différemment selon l'âge.

Lorsque la pandémie a commencé, les jeunes ne s'étaient pas encore remis des conséquences de la crise financière mondiale de 2007-08. Ils subissaient encore de plein fouet les répercussions économiques et sociales à long terme de cette crise. Ainsi, dans les pays de l'OCDE, entre 2007 et 2014, la part des jeunes ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (les NEET) est passée à 18 %, et le nombre de jeunes au chômage a augmenté de 20 %, plongeant dans la pauvreté un jeune âgé de 18 à 25 ans sur huit¹.

Aujourd'hui, les jeunes de l'ensemble de la zone OCDE bénéficient d'un accès sans précédent à l'information, à l'éducation et à la technologie, qui leur ouvre de nouvelles portes de travail, d'apprentissage et d'interaction par-delà les frontières. Pourtant, plus de dix ans se sont écoulés depuis la crise financière mondiale et les jeunes continuent de vivre dans une grande incertitude économique. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, ils disposent de moins de revenus que la jeune génération précédente, et ils ont 2,5 fois plus de risques d'être au chômage que les personnes d'âge moyen². À cette situation économique incertaine s'ajoutent des défis sociétaux, qui incitent les jeunes à faire entendre leur voix, comme en témoignent les manifestations de lutte contre le changement climatique qu'ils organisent. La pandémie de COVID-19, avec l'incertitude qu'elle entraîne pour l'entrée sur le marché du travail, accroît l'inquiétude des jeunes concernant leurs aspirations et leurs perspectives. En conséquence, moins de la moitié des jeunes des pays de l'OCDE (45 %) indiquent avoir confiance dans les autorités³.

Nous ne devons pas permettre que la crise du COVID-19 se traduise par une « génération du confinement ». La gouvernance publique — qui recouvre nos lois, nos politiques, nos institutions publiques et la façon dont nous prenons des décisions et répartissons les ressources publiques — sera essentielle à cet effet.

Ce rapport de l'OCDE sur le thème « *La gouvernance au service des jeunes, de la confiance et de la justice intergénérationnelle — Des politiques adaptées à toutes les générations* » tombe à point nommé. Il présente les mesures susceptibles d'être prises par les pouvoirs publics pour renforcer la confiance des jeunes, leur permettre de mieux contribuer à nos sociétés et à nos économies, et assurer le bien-être des générations actuelles et futures.

Ce rapport démontre également pourquoi il est essentiel d'agir maintenant. Lorsque les jeunes réussissent à devenir indépendants, les sociétés et les économies peuvent tirer parti de leur potentiel productif. En revanche, s'ils peinent à acquérir leur autonomie, la société supporte les coûts liés à des inégalités qui se cumulent tout au long de leur vie. En général, dans les pays où la politique de la jeunesse est inclusive, dotée de moyens suffisants et placée sous le signe de la redevabilité, les jeunes s'intéressent davantage à la vie politique. De plus, quand les jeunes sont systématiquement associés à l'action publique, ils ont davantage tendance à se déclarer satisfaits des retombées de celle-ci. Enfin, dans les pays où les inégalités entre les différents groupes d'âge sont les moins marquées, la satisfaction à l'égard de la vie est généralement plus élevée.

Ce rapport fournit aussi des données comparatives, issues de 42 pays et de l'Union européenne, sur la marche à suivre pour agir dans l'intérêt de toutes les générations dans les missions essentielles du secteur public, qu'il s'agisse de la réglementation, des finances publiques ou de la prise de décision. Ses recommandations constituent un socle robuste en vue de l'élaboration d'un programme de l'OCDE tourné vers l'avenir, l'autonomisation des jeunes et la justice intergénérationnelle.

Ses constatations s'appuient sur la vaste expérience acquise par l'OCDE grâce aux nombreux travaux de recherche menés par son Comité de la gouvernance publique et de son Comité de la politique de réglementation. Ce rapport s'inscrit en complément et dans le prolongement des initiatives phares de l'OCDE sur la croissance inclusive, l'avenir du travail et la transition vers le numérique, ainsi que de son Plan d'action pour les jeunes. Il contient également des éclairages précieux au regard du programme 2020 du G20 sur l'autonomisation des jeunes et de la Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres de 2020, qui reconnaissent, l'un comme l'autre, l'importance à accorder à l'autonomisation des jeunes et à la justice intergénérationnelle pour favoriser une reprise forte, résiliente, verte et inclusive au sortir de la crise du COVID-19.

Comme l'ont souligné la ministre Giffey⁴ et la commissaire Gabriel dans la préface, nous devons tirer parti des éléments probants, points de référence et bonnes pratiques présentés dans ce rapport pour définir une ligne de conduite. Investir dans les jeunes générations doit rester au centre de nos priorités, et il nous faut unir nos forces pour obtenir des résultats tangibles sur le terrain.

La pandémie nous appelle à réaffirmer notre détermination à renforcer la cohésion sociale et la résilience, pour les jeunes d'aujourd'hui et les générations futures. L'OCDE se tient prête à faire avancer le débat mondial sur l'autonomisation des jeunes et la justice intergénérationnelle, et à soutenir pleinement les pays dans la poursuite de leurs efforts sur ces questions cruciales.



Angel Gurría,
Secrétaire général de l'OCDE⁵

Notes

¹ Les données de 2007 sont comparées à celles de 2014. Calculs effectués par l'OCDE à partir des *Statistiques à court terme sur le marché du travail de l'OCDE* (base de données). Calculs effectués par l'OCDE à partir de la rubrique « Distribution des revenus » des *Statistiques de l'OCDE sur les prestations et questions sociales* (base de données). Les taux de NEET concernent les jeunes âgés de 15 à 24 ans, alors que les taux de pauvreté portent sur la tranche d'âge de 18 à 25 ans. OCDE (2020), *Youth and COVID-19: Response, Recovery and Resilience*, Éditions OCDE, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134356-ud5kox3g26&title=Youth-and-COVID-19-Response-Recovery-and-Resilience.

² Calculs effectués par l'OCDE à partir de la rubrique « Statistiques de la population active » des *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données) pour 2018.

³ Calculs effectués par l'OCDE à partir de la base de données de l'enquête Gallup World Poll (2019 ou dernière année disponible).

⁴ Ce rapport est la traduction française du rapport « Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations ? », lancé en octobre 2020. Au moment de la rédaction et du lancement du rapport, Franziska Giffey était la Ministre fédérale de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse.

⁵ Ce rapport est la traduction française du rapport « Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations ? », lancé en octobre 2020. Au moment de la rédaction et du lancement du rapport, Angel Gurría était le Secrétaire général de l'OCDE.

Table des matières

Préface	3
Avant-propos	5
Remerciements	6
Éditorial	8
Acronymes et abréviations	15
Résumé	17
1. Un pas en avant, deux pas en arrière ? La jeunesse face à un avenir incertain	20
Façonner l'avenir des jeunes : les tendances mondiales et leur impact	22
Structure du rapport	26
Références	27
2. Autonomiser les jeunes pour assurer leur réussite : appel à l'action	31
Les jeunes font face à des défis inédits pour démarrer leur vie autonome	32
Faire face à la fragmentation : une approche intégrée de la gouvernance pour soutenir les jeunes dans leur transition vers une vie autonome	33
Stratégies nationales pour la jeunesse : un outil d'amélioration de la planification stratégique	34
L'organisation institutionnelle pour traduire les engagements en résultats	50
Des cadres juridiques propices à offrir des chances égales à tous	57
Des outils de gouvernance propices à une action publique adaptée aux jeunes	61
Recommandations	64
Références	65
3. Les jeunes et les institutions publiques : l'union fait la force	69
Bâtir une relation solide pour assurer la résilience et l'efficacité politique	70
En nos institutions, nous avons (moins) foi	72
Bâtir un cadre favorable sur de nouvelles assises	77
L'activisme chez les jeunes : l'expression de leur volonté d'agir et un appel à l'action adressé aux États	77
Les jeunes et les urnes	80
Pas de relation sans représentation	86
Renforcer l'inclusivité dans le cycle des politiques publiques	97

Travailleurs de jeunesse et jeunes bénévoles et volontaires : un réel atout pour des sociétés résilientes	108
Recommandations d'action	115
Références	116
4. Des politiques publiques équitables pour toutes les générations	126
Les pays de l'OCDE vieillissent, mais à des degrés différents	127
L'intégration d'une dimension générationnelle dans l'élaboration des politiques publiques	129
Une approche de gouvernance pour promouvoir la justice intergénérationnelle	132
Recommandations	156
Références	157
Annexe A. Enquêtes de 2019 de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse	168
Annexe B. Évaluation de la qualité des stratégies nationales de la jeunesse	172
Annexe C. Analyse quantitative	174

Tableaux

Tableau 2.1. Cadre de l'OCDE relatif aux normes de qualité des stratégies nationales pour la jeunesse	37
Tableau 3.1. Cadre de l'OCDE sur la confiance : définir la confiance des citoyens dans les institutions publiques	75
Tableau 3.2. Quotas de jeunes et représentation des jeunes au parlement dans le monde	95
Tableau 4.1. Les dispositions dans les constitutions nationales relatives aux générations futures dans les pays de l'OCDE	137
Tableau 4.2. Les engagements intergénérationnels dans les stratégies de développement durable des pays de l'OCDE	138
Tableau 4.3. Les engagements intergénérationnels dans les stratégies nationales en matière de jeunesse dans les pays de l'OCDE	140
Tableau 4.4. Les engagements intergénérationnels dans les stratégies nationales relatives aux personnes âgées/au vieillissement de la population dans quelques pays de l'OCDE	142
Tableau 4.5. Exemples d'instances chefs de file en matière de contrôle de la justice intergénérationnelle dans les pays de l'OCDE	144

Graphiques

Graphique 1.1. Cadre de gouvernance publique pour l'autonomisation des jeunes et la justice intergénérationnelle	22
Graphique 2.1. Les organisations de jeunesse indiquent des niveaux de satisfaction faibles vis-à-vis de certains services publics, surtout dans les domaines du logement et de l'emploi	33
Graphique 2.2. Trois pays sur quatre sont dotés d'une stratégie nationale pour la jeunesse opérationnelle (2020)	35
Graphique 2.3. Objectifs stratégiques des stratégies nationales pour la jeunesse	36
Graphique 2.4. Le degré de conformité des stratégies nationales pour la jeunesse aux principes du cadre d'évaluation de l'OCDE sur les stratégies nationales pour la jeunesse varie considérablement d'un pays à l'autre (%)	39
Graphique 2.5. Difficultés liées à la collecte de données ventilées par âge	41
Graphique 2.6. Participation des acteurs de la jeunesse à l'élaboration des stratégies nationales pour la jeunesse	43
Graphique 2.7. La consultation des jeunes tout au long du cycle d'élaboration de la stratégie pour la jeunesse tend à accroître leur satisfaction à l'égard du texte final	44
Graphique 2.8. Suivi et évaluation des stratégies nationales pour la jeunesse	47
Graphique 2.9. Axe thématique des stratégies nationales pour la jeunesse	49
Graphique 2.10. Priorités des institutions centrales chargées de la jeunesse	52

Graphique 2.11. Les institutions chargées des affaires de la jeunesse et les ministères d'exécution expriment des divergences de vues sur les problèmes de coordination	55
Graphique 2.12. Pays dotés d'une loi nationale sur la jeunesse, 2020	57
Graphique 2.13. Lois et mandats nationaux sur la jeunesse	58
Graphique 2.14. Lois et incitations nationales sur la jeunesse	58
Graphique 2.15. Il existe un décalage entre ce que les organisations de jeunesse considèrent des âges minimaux appropriés et les exigences légales	60
Graphique 2.16. Recours à des analyses d'impact de la réglementation pour des objectifs de politiques de jeunesse	62
Graphique 3.1. Dans 18 pays de l'OCDE, les jeunes ont un sentiment d'efficacité politique moindre par rapport à leurs aînés	71
Graphique 3.2. Dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, les jeunes font moins confiance à l'État qu'avant la crise financière de 2007-2008 (par rapport à l'ensemble de la population)	73
Graphique 3.3. Dans 21 pays de l'OCDE, les jeunes font plus confiance au système judiciaire que l'ensemble de la population, mais cette confiance a baissé (comparativement) dans 29 pays de l'OCDE depuis 2007	74
Graphique 3.4. Lorsque la stratégie nationale pour la jeunesse est fondée sur les principes de bonne gouvernance, l'apathie politique des jeunes est généralement plus faible	76
Graphique 3.5. Les organisations de jeunesse s'attendent à ce que les formes de participation non institutionnalisées gagnent en importance	79
Graphique 3.6. Les jeunes ont tendance à moins voter que leurs aînés	80
Graphique 3.7. Dans 9 des 19 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, les jeunes se rendent moins souvent aux urnes qu'en 2002 (par rapport à l'ensemble de la population)	81
Graphique 3.8. Les défis et priorités en matière de renforcement de la participation électorale des jeunes ne concordent pas	82
Graphique 3.9. Les administrations publiques ont encore du chemin à faire pour inclure les jeunes	87
Graphique 3.10. Les déficits de représentation des jeunes dans les parlements des pays de l'OCDE restent importants	91
Graphique 3.11. Les jeunes sont sous-représentés dans les gouvernements nationaux	92
Graphique 3.12. Les obstacles que rencontrent les jeunes pour se porter candidats à des fonctions politiques sont souvent sous-estimés	93
Graphique 3.13. Âge minimum pour se présenter aux élections législatives	94
Graphique 3.14. La présence de parlementaires plus jeunes tend à réduire l'apathie politique de la jeunesse	96
Graphique 3.15. Des politiques publiques « participatives » peuvent favoriser la satisfaction des jeunes à l'égard des administrations	97
Graphique 3.16. Les ministères en charge de la jeunesse modernisent leurs pratiques de communication	99
Graphique 3.17. Les entités chargées des affaires de la jeunesse des pays membres de l'OCDE continuent de peu associer les jeunes au cycle des politiques publiques	101
Graphique 3.18. Participation des jeunes au cycle des politiques publiques : les pouvoirs publics et la jeunesse relèvent des priorités semblables, mais à des degrés différents	103
Graphique 3.19. Les orientations pratiques pour promouvoir la participation des jeunes au cycle des politiques publiques restent rares dans les pays de l'OCDE	104
Graphique 3.20. Les pouvoirs publics et les organisations de jeunesse divergent sur les obstacles à une coordination efficace	107
Graphique 3.21. Un soutien financier et des stratégies intégrées sont nécessaires pour assurer la vitalité du secteur de l'animation socio-éducative	110
Graphique 3.22. Les pays dotés de stratégies pour le secteur du travail de jeunesse demeurent peu nombreux	111
Graphique 3.23. Dans 13 des 24 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, les jeunes font plus de bénévolat que l'ensemble de la population	112
Graphique 3.24. Les organisations de jeunesse sont davantage préoccupées que les pouvoirs publics par les obstacles au bénévolat et volontariat des jeunes	113
Graphique 3.25. Les stratégies et programmes nationaux peuvent favoriser le bénévolat et le volontariat des jeunes	115
Graphique 4.1. Les pays de l'OCDE vieillissent à des degrés différents	128
Graphique 4.2. Les jeunes dans les pays membres de l'OCDE ont une situation professionnelle plus compliquée que les autres tranches d'âges, en revanche ils ont davantage d'interactions sociales et de temps libre	131
Graphique 4.3. Une approche de gouvernance pour promouvoir la justice intergénérationnelle	132
Graphique 4.4. Les pays où les inégalités liées à l'âge sont moindres montrent de plus hauts niveaux de satisfaction de vie	133
Graphique 4.5. Âge des membres du cabinet et dépenses relatives pour les retraites et l'éducation, 2015/18	154

Encadrés

Encadré 2.1. Exemples de stratégies nationales pour la jeunesse à caractère holistique	39
Encadré 2.2. Les données ventilées par âge en Suède	42
Encadré 2.3. Exemples de consultations des parties prenantes sur la politique de la jeunesse	45
Encadré 2.4. Suivi et évaluation de la stratégie nationale pour la jeunesse en République slovaque	48
Encadré 2.5. Exemples de mécanismes de coordination horizontale pour la politique de la jeunesse	54
Encadré 2.6. La coordination verticale de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse	56
Encadré 2.7. Exemples de lois nationales sur la jeunesse	59
Encadré 2.8. Exemples d'utilisation d'outils réglementaires et budgétaires pour atteindre des objectifs de politiques de la jeunesse	63
Encadré 3.1. Éducation civique et citoyenne	85
Encadré 3.2. Programmes pour diplômés : attirer et faire évoluer les jeunes talents dans l'administration publique	88
Encadré 3.3. Un modèle d'évaluation de la participation des parties prenantes	100
Encadré 3.4. Consultation et engagement : amplifier la voix des jeunes	102
Encadré 3.5. Conseils consultatifs de la jeunesse	106
Encadré 3.6. Programmes nationaux de volontariat : mobiliser la jeunesse	114
Encadré 4.1. Le cadre du bien-être de la Nouvelle-Zélande	134
Encadré 4.2. La loi sur le bien-être des générations futures (pays de Galles) de 2015	136
Encadré 4.3. Les stratégies nationales en matière de jeunesse au service de la préservation de l'environnement	141
Encadré 4.4. Les gardiens, médiateurs et commissaires pour les générations futures	145
Encadré 4.5. Les inégalités entre les classes d'âge dans les pays de l'OCDE, 2020	147
Encadré 4.6. Élaboration d'un « test de génération » aux Pays-Bas	150
Encadré 4.7. Le suivi des objectifs de bien-être et de développement durable aux Pays-Bas	152

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Acronymes et abréviations

CBAx	Outil d'analyse coûts-avantages (en Nouvelle-Zélande)
COP	Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
ESS	Enquête sociale européenne
EqIA	Analyse d'impact sur l'égalité
UE	Union européenne
EUR	Euro
GBA+	<i>Gender-Based Analysis Plus</i> , outil d'analyse comparative entre les sexes
PIB	Produit intérieur brut
GES	Gaz à effet de serre
GSG	Groupe de stratégie globale (de l'OCDE)
G20	Groupe des Vingt
HCFEA	Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (en France)
Jl	Justice intergénérationnelle
UPI	Union parlementaire internationale
LSF	<i>Living Standards Framework</i> (cadre relatif aux niveaux de vie, Nouvelle-Zélande)
NEET	Jeunes ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation
SNJ	Stratégie nationale en matière de jeunesse
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPSI	Observatoire (de l'OCDE) sur l'innovation dans le secteur public

PISA	Programme international (de l'OCDE) pour le suivi des acquis des élèves
AIR	L'analyse d'impact de la réglementation
ODD	Objectifs de développement durable
AIDD	Analyse d'impact sur le développement durable
R.-U.	Royaume-Uni
ONU	Organisation des Nations Unies
USD	Dollar des États-Unis
OMS	Organisation mondiale de la Santé

Codes des pays de l'OCDE			
AUS Australie	EST Estonie	KOR Corée	SVK République slovaque
AUT Autriche	FIN Finlande	LTU Lituanie	SVN Slovénie
BEL Belgique	FRA France	LUX Luxembourg	SWE Suède
CAN Canada	GBR Royaume-Uni	LVA Lettonie	TUR Turquie
CHE Suisse	GRC Grèce	MEX Mexique	USA États-Unis
CHL Chili	HUN Hongrie	NLD Pays-Bas	
CZE République tchèque	IRL Irlande	NOR Norvège	
COL Colombie	ISL Islande	NZL Nouvelle-Zélande	
DEU Allemagne	ISR Israël		
DNK Danemark	ITA Italie	POL Pologne	
ESP Espagne	JPN Japon	PRT Portugal	
Codes des pays non membres de l'OCDE			
ARG Argentine	BRA Brésil	KAZ Kazakhstan	ROU Roumanie
BGR Bulgarie	CRI Costa Rica	PER Pérou	UKR Ukraine

Note: Au moment de la rédaction du rapport, la candidature du Costa Rica était en cours de discussion dans le cadre du processus d'adhésion à l'OCDE. Le Costa Rica n'est ainsi pas comptabilisé comme pays membre dans la présentation des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse exposée dans ce rapport. Le Costa Rica est officiellement devenu le 38^{ème} Membre de l'OCDE le 25 mai 2021.

Résumé

Aujourd'hui, les jeunes bénéficient d'un accès sans précédent à l'information, à l'éducation et à la technologie. Cependant, les répercussions de la crise financière mondiale de la fin des années 2000, la pandémie de COVID-19 et les transformations en cours dans le monde, telles que le vieillissement de la population, la transformation numérique et le creusement des inégalités, soulèvent des incertitudes sur l'avenir des jeunes et des générations à naître.

La gouvernance publique doit être au cœur du débat sur le rôle qui revient à l'État pour instaurer des conditions favorables aux jeunes, un climat de confiance et le principe de justice intergénérationnelle. Le présent rapport fournit des informations pour déterminer si le cadre juridique, le système d'action publique et les mécanismes institutionnels et décisionnels existants sont à la hauteur de la promesse implicite selon laquelle chaque génération vivra mieux que la précédente.

Ce rapport a été élaboré à partir des résultats d'une enquête effectuée auprès de 34 pays membres de l'OCDE et de la Commission européenne, de 8 pays non membres de l'OCDE, ainsi que de 81 organisations pour la jeunesse implantées dans les pays participants. Il propose une analyse comparative aux fins :

- de l'adoption d'une approche globale de la gouvernance en vue d'accompagner les jeunes dans leur accession à l'autonomie ;
- du renforcement de la participation et de la représentation des jeunes dans la vie publique, de même que leur relation avec l'administration ;
- de la prise en considération des aspects relatifs à l'équité et à la justice intergénérationnelles dans l'action publique.

Cette analyse s'appuie sur les conclusions du rapport Impliquer et autonomiser les jeunes dans les pays de l'OCDE (2018), l'objectif étant de découvrir les outils de gouvernance qui fonctionnent et ceux qui ne fonctionnent pas, et pour quelles raisons. Elle offre des critères de référence pour les comparaisons entre pays dans chaque domaine, et apporte un éclairage nouveau et concret pour aider les responsables publics, la société civile et les jeunes à construire un présent et un avenir où nul n'est laissé pour compte.

Les jeunes peinent davantage à acquérir leur autonomie

Malgré l'amélioration de leur niveau de formation et de leur état de santé au cours des dernières décennies, l'accès des jeunes à l'autonomie est plus difficile de nos jours. Les jeunes sont 2,5 fois plus susceptibles d'être au chômage que les personnes âgées de 25 à 64 ans. Leur revenu disponible est aujourd'hui inférieur à celui des jeunes générations précédentes, et ils ont également plus de mal à se loger et sont davantage exposés aux emplois précaires.

Une jeunesse qui ne contribue pas activement à la vie sociale et au marché du travail coûte cher aux sociétés et aux économies. Ce manque nuit à la cohésion sociale, à la productivité et au potentiel de croissance inclusive. Les données de l'OCDE montrent qu'en moyenne, dans l'ensemble de ses pays

membres, 1 jeune sur 10 âgé de 15 à 24 ans n'était ni scolarisé, ni en formation, ni pourvu d'un emploi en 2019, ce qui représente un coût économique de l'ordre de 0,9 % à 1,5 % du PIB de la zone OCDE.

Pour accompagner les jeunes dans leur transition vers l'autonomie, les pouvoirs publics devraient envisager les pistes d'action suivantes :

- élaborer des stratégies intégrées en faveur de la jeunesse au(x) niveau(x) d'administration approprié(s), en investissant dans la qualité de ces stratégies, de sorte qu'elles soient fondées sur des éléments probants et sur une approche participative et transsectorielle, mais aussi soutenues par un engagement politique fort, des moyens suffisants, et des mécanismes efficaces de suivi et d'évaluation ;
- doter les décideurs publics des compétences et des ressources nécessaires et instaurer des mécanismes de coordination efficaces pour garantir la cohérence de la mise en œuvre des politiques et de la prestation des services en faveur de la jeunesse entre les différents ministères et niveaux d'administration ;
- revoir les critères fondés sur l'âge pour l'accès aux services publics et aux formes possibles de participation à la vie publique de manière à créer un cadre juridique propice à l'implication et à l'autonomisation des jeunes ;
- faciliter l'accès des jeunes à des renseignements et des conseils dans des domaines tels que l'éducation, l'emploi et la santé, en fournissant des services publics en ligne ;
- mettre en place des politiques et des services ciblés pour les jeunes femmes comme les jeunes hommes, en particulier au sein des populations les plus vulnérables (jeunes ni scolarisés, ni en formation, ni dans l'emploi ; migrants ; sans-abri ; handicapés, par exemple) ;
- recueillir systématiquement des données ventilées par âge et tirer parti des analyses d'impact des politiques réglementaire et budgétaire pour remédier aux inégalités entre différentes classes d'âge et dans une même classe.

La confiance des jeunes et leur sentiment d'avoir de l'influence et d'être représentés marquent le pas

Mis à mal par la crise financière mondiale de la fin des années 2000, la confiance des jeunes dans les institutions publiques et leur sentiment d'avoir de l'influence politique et d'être représentés dans les sphères décisionnelles ne se sont guère rétablis depuis lors. Pour autant, les jeunes se montrent très motivés lorsqu'il s'agit de s'attaquer à des défis d'ampleur mondiale tels que le changement climatique, le creusement des inégalités, la réduction de l'espace dévolu à la société civile et la mise en péril des institutions démocratiques.

Pour renforcer la relation entre les jeunes et les institutions publiques, les administrations devraient envisager :

- de revoir les règles d'inscription sur les listes électorales et d'abaisser l'âge minimum légal pour voter ou se présenter à une élection, afin de lever les obstacles à la participation des jeunes à la vie politique et de promouvoir la diversité des âges dans les institutions de l'État ;
- prévoir des programmes pour aider les jeunes à devenir agents du secteur public et à y mener une brillante carrière, mais aussi pour encourager l'apprentissage intergénérationnel entre les aînés et leurs collègues plus jeunes ;
- de faire participer de manière significative les représentants de la jeunesse, tant en personne que de manière numérique, dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques

publiques, afin de garantir la diversité des âges dans les consultations publiques et des résultats plus réactifs et inclusifs ;

- de renforcer le volontariat et l'animation socio-éducative grâce à des lois, stratégies et programmes nationaux qui, fondés sur une vision commune et des responsabilités clairement définies, une action coordonnée, et des moyens adéquats, permettent aux jeunes de développer leurs aptitudes et leurs compétences tout en améliorant la cohésion sociale et la résilience de la société ;
- d'étudier les possibilités de co-crédation de mécanismes innovants afin d'impliquer les activistes de la jeunesse non institutionnalisés et de prendre en compte leur contribution importante au discours politique.

Le vieillissement démographique et le COVID-19 interrogent sur la justice intergénérationnelle

Le vieillissement de la population dans les pays de l'OCDE fait diminuer la proportion de jeunes votants, entraîne une progression considérable des dépenses de prestations de retraite et accroît la demande de services de santé et d'aide sociale. Les préoccupations qui entourent l'équité entre les générations imprègnent de plus en plus fortement les débats sur les politiques sociales, budgétaires et environnementales, et elles susciteront probablement plus d'attention lors de la réponse à la pandémie de COVID-19.

Aussi les pays de l'OCDE ont-ils créé des institutions, des lois, des politiques et des outils de gestion publique dans le but d'intégrer plus systématiquement la problématique de la jeunesse d'aujourd'hui et des générations futures dans l'action publique, et d'encourager la solidarité et le dialogue intergénérationnels.

Pour favoriser la justice intergénérationnelle sur fond de vieillissement des sociétés, les pouvoirs publics devraient envisager :

- de faire preuve d'un engagement politique fort en vue de lutter contre les inégalités tant entre les classes d'âge qu'au sein de chacune d'elles, et de relever les défis intergénérationnels ;
- d'intégrer les questions de justice intergénérationnelle dans des lois, des politiques, des stratégies et des programmes, et de promouvoir la coordination entre les administrations publiques pour garantir la cohérence de l'action publique ;
- d'instaurer des mécanismes ou institutions de contrôle, ou de renforcer ceux qui existent déjà, pour assurer le suivi des engagements en faveur de la justice intergénérationnelle en veillant à ce que ces mécanismes ou institutions disposent des moyens adéquats et soient indépendants sur les plans juridique, financier et politique ;
- de s'assurer que les responsables publics ont connaissance et disposent des compétences et outils de gestion publique appropriés pour faire progresser la justice intergénérationnelle dans les domaines de l'élaboration des politiques, des dépenses publiques et de la prise de décision.
- de promouvoir la diversité sur le plan de l'âge dans la vie publique et la prise de décisions.

1. Un pas en avant, deux pas en arrière ? La jeunesse face à un avenir incertain

Dans l'ensemble des pays membres¹ de l'OCDE, les jeunes bénéficient d'un accès sans précédent à l'information, à l'éducation et à la technologie. Cependant, les répercussions de la crise financière mondiale de 2007-08 et des transformations mondiales telles que le changement climatique, le vieillissement de la population, la transition numérique et le creusement des inégalités créent une forte incertitude sur l'avenir auquel les jeunes et les générations à naître peuvent s'attendre. La pandémie de COVID-19 a rendu ces enjeux encore plus pressants. Ce premier chapitre aborde l'impact de ces crises et transformations mondiales, particulièrement sur les jeunes, et explique pourquoi la gouvernance publique doit être au cœur de la mise en œuvre de politiques adaptées à toutes les générations, y compris les jeunes.

La crise du COVID-19 a eu des répercussions sans précédent sur les sociétés et les économies. Des citoyens les plus âgés aux plus jeunes, tous subissent les effets néfastes de la pandémie. Si le virus est moins susceptible d'avoir un impact direct sur la santé des jeunes², ceux-ci sont durement touchés par les conséquences sociales et économiques de la crise, comme le soulignent les *Perspectives économiques de l'OCDE 2020* (OCDE, 2020^[1]). Avant même que la pandémie ne frappe, le taux de chômage moyen des jeunes (15-24 ans) de la zone OCDE atteignait 11,7 % en 2019, contre une moyenne de 5,4 % pour le chômage total¹. Depuis le début de la crise, en février 2020, le taux de chômage des personnes de 15-24 ans a augmenté de 4,9 points de pourcentages, soit une augmentation plus de deux fois supérieure à celle constatée pour les personnes de plus de 25 ans (OCDE, 2020^[2]).

Les mesures nationales de confinement et de distanciation sociale mises en place par les pays membres de l'OCDE dans le but d'enrayer la propagation du virus ont perturbé tous les aspects de notre vie quotidienne. En entraînant des fermetures d'écoles et d'universités et la destruction d'emplois étudiants et d'emplois à temps partiel, la pandémie a mis en évidence la vulnérabilité des jeunes sur le marché du travail et a causé des pertes d'emplois et de revenus qui risquent de peser sur leur futur parcours professionnel. Souvent occupant des emplois de forme atypique, les jeunes ont aussi moins de réserves financières et, de ce fait, ont plus de risques de basculer dans la pauvreté et de dépendre de programmes d'aide sociale pendant de longues périodes. La note de l'OCDE intitulée « Les Jeunes et le COVID 19 : Réponses, Relance et Résilience » montre, d'ailleurs, que les jeunes sont plus préoccupés que leurs aînés par l'impact de la pandémie sur la santé mentale, l'éducation et l'emploi (OCDE, 2020^[3]).

Les pays membres de l'OCDE sont frappés par la pandémie à un moment où nombre de jeunes se relèvent à peine des répercussions de la crise financière mondiale de 2007-08. Cette dernière a laissé 15 millions de jeunes de la zone OCDE sans emploi, et a occasionné la perte d'un emploi sur 10 occupés par des personnes de moins de 30 ans (OCDE, 2020^[4]). Parmi toutes les tranches d'âge, celle des jeunes (âgés de 18 à 25 ans) a subi la plus importante perte de revenus au cours des quatre ans qui ont suivi le déclenchement de la crise de 2007-08 (OCDE, 2014^[5]). Ce n'est qu'en 2017, soit près de dix ans plus tard, que le taux de chômage des jeunes est retombé à son niveau d'avant la crise (OCDE, 2020^[4]). Après une lente reprise, les jeunes continuent de connaître d'importantes difficultés. Ainsi, en 2018, ils avaient 2,5 fois de plus de risques d'être au chômage que les 25-64 ans (OCDE, 2018^[6]). En outre, 10,9 % des jeunes ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (NEET) — une légère amélioration par rapport aux 13,2 % constatés en 2010 (OCDE, 2017^[7]).

La crise financière mondiale comme la crise du COVID-19 ont touché les jeunes à des degrés très différents. En effet, ces derniers forment un groupe hétérogène, et des caractéristiques extérieures à leur âge contribuent à déterminer leurs besoins et sources de vulnérabilité spécifiques, y compris leur sexe, leur milieu socio-économique, leur état de santé, leur appartenance ethnique et leur cadre de vie urbain ou rural. Les disparités présentes au sein d'un même groupe d'âge peuvent être aussi importantes, voire plus marquées, qu'entre les différentes générations. Au-delà de la diversité de leur profil et de leurs préoccupations, les jeunes ont cependant en commun l'expérience de crises successives et l'exposition à de nouvelles incertitudes engendrées par un certain nombre de transformations mondiales, qui seront détaillées dans la section suivante. Des engagements internationaux de haut niveau³ ont placé les jeunes au centre de l'attention politique. Tel a notamment été le cas dans le cadre de la Conférence mondiale des ministres de la Jeunesse qui s'est tenue en 2019 au Portugal, de la Déclaration adoptée par le G20 à l'issue de son sommet d'Antalya, du programme fixé par le G20 pour 2020, qui met l'accent sur l'autonomisation des jeunes, ainsi que des mesures adoptées par la Commission européenne pour soutenir l'emploi des jeunes. Néanmoins, des obstacles structurels à l'autonomisation des jeunes et à la justice intergénérationnelle persistent.

Publié en 2018, le rapport *Impliquer et autonomiser les jeunes dans les pays OCDE* démontre l'importance de la gouvernance publique pour renforcer la cohésion sociale et la résilience dans tous les groupes d'âge. En effet, les lois, les politiques, les capacités des institutions publiques et la manière dont les gouvernements et les administrations publiques prennent des décisions et répartissent les ressources

publiques sont déterminantes pour les possibilités offertes aux jeunes et aux générations futures. La gouvernance est notamment importante pour aider les jeunes dans leur transition vers l'autonomie et l'établissement de rapports fructueux avec les gouvernements. Elle détermine également les rapports entre les différentes tranches d'âge et les perceptions quant à l'équité intergénérationnelle de l'action publique.

Ce chapitre évoque certaines des principales tendances mondiales et le contexte dans lequel les pouvoirs publics s'emploient à autonomiser les jeunes et à favoriser la justice intergénérationnelle. Il se réfère au cadre de gouvernance défini par l'OCDE en la matière (Graphique 1.1). Aux sommets du triangle de ce Graphique, figurent les principaux objectifs stratégiques poursuivis, à savoir la transition vers l'autonomie, la confiance et la justice intergénérationnelle. À l'intérieur du triangle, se trouvent les dispositifs de gouvernance mis en place par les gouvernements pour atteindre ces objectifs. Aux fins de ce rapport, l'analyse est axée sur les dispositifs juridiques, les capacités institutionnelles et la coordination, l'existence d'une politique conduite à l'échelle de l'ensemble des institutions, les outils de prise en compte systématique de la question de la jeunesse et les mécanismes visant à encourager l'implication des jeunes dans la vie publique et leur représentation dans les institutions publiques.

Graphique 1.1. Cadre de gouvernance publique pour l'autonomisation des jeunes et la justice intergénérationnelle



Source : OCDE

Façonner l'avenir des jeunes : les tendances mondiales et leur impact

Le contexte dans lequel les jeunes d'aujourd'hui arrivent à l'âge adulte est très différent de celui dans lesquelles les personnes d'âge moyen et les personnes âgées ont grandi. Certains indicateurs témoignent

d'améliorations significatives au cours des dernières décennies. Sur le plan éducatif, par exemple, la part des jeunes adultes (âgés de 25 à 34 ans) détenteurs d'une licence de l'enseignement supérieur dans les pays membres de l'OCDE a atteint le record de 24 % en 2019, et les technologies numériques ont permis aux jeunes de créer de nouveaux partenariats et de nouer des amitiés au-delà des frontières (OCDE, 2019^[8]).

Toujours en 2019, les jeunes dans les pays membres de l'OCDE se disaient positifs quant à leurs perspectives d'avenir. Lorsque des jeunes (âgés de 15 à 29 ans) ont été invités à noter leur vision de leur propre avenir sur une échelle de 1 à 10, une moyenne de 7,8 a été obtenue⁴. Toutefois, une enquête d'Eurofound auprès de pays européens en avril 2020, c'est-à-dire au début de la pandémie de COVID-19, montre que des différences notables persistent : alors que les jeunes ayant un emploi étaient les plus optimistes (50 %), les jeunes chômeurs et travailleurs indépendants l'étaient nettement moins (26 % et 43 %, respectivement) (Eurofound, 2020^[9]).

Au lieu de suivre les étapes traditionnelles du cheminement vers l'autonomie, les adolescents et jeunes adultes d'aujourd'hui suivent des trajectoires plus hétérogènes. Notamment, les jeunes se marient plus tard et plus rarement, et consacrent plus de temps à leurs études (Vespa, 2017^[10]). Certains de ces changements d'attitude sont volontaires et résultent de l'évolution des normes et valeurs de la société. D'autres changements, en revanche, trouvent leur origine dans les difficultés sociales et économiques que les jeunes ont connues ces dernières années, et qui compliquent leur cheminement vers certaines grandes étapes classiques de la vie d'adulte telles que l'accès à l'indépendance financière, l'obtention d'un emploi convenable, l'achat d'un logement ou la parentalité (Côté et Bynner, 2008^[11]). Ainsi, en 2013, à la suite de la crise financière mondiale, 73 % des jeunes de l'UE âgés de 18 à 24 ans vivaient encore avec leurs parents (Özdemir, Ward et Zolyomi, 2014^[12]). Les enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse révèlent que c'est dans le domaine du logement que les organisations de jeunesse établies dans les pays membres de l'OCDE sont les moins satisfaites de l'action des autorités publiques (chapitre 2).

Comme le montrent les sections suivantes, la promesse implicite selon laquelle chaque nouvelle génération verra sa situation s'améliorer par rapport à la précédente semble bien fragile. On trouve la notion de justice intergénérationnelle en filigrane de bon nombre des débats politiques les plus animés du moment, qu'il s'agisse d'évoquer la viabilité des déficits budgétaires nationaux, l'épuisement des ressources naturelles, l'extinction des espèces menacées, la pollution ou encore le changement climatique (chapitre 4). C'est également un thème central des débats sur la politique sociale, notamment en raison du vieillissement de la population dans tous les pays membres de l'OCDE, mais aussi des discussions concernant la participation inclusive à la prise de décision.

Évolution démographique et vieillissement des sociétés

Comme l'a souligné le Groupe de stratégie globale de l'OCDE en 2019, le vieillissement de la population est une mégatendance qui, sous l'effet de l'augmentation de l'espérance de vie et de la faiblesse des taux de fécondité, concerne tous les pays membres de l'Organisation. L'évolution démographique en cours transforme progressivement la pyramide des âges des sociétés. En 2018, les jeunes âgés de 15 à 24 ans représentaient 13 % de la population totale de l'OCDE⁵, contre 16 % en 1990⁶. Quant à la part des 65 ans et plus, qui se situait à environ 17 % en 2018, elle devrait passer à 21 % d'ici 2030⁷.

Si la population de tous les pays de l'OCDE vieillit, l'ampleur de cette évolution démographique varie considérablement de l'un à l'autre. Par exemple, en Israël et en Turquie, la part des habitants âgés de 65 ans et plus devrait passer à 13,6 % et 12,6 %, respectivement, d'ici 2030, alors que cette part atteindrait les 24,5 % en Italie, les 27,2 % en Corée et les 31,2 % au Japon⁸. Quoi qu'il en soit, l'évolution démographique soulève d'importantes questions concernant la solidarité intergénérationnelle et la pérennité des modèles de prestation des services publics. En effet, les dispositifs liés à l'emploi, au marché du travail et aux services sociaux ont été conçus pour une population d'âge médian plus jeune. Le vieillissement de la population modifie aussi la composition de l'électorat et le poids politique des

différentes tranches d'âge, ce qui soulève des questions sur la participation et la représentation équitables de l'ensemble des générations dans le processus de prise de décision démocratique.

Cela étant, la démographie n'est pas une fatalité — les politiques et les institutions comptent (chapitre 4). En effet, un nombre croissant de pays membres de l'OCDE créent des institutions, des lois et des outils d'administration publique spécifiques en vue de concevoir des politiques adaptées à toutes les générations.

Le panorama des inégalités

Les inégalités sont une menace pour la croissance économique et la cohésion sociale (OCDE, 2015^[13]). Elles persistent tant entre les citoyens et les ménages (inégalités verticales) qu'entre les groupes de population, qu'ils soient définis selon l'âge, l'appartenance ethnique, le sexe, la race ou d'autres facteurs identitaires (inégalités horizontales) (OCDE, 2017^[14]). Par ailleurs, si certaines inégalités peuvent être associées au facteur de l'âge en lui-même, d'autres évolutions conduisent à conclure à l'existence d'effets de cohorte et à une détérioration générale des conditions de vie des jeunes au fil du temps.

En général, les jeunes disposent d'un patrimoine financier limité, de sorte que, pour ceux qui vivent dans des ménages économiquement vulnérables, le risque est plus élevé de passer sous le seuil de pauvreté en l'espace de trois mois en cas de perte ou de baisse de leurs revenus (OCDE, 2020^[3]). Les jeunes et les personnes âgées (14 %) ainsi que les enfants (13 %) des pays membres de l'OCDE sont plus exposés au risque de vivre dans la pauvreté en termes de revenu que les personnes d'âge moyen (10 %) (OCDE, 2019^[15]) (OCDE, 2015^[13]). Les jeunes subissent aussi un risque plus élevé d'exclusion financière, situation susceptible d'avoir des conséquences économiques plus larges et limiter encore les possibilités d'accès à l'enseignement ou à l'emploi. En outre, leur niveau de culture financière est inférieur à celui des personnes plus âgées : dans les 13 pays membres de l'OCDE qui ont participé à l'enquête PISA 2018, seuls 54 % des élèves étaient titulaires d'un compte bancaire (OCDE, 2020^[16]).

Alors que les différences de revenu et de patrimoine sont associées à l'âge lui-même, les données de l'OCDE font également état d'importants effets de cohorte. La génération actuelle de jeunes a un revenu disponible inférieur à celui dont bénéficiaient leurs aînés lorsqu'eux-mêmes étaient jeunes (OCDE, 2020^[17]). Les disparités de revenu au niveau des ménages peuvent se traduire par une inégalité des chances pour les jeunes et les enfants concernant l'accès à des soins de santé et à un enseignement de qualité. Contrairement aux enfants issus de familles aisées, ceux qui proviennent de milieux socio-économiques plus défavorisés ont tendance à entrer tôt sur le marché du travail et à occuper des postes peu qualifiés. Or, dans le contexte de la mondialisation et de l'automatisation, les personnes qui occupent de tels postes ont moins de chances de bénéficier de formations pour acquérir de nouvelles compétences, et l'écart peut donc se creuser par rapport à leurs pairs (OCDE, 2019^[18]). Les données de l'OCDE montrent que seuls 20 % des travailleurs peu qualifiés suivent une formation professionnelle, contre 37 % et 58 %, respectivement, des travailleurs moyennement et hautement qualifiés (OCDE, 2019^[18]).

Ces données témoignent également d'un ascenseur social en panne, car les jeunes d'aujourd'hui ont moins de chances de connaître une promotion sociale que la génération de leurs parents (OCDE, 2018^[19]). Sur l'ensemble de la zone OCDE, il faut plus de quatre générations, soit plus de cent ans, pour qu'une personne née dans une famille à faible revenu voie ses revenus s'approcher de la moyenne. On constate de fortes différences entre, d'une part, les pays où la mobilité sociale fonctionne le mieux, à savoir les pays nordiques (Danemark, Finlande, Norvège et Suède), et, d'autre part, ceux où elle est beaucoup plus limitée (OCDE, 2018^[19]).

L'avenir du travail

Pour les jeunes, la transition entre le monde de l'enseignement et celui du travail se heurte à de nouveaux obstacles. Les données de l'OCDE montrent qu'un niveau d'instruction plus élevé augmente les chances

de trouver un emploi. En moyenne, le taux d'emploi des 25 à 34 ans ayant suivi des études supérieures est de 85 %, contre 61 % pour les jeunes du même âge non diplômés du second cycle de l'enseignement secondaire (OCDE, 2020^[20]). Néanmoins, avec un meilleur accès à l'enseignement supérieur, les jeunes diplômés peinent encore à trouver des emplois stables, convenables et bien rémunérés, ce qui les retarde dans la constitution d'une épargne et dans l'accession à la propriété immobilière (Whitehead et Williams, 2017^[21]). Entre autres difficultés, les jeunes font face à un enseignement supérieur plus coûteux et à un marché du travail où se livre une concurrence accrue autour des contrats non temporaires. Par exemple, dans environ la moitié des pays membres de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, les frais de scolarité pour les programmes de licence (ou équivalent) ont augmenté de 20 % entre 2008 et 2018 (OCDE, 2019^[8]). Les données révèlent également une forte augmentation du niveau d'endettement des jeunes au moment de l'obtention de leur diplôme dans certains pays.

Parallèlement, le marché du travail connaît une évolution très rapide. Si la mondialisation et la transition numérique offrent de nouvelles possibilités, elles entraînent également de nouveaux défis pour les diplômés et les demandeurs d'emploi. Ces changements obligent les jeunes à acquérir des aptitudes et des compétences très différentes de celles de leurs parents.

Ainsi, on s'attend à ce que les emplois moyennement qualifiés et les emplois routiniers, à savoir les métiers situés au milieu de l'échelle de distribution des salaires, subissent le plus fort risque d'automatisation. En revanche, les professions qui exigent des compétences de haut niveau détenues par les cadres supérieurs, les techniciens et les professionnels sont susceptibles rester en demande (OCDE, 2020^[11]). L'Organisation internationale du Travail (OIT) tire la sonnette d'alarme : le futur marché du travail risque d'exposer les jeunes diplômés à des revenus faibles et instables, à une protection sociale moindre lorsqu'ils seront embauchés avec le statut « d'indépendant » et à un manque de capacité de négociation (ILO, 2020^[22]). Aujourd'hui déjà, environ 35 % des jeunes travailleurs ont un contrat de courte durée ou un emploi à temps partiel qui ne leur permettent pas de bénéficier du même niveau d'assurance chômage et de protection sociale que les autres employés (OCDE, 2019^[23]). Dans certains pays, les travailleurs dits « atypiques »⁹ (selon la terminologie de l'OIT) ont 40 à 50 % de chances en moins de bénéficier d'une aide au revenu lorsqu'ils se retrouvent sans emploi que les travailleurs classiques, alors qu'ils risquent davantage de perdre leur emploi (OCDE, 2019^[23]). Le manque de stabilité financière incite les jeunes à repousser leur entrée dans la vie active en prolongeant leurs études supérieures et en combinant travail et études (OCDE, 2015^[24]). Si bien que, dans l'ensemble de l'Union européenne, 11,1 % des jeunes de 15 à 19 ans (et 18,7 % des 20 à 24 ans) en moyenne associaient des cours du soir et un emploi à temps partiel en 2019 (Eurostat, 2019^[25]).

Le rapport des jeunes aux institutions publiques et les nouvelles formes de participation

Les vastes transformations sociales et économiques décrites plus haut coïncident avec l'émergence de formes numériques et innovantes de participation démocratique, mais aussi avec de nouvelles menaces pour l'espace civique¹⁰. Par conséquent, la relation entre les jeunes et les gouvernements fait l'objet de bouleversements rapides et probablement durables.

Dans plus de la moitié des pays membres de l'OCDE (20 sur 37), la confiance des jeunes à l'égard des gouvernements s'est dégradée par rapport à 2006. Même si, au cours des dix dernières années, cette confiance s'est lentement redressée dans certains pays, la situation varie considérablement selon les pays et les groupes d'âge¹¹. L'incertitude économique et sociale, qui a récemment été amplifiée par la pandémie de COVID-19, risque d'éroder encore la confiance des jeunes dans les institutions publiques. Or, des périodes prolongées de manque de confiance à l'égard des gouvernements et des autres institutions démocratiques peuvent causer un désenchantement à l'égard du système politique et risquent d'effriter la légitimité des institutions démocratiques libérales. De plus, le déficit de confiance dans la classe politique et dans le système démocratique et la montée du populisme sont susceptibles de se renforcer mutuellement (Heiss et Matthes, 2017^[26]).

La participation et la représentation des jeunes dans la vie publique restent également limitées. Les jeunes sont moins enclins à adhérer aux partis politiques et à participer aux élections que leurs aînés : dans les pays membres de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, ils ont été 68 % à se rendre aux urnes, contre 85 % des personnes âgées de 54 ans ou plus (OCDE, 2020, p. 188^[27]). Au cours des dix dernières années, peu de progrès ont été accomplis pour accroître la représentation des jeunes dans les institutions d'État et leur participation à la prise de décision. Dans les pays membres de l'OCDE, seuls 22 % des membres des chambres basses des parlements ont moins de 40 ans, alors que les 20-39 ans constituent 34 % de la population¹².

Les jeunes se tournent de plus en plus vers des formes non institutionnalisées d'engagement politique, dont certaines ont une dimension transnationale, comme les mouvements sociétaux et le militantisme en ligne (Marien, Hooghe et Quintelier, 2010^[28]). Ce phénomène provient en partie de la déception à l'égard de la politique traditionnelle (Crowley et Moxon, 2017^[29]). Des mouvements sociétaux tels que « Fridays for Future » et les initiatives de militantisme en ligne coordonnées par des jeunes pour exprimer leur mécontentement vis-à-vis de la Directive européenne de 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique témoignent de la montée en flèche du militantisme en ligne à l'initiative des jeunes. Les médias sociaux ont joué un rôle essentiel pour faciliter ces nouvelles formes de participation. L'utilisation généralisée des médias sociaux et des autres canaux de communication en ligne a facilité l'accès à différentes sources d'information. Malheureusement, elle a également accéléré la diffusion de fausses informations et la prolifération de la désinformation, qui mettent en péril la confiance des citoyens dans les médias et les institutions démocratiques. Une étude de l'Institut Reuters montre que les médias sociaux sont à l'origine de 88 % de la désinformation circulant dans le contexte de la pandémie de COVID-19 (Reuters Institute, 2020^[30]). Les outils numériques ont un impact croissant sur la vie des jeunes et sur leurs interactions avec la vie publique.

Structure du rapport

Aider les jeunes à réussir : appel à l'action

En moins de 15 ans, les jeunes ont été touchés par deux crises mondiales majeures, survenues dans un contexte de transformations sociales et économiques rapides. Dès lors, que peuvent faire les gouvernements pour accompagner la transition des jeunes vers l'autonomie ?

Le chapitre 2 analyse les capacités stratégiques et institutionnelles mobilisées par les gouvernements pour faciliter cette transition. Il évoque la manière dont les autorités définissent leurs priorités et planifient stratégiquement leurs interventions au moyen de stratégies nationales en matière de jeunesse, et évalue ces stratégies par rapport aux critères de référence définis par l'OCDE en la matière, qui sont inspirés par des principes de bonne gouvernance. Ce chapitre aborde également l'organisation mise en place dans les administrations publiques pour la prise en charge des questions liées à la jeunesse, et les différentes approches adoptées pour coordonner, mettre en œuvre, suivre et évaluer la politique de la jeunesse. Enfin, il évoque la marche à suivre pour élaborer et appliquer des dispositifs juridiques et des outils de gouvernance en faveur des politiques et de services adaptés aux besoins des jeunes.

Les jeunes et les institutions publiques : l'union fait la force

Pour assurer l'efficacité, la résilience et la légitimité des institutions publiques, des liens solides doivent être tissés entre les citoyens d'aujourd'hui et de demain. Pourtant, la perception des jeunes de leur influence politique et de leur représentation dans la prise de décision n'a pas évolué. Comment les gouvernements peuvent-ils s'y prendre pour regagner leur confiance, favoriser leur participation à la vie publique et au processus décisionnel, et améliorer leur représentation ?

Le chapitre 3 présente des données et des études sur la confiance des jeunes dans les institutions publiques, et sur leur représentation et leur participation dans le cadre des canaux institutionnalisés et non institutionnalisés de participation politique (dont le vote, le travail dans l'administration publique, l'implication dans le cycle de l'action publique, le volontariat et le militantisme des jeunes). Il analyse le rôle des dispositifs juridiques, des outils de gouvernance et des capacités pour bâtir une relation solide entre les jeunes et les institutions publiques. S'appuyant sur des données empiriques, il évalue les efforts déployés par les gouvernements afin de mieux associer les jeunes, au service d'une relation plus inclusive, prospère et active entre ceux-ci et les institutions publiques.

Intégrer la justice intergénérationnelle à l'action publique et à la gouvernance

Une répartition équitable des ressources publiques est essentielle pour garantir la cohésion sociale et l'égalité des chances entre citoyens de tous groupes d'âge, dans un contexte où la promesse implicite selon laquelle chaque nouvelle génération verra sa situation s'améliorer par rapport à la précédente semble bien fragile. Que peuvent faire les gouvernements pour assurer une répartition équitable des coûts et des droits entre les générations actuelles et futures ?

Le chapitre 4 examine la manière dont les autorités peuvent favoriser la justice intergénérationnelle à l'heure du vieillissement des sociétés. Depuis la crise financière mondiale de 2007-08, la juste répartition des coûts et des avantages entre les générations s'invite de plus en plus dans le débat sur les politiques sociales, budgétaires et environnementales. En réaction, les pays membres de l'OCDE ont créé des institutions, des lois, des politiques et des outils de gouvernance visant à prendre plus systématiquement en compte la problématique de la jeunesse d'aujourd'hui et des générations futures dans l'action publique et la prestation des services publics. Ce chapitre étudie l'ampleur des inégalités actuelles entre les générations et fait le point sur l'innovation en matière de gouvernance qui pourrait permettre d'instaurer des politiques et des services publics adaptés à toutes les générations.

Références

- Côté, J. et J. Bynner (2008), « Changes in the transition to adulthood in the UK and Canada: the role of structure and agency in emerging adulthood », [11]
<http://dx.doi.org/10.1080/13676260801946464>.
- Crowley, A. et D. Moxon (2017), *New and innovative forms of youth participation in decision-making processes*. [29]
- Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19 - First findings – April 2020*, [9]
https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20058_en.pdf (consulté le 6 juillet 2020).
- Eurostat (2019), *Statistics on young people neither in employment nor in education or training - Statistics Explained*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training#The_transition_from_education_to_work (consulté le 23 juillet 2020). [25]
- Heiss, R. et J. Matthes (2017), « Who 'likes' populists? Characteristics of adolescents following right-wing populist actors on Facebook », <http://dx.doi.org/10.1080/1369118X.2017.1328524>. [26]

- ILO (2020), *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the future of jobs*, International Labour Organisation, <http://www.ilo.org/publns> (consulté le 5 juillet 2020). [22]
- Marien, S., M. Hooghe et E. Quintelier (2010), « Inequalities in Non-Institutionalised forms of Political Participation: A Multi-Level Analysis of 25 Countries », *Political Studies*, vol. 58/1, pp. 187-213, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2009.00801.x>. [28]
- OCDE (2020), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/69096873-en>. [20]
- OCDE (2020), *How's Life 2020*, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9870c393-en.pdf?expires=1595326773&id=id&accname=ocid84004878&checksum=1396031EAFDBFB C178A0E34A4B885E3A> (consulté le 21 juillet 2020). [17]
- OCDE (2020), *How's Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9870c393-en>. [27]
- OCDE (2020), *OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 1*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/0d1d1e2e-en>. [1]
- OCDE (2020), *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1686c758-en>. [4]
- OCDE (2020), *PISA 2018 Results (Volume IV): Are Students Smart about Money?*, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/48ebd1ba-en>. [16]
- OCDE (2020), *Unemployment Rates, OECD - Updated: September 2020 - OECD*, <https://www.oecd.org/newsroom/unemployment-rates-oecd-update-september-2020.htm> (consulté le 19 septembre 2020). [2]
- OCDE (2020), *Youth-and-COVID-19-Response-Recovery-and-Resilience*, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134356-ud5kox3g26&title=Youth-and-COVID-19-Response-Recovery-and-Resilience (consulté le 9 juillet 2020). [3]
- OCDE (2019), *Changing the Odds for Vulnerable Children: Building Opportunities and Resilience*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a2e8796c-en>. [18]
- OCDE (2019), *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f8d7880d-en>. [8]
- OCDE (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>. [23]
- OCDE (2019), *Society at a Glance 2019 OECD Social indicators: A spotlight on LTGBT*. [15]
- OCDE (2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301085-en>. [19]
- OCDE (2018), *OECD Labour Force Statistics 2018*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/oecd_lfs-2018-en. [6]
- OCDE (2017), *How's Life? 2017 Measuring Well-being*. [14]
- OCDE (2017), *Short-Term Labour Market Statistics*, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=35253> (consulté le 21 juillet 2020). [7]

- OCDE (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, [24]
<https://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- OCDE (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, [13]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>.
- OCDE (2014), *INCOME INEQUALITY UPDATE Rising inequality: youth and poor fall further behind Insights from the OECD Income Distribution Database, The distribution of income from work and capital has become more unequal*. [5]
- Özdemir, E., T. Ward et E. Zolyomi (2014), *The effect of the crisis on young people's ability to live independently*. [12]
- Reuters Institute (2020), *Types, sources, and claims of COVID-19 misinformation | Reuters Institute for the Study of Journalism*, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/types-sources-and-claims-covid-19-misinformation> (consulté le 21 juillet 2020). [30]
- Vespa, J. (2017), *The Changing Economics and Demographics of Young Adulthood: 1975-2016*, [10]
<http://www.census.gov/programs-surveys/cps.html> (consulté le 9 juillet 2020).
- Whitehead, C. et P. Williams (2017), « Changes in the regulation and control of mortgage markets and access to owner-occupation among younger households », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 196, OECD Publishing, Paris, [21]
<https://dx.doi.org/10.1787/e16ab00e-en>.

Notes

¹ Au moment de la rédaction du rapport, la candidature du Costa Rica était en cours de discussion dans le cadre du processus d'adhésion à l'OCDE. Le Costa Rica n'est ainsi pas comptabilisé comme pays membre dans la présentation des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse exposée dans ce rapport. Le Costa Rica est officiellement devenu le 38ème Membre de l'OCDE le 25 mai 2021.

² Compte tenu de la diversification des trajectoires de vie ainsi que de l'évolution et de la réinterprétation constantes des différentes étapes de la vie, la « jeunesse » désigne, dans ce rapport, une période proche de l'âge adulte qui se caractérise par diverses transitions dans la vie d'une personne (transition de l'enseignement secondaire à l'enseignement supérieur et au monde du travail, départ du domicile parental pour louer son propre appartement, etc.). Dans la mesure du possible, par souci de cohérence statistique, les « jeunes » évoqués dans ce rapport sont les personnes âgées de 15 à 24 ans, conformément à la classification des Nations Unies.

³ En 2019, la Déclaration Lisbonne+21 et la Stratégie de l'UE en faveur de la jeunesse pour 2019-27 ont été adoptées. En outre, le Conseil de l'Europe a présenté un plan d'action dans le cadre de sa stratégie pour le travail des jeunes. En 2013, le Consensus de Montevideo a été adopté par 38 pays participants de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

⁴ Enquête Gallup World Poll (base de données).

⁵ Démographie et population (base de données de l'OCDE).

⁶ Calculs fondés sur les données rétrospectives sur la population (base de données de l'OCDE).

⁷ Calculs fondés sur les projections de la population (base de données de l'OCDE).

⁸ Calculs fondés sur les projections de la population (base de données de l'OCDE).

⁹ L'OIT définit les formes atypiques d'emploi comme « une expression générique qui désigne les différents arrangements professionnels qui dévient de l'emploi classique. Parmi elles, l'emploi temporaire ; le travail à temps partiel et le travail à la demande ; les agences d'intérim et autres employeurs multiples ; l'emploi déguisé et le travail indépendant économiquement dépendant. » www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang--fr/index.htm

¹⁰ L'espace civique est défini comme « l'ensemble des conditions politiques, institutionnelles et juridiques nécessaires aux citoyens et à la société civile pour accéder à l'information, s'exprimer, s'associer, s'organiser et participer à la vie publique ». Pour plus d'informations, voir l'[Observatoire de l'espace civique](#) de l'OCDE.

¹¹ Calculs effectués par l'OCDE à partir de l'enquête Gallup World Poll (base de données).

¹² Union interparlementaire (UIP), base de données Parline sur les parlements nationaux (<https://data.ipu.org>).

2. Autonomiser les jeunes pour assurer leur réussite : appel à l'action

Appartenant à une génération frappée par deux crises mondiales majeures en l'espace de dix ans, les jeunes d'aujourd'hui sont confrontés à des difficultés uniques pour entamer une vie autonome et façonner le cours de leur vie. Si rien n'est fait, ces difficultés priveront les pays d'une importante ressource en capital humain et risquent de nuire au potentiel de croissance inclusive. Dès lors, que peuvent faire les pouvoirs publics pour accompagner la transition des jeunes vers l'autonomie ?

Ce chapitre évalue les politiques publiques, les capacités institutionnelles, les dispositifs juridiques et les outils de gouvernance mis en place par les pouvoirs publics pour accompagner cette transition. Il analyse la façon dont les autorités définissent leurs priorités et planifient stratégiquement leurs interventions en matière de politiques de jeunesse, notamment au moyen de stratégies nationales pour la jeunesse. De plus, ce chapitre présente une analyse comparative des différentes approches adoptées par les pouvoirs publics pour coordonner, mettre en œuvre, suivre et évaluer les politiques et services en faveur des jeunes.

Les jeunes font face à des défis inédits pour démarrer leur vie autonome

La transition de l'adolescence à une vie autonome marque une étape importante dans le parcours de la vie des jeunes. Lorsqu'ils atteignent l'âge de la majorité, les jeunes quittent progressivement le foyer familial pour entrer dans la vie active et accéder à de nouveaux droits et de nouvelles responsabilités (Greeson J.K.P., 2013^[1]). Au cours de cette période, les adolescents et les jeunes adultes ont besoin d'avoir accès à des politiques et à des services ciblés pour exprimer leur potentiel et contribuer à la société et à l'économie.

Les inégalités à un jeune âge s'aggravent tout au long de la vie, les gouvernements doivent s'efforcer de créer un environnement dans lequel les jeunes de tous les milieux socio-économiques accèdent aux droits reconnus à l'ensemble des jeunes, à une éducation de qualité, à des opportunités d'emploi, à des services de santé et au travail, entre autres. Or, les jeunes qui quittent l'école ou qui demeurent dans un chômage chronique, entameront leur vie d'adulte en disposant de revenus et d'une sécurité financière plus limités. Ces deux facteurs sont susceptibles de retarder l'accomplissement des étapes de l'âge adulte (voir le chapitre 1) (OCDE, 2013^[2]). Par exemple, le chômage d'un jeune est susceptible d'avoir un impact négatif à long terme sur l'évolution de sa carrière et ses revenus futurs. Les jeunes qui ont connu le chômage tendent à avoir des niveaux de salaire plus bas, de moins bonnes chances d'accéder à de meilleurs emplois et, à terme, une retraite plus faible (OCDE, 2016^[3]). De plus, des perturbations dans la transition des jeunes vers l'autonomie peuvent produire sur le long terme des coûts élevés pour la société et l'économie et entraver, à leur tour, la cohésion sociale et la productivité ainsi que le potentiel de croissance inclusive. En 2019, en moyenne dans les pays membres de l'OCDE, un jeune sur dix âgé de 15 à 24 ans n'était ni en emploi, ni scolarisé, ni en formation (jeunes dits « NEET »), ce qui représente un coût économique équivalent à entre 0,9 % et 1,5 % du PIB pour l'ensemble des pays membres (OCDE, 2020^[4]).

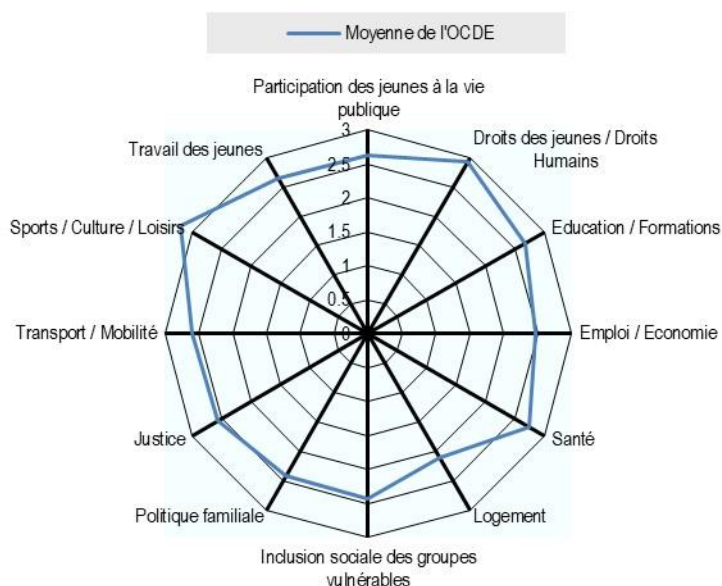
Le chapitre 1 montre que, malgré les progrès accomplis au niveau éducatif et en matière de santé au cours des dernières décennies, la transition vers une vie autonome est devenue plus difficile pour les jeunes (OCDE, 2019^[5]). Divers indicateurs de l'OCDE relatifs au caractère abordable du logement, aux NEET ou au revenu disponible confirment cette tendance (voir le chapitre 1). Les gouvernements doivent également chercher à répondre aux défis spécifiques auxquels sont confrontés certains jeunes hommes et femmes issues de milieux divers. Par exemple, en moyenne dans les pays membres de l'OCDE, le niveau d'éducation des filles et des jeunes femmes est désormais supérieur à celui des garçons et des jeunes hommes (OCDE, 2017^[6]). Or, des inégalités entre hommes et femmes subsistent dans les domaines de l'emploi, de l'entrepreneuriat et de la vie publique, la situation des jeunes femmes s'améliorant relativement lentement (OCDE, 2019^[7]). D'autres facteurs identitaires qui se conjuguent, comme l'orientation sexuelle, la géographie, la culture, le statut de migrant, l'appartenance ethnique, le handicap et le revenu, peuvent exacerber les inégalités existantes entre des groupes d'âge et en leur sein. La mise en évidence des inégalités structurelles et multidimensionnelles entre les jeunes nécessite donc une analyse approfondie de la façon dont la question de l'âge recoupe d'autres facteurs identitaires.

La pandémie du COVID-19 ne fait qu'accentuer ces difficultés, particulièrement dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé mentale et du revenu disponible. Par exemple, les jeunes (de 15 à 24 ans) ont été le groupe le plus touché par la hausse du chômage entre février et août 2020 (OCDE, 2020^[8]). De plus, les perturbations subies dans leur accès à l'éducation et à l'emploi peuvent elles-mêmes entraîner de nouveaux problèmes, tels que des difficultés à rembourser leurs prêts pour étudiants (OCDE, 2020^[9]). Pour éviter de creuser les inégalités et impliquer les jeunes dans les efforts de renforcement de la résilience sociale, les pouvoirs publics doivent anticiper l'impact des mesures d'atténuation et de relance dans l'ensemble des groupes d'âge et renforcer les dispositifs de gouvernance mis en place pour déployer des services et des politiques qui répondent mieux aux besoins des jeunes.

Faire face à la fragmentation : une approche intégrée de la gouvernance pour soutenir les jeunes dans leur transition vers une vie autonome

Dans tous les domaines de l'action publique et des services publics, les jeunes ont des besoins et des intérêts qui leur sont propres, y compris, entre autres, en matière d'emploi, d'éducation, de santé, de justice, de logement, de transport, de sport, d'égalité des sexes ou d'environnement. Les enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse démontrent que les organisations de jeunesse dans les pays membres sont particulièrement satisfaites du travail de leur gouvernement dans le domaine des sports, de la culture et des loisirs. En revanche, elles manifestent des niveaux de satisfaction nettement moins bons dans le domaine du logement, de l'emploi et de l'économie, ce qui peut aussi influencer le degré de confiance des jeunes dans les gouvernements (Graphique 2.1). Une approche coordonnée dans l'ensemble de ces domaines d'action s'impose donc pour éviter la fragmentation des politiques et des services, susceptible d'exacerber le « défi de la transition ».

Graphique 2.1. Les organisations de jeunesse indiquent des niveaux de satisfaction faibles vis-à-vis de certains services publics, surtout dans les domaines du logement et de l'emploi



Note : graphique fondé sur les réponses fournies par entre 49 et 52 (selon l'option de réponse) organisations de jeunesse des pays de l'OCDE pour lesquelles des données sont disponibles. Il était demandé aux organisations de jeunesse d'évaluer leur satisfaction sur une échelle de 1 à 5 où, plus la valeur est faible, plus le degré de satisfaction est faible lui aussi.

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

L'aptitude des pouvoirs publics à planifier, coordonner, orienter, suivre et évaluer la politique de la jeunesse est essentielle afin de créer des synergies et de surmonter les cloisonnements institutionnels en associant toutes les parties prenantes de la sphère publique et de la société civile. C'est d'autant plus important dans des périodes de crise, comme celle de la pandémie de COVID-19 (OCDE, 2020^[9]). Il n'en reste pas moins que les résultats des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse confirment que d'importants problèmes de gouvernance demeurent. Par exemple, la majorité des répondants identifie un manque de mécanismes institutionnels et d'incitations à la coordination ainsi que des capacités limitées comme étant des obstacles à une meilleure coordination entre les ministères et avec les collectivités territoriales (Graphique 2.10).

Le rapport *Impliquer et autonomiser les jeunes dans les pays OCDE* de 2018 montre combien l'adoption d'une approche intégrée de la gouvernance publique est indispensable pour relever ces défis (OCDE, 2018^[10]). Une bonne gouvernance inclusive et transparente renforce la confiance des jeunes dans les pouvoirs publics et contribue à la légitimité de l'action publique (OCDE, 2020^[9]).

Ce chapitre présente les résultats des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse et compare les pratiques nationales à son cadre d'évaluation des stratégies nationales pour la jeunesse. Ce cadre repose sur quatre piliers qui constituent une approche intégrée de la gouvernance publique visant à accompagner les jeunes dans leur transition¹. Les résultats sont présentés séparément pour chaque pilier dans les sous-sections suivantes :

1. Une planification stratégique par le biais d'une stratégie nationale pour la jeunesse permet de rassembler les acteurs gouvernementaux et les acteurs non gouvernementaux autour d'une vision commune et d'identifier des buts et des objectifs stratégiques;
2. Des dispositifs institutionnels permettant de répartir clairement les rôles et les responsabilités et d'affecter des capacités suffisantes à l'échelle de l'ensemble des acteurs en vue d'atteindre les objectifs stratégiques;
3. Des dispositifs juridiques qui encouragent les jeunes à participer à la vie publique, à accéder aux services publics et non-discriminatoire en se basant sur des facteurs d'âge; et,
4. Des outils de gouvernance dans l'élaboration des règles, la budgétisation publique et les marchés publics pour garantir des politiques publiques adaptés aux jeunes.

Chaque sous-section évalue les grandes tendances en cours dans les pays membres de l'OCDE et certains pays non-membres. Elle examine aussi les solutions susceptibles de combler les carences existantes en s'appuyant sur les bonnes pratiques recueillies dans le cadre de l'enquête. Le chapitre se termine par des recommandations destinées à aider, d'une part, les pays à décider de la marche à suivre pour d'adopter une approche intégrée de la gouvernance et que leurs actions produisent des retombées tenant compte de la jeunesse, et, d'autre part, l'OCDE à élaborer un programme tourné vers l'avenir en matière d'autonomisation des jeunes.

Stratégies nationales pour la jeunesse : un outil d'amélioration de la planification stratégique

La planification stratégique est un outil essentiel pour traduire les engagements politiques en plan d'action et stratégies concrètes et guider l'action des pouvoirs publics sur la durée (OCDE, 2019^[11]). Il faut articuler la planification stratégique et le processus de budgétisation pour veiller à ce que l'affectation des ressources publiques concoure à la réalisation des priorités stratégiques, comme le constate la Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire (OCDE, 2015^[12]).

Étant donné que les politiques de jeunesse recoupent plusieurs portefeuilles ministériels, une stratégie claire et globale peut aider à structurer les priorités et à guider la mise en œuvre des programmes et la prestation des services. Elle peut également définir la logique et communiquer les objectifs, les résultats et les cibles, et donc faciliter la planification des politiques publiques dans l'ensemble du gouvernement. Elle encourage aussi les pouvoirs publics à intégrer les considérations portant spécifiquement sur les jeunes dans les politiques sectorielles et à renforcer la cohérence des politiques.

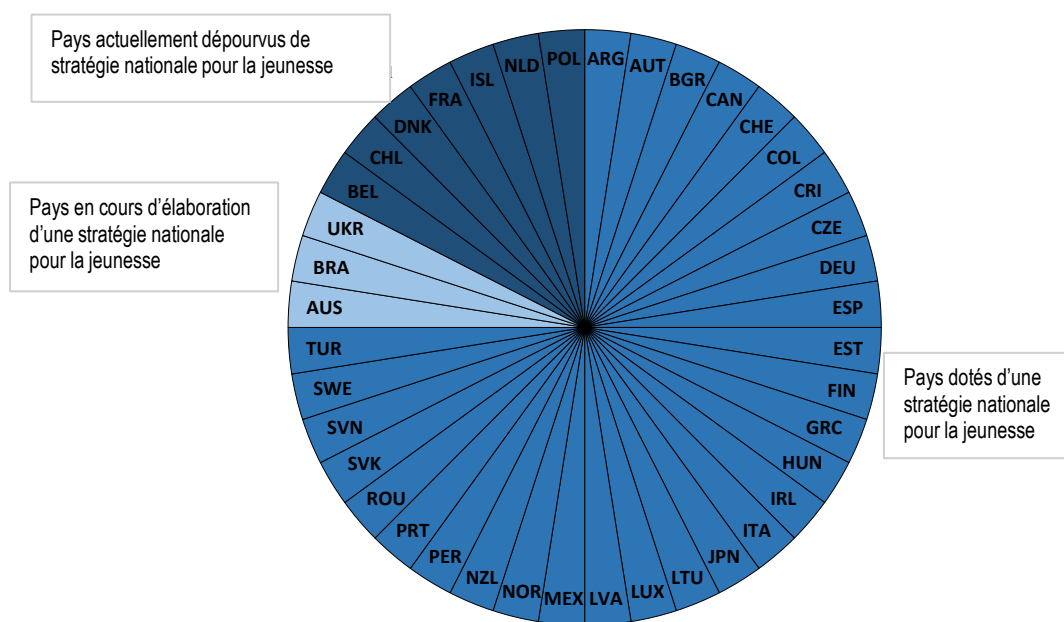
Les stratégies nationales pour la jeunesse sont en vogue, mais ne sont pas toujours participatives, budgétisées, suivies et évaluées

Dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE et dans certains pays non-membres, les stratégies nationales pour la jeunesse constituent un outil courant de planification stratégique et d'établissement des

priorités à l'échelle de l'administration dans son ensemble dans le domaine des politiques de jeunesse. Les stratégies nationales pour la jeunesse peuvent aussi servir de cadre directeur pour associer les acteurs non gouvernementaux à la conception des programmes et des services destinés aux jeunes. Elles jouent donc un rôle important pour permettre l'adoption d'une approche coordonnée et globale des politiques de jeunesse. Une grande majorité des répondants des pays membres et non membres de l'OCDE (80 %) déclarent que l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie nationale pour la jeunesse constituent une priorité absolue pour assurer des politiques et des services qui répondent aux besoins des jeunes.

Pour autant, ce type de stratégie ne représente qu'un moyen parmi d'autres d'établir et de coordonner des politiques pour les jeunes. Certains pays privilégient une approche différente. Ainsi, le Danemark adopte une approche transversale de la politique de la jeunesse, qui repose sur plusieurs documents d'orientation couvrant différents aspects de la vie des jeunes sans qu'il existe de stratégie unique énonçant un cadre d'action global (European Commission, 2019^[13]).

Graphique 2.2. Trois pays sur quatre sont dotés d'une stratégie nationale pour la jeunesse opérationnelle (2020)

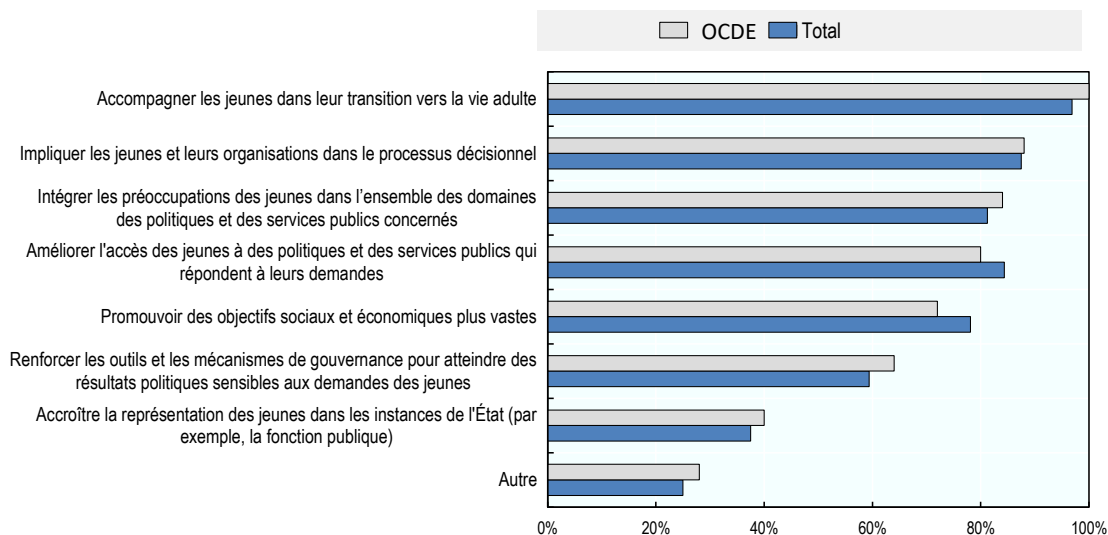


Note : le graphique montre 33 pays de l'OCDE et 7 pays non-membres, à savoir l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, le Costa Rica², le Pérou, la Roumanie et l'Ukraine.

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

En avril 2020, 76 % des pays membres de l'OCDE (soit 25 sur 33) étaient dotés d'une stratégie nationale ou fédérale pluriannuelle pour la jeunesse (Graphique 2.2). L'Australie est en train d'élaborer la sienne. Parmi les pays non-membres qui ont répondu aux études de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse³, l'Argentine, la Bulgarie, le Costa Rica⁴, le Pérou et la Roumanie sont dotés d'une stratégie nationale pour la jeunesse, tandis que le Brésil et l'Ukraine sont en formulent actuellement une.

Graphique 2.3. Objectifs stratégiques des stratégies nationales pour la jeunesse



Note : le total fait référence à 32 pays, à savoir 25 pays membres de l'OCDE et 7 pays non-membres qui sont dotés, ou en train de se doter, d'une stratégie nationale pour la jeunesse. La mention « OCDE » fait référence à 25 pays.

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Les stratégies nationales pour la jeunesse fournissent un cadre au service de la réalisation d'objectifs spécifiques à la jeunesse et d'autres, plus vastes, touchant à l'ensemble de la société. De fait, tous les pays dotés, ou qui le font, d'une stratégie confirment avoir l'intention d'accompagner les jeunes dans leur transition vers la vie adulte (Graphique 2.3). La grande majorité des pays ayant répondu à l'enquête ont aussi pour objectifs d'améliorer l'accès des jeunes à des politiques et services publics qui leur soient adaptés (80 %) et de tenir compte de leurs préoccupations dans tous les aspects pertinents de l'action publique et des services publics (84 %). En revanche, il existe un décalage notable entre la priorité accordée aux retombées souhaitées et les moyens mobilisés pour les atteindre. En effet, parmi les instances qui ont répondu, moins de deux sur trois soulignent l'importance de renforcer les outils et mécanismes de gouvernance pour mettre en œuvre la stratégie nationale pour la jeunesse.

Or, l'adoption d'une stratégie nationale pour la jeunesse ne suffit pas en soi. Si les jeunes ne sont pas impliqués ou si les ressources humaines et financières consacrées à sa mise en œuvre sont insuffisantes, il est peu probable qu'une stratégie atteigne ses objectifs. Ces difficultés peuvent être exacerbées par l'absence d'un organisme public unique chargé de coordonner la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation intersectoriels d'une stratégie. À la lumière du cadre d'évaluation de l'OCDE pour les stratégies nationales pour la jeunesse et des informations recueillies dans les enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse, la section suivante examine les pratiques des pays au regard de huit principes. L'objectif est de déterminer dans quelle mesure les stratégies en place respectent les principes de la bonne gouvernance, d'identifier les carences potentielles et de présenter des solutions de politiques publiques basées sur des exemples de ce qui fonctionne dans les pays de l'OCDE.

Pour une action efficace : des normes de qualité pour les stratégies nationales pour la jeunesse

Bien qu'il existe un certain nombre de cadres internationaux pour guider les responsables publics dans l'élaboration de stratégies nationales pour la jeunesse⁵, il n'existe pas de cadre unifié et unique fixant de façon mesurable des normes, des indicateurs et des éléments de comparaison internationale. Pour remédier à cette absence, ce rapport propose huit principes de bonne gouvernance à respecter.

Conjointement, ils constituent le cadre d'évaluation de l'OCDE pour les stratégies nationales pour la jeunesse, tel qu'illustré au Tableau 2.1.

Ce cadre d'évaluation indique que les stratégies nationales pour la jeunesse doivent être fondées sur des éléments probants ; participatives ; dotées des moyens nécessaires ; transparentes et accessibles ; assorties d'un suivi, d'une évaluation et d'une redevabilité ; transsectorielles ; soucieuses d'égalité des sexes ; et soutenues par un engagement politique de haut niveau. Ces principes reflètent la teneur de plusieurs instruments de l'OCDE qui codifient sa pratique et ses normes en matière de gouvernance publique, et en particulier les recommandations de l'organisation sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2017_[14]), l'égalité entre les hommes et les femmes dans la vie publique (OCDE, 2015_[15]), la gouvernance budgétaire (OCDE, 2015_[12]), la cohérence des politiques au service du développement durable (OCDE, 2019_[16]), ainsi que le cadre d'action de l'OCDE pour une bonne gouvernance publique (OCDE, 2019_[11]).

Ce cadre offre une approche intégrée visant à guider les responsables publics à chaque étape du cycle de leur stratégie pour la jeunesse. Tous les principes sont étroitement liés les uns aux autres et se renforcent mutuellement. Comme le montre une analyse de corrélation réalisée à partir des réponses aux enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse, quand une norme de qualité présente des résultats positifs, des résultats positifs sont constatés pour d'autres normes. Par exemple, lorsqu'une stratégie est transparente quant aux sources d'information utilisées et aux responsabilités des différentes parties prenantes, elle tend aussi à obtenir de meilleurs résultats en matière de « redevabilité ». Les responsables publics ont donc tout à gagner à chercher à appliquer ces principes de façon conjointe.

L'analyse présentée dans les chapitres suivants semble montrer qu'investir dans la qualité des stratégies nationales pour la jeunesse peut s'avérer positif. Par exemple, les jeunes des pays bien classés dans le cadre d'évaluation de l'OCDE pour les stratégies nationales pour la jeunesse ont tendance à manifester un plus grand intérêt pour la politique (voir le chapitre 3) (Graphique 2.4).

Tableau 2.1. Cadre de l'OCDE relatif aux normes de qualité des stratégies nationales pour la jeunesse

Principe	Définitions et explications
Appui et engagement politique	Définition : Les dirigeants du pays se sont engagés à répondre aux besoins des jeunes. Explication : i) Déclarations de haut niveau citant la jeunesse comme une priorité de l'action publique ; et ii) prise en compte de la « jeunesse » dans les documents stratégiques de l'action publique (par ex. la stratégie nationale de développement).
Approche fondée sur des données probantes	Définition : Toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de la jeunesse sont fondées sur des données et des recherches fiables, pertinentes, indépendantes et à jour, afin que la politique de la jeunesse reflète les besoins et les réalités des jeunes. Explication : i) Des travaux de recherche sur la jeunesse effectués régulièrement ; ii) la collecte de données ventilées par âge par le(s) ministère(s) responsable(s) des affaires de la jeunesse, les ministères sectoriels et l'autorité indépendante de statistiques ; et iii) un système pour faciliter l'échange de données et d'informations entre l'instance responsable du portefeuille de la jeunesse et toutes les autres parties prenantes concernées.
Approche participative	Définition : Une stratégie nationale pour la jeunesse à caractère participatif mobilise toutes les parties prenantes concernées, à chaque étape du cycle de la stratégie, depuis son élaboration et sa mise en œuvre jusqu'à son suivi et son évaluation. Les parties prenantes sont les organisations de jeunesse, les jeunes et toutes les autres organisations, ainsi que des individus qui influencent la politique et/ou sont influencés par elle. La participation des groupes vulnérables et marginalisés mérite une attention particulière. Explication : i) La participation constructive d'organisations de jeunesse, d'animateurs de jeunesse et de jeunes non organisés tout au long du cycle de la stratégie ; ii) une variété d'outils et de canaux pour assurer une participation constructive, comme des réunions en face à face, des enquêtes, des séminaires et conférences, des consultations en ligne et des réunions virtuelles (webinaires) ; et iii) des activités ciblées visant à mobiliser des groupes vulnérables et marginalisés.
Financements et ressources adéquats	Définition : Des moyens suffisants, tant financiers qu'en ressources humaines, sont mis à la disposition d'organisations de jeunesse, de structures qui agissent pour la jeunesse ainsi que des pouvoirs publics pour élaborer, mettre en œuvre, suivre et évaluer la stratégie nationale pour la jeunesse. Des mesures de soutien, tant sous la forme de programmes de formation que de programmes de financement, sont mises à disposition pour assurer le renforcement des capacités des divers acteurs et structures impliqués dans les politiques de jeunesse.

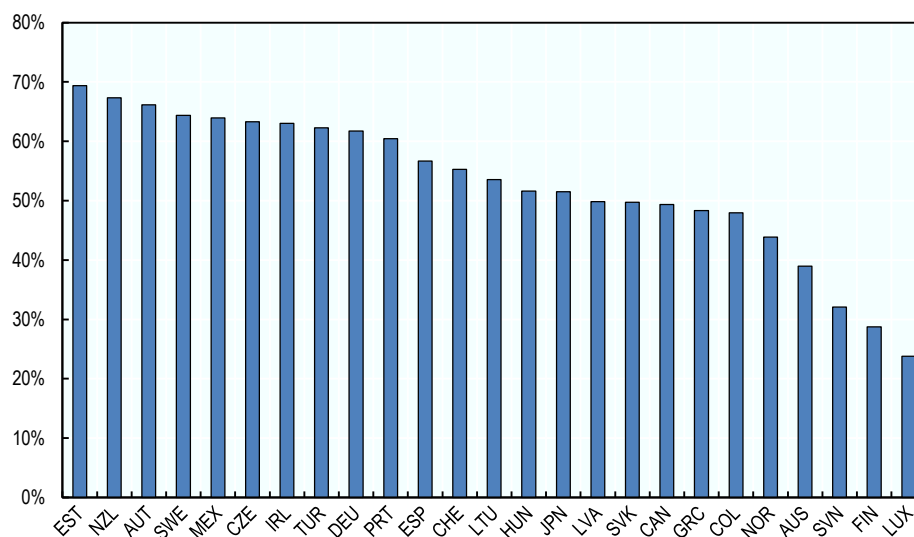
	<p>Explication : i) Un budget propre est affecté au(x) ministère(s) chargé(s) de la coordination des affaires de la jeunesse ; ii) des ressources humaines suffisantes sont affectées au(x) ministère(s) chargé(s) de la coordination du portefeuille de la jeunesse ; iii) un budget et un personnel propres sont affectés à la stratégie nationale pour la jeunesse ; et iv) les pouvoirs publics mettent des subventions et d'autres structures de soutien à la disposition des organisations de jeunesse et des structures d'action pour la jeunesse.</p>
Transparence et accessibilité	<p>Définition : La stratégie nationale pour la jeunesse doit indiquer clairement à quelle(s) instance(s) publique(s) est dévolue la responsabilité globale de la coordination de sa mise en œuvre. Elle doit également préciser clairement quels ministères sont responsables des différents domaines abordés dans la politique. Une politique transparente doit être énoncée dans des documents accessibles au public.</p> <p>Explication : i) La stratégie nationale pour la jeunesse peut être consultée en ligne dans un format facile d'accès ; ii) la stratégie nationale pour la jeunesse définit clairement les responsabilités en matière de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation ; iii) d'autres parties prenantes ont accès à une description claire des rôles et des responsabilités au sein de la ou des entités chargées de la coordination de la stratégie (par ex. l'organigramme et les coordonnées de contact) ; et iv) les résultats des enquêtes, des consultations et des rapports sont accessibles au public.</p>
Suivi et évaluation / redevabilité	<p>Définition : La collecte de données est continue et systématique. La stratégie fait l'objet d'une évaluation systématique et objective de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats, dans le but d'en déterminer la pertinence et la réalisation des objectifs, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation doit fournir des informations à la fois crédibles et utiles, qui permettent aux responsables publics d'incorporer les enseignements tirés dans le processus décisionnel. Enfin, les diverses parties prenantes du processus d'élaboration des politiques assument la responsabilité de leurs actions et des comptes peuvent leur en être demandés.</p> <p>Explication : i) Des objectifs et des cibles mesurables sont établis ; ii) des indicateurs clés de performance rattachés aux objectifs et aux cibles sont définis ; iii) un système de collecte de données pour les indicateurs clés de performance est établi ; iv) des mécanismes spécifiques existent pour assurer la qualité des données recueillies ; v) des rapports d'avancement sont établis régulièrement ; vi) les éléments d'appréciation produits dans le cadre du suivi servent à éclairer la prise de décisions ; et vii) des évaluations sont effectuées régulièrement et rendues publiques.</p>
Approche intersectorielle et transversale	<p>Définition : Une stratégie de la jeunesse intersectorielle implique que tous les domaines d'action pertinents sont couverts et qu'il existe un mécanisme de coordination entre les différents ministères, échelons de l'administration publique et organismes publics responsables des affaires de la jeunesse et travaillant dessus.</p> <p>Explication : i) Tous les domaines d'action publique pertinents sont pris en compte et recoupsés dans la stratégie nationale pour la jeunesse ; ii) les ministères sectoriels sont impliqués tout au long du cycle de la stratégie ; iii) des mécanismes de coordination intra-ministérielle sont établis ; et iv) des mécanismes sont présents pour solliciter la participation des collectivités locales voire d'autres niveaux infranationaux des pouvoirs publics tout au long du cycle de la stratégie.</p>
Sensibilité aux questions de genre	<p>Définition : Il faut veiller à ce que la stratégie nationale pour la jeunesse prenne en compte les besoins spécifiques des femmes et des hommes issus de milieux divers, afin de garantir que l'action menée produise des retombées inclusives.</p> <p>Explication : i) mention explicite de l'égalité des sexes dans la stratégie ; ii) disponibilité de données ventilées par sexe ; et iii) mention dans la stratégie d'objectifs différenciés selon le sexe.</p>

Source : OCDE

Les conclusions des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse démontrent dans quelle mesure ces principes varient d'un pays à l'autre. Dans l'ensemble des pays membres l'OCDE, seulement 20 % des stratégies nationales pour la jeunesse (5 sur 25) sont entièrement participatives, dotées d'un budget et font l'objet d'un suivi et d'une évaluation. En d'autres termes, il y a un risque à ce qu'une grande majorité des stratégies nationales pour la jeunesse soient formulées sans la mobilisation pleine et entière des acteurs de la jeunesse, sans des ressources suffisantes et sans des mécanismes efficaces pour mesurer si elles répondent ou non aux objectifs visés. D'où la nécessité absolue d'investir dans leur qualité.

Les conclusions présentées au Graphique 2.4 reflètent dans quelle mesure les stratégies nationales pour la jeunesse respectent les huit principes énoncés au Tableau 2.1. L'analyse montre que les stratégies nationales pour la jeunesse formulées par l'Estonie, la Nouvelle-Zélande et l'Autriche sont celles qui s'alignent le plus étroitement sur le cadre de l'OCDE en termes de transparence, de responsabilisation et d'inclusion (Encadré 2.1). La méthodologie utilisée pour comparer les stratégies nationales pour la jeunesse est expliquée plus en détail à l'annexe B.

Graphique 2.4. Le degré de conformité des stratégies nationales pour la jeunesse aux principes du cadre d'évaluation de l'OCDE sur les stratégies nationales pour la jeunesse varie considérablement d'un pays à l'autre (%)



Note : Voir l'annexe B pour une explication de la méthodologie utilisée.

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Encadré 2.1. Exemples de stratégies nationales pour la jeunesse à caractère holistique

Estonie

Le *Plan de développement de la jeunesse (2014-2020)* de l'Estonie cible les jeunes âgés de 7 à 26 ans et contribue aux objectifs de la stratégie pour la compétitivité « Estonie 2020 » et au programme d'action du gouvernement en matière de politique de la jeunesse et d'action pour la jeunesse. L'élaboration de la stratégie a été faite sous la houlette du ministère de l'Éducation qui a adopté une approche participative. Il a organisé une consultation en ligne, des groupes de travail ainsi que plusieurs événements pour recevoir des commentaires de la part de jeunes et d'autres parties prenantes essentielles, y compris des organisations dirigées par des jeunes. Ainsi, le Conseil national estonien de la jeunesse a soumis des commentaires et des suggestions écrits qui ont été pris en compte dans la stratégie.

La stratégie dispose d'un budget propre pour sa mise en œuvre, qui s'accompagne d'objectifs et d'échéanciers spécifiques. Un exercice de suivi et d'évaluation fondé sur des bases factuelles de la mise en œuvre de la stratégie a lieu tous les ans, à l'aide des indicateurs prévus au plan de développement. Un rapport de mise en œuvre est présenté une fois par an à l'approbation du gouvernement de la République. Les résultats du suivi et de l'évaluation de la stratégie sont publiés en ligne.

Nouvelle-Zélande

En Nouvelle-Zélande, le gouvernement a publié en août 2019 sa *Stratégie de bien-être des enfants et des jeunes* destinée à améliorer le bien-être de tous les jeunes de moins de 25 ans. L'élaboration de la stratégie a été dirigée conjointement par le ministre pour la Réduction de la pauvreté chez les enfants

(portefeuille détenu par le Premier ministre) et le ministre de l'Enfance, preuve du fort soutien politique qu'elle rencontre. La stratégie comprend six indicateurs de résultats dont il est rendu compte tous les ans dans un rapport de mise à jour présenté au Parlement. Pour chaque résultat, les données sont ventilées dans la mesure du possible en fonction du revenu des ménages ou du statut socio-économique et de l'appartenance ethnique. L'unité du bien-être de l'enfant, qui fait partie du ministère du Cabinet du Premier ministre, est l'organe chef de file chargé du suivi de la mise en œuvre. La responsabilité partielle de sa mise en œuvre est également dévolue à 20 autres organismes publics. Globalement, les dirigeants de ces organismes, et par extension leurs ministres d'exécution respectifs, sont tenus de rendre des comptes sur plus de 110 actions individuelles.

Autriche

En Autriche, chaque ministère fédéral est tenu d'élaborer au moins un « objectif pour la jeunesse » se rattachant à sa propre sphère de compétence pour soutenir la mise en œuvre de la *Stratégie autrichienne pour la jeunesse*, encourageant l'adoption d'une approche intersectorielle. Chaque objectif est censé contribuer à améliorer les conditions de vie des jeunes. Un organisme externe a aidé chaque ministère fédéral à définir et à formuler ses objectifs et un groupe de travail intersectoriel a été créé pour favoriser le dialogue et les échanges. Des groupes de discussion avec des jeunes baptisés « Reality Check » ont été organisés pour recevoir les commentaires des jeunes et intégrer leurs points de vue.

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse ; (Republic of Estonia, 2020_[17]).

L'engagement politique est le point de départ

Un soutien politique de haut niveau à l'adoption d'une stratégie nationale pour la jeunesse est une condition essentielle pour assurer l'adhésion nécessaire de l'ensemble de l'administration et du public et pour mobiliser les ressources nécessaires. Par exemple, au Canada, chaque ministre reçoit une lettre de mission publique, y compris le portefeuille de la jeunesse, qui précise des objectifs à atteindre. (Government of Canada, 2019_[18]). En Autriche, au Canada, en Colombie, au Japon et en Italie, les affaires de la jeunesse sont coordonnées par le centre du gouvernement (CdG)⁶. En Allemagne, la stratégie nationale pour la jeunesse a été lancée conjointement par le chef du gouvernement et le ministre chargé des Affaires de la jeunesse, à travers d'un groupe de travail interministériel avec la participation de tous les ministères.

Le CdG (sous l'impulsion des Présidents ou Premiers ministres) peut jouer un rôle important pour susciter la volonté politique et le leadership nécessaires pour l'adoption d'une approche intersectorielle, à la fois horizontalement, entre plusieurs ministères, et verticalement, entre les divers échelons de l'administration publique (OCDE, 2014_[19]). Les résultats des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse démontrent que dans les pays dans lesquels le CdG assume la responsabilité du portefeuille de la jeunesse, le manque de volonté et de leadership politiques n'apparaît jamais comme entrave à la coordination.

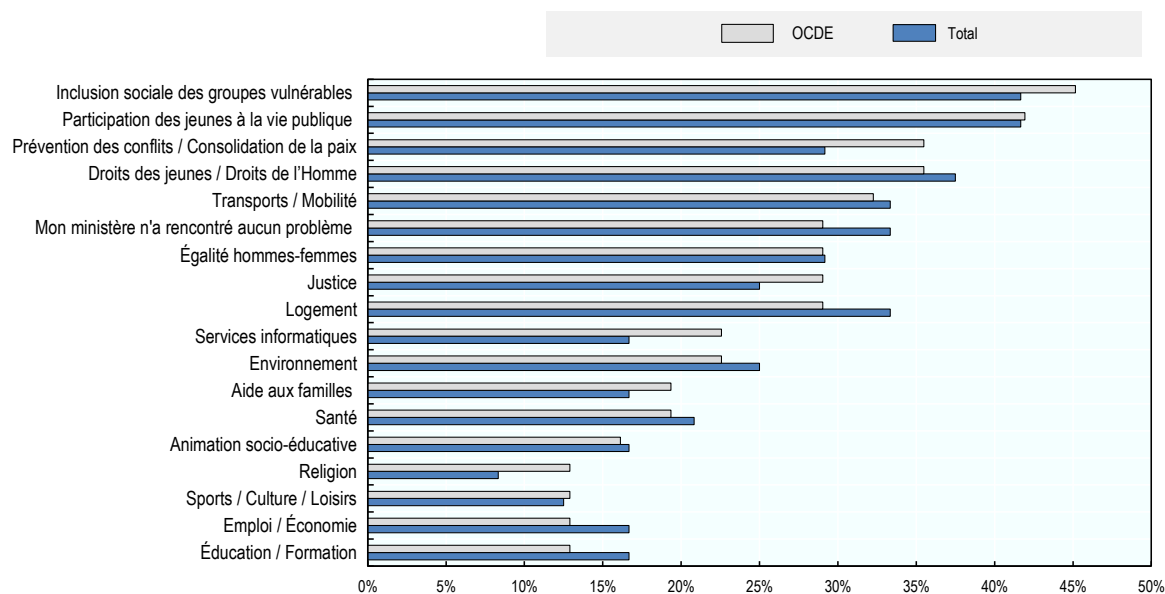
Des données ventilées par âge sont essentielles pour repérer les carences et les combler

L'approche par laquelle les gouvernements recueillent, appliquent et intègrent les données probantes dans les politiques publiques et la prise de décision est un facteur déterminant de la réussite de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques (OCDE, 2019_[11]). Tout au long du cycle de la stratégie pour la jeunesse, les données probantes utilisées par les décideurs doivent être fiables, pertinentes, indépendantes et à jour. Il est primordial de ventiler les données par âge et de prendre en compte d'autres

facteurs identitaires qui se recoupent pour lutter contre les inégalités fondées entre autres sur le sexe, l'origine socio-économique, l'appartenance ethnique et le handicap.

Les stratégies pour la jeunesse doivent être ancrées dans des réalités nationales et locales en reflétant les défis spécifiques et hétérogènes auxquels sont confrontés les jeunes hommes et les jeunes femmes dans différentes circonstances. Des preuves solides doivent également étayer les systèmes de suivi, d'évaluation et de retour d'information afin d'éclairer la planification future et, le cas échéant, de faciliter les ajustements éventuels du cap fixé.

Graphique 2.5. Difficultés liées à la collecte de données ventilées par âge



Note : le total fait référence à 31 pays, à savoir 24 pays membres de l'OCDE et 7 pays non-membres qui sont dotés, ou en train de se doter, d'une stratégie nationale pour la jeunesse. La mention « OCDE » fait référence à 24 pays.

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

La collecte et l'utilisation systématiques de données ventilées par âge restent disparates entre les différents domaines d'action publique. Alors que la quasi-totalité (88 %) des ministères responsables des affaires de la jeunesse de l'OCDE déclarent recueillir des données probantes pour éclairer la conception de leur stratégie nationale pour la jeunesse, seulement la moitié d'entre eux recueillent des données et des informations ventilées par âge. Parmi eux, plus des deux tiers ont dû faire face à des difficultés lors de la collecte de données ventilées par âge dans divers domaines d'action pourtant essentiels à la transition des jeunes vers la vie autonome (Graphique 2.5). Les manques de données sont particulièrement flagrants dans les domaines de l'inclusion sociale des groupes vulnérables (45 %), de la participation des jeunes à la vie publique (42 %), de la prévention des conflits (36 %) et des droits des jeunes (36 %). L'absence d'information du point de vue des jeunes présente un risque considérable, susceptible d'entraver l'accomplissement de progrès dans ces domaines.

De même, bien que la grande majorité (88 %) de ministères chargés des affaires de la jeunesse dans les pays membres de l'OCDE s'appuient sur des données fournies par les ministères d'exécution, parmi ces derniers qui ont répondu aux enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse, seulement un sur deux collecte des données ventilées par âge. Une telle carence empêche d'évaluer, de comprendre pleinement et d'utiliser les intérêts et les besoins propres aux jeunes, dans des domaines d'action tels que

les transports, l'égalité des sexes, le logement, la justice et l'environnement, pour éclairer la conception des politiques et la répartition des budgets publics.

Il existe donc un besoin patent d'utiliser plus systématiquement des données ventilées par âge dans l'élaboration des lois, des stratégies et des plans gouvernementaux (Encadré 2.2). Les décideurs publics doivent également se doter des compétences et des capacités nécessaires pour assurer la disponibilité et l'accessibilité des données ventilées par âge, en collaboration avec les organismes de statistiques, les ministères d'exécution et des acteurs non gouvernementaux. L'élaboration d'une stratégie nationale pour la jeunesse constitue justement l'occasion de prendre acte des carences existantes en matière de données probantes et d'obtenir l'engagement, à l'échelle de l'administration entière, d'investir dans la collecte et l'utilisation systématiques de ce type de données.

Encadré 2.2. Les données ventilées par âge en Suède

En 2014, le parlement suédois a ratifié son actuel projet de loi de politique de la jeunesse « *Pleins phares sur les jeunes : politique propice à de bonnes conditions de vie, au pouvoir et à de l'influence*. L'Agence suédoise pour la jeunesse et la société civile (MUCF) est chargée de veiller à la réalisation des objectifs de la politique de la jeunesse. Dans le cadre de ses efforts continus de suivi et d'évaluation de la politique de la jeunesse à des fins de transparence, elle compile et publie en permanence sur le site Internet d'Ung Idag (<http://www.ungidag.se/>) des données ventilées par âge, qui sont rattachées aux indicateurs de la politique de la jeunesse. Elle s'intéresse à six grands secteurs d'intérêt pour les jeunes : le travail et le logement, la vulnérabilité économique et sociale, la santé physique et mentale, l'influence et la représentation, la culture et les loisirs, et la formation.

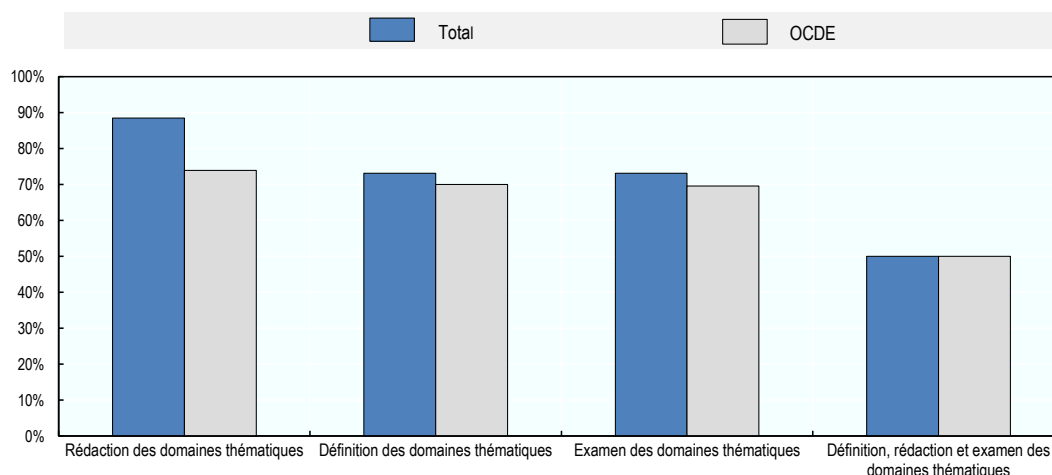
Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Souvent impliqués dans l'élaboration de la stratégie, les jeunes ne participent cependant pas à tout le cycle de celle-ci

La participation active des parties prenantes est utile aux décideurs publics pour cerner les besoins et prévoir des politiques et des services publics qui y répondent. La recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert souligne que la participation des parties prenantes accroît l'inclusivité et la responsabilisation des gouvernements. Elle appelle ces derniers à « accorder à toutes les parties prenantes des possibilités égales et équitables d'être informées et consultées et d'en solliciter la participation active à toutes les phases du cycle de la stratégie, ainsi que de la conception et de la prestation des services. » (OCDE, 2017^[14])

Une stratégie nationale pour la jeunesse à caractère participatif mobilise tous les acteurs de la jeunesse concernés, à chaque étape du cycle de la stratégie, depuis son élaboration et sa mise en œuvre jusqu'à son suivi et son évaluation. Une grande majorité des pays membres de l'OCDE interrogés dans le cadre des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse (88 %) affirment que des groupes de jeunes organisés et des organisations de la jeunesse ont été consultés dans la formulation de leurs stratégies en ayant recours à des mécanismes divers. Les plus fréquents d'entre eux étaient des réunions publiques en face à face (82 %), des groupes consultatifs et d'experts (64 %) et des enquêtes (50 %).

Graphique 2.6. Participation des acteurs de la jeunesse à l'élaboration des stratégies nationales pour la jeunesse



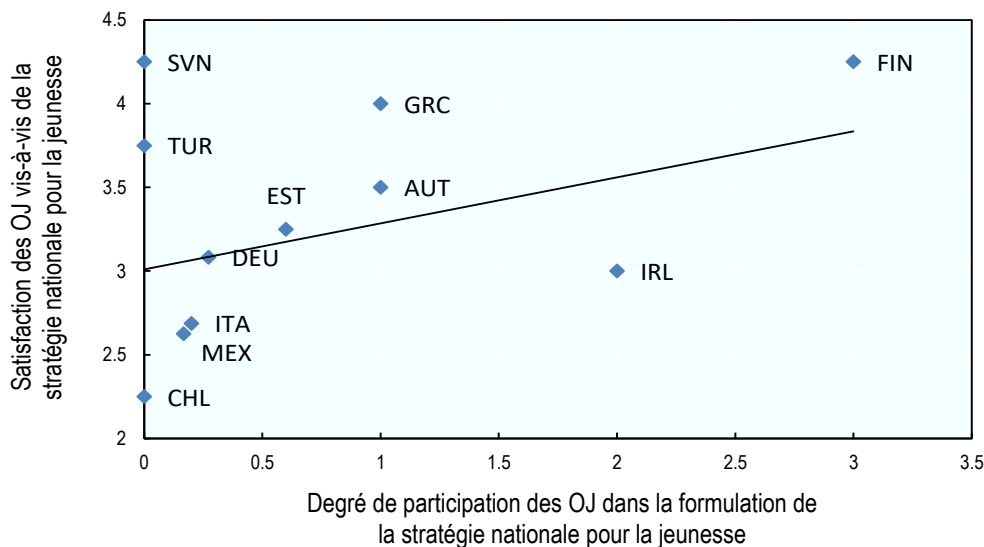
Note : le total fait référence à 26 pays, à savoir 20 pays membres de l'OCDE et 6 pays non-membres qui sont dotés, ou en train de se doter, d'une stratégie nationale pour la jeunesse. La mention « OCDE » fait référence à 20 pays.

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Malgré la participation généralisée d'acteurs de la jeunesse à la phase de conception, les résultats de l'enquête montrent que leur mobilisation se limite souvent à des étapes spécifiques, plutôt que de perdurer tout au long du cycle de la stratégie. Dans seulement la moitié des pays de l'OCDE (10 sur 20), les jeunes participent à la phase de définition, de rédaction et d'examen (Graphique 2.6). Le plus souvent, les acteurs de la jeunesse sont consultés ou mobilisés au cours de la phase de rédaction. Or, cette participation partielle pourrait nuire à la capacité des acteurs de la jeunesse à comprendre comment leurs commentaires ont été utilisés pour éclairer le texte final (OCDE, 2016^[20]). Pour surmonter ce risque, par exemple, le Canada et la Nouvelle-Zélande ont publié dans des rapports de synthèse, qui ont été rendus publics, les commentaires reçus par les acteurs de la jeunesse démontrant de cette manière que leurs contributions avaient été prises en compte (Canada, 2018^[21] ; New Zealand, 2019^[22]).

En effet, l'enquête démontre l'effet positif de la participation des acteurs de la jeunesse à toutes les étapes de la stratégie. Lorsque les jeunes ont participé à la définition, à la rédaction et à l'examen des domaines thématiques, ils ont tendance à être plus satisfaits de la couverture, des objectifs et de l'impact potentiel de la stratégie nationale pour la jeunesse (Graphique 2.7).

Graphique 2.7. La consultation des jeunes tout au long du cycle d'élaboration de la stratégie pour la jeunesse tend à accroître leur satisfaction à l'égard du texte final



Note : Coefficient de corrélation : 0,33 ; valeur p : 0,29. La variable indépendante est la proportion des organisations de jeunesse dans chaque pays disant avoir été consultées pour définir, rédiger et examiner les domaines thématiques de la stratégie nationale pour la jeunesse. La variable dépendante est la moyenne des moyennes de satisfaction exprimées par les organisations de jeunesse à l'égard des domaines et des objectifs de la stratégie nationale pour la jeunesse.

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Il est indispensable de donner aux acteurs de la jeunesse de diverses origines des chances égales de participer et de se faire entendre au cours de ce processus (Encadré 2.3). La participation des parties prenantes doit reposer sur une cartographie méticuleuse des parties prenantes concernées, afin d'en assurer la représentation juste et inclusive tout en favorisant la légitimité de la démarche et l'adhésion à celle-ci (OCDE, 2016^[20]). Les jeunes ne sont pas tous organisés en des groupes spécifiques. Il en résulte le besoin de donner des chances égales de participation à ceux qui ne sont pas organisés. Dans ce sens, les constatations de l'enquête font apparaître que les ministères de la Jeunesse continuent à éprouver des difficultés à promouvoir une approche pleinement inclusive, car environ 4 sur 10 n'ont pas sollicité la participation de jeunes non organisés au processus de consultation.

Alors que la très grande majorité des stratégies nationales pour la jeunesse dans les pays membres de l'OCDE (84 %) couvre l'inclusion sociale des groupes vulnérables en tant que domaine thématique, seul un tiers des pays a mené des consultations séparées avec des groupes potentiellement vulnérables et marginalisés (par exemple, les jeunes NEET, les jeunes handicapés). Les autres pays ont impliqué ces groupes dans les consultations générales. Ceux-ci ne disposent pas d'une approche systématique pour impliquer les jeunes risquant l'exclusion sociale ou économique. Cette carence est exacerbée par le manque de données ventilées par âge sur les défis spécifiques auxquels ces jeunes sont confrontés, pouvant compromettre la mise en œuvre de programmes de soutien pour ceux qui en ont besoin.

Encadré 2.3. Exemples de consultations des parties prenantes sur la politique de la jeunesse

Japon

Le bureau du cabinet japonais désigne parmi les élèves et les étudiants des « rapporteurs spéciaux pour les jeunes », chargés d'informer la planification, la législation et les règlements gouvernementaux relatifs à l'enfance et à la jeunesse. Les rapporteurs spéciaux pour les jeunes sont invités à donner leur avis sur les priorités thématiques du gouvernement, qui sont sélectionnées par le bureau du cabinet. Leurs contributions sont ensuite partagées entre les ministères et les organismes publics et sont publiées en ligne sur le site Internet du bureau du cabinet.

Nouvelle-Zélande

La *Stratégie pour le bien-être des enfants et des jeunes* en Nouvelle-Zélande a bénéficié des contributions de 10 000 Néo-Zélandais, dont 6 000 enfants et jeunes. Le gouvernement a eu recours à un large éventail de mécanismes, dont des interviews en face à face, des groupes de discussion, des ateliers, des forums universitaires, des enquêtes et une initiative baptisée « envoie une carte postale à la Première ministre ». La priorité est donnée à l'inclusion d'enfants et de jeunes issus de groupes vulnérables, en particulier de jeunes Maori et d'autres jeunes du Pacifique, ainsi que des jeunes handicapés, des jeunes femmes, des réfugiés ou des enfants pris en charge par l'État. Le gouvernement a également consulté un groupe de référence composé de représentants des enfants et des jeunes, y compris des organisations non gouvernementales et des universitaires, et a publié des rapports sur Internet pour rendre compte des commentaires reçus.

Pérou

Au Pérou, le gouvernement a utilisé des revues documentaires, des groupes de discussion et des ateliers participatifs pour solliciter la participation de 2 000 jeunes leaders de 25 régions à la conception de la stratégie nationale pour la jeunesse. Les jeunes ont contribué à circonscrire et à énoncer les problématiques liées à la jeunesse ainsi qu'à déterminer des solutions.

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Des moyens adaptés pour une mise en œuvre efficace

Il convient de prévoir les ressources humaines et financières adéquates pour que tous les ministères et toutes les parties prenantes participant à la prestation de politiques et de services en faveur des jeunes atteignent les objectifs stratégiques de la stratégie nationale pour la jeunesse. Sans suffisamment de crédits affectés, une stratégie risque de ne pas atteindre ses objectifs, ce qui nuirait aux relations entre les jeunes et leur gouvernement. Des fonds spécifiques doivent partant être consacrés au financement des programmes et des activités et à la mobilisation des ressources humaines nécessaires dans toute l'administration.

Compte tenu de la transversalité des politiques en faveur de la jeunesse, dès lors que des moyens suffisants y sont consacrés, la coordination interinstitutionnelle des stratégies s'en trouve d'autant plus facilitée. Par exemple, la disposition par les organismes chargés des politiques de la jeunesse de ressources spécifiques, au titre des stratégies nationales pour la jeunesse, de ressources spécifiques leur donne les moyens d'offrir des incitations financières encourageant les autres ministères impliqués à accomplir leur part de tâches transversales (OCDE, 2014_[23]). Les résultats de l'enquête confirment que dans les pays où des ressources dédiées sont consacrées à la stratégie nationale pour la jeunesse, les

répondants tendent à être moins nombreux à citer le manque de moyens (par exemple, de ressources humaines et financières) comme une entrave à la coordination intergouvernementale.

Or, dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE, seulement les deux tiers de ceux-ci (17 sur 25) consacrent à leur stratégie nationale pour la jeunesse des fonds spécifiquement affectés. Sur les cinq pays non-membres dotés d'une stratégie nationale pour la jeunesse qui ont répondu à l'enquête, trois ont indiqué qu'ils lui avaient affecté des crédits dédiés. Parmi les stratégies pourvues de crédits spécifiques, les montants varient considérablement. Cependant, étant donné les différences institutionnelles qui existent entre les pays dans leur organisation des affaires de la jeunesse, il n'est pas facile de comparer le montant des ressources financières affectées aux stratégies nationales pour la jeunesse. En outre, une majorité de répondants des pays membres l'OCDE (11 sur 17) ont indiqué que les informations sur le budget ne sont pas disponibles.

Renforcer la transparence et l'accès au public des stratégies nationales pour la jeunesse

Les stratégies doivent être transparentes et accessibles aux citoyens, afin de contribuer à renforcer leur confiance dans l'action publique et à atteindre plus efficacement les résultats visés (OCDE, 2019^[24]).

Tous les pays membres de l'OCDE disposant d'une stratégie nationale pour la jeunesse la rende publique sur Internet. Les informations relatives à sa mise en œuvre, y compris les données tirées des rapports de suivi et des évaluations, devraient aussi être rendues publiques, dans une optique d'en optimiser le rapport coût-avantage et d'accroître la responsabilité et la transparence. C'est ce qui sous-tend le devoir de rendre compte sur les stratégies nationales pour la jeunesse et leur confère la légitimité d'utiliser des fonds et des ressources publiques.

Les constatations de l'enquête montrent que dans 88 % des pays membres de l'OCDE qui ont répondu, les résultats des suivi et d'évaluation sont rendus publics. Parmi eux, 60 % des pays publient l'évaluation de la performance sur les sites Internet des ministères ou du Gouvernement et 32 % la présentent sous forme de rapport annuel mis à la disposition du public. En revanche, seulement 6 % d'entre eux environ utilisent le compte des réseaux sociaux des ministères ou du Gouvernement pour y diffuser ces informations. Parmi les pays non-membres pourvus d'une stratégie nationale pour la jeunesse, 2 sur 5 publient l'évaluation de la performance sur le site Internet des ministères ou du Gouvernement et mettent leur rapport annuel à la disposition du public.

Les pratiques diffèrent largement d'un pays à l'autre quant à la diffusion systématique ou ponctuelle des résultats de l'évaluation. Les constatations du rapport de l'OCDE « Améliorer la gouvernance avec l'évaluation des politiques publiques » indiquent que la publication des résultats de l'évaluation dépend aussi de l'institution mandante et révèle des disparités du niveau de diffusion et de publication entre les pays et les instances publiques (OCDE, 2020^[25]).

Ces constatations font apparaître un potentiel inexploité par les pouvoirs publics d'utilisation des réseaux sociaux et d'autres canaux sur Internet pour communiquer les résultats et l'impact de leur action, d'une manière plus pertinente et facile d'accès aux jeunes et à d'autres parties prenantes. La diffusion de ces informations de manière « adaptée aux jeunes » se révélerait un moyen d'améliorer la transparence, la responsabilisation et la légitimité des stratégies pour la jeunesse.

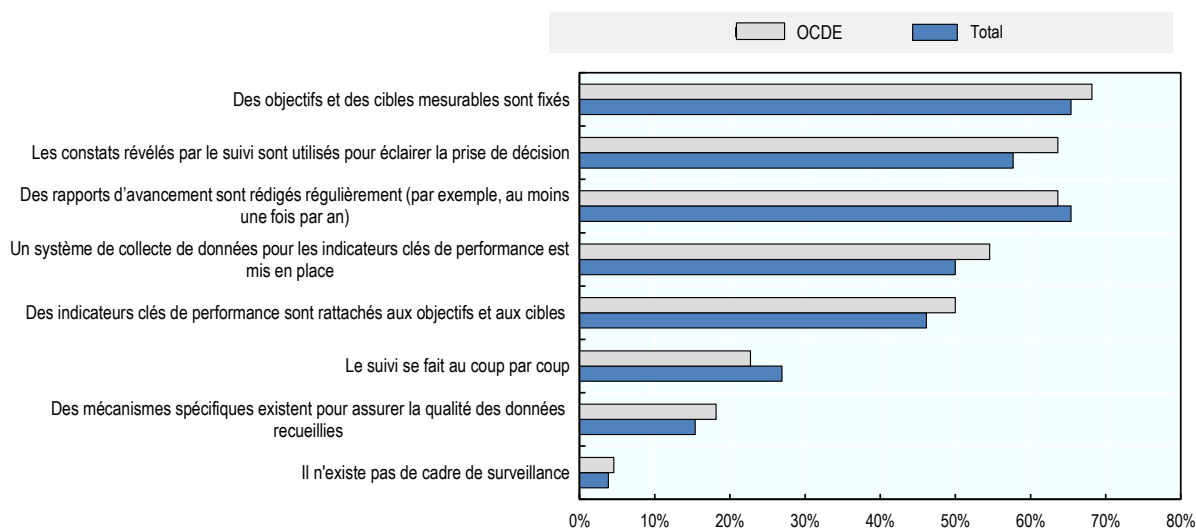
Des mécanismes de suivi et d'évaluation solides pour la responsabilisation

De solides systèmes de suivi, d'évaluation et de commentaires aident les décideurs publics à mieux comprendre les mesures porteuses et celles qui ne le sont pas et à ancrer les choix de l'action publique sur des décisions fondées sur des données probantes. Les stratégies nationales pour la jeunesse doivent faire l'objet de suivi et d'évaluation réguliers pour s'assurer que les décisions et les allocations budgétaires

contribuent à la réalisation de leurs objectifs et pour permettre aux pouvoirs publics de changer de cap si nécessaire.

Les constatations de l'enquête montrent que 95 % des pays membres de l'OCDE qui ont répondu ont instauré des mécanismes spécifiques de suivi et d'évaluation de leurs stratégies nationales pour la jeunesse, tout en adoptant des approches différentes (Graphique 2.8). Les deux tiers des stratégies nationales pour la jeunesse dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE fixent des objectifs et des cibles mesurables et publient régulièrement (au moins une fois par an) des rapports d'avancement. Mais, une stratégie sur quatre fait l'objet d'un suivi-évaluation selon les circonstances, à l'appréciation des instances chargées des affaires de la jeunesse et de leurs dirigeants. Environ une stratégie sur deux rattache des indicateurs principaux de performance (*KPI : Key performance indicators*) aux objectifs et aux cibles de la politique jeunesse et prévoit un système de collecte de données pour le suivi des progrès accomplis. Les mécanismes de contrôle de la qualité des données recueillies sont beaucoup moins fréquents, n'étant utilisés que par environ 8 % des pays (par exemple, les mécanismes de contrôle et d'assurance-qualité, le développement des compétences). Parmi les pays non-membres ayant répondu, tous les pays pourvus d'une stratégie nationale pour la jeunesse indiquent avoir un cadre pour le suivi et l'évaluation de leurs stratégies nationales pour la jeunesse. Cependant, 2 sur 5 font observer que cet exercice intervient sur une base ad hoc.

Graphique 2.8. Suivi et évaluation des stratégies nationales pour la jeunesse



Note : Le total fait référence à 26 pays, à savoir 22 pays membres de l'OCDE et de 4 pays non-membres qui possèdent une stratégie nationale pour la jeunesse. La mention « OCDE » fait référence à 22 pays.

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

La majorité des pays membres de l'OCDE (64 %) indiquent que les constatations découlant du suivi et de l'évaluation sont utilisées pour éclairer l'élaboration des politiques, ce qui suggère qu'au moins deux pays sur trois ont mis en place des processus de retour sur les politiques publiques. Le rapport de l'OCDE sur l'amélioration de la gouvernance par l'évaluation des politiques publiques insiste sur la nécessité que l'évaluation de l'action publique constitue un exercice continu, à conduire ex ante et ex post (OCDE, 2020_[25]). Or, l'enquête montre que moins d'un pays sur quatre doté d'une stratégie nationale pour la jeunesse emploie des mécanismes spécifiques pour en assurer l'évaluation ex ante et ex post.

Pour garantir la qualité des données produites, il est essentiel aussi de définir des responsabilités claires et d'affecter des ressources spécifiques pour superviser et réaliser l'évaluation des politiques publiques. Dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE, plus de 90 % des pays ayant répondu à l'enquête ont

attribué à une instance spécifique la responsabilité juridique de surveiller la mise en œuvre de la stratégie pour la jeunesse. Cette mission est assumée principalement par les ministères qui se chargent eux-mêmes de la coordination du portefeuille de la jeunesse (82 %), et moins souvent par les ministères techniques (27 %) et le centre du gouvernement (14 %).

Ces constatations vont dans le même sens que l'attribution des responsabilités pour l'évaluation des stratégies nationales pour la jeunesse. Dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE qui ont répondu, environ deux tiers des stratégies nationales pour la jeunesse sont évalués par les ministères chargés de coordonner le portefeuille de la jeunesse (65 %), suivis par les ministères d'exécution (17 %) et le centre du gouvernement (17 %). En Hongrie, le parlement est responsable de l'évaluation de la stratégie nationale pour la jeunesse. Les conclusions du rapport de l'OCDE sur l'amélioration de la gouvernance avec l'évaluation des politiques publiques font apparaître que l'évaluation des politiques publiques par des organismes de surveillance indépendants (par exemple, des commissions indépendantes, des institutions supérieures de vérification, des services de médiation) et les législateurs contribue à renforcer la responsabilisation des gouvernements et à favoriser l'intégrité (OCDE, 2020^[25]). Par exemple, en Finlande, la Cour des comptes a examiné les résultats et l'efficacité des ateliers pour les jeunes en 2013-2016, ainsi que l'affectation des ressources et du rapport coût-efficacité des services d'action pour la jeunesse en 2014-2017 (Finland, 2020^[26]).

Permettre aux acteurs de la jeunesse de suivre et d'évaluer la stratégie nationale pour la jeunesse est un moyen d'en accroître la transparence et la responsabilisation (Encadré 2.4). C'est aussi un moyen important de contribuer à la satisfaction des jeunes vis-à-vis de différents domaines de services et de l'action publique. L'analyse quantitative des données des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse (Graphique 3.15) montre que lorsque des organisations de jeunes ont participé à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques, elles font état d'une plus grande satisfaction à l'égard de la performance des pouvoirs publics dans tous les secteurs de la fonction publique (comme les transports, la santé, le logement et l'emploi, pour ne citer qu'eux) (voir le chapitre 3).

En Slovénie, la mise en œuvre du programme national de la jeunesse (2013 – 2022) est évaluée par le secteur de la jeunesse à l'occasion d'un rapport publié une fois tous les trois ans. Au Costa Rica⁷, les résultats de l'évaluation sont présentés à l'Assemblée nationale de la jeunesse, chargée d'approuver la stratégie nationale pour la jeunesse. Cette assemblée est composée de représentants de différentes organisations de la société civile, d'universités, de partis politiques et de groupes ethniques et se réunit régulièrement.

Encadré 2.4. Suivi et évaluation de la stratégie nationale pour la jeunesse en République slovaque

Le gouvernement de la République slovaque a adopté en 2014 sa Stratégie pour la jeunesse (2014-2020). Sa mise en œuvre est contrôlée et évaluée par deux groupes d'experts : un groupe de travail interministériel sur la politique de l'État dans le domaine de la jeunesse, coordonné par le ministère de l'Éducation, des sciences, de la recherche et des sports, et le Comité pour l'enfance et la jeunesse, coordonné par le ministère du Travail, des affaires sociales et de la famille. Des rapports d'avancement sont élaborés chaque année et présentés au ministre compétent.

Le suivi continu de la stratégie est également assuré au moyen de consultations publiques aux niveaux national et régional avec la participation de jeunes ainsi que des représentants des pouvoirs publics et d'organisations non gouvernementales. L'évaluation à mi-parcours du « Rapport sur la jeunesse » a

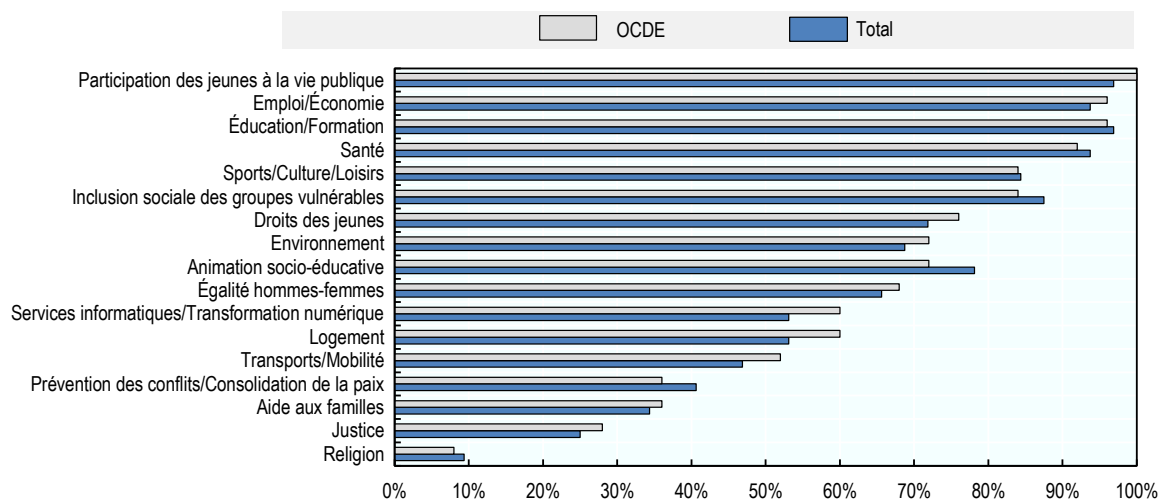
été achevée en 2018 et un rapport final d'évaluation des progrès accomplis et de l'impact de la stratégie sera présenté en 2021.

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Les stratégies intersectorielles nécessitent une coordination verticale et horizontale

La jeunesse en tant que domaine d'action relève d'une multitude de volets de l'action publique. Par exemple, l'accès à l'éducation et la qualité de celle-ci ont un impact direct sur la capacité des jeunes à trouver un emploi décent, qui, à son tour, est susceptible d'avoir des conséquences sur leur état de santé. De même, l'augmentation des possibilités offertes aux jeunes de pratiquer des sports et de se livrer à des loisirs de qualité peut être importante pour leur santé physique et mentale. Une stratégie intersectorielle de la jeunesse devrait viser à aborder tous les domaines pertinents de l'action publique, et à créer des synergies entre eux, à partir de l'optique de la jeunesse.

Graphique 2.9. Axe thématique des stratégies nationales pour la jeunesse



Note : le total fait référence à 32 pays, à savoir 25 pays membres de l'OCDE et 7 pays non-membres qui sont dotés, ou en train de se doter, d'une stratégie nationale pour la jeunesse. La mention « OCDE » fait référence à 25 pays.

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

La transversalité de la jeunesse en tant que domaine de l'action publique est généralement reconnue dans la conception des stratégies nationales pour la jeunesse. Bien que les axes thématiques couverts par les stratégies varient d'un pays à l'autre, la grande majorité de pays membres de l'OCDE y intègrent des engagements dans les domaines de la participation des jeunes à la vie publique (100 %), de l'emploi et de l'économie (96 %), de l'éducation et de la formation (96 %), de la santé (92 %) et des sports (84 %) (Graphique 2.9).

Malgré leur importance pour la transition des jeunes vers une vie autonome, des thèmes tels que la justice (28 %), les transports (52 %), le logement (60 %) et la transformation numérique (60 %) sont traités dans une moindre mesure. Les organisations de la jeunesse dans les pays membres de l'OCDE ayant répondu à l'enquête expriment un degré inférieur de satisfaction de l'action gouvernementale dans ces domaines qui ne sont pas couverts par les stratégies nationales pour la jeunesse. Sur une échelle de 1 à 5, où 5 représente le plus haut niveau de satisfaction, elles citent le logement (2.1), la justice (2.5) et les transports

(2.6) comme les domaines de service et de l'action publique qui répondent moins à leurs souhaits, attentes et besoins que d'autres (Graphique 2.1).

Même si ces domaines étaient couverts plus largement dans des stratégies et des programmes sectoriels, les conclusions des résultats des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse soulignent la nécessité de mieux comprendre et répondre aux besoins des jeunes à ces égards. Il est important aussi de faire en sorte que les efforts déployés dans différents secteurs soient complémentaires. À ce titre, la stratégie nationale pour la jeunesse pourrait servir de cadre stratégique à une approche holistique et à des efforts concertés pour la collecte de données ventilées par âge et la prestation de services aux jeunes par différents ministères.

La prise en compte de l'égalité des sexes contribue à l'inclusivité des stratégies nationales pour la jeunesse

La recommandation de l'OCDE de 2015 sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique (OCDE, 2015^[15]) insiste sur la nécessité que toutes les mesures de l'action publique soient évaluées en fonction des besoins spécifiques des personnes des deux sexes issues de milieux divers afin d'assurer des résultats politiques inclusifs. L'intégration de la dimension de genre dans les stratégies nationales pour la jeunesse contribuerait à réduire les inégalités des sexes parmi les jeunes par l'utilisation systématique de données ventilées par sexe, l'inclusion d'une expertise de la dimension du genre dans la conception de la politique de la jeunesse et la définition d'objectifs et d'indicateurs différenciés selon le genre (OCDE, 2019^[7]).

Dans plus des deux tiers des pays membres de l'OCDE (17 sur 25), les stratégies nationales pour la jeunesse se concentrent sur l'égalité des sexes en tant que domaine thématique (3 sur 5 dans les pays non-membres). Toutefois, environ 30 % des instances dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE ayant répondu à l'enquête font état de difficultés à recueillir des données ventilées par âge sur l'égalité des sexes. Ces carences illustrent la difficulté des stratégies nationales pour la jeunesse à prendre toute la mesure des problèmes spécifiques des jeunes femmes et des jeunes hommes. Cela révèle un potentiel inexploité (et donc à employer) des stratégies nationales pour la jeunesse pour faire progresser les engagements, fondés sur des objectifs différenciés et des données ventilées par sexe, en matière d'égalité des genres.

L'organisation institutionnelle pour traduire les engagements en résultats

Mise en œuvre : institutions, contrôle et responsabilité

La section précédente a comparé les pratiques des pays membres de l'OCDE et de pays non-membres sélectionnés aux huit normes de qualité d'une stratégie nationale pour la jeunesse. L'analyse a présenté des résultats mitigés : la majorité des pays adoptent une approche transversale à la conception et à la réalisation d'objectifs liés à la jeunesse. En même temps, la disponibilité de données ventilées par âge, l'adoption d'une approche pleinement participative et la mobilisation de ressources adéquates ainsi que de capacités de suivi et d'évaluation constituent des pierres d'achoppement dans de nombreux pays.

Un cadre institutionnel solide est essentiel pour assurer la mise en œuvre et la coordination efficaces des objectifs des politiques jeunesse. Celui-ci exige une répartition claire des mandats et des responsabilités entre les portefeuilles ministériels et les différents échelons de l'administration publique. Il plaide aussi en faveur d'une approche holistique, qui peut solliciter la participation du centre du gouvernement, des organismes publics chargés des politiques de la jeunesse, des ministères d'exécution, des organismes de collecte et de production de données, ainsi que des instances de surveillance indépendantes et divers acteurs non gouvernementaux.

Institutions chargées de la coordination de la politique de la jeunesse

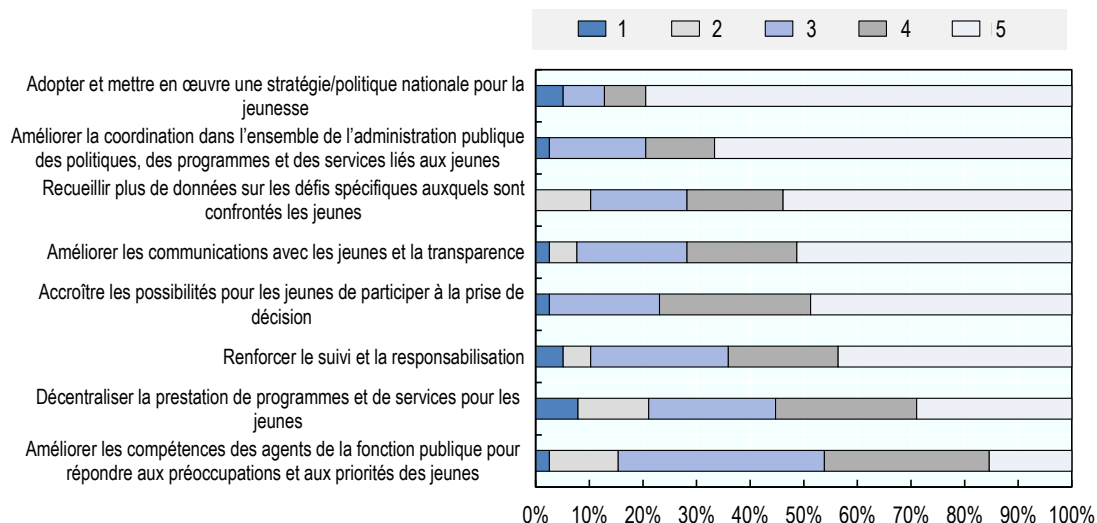
L'attribution de pouvoirs spécifiques dans le domaine des affaires de la jeunesse varie considérablement entre les pays membres et non membres de l'OCDE qui ont participé aux enquêtes sur la gouvernance de la jeunesse. Dans un quart des pays membres de l'OCDE, le portefeuille de la jeunesse relève du ministère de l'Éducation (8 sur 32). Dans 5 de ces pays membres, un département à part entière est dévolu aux affaires de la jeunesse. Le deuxième schéma institutionnel le plus répandu se traduit par l'existence d'un ministère réunissant les compétences relatives à la jeunesse et d'autres compétences (éducation, sports, affaires familiales, personnes âgées, femmes et enfants) (22 %, 7 sur 32). Environ 18 % des pays membres de l'OCDE ont créé un département consacré aux affaires de la jeunesse au sein d'un ministère responsable de la santé, du travail, de la sécurité sociale et de la politique sociale (6 sur 32). En Autriche, au Canada, en Colombie, au Japon et en Italie, les affaires de la jeunesse sont organisées au niveau du centre du gouvernement (c'est-à-dire du cabinet du Premier ministre ou de son équivalent).

Au Chili, au Mexique, au Portugal, en Slovénie et en Espagne, un institut national de la jeunesse, placé sous la tutelle d'un ministère technique spécifique, se charge de la coordination et de la mise en œuvre de la politique nationale pour la jeunesse. Dans le cas de l'Espagne, le pouvoir décisionnel est partagé entre l'institut national de la jeunesse (Instituto de la Juventud, INJUVE) et la commission interministérielle de la jeunesse, présidée par le ministre de la Santé, des services sociaux et de l'égalité. La Bulgarie, le Costa Rica⁸, l'Ukraine et la Roumanie organisent les affaires de la jeunesse par l'intermédiaire d'un ministère réunissant les attributions de la jeunesse avec d'autres attributions. Au Brésil, le portefeuille de la jeunesse relève du ministère de la Femme, de la famille et des droits de l'homme. En Argentine, l'institut national de la jeunesse fait partie du ministère du Développement social.

Malgré leurs différences d'organisation institutionnelle, ces instances gouvernementales assument des responsabilités similaires. Comme l'illustrent les constatations des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse, la quasi-totalité des instances des pays membres de l'OCDE (91 %) rédigent et mettent en œuvre une politique en faveur de la jeunesse et une grande majorité d'entre elles (81 %) fournissent du financement à des acteurs de la jeunesse non gouvernementaux. Parmi les instances centrales chargées de la jeunesse, environ une sur quatre ne participe pas à la conception et à la prestation des programmes et des services, ni ne conseille les ministères d'exécution en matière des politiques jeunesse. Parmi les pays non-membres, les instances chargées des politiques jeunesse sont les mêmes que celles chargées de la rédaction et de la mise en œuvre de la politique de la jeunesse (100 %). Elles semblent toutefois assumer davantage de responsabilités pour la conception et la prestation de programmes et services destinés aux jeunes (100 %) que dans les pays membres de l'OCDE (75 %).

Seulement la moitié environ de ces instances dans les pays membres de l'OCDE (53 %) disent recueillir des données et des informations ventilées par âge. En même temps, les résultats de l'enquête montrent que 88 % des pays membres de l'OCDE s'appuient sur les données recueillies par l'instance chargée de la politique de la jeunesse pour concevoir leur stratégie nationale pour la jeunesse. Cette observation soulève des questions sur les capacités administratives en place pour collecter et utiliser les données pertinentes afin d'informer la conception et le suivi de la stratégie. Pour 73 % des ministères chargés des affaires de la jeunesse, le renforcement de la collecte de données ventilées par âge constitue une priorité, signe que les décideurs publics sont bien conscients de la nécessité de s'attaquer à cette question (Graphique 2.10). Les deux principales priorités que les ministères chargés des affaires de la jeunesse cherchent à traiter sont celles de l'adoption et de la mise en œuvre d'une stratégie nationale pour la jeunesse (87 %) et de l'amélioration de la coordination entre les portefeuilles et les départements ministériels (79 %)⁹.

Graphique 2.10. Priorités des institutions centrales chargées de la jeunesse



Note : Les données font référence à 39 pays composés de membres et de non-membres de l'OCDE (1 = pas du tout prioritaire, 2 = légèrement prioritaire, 3 = plutôt prioritaire, 4 = modérément prioritaire, 5 = absolument prioritaire).

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Les résultats de l'enquête montrent que la place du portefeuille de la jeunesse au sein du gouvernement peut être une indication utile de l'importance politique qui lui est accordée. Elle peut également avoir un impact sur ses fonctions spécifiques (par exemple, des rôles de surveillance et de coordination), ses ressources (par exemple, en termes de budget et de ressources humaines) et son champ d'influence (par exemple, le pouvoir de mobilisation). Ainsi, un ministre responsable des affaires de la jeunesse en tant que membre du gouvernement sera en mesure de défendre les préoccupations des jeunes au plus haut niveau politique. Les résultats de l'enquête suggèrent également que les ministères chargés des affaires de la jeunesse obtiennent davantage de ressources humaines et financières que lorsque ces attributions sont confiées au ministère de l'éducation ou à un ministère avec d'autres attributions (voir la section suivante). Les répondants des pays membres de l'OCDE citent moins le manque de capacités comme problème lorsque la coordination des politiques de la jeunesse se fait à travers l'ensemble du gouvernement.

De même, les résultats de l'enquête suggèrent que les pays où le portefeuille de la jeunesse se trouve dans le centre du gouvernement éprouvent moins de difficultés à obtenir l'engagement politique nécessaire pour coordonner et mettre en œuvre une politique, des programmes et des services pour la jeunesse. Le centre du gouvernement peut également faire jouer son pouvoir de mobilisation. En effet, aucune des unités jeunesse au centre du gouvernement interrogées ne fait état d'un manque d'intérêt de la part des ministères et des autorités infranationales pour la coordination des affaires de la jeunesse. En revanche, 20 % des entités qui sont organisées en tant que ministères ou départements y voient là une difficulté.

Les ressources humaines et financières affectées aux affaires de la jeunesse

Il existe peu de données comparables sur les ressources consacrées à la mise en œuvre des politiques, des programmes et des services pour la jeunesse. Cela découle du caractère transversal des politiques de la jeunesse et du bénéfice par les jeunes de services sociaux et d'autres programmes gouvernementaux, dont ils ne sont pas les seuls destinataires. Toutefois, cette même rareté de données comparables existe sur les moyens consacrés à l'instance chargée de coordonner le portefeuille de la

jeunesse. Environ 75 % des pays membres de l'OCDE qui ont répondu disent que ces informations ne sont pas disponibles. De même, environ 60 % des répondants dans les pays membres de l'OCDE indiquent qu'aucune information n'est disponible sur le nombre d'employés qui travaillent principalement aux affaires de la jeunesse.

Selon les résultats d'un petit échantillon de pays qui ont fourni des données quantitatives, il semble que les ministères de la jeunesse à part entière obtiennent davantage de fonds que les départements ou les unités de jeunesse au sein des ministères de l'Éducation ou de ministères à portefeuilles combinés. Et pourtant, la part spécifiquement consacrée aux affaires de la jeunesse dans ces entités était inférieure à 0,1 % du budget annuel de l'administration publique centrale pour les exercices 2015-2019¹⁰. Autrement dit, sur un budget de 1 000 EUR de l'administration centrale, moins d'1 EUR est consacré à l'instance de la jeunesse quand il s'agit d'un ministère à part entière, et encore moins s'il s'agit d'un autre type d'instance (par exemple, une unité, un département). À l'instar des constatations présentées à la section précédente, les informations sur le budget et le personnel confirment également que les ministères de la Jeunesse sont ceux les mieux dotés en matière de ressources humaines et financières, par rapport à d'autres types d'organisation institutionnelle recevant les attributions relatives à la jeunesse.

À terme, accroître la disponibilité des informations sur le budget et le personnel propres consacrés aux affaires de la jeunesse faciliterait les comparaisons entre les pays membres de l'OCDE et aiderait à renforcer la responsabilisation.

Coordination : obtenir l'adhésion des parties prenantes

Les politiques publiques et les services des jeunes ne peuvent être traités isolément les uns des autres. De solides mécanismes de coordination entre les acteurs publics et les acteurs non gouvernementaux sont indispensables pour éviter une prestation fragmentée entre les domaines d'action (coordination interministérielle ou horizontale) et pour favoriser la participation des collectivités infranationales (coordination verticale).

Coordination horizontale

Plusieurs pays membres de l'OCDE ont mis en place un mécanisme institutionnalisé de coordination interministérielle des affaires de la jeunesse (OCDE, 2018^[10]). Celui-ci se présente souvent sous la forme d'organes de coordination, de groupes de travail ou de points focaux interministériels ou interdépartementaux (Encadré 2.5).

Encadré 2.5. Exemples de mécanismes de coordination horizontale pour la politique de la jeunesse

Les organes de coordination interministérielle ou interdépartementale sont composés des ministères chargés de la mise en œuvre de volets spécifiques des politiques nationales pour la jeunesse. Le ministère à qui incombe la responsabilité officielle de la coordination des affaires de la jeunesse fait toujours partie de ces structures et se charge généralement d'en coordonner et d'en préparer les réunions. Ainsi au Luxembourg, cette responsabilité est dévolue à un comité interdépartemental. Celui-ci est composé de représentants des ministres de l'Enfance et de la jeunesse, des Enfants, des Droits de l'enfant, des Affaires étrangères, des Affaires locales, de la Culture, de la Coopération et du développement, de l'Éducation, de l'Égalité des chances, de la Famille, de la Justice, du Logement, de la Police, de l'Emploi, de la Santé et des Sports.

Des groupes de travail sont souvent créés au cas par cas et assument la responsabilité de volets d'action spécifiques. En principe, seuls les ministères ayant des attributions en relation avec ce sujet participent au groupe de travail thématique concerné. Les organes de coordination interministérielle peuvent être soutenus par des groupes de travail dont la coordination des activités est dirigée par les ministères d'exécution. Aux États-Unis, un groupe de travail interinstitutions sur les programmes pour la jeunesse soutient les activités fédérales coordonnées dans le domaine de la jeunesse.

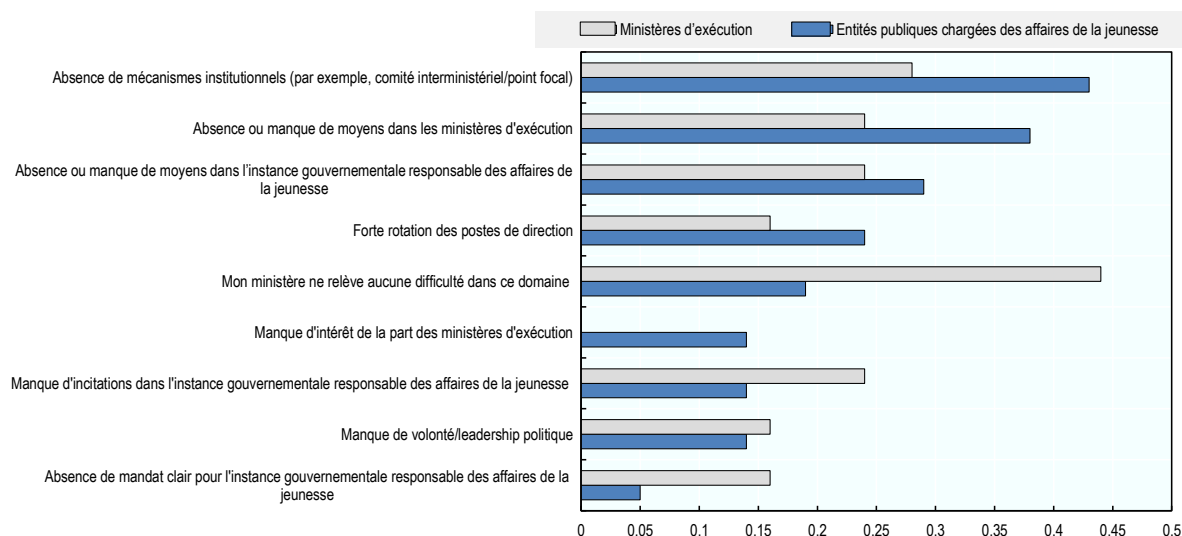
Des points focaux peuvent être nommés pour superviser les travaux sur les affaires de la jeunesse au sein des ministères d'exécution compétents et coordonner les programmes relatifs à la jeunesse avec l'entité chargée des affaires de la jeunesse. En Slovénie, chaque ministère compte un point focal pour la jeunesse chargé de favoriser la coordination avec le Conseil du Gouvernement de la République de Slovénie pour la jeunesse (URSM) et d'autres ministères. En Flandre, en Belgique, un point de contact pour la jeunesse est désigné dans chaque agence et chaque département.

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

En dépit de cette organisation, les constatations de l'enquête montrent que d'importantes difficultés demeurent pour fédérer toutes les parties prenantes concernées autour d'une approche publique globale de la politique de la jeunesse. En effet, l'absence de mécanismes institutionnels (par exemple, de comité interministériel ou de point focal) est mise en avant comme constituant l'obstacle le plus important à la coordination interministérielle (45 %) par les instances centrales chargées de la jeunesse. Le manque de moyens des ministères techniques (42 %) et au sein de leur propre instance (39 %) est aussi souvent évoqué. Environ un répondant sur cinq cite le manque d'intérêt des ministères techniques comme principal problème.

Les ministères techniques des pays membres de l'OCDE voient les choses sous un angle quelque peu différent (Graphique 2.11). Ils soulignent surtout le manque d'incitations au sein de l'instance gouvernementale responsable des affaires de la jeunesse comme principale difficulté. Pour autant, ils sont généralement d'accord avec les instances centrales chargées de la jeunesse que l'absence de mécanismes institutionnels et le manque de moyens au sein des instances centrales chargées de la jeunesse et des ministères d'exécution ne font qu'exacerber le problème.

Graphique 2.11. Les institutions chargées des affaires de la jeunesse et les ministères d'exécution expriment des divergences de vues sur les problèmes de coordination



Note : Les données portent sur 21 pays membres de l'OCDE où tant le ministère chargé des affaires de la jeunesse et un ou deux ministères d'exécution ont répondu aux enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse. Les résultats font référence à 21 instances chargées de la politique de la jeunesse et à 25 ministères d'exécution dans les pays membres de l'OCDE.

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Ces constatations révèlent que, dans de nombreux pays membres de l'OCDE, il est nécessaire de renforcer l'organisation institutionnelle pour faciliter la coordination interministérielle en formalisant ces mécanismes et en assurant leur utilisation efficace. Par ailleurs, les gouvernements devraient envisager de doter leurs instances chargées des affaires de la jeunesse et les ministères technique des ressources humaines et financières adéquates pour créer les capacités administratives nécessaires à la collecte de données ventilées par âge, à la coordination interministérielle et à l'intégration. Les difficultés dont il a été rendu compte en termes d'incitations et d'intérêt limités pour promouvoir la coopération entre les institutions suggèrent que l'adhésion politique est une condition préalable et essentielle à toute approche intersectorielle. L'enquête de l'OCDE sur l'organisation et les fonctions du centre de gouvernement (2013) montre que 86 % de ses pays membres utilisent des incitations financières ou des objectifs de performance individuels ou collectifs en vue de promouvoir la coopération horizontale autour de tâches transversales (OCDE, 2013_[27]). Ces mêmes mécanismes d'incitation pourraient être repris dans le domaine de la politique de la jeunesse.

Coordination verticale

Au niveau municipal ou du district ont lieu la plupart des échanges entre les jeunes et l'administration publique. Parmi les services publics essentiels pour les jeunes (par exemple, les soins de santé, l'éducation, les services sociaux, etc.), la prestation d'un grand nombre d'entre eux intervient généralement au niveau local, surtout dans les pays pourvus d'une administration fédérale ou décentralisée. Une coordination verticale efficace est donc indispensable pour traduire les engagements en matière de politique de la jeunesse en des programmes et services adaptés, en collaboration avec les collectivités publiques locales et les acteurs non gouvernementaux.

Les résultats des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse montrent que 74 % des ministères responsables des affaires de la jeunesse dans les pays membres de l'organisation exécutent des politiques, des programmes ou des services au niveau infranational (Encadré 2.6). Plus de la moitié

des répondants (55 %) voient comme une priorité absolue la décentralisation accrue de la prestation des programmes et des services pour la jeunesse.

L'enquête constate toutefois la présence d'obstacles importants à la coordination verticale. Plus de la moitié (52 %) des instances chargées de la jeunesse qui ont répondu et fournissent des services au niveau local, font état du manque de moyens au niveau infranational de l'administration publique. Les capacités limitées des instances centrales chargées de la jeunesse (26 %), le manque de mécanismes institutionnels (22 %), le manque d'intérêt de la part de l'administration infranationale (22 %) ainsi que la rotation élevée des agents des postes de direction (22 %) jouent un rôle moins important pour la plupart des pays.

Ces difficultés font ressortir la nécessité de doter les collectivités infranationales des capacités, des mandats et des responsabilités idoines pour leur permettre d'assurer une prestation concertée des programmes et des services pour la jeunesse. Cela implique de renforcer les capacités des administrations infranationales sur le plan administratif et stratégique et en matière de collecte de données, et de veiller à ce que les priorités régionales et locales soient reflétées dans les politiques de jeunesse, et notamment dans la stratégie nationale pour celle-ci. Il est donc indispensable d'instaurer des mécanismes de coordination institutionnalisés à tous les échelons concernés de l'administration publique pour éviter la fragmentation de la prestation et de l'accessibilité des services pour la jeunesse entre les frontières géographiques.

Les mécanismes utilisés pour coordonner la relation entre l'échelon central et les échelons infranationaux dépendent beaucoup du contexte national. L'organisation générale et la répartition des compétences sur les affaires publiques (par exemple, entre un système fédéral ou unitaire) et la taille de la population sont notamment deux aspects qui influent sur la mesure dans laquelle la prestation des services publics dans le domaine de l'éducation et d'autres est assurée par les collectivités infranationales. Malgré l'hétérogénéité des approches employées, la mobilisation des municipalités et des collectivités locales, ainsi que des animateurs et des conseils de jeunesse au niveau infranational, peut être un moyen d'obtenir des données contextuelles utiles pour éclairer l'élaboration des politiques de la jeunesse au niveau central (voir le chapitre 3).

Encadré 2.6. La coordination verticale de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse

La Suisse est un État fédéral composé de 26 cantons. Tandis que la compétence principale sur toutes les questions liées à l'enfance et à la jeunesse, en plus de la politique sociale, de l'éducation, de la culture et de la santé, incombe aux cantons, aux villes et aux municipalités, l'administration fédérale (ou la Confédération) supervise certains aspects des services de protection de l'enfance et de la jeunesse ainsi que la promotion de la jeunesse.

La Conférence pour la politique de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ) est composée des services de contact cantonaux pour la politique de l'enfance et de la jeunesse et est chargée de coordonner la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau intercantonal. La CPEJ est l'instance technique pour la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et gère l'application des droits de l'enfant ainsi que l'élaboration de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse. La CPEJ conseille et informe tous les organes de la CDAS sur les questions relatives à l'enfance et à la jeunesse. Cette structure d'administration locale travaille en étroite coordination avec l'administration fédérale. En effet, la loi fédérale sur la promotion de l'enfance et de la jeunesse impose le renforcement de la collaboration et de l'échange d'informations entre la Confédération et les cantons sur ces questions.

Source : (Federal Social Insurance Office, 2019^[28])

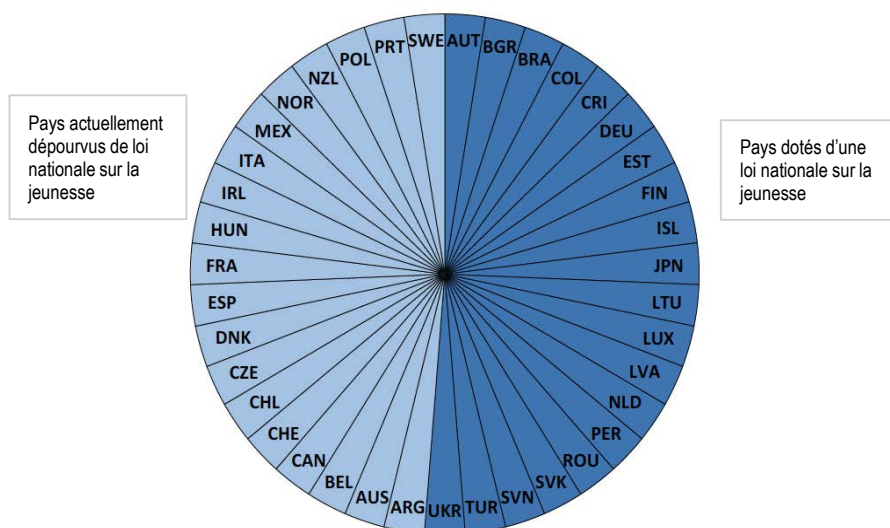
Des cadres juridiques propices à offrir des chances égales à tous

Les cadres juridiques sont des déterminants importants de l'accès des jeunes aux services publics pour leur épanouissement personnel et leur transition vers une vie autonome. Ils façonnent aussi les chances des jeunes de participer à la vie publique et leur relation avec l'État, notamment, car ils fixent les seuils d'âge pour voter ou se présenter aux élections.

Les lois nationales sur la jeunesse comme catalyseurs d'une mise en œuvre efficace

Une loi sur la jeunesse constitue le cadre législatif le plus général et le plus complet qui soit pour identifier les principaux acteurs et domaines d'action, tant pour les instances publiques que pour les organisations non gouvernementales (ONG) qui travaillent avec et pour les jeunes (OCDE, 2018^[10]). Elle définit la jeunesse et les instances chargées d'elle, les limites d'âge imposées aux jeunes, les actions à entreprendre par l'État, en particulier le pouvoir exécutif, et leurs bénéficiaires visés, ainsi que les considérations financières et budgétaires (OCDE, 2018^[10]).

Graphique 2.12. Pays dotés d'une loi nationale sur la jeunesse, 2020

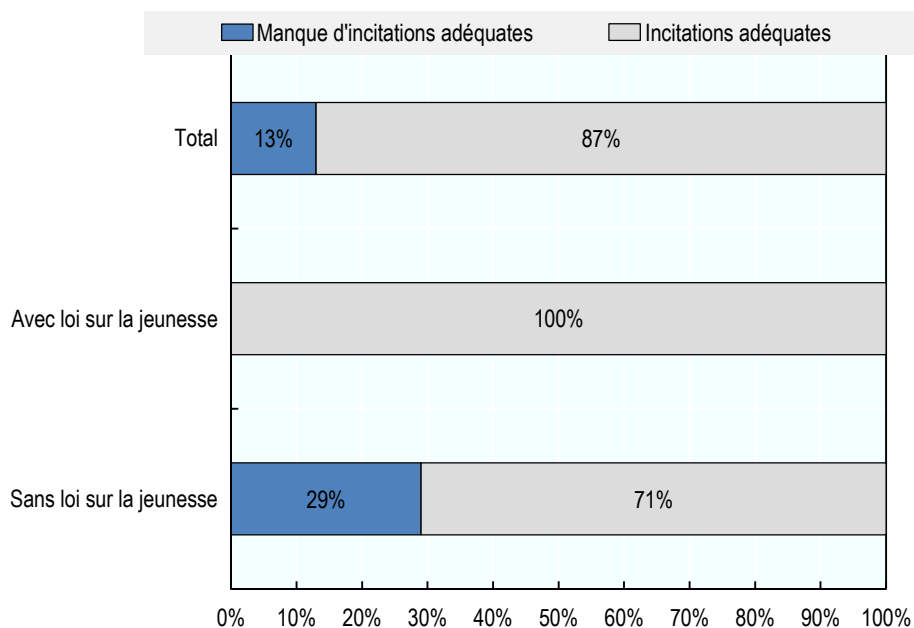


Note : le graphique montre 32 pays membres de l'OCDE et 7 pays non-membres, à savoir l'Argentine, le Brésil, la Bulgarie, le Costa Rica¹¹, le Pérou, la Roumanie et l'Ukraine.

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

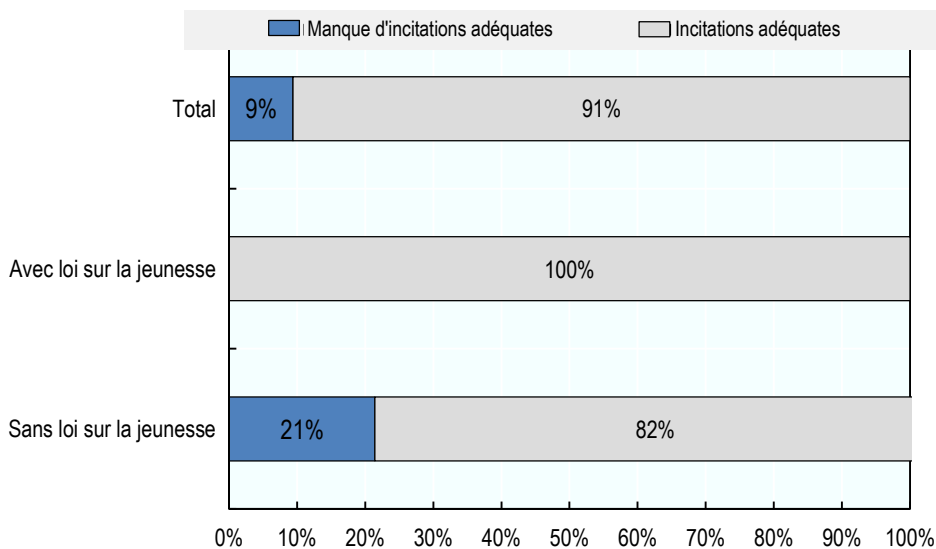
Dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE, 14 pays ont adopté une loi sur la jeunesse (Graphique 2.12). Parmi les pays non-membres ayant répondu à l'enquête, la Bulgarie, le Brésil, le Costa Rica¹², le Pérou, la Roumanie et l'Ukraine ont adopté des lois sur la jeunesse (Encadré 2.7). Dans certains pays membres de l'OCDE dépourvus d'une loi générale sur la jeunesse, la politique de la jeunesse est énoncée par l'entremise de diverses législations sectorielles et des engagements portant spécifiquement sur la jeunesse. Ainsi en Norvège, les droits de la jeunesse sont en grande partie garantis par les lois relatives aux enfants et à la protection sociale.

Graphique 2.13. Lois et mandats nationaux sur la jeunesse



Note : Valeur p du test du chi carré de Pearson : 0,05 ; valeur p du test exact de Fisher : 0,11. Le graphique reflète les réponses de 31 ministères chargés des affaires de la jeunesse, dont 14 où une loi sur la jeunesse est en place et 17 dépourvus de loi sur la jeunesse.
Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Graphique 2.14. Lois et incitations nationales sur la jeunesse



Note : Valeur p du test du chi carré de Pearson : 0,10 ; valeur p du test exact de Fisher : 0,23. Le graphique reflète les réponses de 31 ministères chargés des affaires de la jeunesse, dont 14 où une loi sur la jeunesse est en place et 17 dépourvus de loi sur la jeunesse.
Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

L'analyse révèle que les pays dotés d'une loi sur la jeunesse sont moins susceptibles de citer comme problème le manque de mandats clairs ou le manque d'incitations adéquates parmi les acteurs publics travaillant dans le domaine de la jeunesse (Graphique 2.13 et Graphique 2.14). En effet, parmi les pays membres de l'OCDE dotés d'une loi sur la jeunesse, aucun des répondants ne fait état du manque de mandats clairs et du manque d'incitations comme obstacles à la coordination interministérielle, alors que c'est le cas, respectivement, pour 29 % et 21 % des pays dépourvus de loi sur la jeunesse.

Certaines des lois sur la jeunesse dans les pays membres de l'OCDE et les pays non-membres sélectionnés donnent aussi des précisions sur les structures de soutien existantes destinées à favoriser la représentation et la participation des jeunes à l'élaboration des politiques publiques. Par exemple, les lois sur la jeunesse en Estonie, en Finlande et en Islande garantissent des sources stables de financement aux organisations nationales de jeunesse qui répondent à un ensemble de critères. Dans certains pays membres de l'OCDE, comme la Finlande, le Luxembourg et la Slovaquie, les lois sur la jeunesse comportent également des dispositions sur le statut et les fonctions du Conseil national de la jeunesse, notamment les conditions d'adhésion et les responsabilités. L'influence des lois nationales sur la jeunesse dans la promotion de la représentation et de la participation des jeunes à la vie publique est examinée plus en détail au chapitre 3.

Encadré 2.7. Exemples de lois nationales sur la jeunesse

Finlande

En 2016, la Finlande a mis à jour sa loi sur la jeunesse de 1972. Cette loi vise toutes les personnes de moins de 29 ans et couvre tous les aspects des services et activités d'action pour la jeunesse, ainsi que de la politique de la jeunesse à tous les échelons de l'administration publique. Elle désigne le ministère de l'Éducation et de la culture comme principale instance publique responsable de l'administration, de la coordination et de l'élaboration de la politique nationale de jeunesse, en coopération avec d'autres ministères et organismes de l'administration centrale ainsi que des collectivités locales, des associations de jeunesse et d'autres organisations compétentes définies. La loi sur la jeunesse précise également les rôles et responsabilités dévolus à chacune des parties prenantes concernées. Elle prévoit notamment le rôle et les conditions de l'État dans le transfert des subventions publiques à des organisations nationales d'action pour la jeunesse.

Colombie

La Colombie a adopté une loi sur la citoyenneté des jeunes (*Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil*) en 2013 portant création du cadre institutionnel de la politique de la jeunesse et de l'action pour la jeunesse, qui définit les droits des jeunes. Elle établit un système national de la jeunesse (*Sistema Nacional de la Juventud*) et permet aux jeunes de participer activement à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la politique de la jeunesse. La loi dispose que le Conseil présidentiel de la jeunesse (*Consejería Presidencial para la Juventud*) est chargé de gérer ce système et de promouvoir la mise en œuvre de la politique nationale de jeunesse. Elle détermine également les rôles et les missions des collectivités locales et des instances territoriales dans la mise en œuvre de politiques publiques de jeunesse. Le Conseil présidentiel est chargé d'en assurer la bonne coordination avec l'administration centrale et fournit une assistance technique pour la formulation et la mise en œuvre de la politique de la jeunesse à leur niveau.

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse ; (European Commission, 2017^[29]).

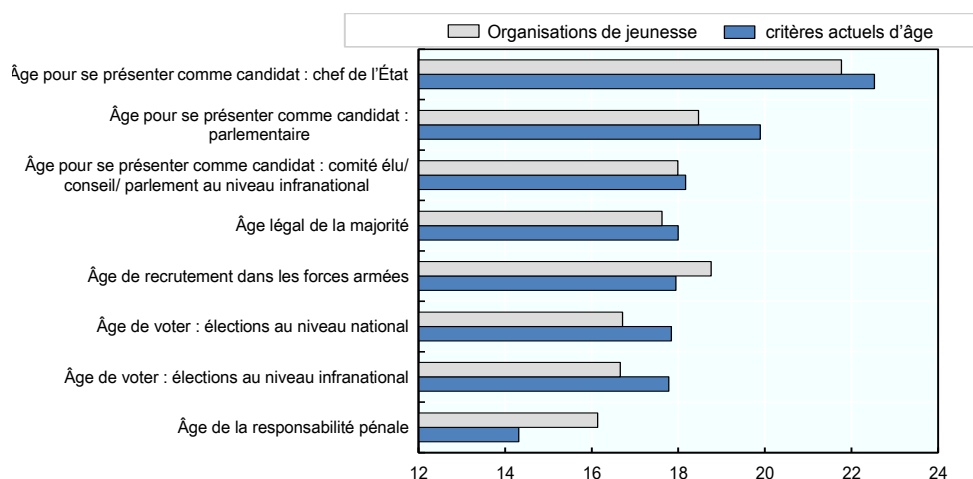
Aborder les obstacles liés à l'âge et la discrimination

Des exigences d'âge minimum sont répandues dans de multiples aspects de la vie publique. Elles s'appliquent à la période d'éducation obligatoire, à l'accès à l'emploi, à l'âge nubile, à la majorité électorale ou à l'âge de se présenter à des élections, à la responsabilité pénale, à l'accès à des services de justice ou de santé spécifiques et au recrutement dans les forces armées, entre autres (OCDE, 2018^[10]).

Tous les pays membres de l'OCDE et des pays non-membres sélectionnés dans le présent rapport maintiennent l'âge de la majorité à 18 ans, à l'exception du Japon et de la Nouvelle-Zélande où l'âge légal de la majorité est de 20 ans. Toutefois, dans la définition de l'âge minimum requis pour voter, se présenter à des élections et avoir accès à certains services publics, on constate des différences importantes entre les pays. À leur tour, ces différences influent directement sur la capacité des adolescents et des jeunes adultes de prendre des décisions, d'avoir accès à des services et de compter sur la protection offerte par l'État.

Dans tous les pays membres de l'OCDE qui ont répondu aux enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse, l'âge moyen de la responsabilité pénale est fixé à 14,5 ans. L'âge du début de la scolarité obligatoire varie entre 3 ans (par exemple, en France et au Mexique) et 7 ans (par exemple, en Estonie, en Finlande, en Lettonie et en Pologne). À part la Grèce (17 ans) et l'Autriche (16 ans), pour tous les pays membres de l'OCDE, la majorité électorale pour voter à des élections nationales est fixée à 18 ans. Il en va de même pour les pays non-membres, à l'exception de l'Argentine (16 ans) et du Brésil (16 ans). Dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE, l'âge moyen pour se présenter aux élections parlementaires est de 19,8 ans. Dans six pays membres de l'OCDE, les jeunes peuvent être recrutés dans les forces armées avant d'avoir atteint l'âge de voter. Dans plus d'un tiers des pays répondants à l'enquête (15 sur 40), les exigences d'âge déterminent également l'accès autonome des jeunes à des conseils médicaux et de services d'accompagnement pour les services de santé reproductive, qui varient entre 12 et 18 ans. Les exigences d'âge minimum pour accéder à des services de santé spécifiques peuvent avoir des effets distincts sur les jeunes filles, susceptibles également d'être exacerbés par des codes familiaux discriminatoires (par exemple, l'âge minimum légal du mariage) (UNICEF, 2016^[30]).

Graphique 2.15. Il existe un décalage entre ce que les organisations de jeunesse considèrent des âges minimaux appropriés et les exigences légales



Note : Sur la base de 17 à 19 (selon l'option de réponse) instances publiques de l'OCDE en charge des affaires de jeunesse et de 25 à 38 (selon l'option de réponse) organisations de jeunesse dans les pays membres de l'OCDE pour lesquelles des données sur cette question sont disponibles.

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Lorsqu'on leur demande leur avis sur l'âge minimum approprié, les organisations de jeunesse interrogées suggèrent que l'âge pour se présenter à des élections et pour voter à des élections nationales et infranationales devrait être abaissé (Graphique 2.15). Les exigences en matière d'âge minimum pour voter et se porter candidat ont un impact direct sur la participation et la représentation politiques des jeunes et leur capacité d'informer les politiques et les décisions qui les concernent (voir le chapitre 3). En revanche, pour ce qui est de l'âge de la responsabilité pénale et du recrutement dans les forces armées, les organisations de jeunesse interrogées font valoir que le seuil devrait être légèrement plus élevé.

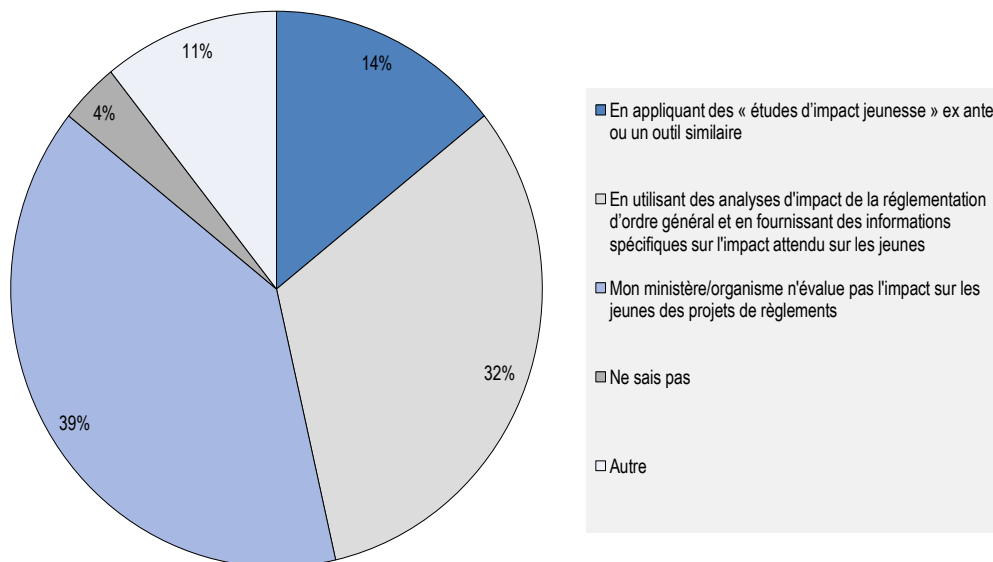
Ces résultats font clairement ressortir l'équilibre délicat à trouver dans l'établissement de ces âges entre la nécessité de protéger et l'objectif d'autonomiser les jeunes, sans créer de barrières juridiques indésirables ni de discrimination fondée sur l'âge. Il incombe donc aux pays d'examiner les exigences, les lois et les règlements existants en matière d'âge minimum afin de déterminer s'ils sont susceptibles de discriminer et d'exacerber les inégalités existantes fondées sur l'âge, le sexe et d'autres facteurs identitaires qui se recoupent.

Des outils de gouvernance propices à une action publique adaptée aux jeunes

Les budgets, les règlements et les marchés publics sont des instruments essentiels que le Gouvernement peut exploiter pour conduire une action publique adaptée aux besoins de la jeunesse. La recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires (OCDE, 2012^[31]) reconnaît que les analyses d'impact de la réglementation (AIR) constituent un outil important pour une action publique fondée sur des éléments probants. Dans le contexte des politiques de la jeunesse, les AIR sont en mesure de contribuer à cerner les impacts spécifiques sur les jeunes que peut avoir l'établissement de politiques et de règles.

Ces dernières années, plusieurs pays ont adopté des outils de gouvernance novateurs pour tenter de faire correspondre plus étroitement les politiques et les services publics avec les besoins des jeunes. Les résultats de l'enquête montrent que le recours à des AIR pour remplir des objectifs de politiques en faveur de la jeunesse reste toutefois très limité dans les pays membres et non-membres de l'OCDE. Certes, un tiers des pays membres de l'OCDE utilisent des analyses d'impact de la réglementation d'ordre général et fournissent des informations spécifiques sur l'impact attendu sur les jeunes. Mais, seuls 4 pays membres de l'organisation sur 28 ayant répondu à l'enquête appliquent des « études d'impact jeunesse » ex ante pour intégrer plus systématiquement la prise en compte des jeunes dans l'élaboration des politiques et la législation (Autriche, France, Allemagne et Nouvelle-Zélande) (Graphique 2.16) (Encadré 2.8). En Islande, le ministère de l'Éducation, des sciences et de la culture, responsable du portefeuille de la jeunesse, a indiqué avoir élaboré une étude d'impact jeunesse en coopération avec le Bureau du médiateur pour les enfants.

Graphique 2.16. Recours à des analyses d'impact de la réglementation pour des objectifs de politiques de jeunesse



Note : Les données concernent 28 pays membres de l'OCDE.

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

La budgétisation constitue un autre moyen d'action essentiel à la disposition de l'État pour poursuivre des objectifs sociétaux de plus grande envergure. La recommandation de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire (OCDE, 2015^[12]) reconnaît le budget comme le document de politique décisif qui aide les États à concrétiser leurs plans et leurs aspirations. Depuis quelques années, de nombreux pays de l'OCDE se servent de l'établissement du budget comme moyen de réaliser toutes sortes de priorités transversales de haut niveau, avec l'introduction de notions telles que la « budgétisation sensible au genre », la « budgétisation verte », la « budgétisation du bien-être » et la « budgétisation des ODD - objectifs du développement durable – » (Downes et Nicol, 2019^[32]).

Dans le contexte de politiques en faveur de la jeunesse, la budgétisation peut être un outil puissant pour accorder les objectifs économiques et sociaux, plus vastes, du Gouvernement avec les intérêts et les attentes des jeunes et des générations futures (voir le chapitre 4). Par une prise en compte systématique des besoins et des intérêts des jeunes dans les décisions budgétaires et fiscales, le Gouvernement se donne les moyens d'anticiper les impacts potentiels des choix budgétaires sur les différents groupes d'âge de la population et de façonner, en conséquence, ses décisions en matière de recettes et de dépenses.

Le rapport de l'OCDE *Impliquer et autonomiser les jeunes dans les pays OCDE* (2018) décrit la budgétisation sensible aux jeunes comme un moyen d'« intégrer une perspective claire en faveur des jeunes dans le contexte général du processus budgétaire, par l'utilisation de procédés spéciaux et d'outils analytiques, en vue de promouvoir des politiques adaptées aux jeunes ». (OCDE, 2018^[10]) Bien qu'il n'existe jusqu'à présent que peu de preuves de pratiques budgétaires sensibles aux jeunes dans le cycle budgétaire national des pays membres de l'OCDE, le Canada tient compte d'objectifs spécifiques aux jeunes dans le cadre de la budgétisation sensible au genre (Encadré 2.8). À l'avenir, les pays pourraient envisager de tirer parti du potentiel inutilisé d'une budgétisation sensible aux jeunes pour favoriser des résultats plus inclusifs (OCDE, 2018^[10]).

Encadré 2.8. Exemples d'utilisation d'outils réglementaires et budgétaires pour atteindre des objectifs de politiques de la jeunesse

France

La « clause d'impact sur la jeunesse » fait partie du processus général d'évaluation préalable des projets de lois et de règlements. À quelques exceptions près, l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 prévoit que tous les projets de loi doivent être accompagnés d'une étude d'impact. L'établissement d'une déclaration d'impact est également requis pour tout projet de texte réglementaire (ordonnance, décret et arrêté) qui comprend de nouvelles mesures applicables aux autorités locales, aux acteurs sociaux (entreprises, citoyens et organisations) ou aux services déconcentrés de l'État.

Si le gouvernement ne respecte pas cette obligation, l'Assemblée nationale peut refuser d'inscrire le projet de loi à son ordre du jour. En cas de désaccord entre l'Assemblée et le Premier ministre quant au caractère satisfaisant de l'étude d'impact, la question peut être renvoyée au Conseil constitutionnel pour décision dans un délai de 8 jours.

Ces études d'impact ont pour objet de :

5. servir d'outil de prise de décision politique ;
6. améliorer la qualité des textes législatifs ;
7. éclairer le Parlement sur la nature et l'opportunité des réformes prévues ;
8. améliorer l'information du public.

Canada

Le gouvernement du Canada a mis en place une « Analyse comparative entre les sexes plus » (ACS+) pour faire en sorte de « prendre en compte les impacts différenciés des personnes de tous les genres lors de l'élaboration de politiques, de programmes et de lois. »

Il s'agit d'un processus analytique qui cherche à promouvoir l'égalité entre les sexes, mais qui va au-delà des considérations de différences de sexe et de genre pour tenir compte aussi d'autres facteurs comme la race, l'appartenance ethnique, la religion, l'âge et le handicap mental ou physique. Depuis 2018, et en prenant appui sur les résultats d'ACS+, le Canada prévoit dans son budget fédéral un cadre de résultats pour l'égalité entre les sexes comme outil pangouvernemental destiné à orienter les décisions stratégiques futures et à suivre les évolutions survenues en matière d'égalité des sexes et de diversité parmi certaines priorités stratégiques. L'une de ces priorités est destinée à assurer l'égalité des chances et des parcours diversifiés dans l'éducation et le développement des compétences et comprend un objectif spécifique à la jeunesse qui est de réduire les écarts entre les sexes dans les compétences en lecture et en calcul chez les jeunes, y compris les jeunes autochtones. Plusieurs indicateurs et objectifs sont mesurés sur la durée pour déterminer les progrès réalisés.

Les mesures d'ACS+ dans le budget de 2019 prévoient une attention accrue aux jeunes, un budget de 6 milliards CAD étant consacré à un vaste éventail de problématiques, notamment les prêts-étudiants, les programmes de jeunes bénévoles, les initiatives de réconciliation des jeunes autochtones, l'emploi ou la prévention du cyberharcèlement et des abus.

Source : (France, 2018^[33]), Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Représentant 12 % du PIB dans les pays membres de l'OCDE, les marchés publics constituent un outil important d'appui à des résultats culturels, sociaux, économiques et environnementaux de plus grande envergure, qui vont au-delà de l'achat immédiat de biens et de services (OCDE, 2020^[34]). La recommandation de l'OCDE sur les marchés publics souligne également, l'importance de poursuivre, dans les marchés publics, des objectifs stratégiques secondaires et complémentaires, de manière équilibrée par rapport à l'objectif principal de ceux-ci (OCDE, 2015^[35]).

Dans le contexte de politiques en faveur de la jeunesse, les marchés publics pourraient être utilisés pour soutenir la participation de jeunes entrepreneurs et d'entreprises appartenant à des jeunes aux procédures de passation des marchés. À cette occasion, les impacts différenciés des projets de passation des marchés en fonction des groupes d'âge et des générations pourraient aussi être évalués (voir le chapitre 4). Ce type d'initiative doit s'appuyer sur une évaluation solide pour comprendre si la passation des marchés est le bon moyen d'action pour ces objectifs stratégiques secondaires.

Par exemple, le ministère de l'Enfance de Nouvelle-Zélande a conçu un processus de passation des marchés novateur destiné à offrir des possibilités à de jeunes prestataires Maori de fournir un service communautaire plus efficace de détention préventive des jeunes (New Zealand, 2020^[36]). Cette initiative repose sur la reconnaissance que jusqu'à présent, les méthodes pour obtenir ce type de services ont eu tendance à désavantager les prestataires communautaires de petite taille. Ce projet vise principalement les minorités, et en leur sein les jeunes. (On citera également la nouvelle loi de 2019 Oranga Tamariki comme exemple de la façon dont la procédure de passation des marchés peut être conçue à l'appui de résultats sociaux) (New Zealand, 2020^[36]).

Recommandations

Ce chapitre a fourni une analyse des tendances, des obstacles et des exemples de bonnes pratiques pour répondre aux besoins des jeunes et relever les défis auxquels ils sont confrontés dans leur transition vers la vie autonome. Il a évalué comment les gouvernements peuvent concevoir, coordonner, mettre en œuvre, surveiller et évaluer des politiques et des services qui répondent aux besoins des jeunes.

Plusieurs pays membres de l'OCDE ont conçu des stratégies nationales pour la jeunesse, créé des mécanismes de coordination, établi des cadres de suivi et d'évaluation et adopté des outils réglementaires, budgétaires et de passation des marchés pour faciliter la transition des jeunes vers une vie autonome. Il n'en reste pas moins que le manque de moyens financiers et humains, l'utilisation limitée de mécanismes de coordination, de suivi, d'évaluation et de collecte de données et d'outils de gouvernance sont autant de facteurs qui nuisent à la réalisation des objectifs des politiques en faveur de la jeunesse.

Pour accompagner les jeunes dans leur transition vers l'autonomie, les gouvernements devraient envisager les pistes d'action suivantes :

1. Formuler et investir dans la qualité des politiques intégrées de la jeunesse, par exemple, par le biais de stratégies nationales pour la jeunesse, aux échelons appropriés de l'administration publique ; ces stratégies, fondées sur des données probantes, seraient participatives, transsectorielles, soutenues par un engagement politique, dotées de ressources suffisantes et assorties de mécanismes efficaces de suivi et d'évaluation.
2. Doter les décideurs publics de ressources et de compétences adéquates et mettre en place des mécanismes de coordination efficaces pour appliquer des politiques et des services en faveur de la jeunesse de manière cohérente dans les différents ministères et échelons concernés de l'administration publique.
3. S'attaquer aux obstacles liés à l'âge et à la discrimination afin de faciliter l'accès des jeunes aux ressources publiques et leur participation à la vie publique.

4. Fournir aux jeunes des services publics axés sur les personnes, aisés d'utilisation, y compris par des moyens numériques, pour faciliter leur accès à l'information et à des services d'accompagnement dans des domaines tels que l'éducation, l'emploi, la santé et d'autres.
5. Fournir des politiques et de services publics ciblés en faveur des jeunes femmes et des jeunes hommes de milieux divers, en particulier les populations de jeunes les plus vulnérables (par exemple, les jeunes NEET, les jeunes migrants, les minorités et les communautés autochtones, les jeunes sans-abris et les jeunes handicapés).
6. Recueillir de manière systématique des données ventilées par âge et appliquer des outils de gouvernance, tels que des analyses d'impact de la réglementation, des évaluations d'impact budgétaire et la passation des marchés publics pour remédier aux inégalités au sein des cohortes d'âge et entre elles.

Références

- Canada (2018), *Building a Youth Policy for Canada - What We Heard report - Youth - Canada.ca*, <https://www.canada.ca/en/youth/corporate/transparency/what-we-heard.html> (consulté le 21 septembre 2020). [21]
- Downes, R. et S. Nicol (2019), *Designing and Implementing Gender Budgeting: A path to action*. [32]
- European Commission (2019), *National youth strategy | EACEA National Policies Platform*, <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/content/youthwiki/13-national-youth-strategy-denmark-0#122> (consulté le 24 juillet 2020). [13]
- European Commission (2017), *Youth Policies in Finland*, <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/sites/youthwiki/files/gdlfinland.pdf>. [29]
- Federal Social Insurance Office, S. (2019), *Which services deal with issues related to children and youth?*, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/politique-sociale/kinder-und-jugendfragen/grundlagen-gesetze/zustaendige-stellen.html> (consulté le 24 juillet 2020). [28]
- Finland (2020), *Effectiveness of youth workshops, and resources and efficiency of outreach youth work - Valtiontalouden tarkastusvirasto*, <https://www.vtv.fi/en/publications/effectiveness-of-youth-workshops-and-resources-and-efficiency-of-outreach-youth-work/> (consulté le 21 septembre 2020). [26]
- France, G. (2018), *La clause d'impact jeunesse*, <https://www.jeunes.gouv.fr/La-clause-d-impact-jeunesse> (consulté le 24 juillet 2020). [33]
- Government of Canada (2019), *Minister of Diversity and Inclusion and Youth Mandate Letter | Prime Minister of Canada*, <https://pm.gc.ca/en/mandate-letters/2019/12/13/minister-diversity-and-inclusion-and-youth-mandate-letter> (consulté le 24 juillet 2020). [18]
- Greeson J.K.P. (2013), « Foster Youth the Transition to Adulthood: The Theoretical and Conceptual Basis for Natural Mentoring », *Society for the Study of Emerging Adulthood and SAGE Publications*, vol. 1/1, <https://doi.org/10.1177%2F2167696812467780>. [1]

- New Zealand (2020), *Designing a procurement process to create opportunities for Māori providers and identify a partner*, <https://www.procurement.govt.nz/broader-outcomes/creating-opportunities-case-study/> (consulté le 25 septembre 2020). [36]
- New Zealand (2019), *Have Your Say: Summary Report NATIONAL ENGAGEMENT ON TAMARIKI TŪ, TAMARIKI ORA: NEW ZEALAND'S FIRST CHILD AND YOUTH WELLBEING STRATEGY Contents page*. [22]
- OCDE (2020), *COVID-19: Protecting people and societies*, <https://www.oecd.org/coronavirus/en/>. [4]
- OCDE (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [25]
- OCDE (2020), *Public procurement*, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/> (consulté le 24 septembre 2020). [34]
- OCDE (2020), *Unemployment Rates, OECD - Updated: September 2020 - OECD*, <https://www.oecd.org/newsroom/unemployment-rates-oecd-update-september-2020.htm> (consulté le 19 septembre 2020). [8]
- OCDE (2020), « Youth-and-COVID-19-Response-Recovery-and-Resilience », OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134356-ud5kox3g26&title=Youth-and-COVID-19-Response-Recovery-and-Resilience. [9]
- OCDE (2019), *Draft Policy Framework on Sound Public Governance*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/gov/draft-policy-framework-on-sound-public-governance.pdf> (consulté le 24 juillet 2020). [11]
- OCDE (2019), *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/f8d7880d-en>. [5]
- OCDE (2019), *Fast Forward to Gender Equality: Mainstreaming, Implementation and Leadership*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa5-en>. [7]
- OCDE (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [24]
- OCDE (2019), *Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/pcsd/recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development-eng.pdf>. [16]
- OCDE (2018), *Youth Stocktaking Report*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>. [10]
- OCDE (2017), *Recommendation of the Council on Open Government, OECD/LEGAL/0438*, OECD Publishing, Paris, <http://legalinstruments.oecd.org>. [14]
- OCDE (2017), *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en>. [6]
- OCDE (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [20]

- OCDE (2016), *Society at a Glance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/19991290>. [3]
- OCDE (2015), *2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en>. [15]
- OCDE (2015), *OECD RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON PUBLIC PROCUREMENT*. [35]
- OCDE (2015), *The OECD Policy Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>. [12]
- OCDE (2014), *Centre Stage, Driving Better Policies from the Centre of Government*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf>. [19]
- OCDE (2014), *Centre Stage, Driving Better Policies from the Centre of Government*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf>. [23]
- OCDE (2013), *OECD Action Plan for Youth*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/els/emp/Youth-Action-Plan.pdf>. [2]
- OCDE (2013), *Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government*, <https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>. [27]
- OCDE (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>. [31]
- Republic of Estonia (2020), *Youth Field Development Plan for 2014-2020*, https://www.hm.ee/sites/default/files/nak_eng.pdf (consulté le 24 septembre 2020). [17]
- UNICEF (2016), *Age Matters!*, https://agemattersnow.org/downloads/YPL_Age_Matters_Final_Report_Oct2016.pdf (consulté le 24 juillet 2020). [30]

Notes

¹ C'est le Bureau du Conseil privé qui a répondu à l'enquête de l'OCDE en octobre 2019. En novembre 2019, le Canada a créé un nouveau ministère de la Diversité, de l'Inclusion et de la Jeunesse. Le rapport se base sur l'organisation institutionnelle en vigueur au moment de la réponse.

² Au moment de la rédaction du rapport, la candidature du Costa Rica était en cours de discussion dans le cadre du processus d'adhésion à l'OCDE. Le Costa Rica n'est ainsi pas comptabilisé comme pays membre dans la présentation des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse exposée dans ce rapport. Le Costa Rica est officiellement devenu le 38^{ème} Membre de l'OCDE le 25 mai 2021.

³ Pour les pays non membres, les répondants sont les instances chargées de la jeunesse en Argentine, en Bulgarie, au Brésil, au Costa Rica, au Pérou, en Roumanie et en Ukraine.

⁴ Au moment de la rédaction du rapport, la candidature du Costa Rica était en cours de discussion dans le cadre du processus d'adhésion à l'OCDE. Le Costa Rica n'est ainsi pas comptabilisé comme pays membre dans la présentation des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse exposée dans ce rapport. Le Costa Rica est officiellement devenu le 38^{ème} Membre de l'OCDE le 25 mai 2021.

⁵ La Déclaration de Lisbonne de 1998, l'engagement de Bakou en faveur des politiques de jeunesse de 2014, la Déclaration Lisbonne+21 de 2019 sur les politiques et programmes en faveur de la jeunesse ainsi que les lignes directrices et les outils pratiques élaborés par le Conseil de l'Europe et le Forum européen de la jeunesse.

⁶ Le centre du gouvernement est « l'organe du groupe d'organismes qui fournissent un soutien et des conseils directement au chef du gouvernement et au cabinet, ou au Cabinet. » Le centre du gouvernement a pour mandat « d'assurer la cohérence et la prudence des décisions gouvernementales et de promouvoir des politiques fondées sur des données probantes, stratégiques et cohérentes » (OCDE, 2013).

⁷ Idem note 4.

⁸ Idem note 4.

⁹ Il était demandé aux répondants d'évaluer leurs priorités en matière de prestation de politiques et de services publics qui répondent aux besoins des jeunes sur une échelle de 1 à 5 (c.-à-d. 1 = pas du tout prioritaire, 2 = légèrement prioritaire, 3 = plutôt prioritaire, 4 = modérément prioritaire, 5 = absolument prioritaire). Les niveaux de priorité sont calculés dès lors que les répondants leur donnent une note de 4 ou 5.

¹⁰ Les résultats font référence à la part du budget de l'administration centrale spécifiquement consacrée aux affaires de la jeunesse (c'est-à-dire par opposition à d'autres domaines d'action) dans quatre ministères responsables du portefeuille de la jeunesse dans les pays membres de l'OCDE pour les exercices 2015-2019.

¹¹ Idem note 4.

¹² Idem note 4.

3. Les jeunes et les institutions publiques : l'union fait la force

Ce chapitre porte sur le rôle de la gouvernance dans le renforcement de la relation entre les jeunes et les institutions publiques. Après une détérioration générale au lendemain de la crise financière de 2007-2008, la confiance dans les institutions publiques, la représentation dans les sphères décisionnelles et l'efficacité politique restent faibles chez les jeunes. Pour autant, ceux-ci font entendre leur voix dans le débat public par des formes de participation non institutionnalisées. Il reste essentiel de rétablir leur confiance et de les associer davantage à la prise de décision afin de garantir la résilience, l'efficacité et la légitimité à long terme des institutions publiques, tout en mettant en place des politiques publiques mieux adaptées pour faire face aux chocs et transformations d'ampleur mondiale.

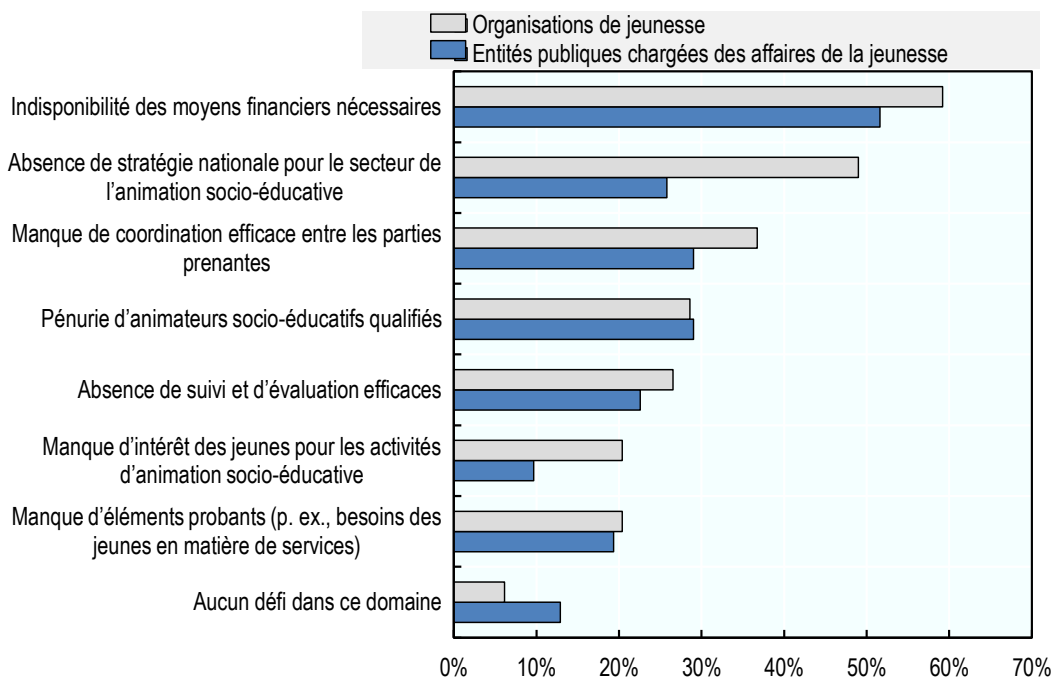
Bâtir une relation solide pour assurer la résilience et l'efficacité politique

En 2019, moins de la moitié des jeunes ont exprimé leur confiance à l'égard de leur gouvernement national dans les pays de l'OCDE (45,6 % en moyenne)¹. Par ailleurs, les jeunes sont moins enclins à adhérer à un parti politique et à participer aux élections que leurs aînés : dans les pays de l'OCDE, ils sont en moyenne 68 % à se rendre aux urnes, contre 85 % des personnes âgées de 54 ans ou plus (OCDE, 2020, p. 188^[1]). La représentation des jeunes au sein des institutions publiques reste aussi limitée, puisque l'écart moyen est de 12 points de pourcentage entre la part de parlementaires des chambres basses âgés de moins de 40 ans (22 %) et la part des 20-39 ans dans la population âgée de plus de 20 ans (34 %)². D'après les réponses fournies par les ministères chargés des affaires de la jeunesse des pays de l'OCDE, 26 % seulement de leur personnel a moins de 34 ans en moyenne³. Néanmoins, les jeunes font preuve d'initiative dans la sphère publique. Des campagnes par Internet de sensibilisation à la lutte contre les violences faites aux femmes aux mouvements sociaux de lutte contre les inégalités, la discrimination raciale et le changement climatique, les voies non institutionnalisées auxquelles les jeunes recourent pour participer activement au débat public sont multiples.

Dans plus de la moitié des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, les jeunes ont moins tendance que les personnes plus âgées à estimer avoir voix au chapitre concernant l'action publique (Graphique 3.1). Or, une efficacité politique limitée des citoyens peut inciter au ralliement aux « mouvements populistes ». En fait, les études menées dans les pays européens montrent que les partis populistes semblent attirer particulièrement les votes des jeunes (Foa et Mounk, 2019^[2]) : la désinformation véhiculée par les médias sociaux et les applications de messagerie instantanée pourrait accentuer la vulnérabilité des jeunes face au populisme. Dans la mesure où ces partis amplifient les griefs à l'égard des institutions, leur attrait auprès des jeunes pourrait contribuer à la détérioration des institutions démocratiques libérales à long terme.

Graphique 3.1. Dans 18 pays de l'OCDE, les jeunes ont un sentiment d'efficacité politique moindre par rapport à leurs aînés

L'efficacité politique est mesurée en fonction du ressenti des personnes sur l'influence qu'elles ont sur l'action publique. La ligne rouge indique le point où les jeunes citoyens et les moins jeunes d'un même pays estiment avoir autant d'influence. Au-dessus de la ligne, les jeunes ont davantage l'impression d'avoir une influence que leurs concitoyens plus âgés, et vice versa.



Remarque : le terme « jeunes » désigne ici les personnes âgées de 16 à 24 ans ; l'expression « personnes plus âgées » renvoie aux citoyens âgés de 25 à 44 ans.

Source : OCDE (2020), Comment va la vie ? 2020 : Mesurer le bien-être, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ab72c502-fr>.

Les politiques publiques ne peuvent être réellement efficaces que si elles sont respectées. Par exemple, les mesures prises par les États en réponse à la crise du COVID-19 pour atténuer l'impact de la pandémie sur la vie de leurs citoyens ont radicalement modifié leur quotidien et leur comportement. Lorsque les citoyens font confiance aux institutions de l'État, ils ont tendance à se conformer volontairement aux règles dans une plus large mesure (Murphy, 2004^[31]). Pour ces motifs, il est essentiel de favoriser cette confiance, tout en renforçant la relation entre les jeunes et les institutions publiques pour mieux préparer les sociétés et garantir leur résilience face aux chocs futurs.

Cette relation entre jeunes et institutions publiques doit en outre être solide, afin d'assurer l'adhésion aux réformes structurelles, mais aussi l'acceptation de sacrifices à court terme pour en tirer des bénéfices à long terme, moins tangibles (OCDE, 2013^[41]). Cela est d'autant plus crucial que les jeunes sont susceptibles de subir la plupart des effets à long terme des décisions prises aujourd'hui. Ainsi, un cycle politique plus long permet aux pouvoirs publics de mettre plus facilement en phase les mesures destinées à remédier aux effets socio-économiques de la crise du COVID-19 avec des actions tangibles visant à investir dans la jeunesse et les générations futures (Chapitre 4). La crise du COVID-19 met les pays à rude épreuve, mais elle leur offre également une occasion de réajuster la relation entre les jeunes et les institutions publiques. Ce chapitre :

1. analyse les tendances relatives à la confiance des jeunes dans le gouvernement, les modes de participation politique non institutionnalisés et institutionnalisés qu'ils utilisent et leur représentation au sein des administrations et institutions publiques ;
2. examine les défis et obstacles en matière de gouvernance qui entravent la relation des jeunes avec les institutions publiques et les solutions qui s'offrent aux pouvoirs publics pour les surmonter ;
3. met en évidence le rôle que tiennent l'animation socio-éducative et le volontariat des jeunes dans la résilience des sociétés, et la manière dont les États peuvent renforcer ces deux domaines au moyen de programmes et de ressources appropriés.

En nos institutions, nous avons (moins) foi

Un coup d'œil sur une décennie d'érosion de confiance

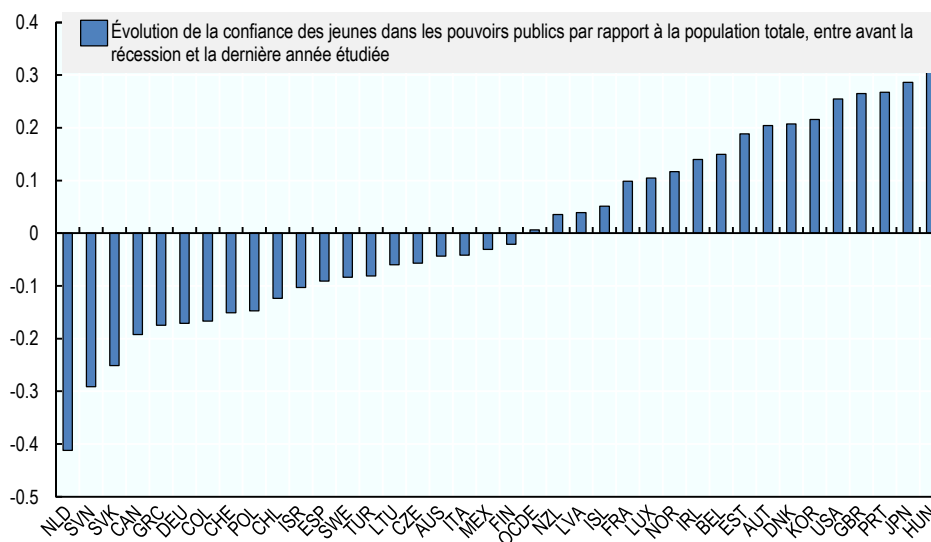
Au premier plan des discussions politiques depuis la crise financière de 2007-2008 et la récession qui l'a suivie, l'érosion de la confiance des citoyens dans les institutions publiques est le résultat des disparités de revenus, de l'inégalité des chances, du chômage, de la précarité de l'emploi, de l'absence de croissance économique, du sentiment de corruption et des défis d'ampleur mondiale (OCDE, 2017^[5]). Les jeunes, qui ont été les plus sévèrement touchés par les effets négatifs de cette crise (Chapitre 1), ont particulièrement perdu confiance. Par exemple, la confiance dans le gouvernement a diminué de 5 % entre 2007 et 2012 sur l'ensemble de la population des pays de l'OCDE (OCDE, 2013, p. 26^[4]). Au cours de la même période, dans les pays les plus frappés par la crise, la confiance des jeunes dans leur gouvernement s'est particulièrement effritée : elle a baissé respectivement de 25 %, 19 % et 15 points de pourcentage en Grèce (2007-2012), en Espagne (2006-2012) et au Portugal (2006-2012)⁴.

En 2019, seulement 45 % de la population en moyenne avait exprimé sa confiance à l'égard du gouvernement national, ce qui constitue une légère progression par rapport aux 40 % enregistrés entre 2010 et 2012 au lendemain de la crise financière (OCDE, 2020^[1]). De même, pour la période 2018-2019, seuls 46 % des 15 à 29 ans des pays de l'OCDE se sont déclarés confiants dans leur gouvernement⁵. Enfin, dans plus de la moitié des pays de l'OCDE (20 sur 37), la confiance que les jeunes accordent à leur gouvernement, par rapport à l'ensemble de la population, s'est dégradée depuis 2006 (Graphique 3.2).

L'analyse réalisée par l'OCDE révèle que, parmi les caractéristiques individuelles, l'incertitude économique et sociale est un facteur prédictif majeur d'une faible confiance (OCDE, 2017^[5]). Cette incertitude, généralement plus fréquente chez les jeunes lors de leur transition vers l'autonomie (Chapitre 2), a été amplifiée par la crise de 2007-2008, en particulier lors de leur arrivée sur le marché du travail (France, 2016^[6]). En tirant les leçons des expériences passées, les États doivent s'efforcer d'atténuer les impacts et les incertitudes que la crise du COVID-19 fait peser sur les jeunes, et de regagner leur confiance (OCDE, 2020^[7]).

Graphique 3.2. Dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, les jeunes font moins confiance à l'État qu'avant la crise financière de 2007-2008 (par rapport à l'ensemble de la population)

Évolution de la confiance des jeunes à l'égard de l'État par rapport à la population totale, entre 2006-2007 et la dernière année pour laquelle des données sont disponibles.



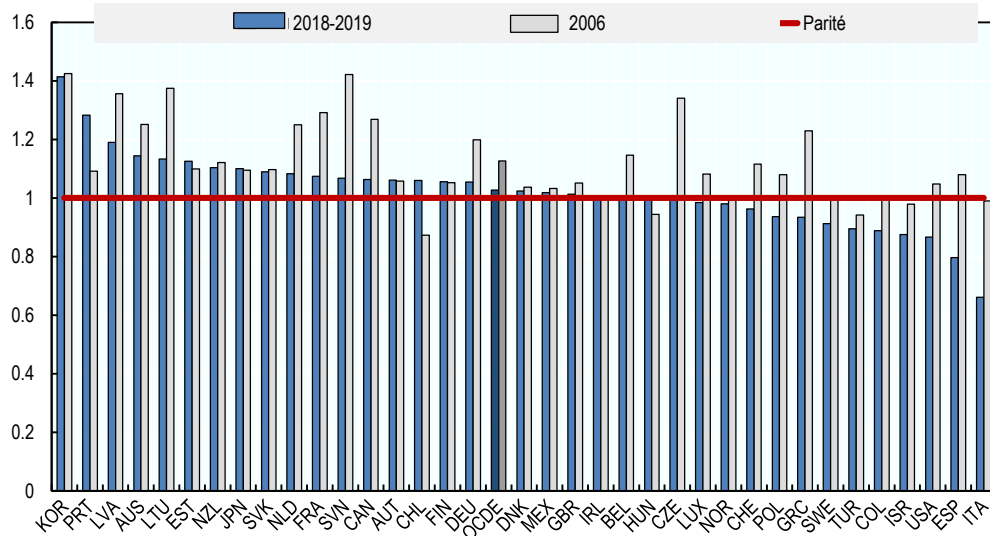
Remarque : le terme « jeunes » désigne ici les personnes âgées de 16 à 24 ans.

Source : calculs réalisés par l'OCDE à partir de l'enquête Gallup World Poll (base de données).

La perte de confiance des jeunes concerne le gouvernement de leur pays et également les institutions publiques au sens large, ce qui suscite des inquiétudes quant à la légitimité des institutions démocratiques fondamentales. Ainsi, dans 16 pays de l'OCDE, moins de la moitié de la population totale (44 %) déclarait en 2018 faire confiance à son parlement national⁶. Quant au système judiciaire, 56 % des jeunes (et 55 % de l'ensemble de la population) en moyenne lui ont témoigné sa confiance en 2018-2019 dans 36 pays de l'OCDE⁷. Avant la crise financière de 2007-2008, sa cote de confiance auprès des jeunes était plus élevée qu'auprès de l'ensemble de la population dans 30 pays de l'OCDE. Les dernières données (2018-2019) montrent que ce n'est plus le cas que dans 21 pays de l'OCDE et que, globalement, le niveau relatif de confiance manifesté par les jeunes vis-à-vis du système judiciaire a diminué dans 29 pays de l'OCDE (Graphique 3.3). Malgré les tendances négatives, la confiance des jeunes à l'égard du système judiciaire et leur accès à celui-ci restent souvent négligées : seuls 25 % des pays ayant répondu aux enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse ont intégré des objectifs et des actions en matière de justice dans leurs stratégies nationales pour la jeunesse (Chapitre 2).

Graphique 3.3. Dans 21 pays de l'OCDE, les jeunes font plus confiance au système judiciaire que l'ensemble de la population, mais cette confiance a baissé (comparativement) dans 29 pays de l'OCDE depuis 2007

Le graphique, ci-dessous, montre le rapport entre les parts des jeunes et de la population totale qui ont confiance dans le système judiciaire, en 2018-2019 (barres bleues) et en 2006-2007 (barres grises). La ligne rouge indique le niveau où les jeunes et la population totale ont le même niveau de confiance envers le système judiciaire de leur pays. Au-dessus de cette ligne, le degré de confiance des jeunes est supérieur à celui de la population totale, et inversement.



Remarque : le terme « jeunes » désigne ici les personnes âgées de 16 à 24 ans. Les données ventilées par âge selon l'année ne sont pas disponibles pour l'Islande. Pour le Luxembourg, les données sont celles de 2010.

Source : calculs réalisés par l'OCDE à partir de l'enquête Gallup World Poll (base de données).

Restaurer la confiance des jeunes dans l'État

La confiance à l'égard des institutions publiques est un concept complexe, qui dépend de divers facteurs. Elle suppose un système démocratique qui fonctionne (niveau supérieur ou « macro »), une action publique qui produit des résultats (niveau intermédiaire ou « méso ») et la capacité des pouvoirs publics à assurer aux citoyens des prestations de services publics de qualité (niveau inférieur ou « micro ») (Bouckaert, 2012^[8]). La perception des citoyens sur le niveau de corruption du système politique peut également miner de manière significative leur confiance dans les institutions publiques (Rothstein, 2011^[9]). L'analyse réalisée par l'OCDE (OCDE, 2017^[5]) indique que les gouvernements peuvent favoriser la confiance de la population grâce à des politiques et services publics de haute qualité, adaptés à leurs attentes, fiables et guidés par les principes d'intégrité, d'ouverture et d'équité (Tableau 3.1).

Tableau 3.1. Cadre de l'OCDE sur la confiance : définir la confiance des citoyens dans les institutions publiques

Composante de la confiance	Mandat des pouvoirs publics	Déterminants de la confiance	Dimension de l'action politique
Compétence: capacité de l'administration à assurer aux citoyens les services dont ils ont besoin, avec le niveau de qualité qu'ils attendent.	Fournir des services publics	Accès aux services publics, quelles que soient les conditions socioéconomiques ; prestations de services publics rapides et de qualité ; prestations garantissant un traitement respectueux des citoyens, notamment dans les réponses fournies à leurs commentaires	Réactivité
	Anticiper le changement, protéger les citoyens	Anticipation et analyse adéquate de l'évolution des besoins et difficultés des citoyens ; comportement cohérent et fiable ; réponse efficace aux incertitudes sociales, économiques et politiques	Fiabilité
Valeurs : éléments et principes qui éclairent et guident l'action publique	Faire un usage éthique du pouvoir et des ressources publiques	Normes de conduite élevées ; détermination à lutter contre la corruption ; redevabilité	Intégrité
	Informar, consulter et écouter les citoyens	Possibilité d'être informés sur l'action publique et de la comprendre ; possibilités de participation des citoyens débouchant sur des résultats tangibles	Ouverture
	Améliorer les conditions socio-économiques pour tous	Recherche du progrès socio-économique pour la société dans son ensemble ; traitement cohérent des citoyens et des entreprises (priorité aux intérêts de la collectivité)	Équité

Source: OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance can Help Rebuild Public Trust*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>.

Au niveau macro, dans 16 pays de l'OCDE, 14 % des personnes de moins de 29 ans éprouvaient une désillusion à l'égard de la démocratie en 2010-2014 (c'est-à-dire qu'ils la considéraient comme « une mauvaise façon de gouverner »). En comparaison, seulement 9 % des plus de 50 ans partageaient la même opinion⁸. Au niveau méso, les jeunes s'inquiètent de la vision à court terme de l'action publique, qui ne s'attaque pas aux défis durables tels que le changement climatique et les inégalités sociales (Chapitre 4). Au niveau micro, il semble que certains services publics du quotidien ne répondent pas aux difficultés auxquels sont confrontés les jeunes au moment de leur entrée dans la vie active comme rechercher un logement abordable et dans d'autres domaines. En effet, les données issues des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse mettent en évidence l'insatisfaction générale des organisations de jeunesse interrogées sur les niveaux de prestations des administrations dans différents domaines des services publics, en particulier le logement, l'emploi, l'aide aux familles et la justice (Chapitre 2). Des recherches plus poussées seraient nécessaires afin de recueillir et d'analyser des données sur la confiance des citoyens et ses déterminants parmi différents groupes de population : l'OCDE étudie cet aspect dans ses travaux sur la mesure de la confiance dans le gouvernement⁹.

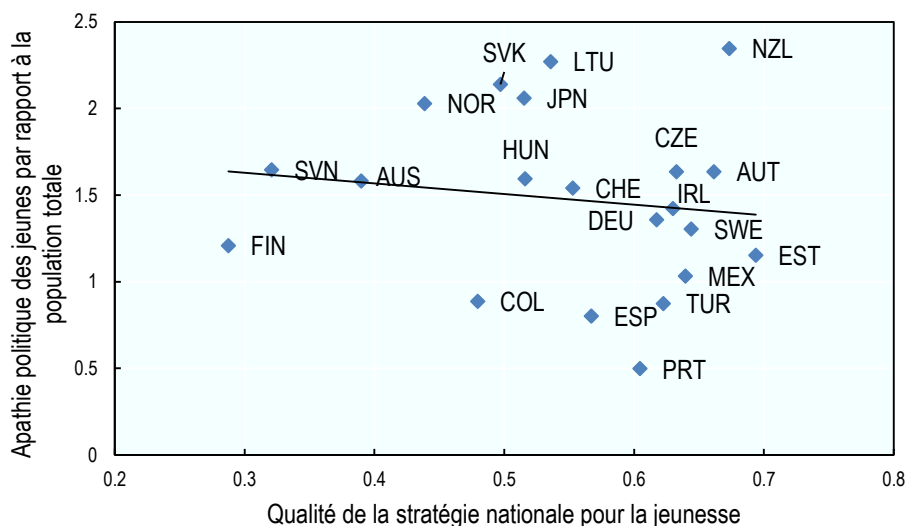
Ce chapitre a examiné le rôle joué par les stratégies nationales pour la jeunesse (SNJ) pour faciliter la transition des jeunes vers une vie autonome. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ces stratégies aident également les responsables publics à renforcer les relations entre les jeunes et les institutions publiques. Ainsi, 88 % des SNJ visent à associer les jeunes au processus de prise de décision (88 % pour les pays membres de l'OCDE ; 6 sur 7 pour les pays non-membres)¹⁰. À titre d'exemple, la SNJ de la République tchèque (2014-2020) comprend des objectifs stratégiques visant à encourager la participation active des

enfants à la prise de décision, et pour qu'ils gagnent en influence sur la vie sociale et démocratique du pays¹¹. Une grande majorité des SNJ (81 %) prévoient l'intégration des questions touchant spécifiquement les jeunes dans tous les domaines pertinents de l'action politique ou des services publics (84 % pour les pays de l'OCDE ; 5 sur 7 pour les pays non membres)¹². Toutefois, seules quatre SNJ sur dix comportent des engagements relatifs au renforcement de la représentation des jeunes dans les institutions publiques (40 % pour les pays de l'OCDE ; 2 sur 7 pour les pays non-membres)¹³. Par exemple, la SNJ de la Slovaquie (2013-2022) inclut des objectifs et des indicateurs mesurables sur la participation des jeunes en tant qu'électeurs et candidats aux élections, ainsi que sur leur représentation au sein des institutions, tant au niveau local que national.

Le Graphique 3.4 suggère l'existence d'une corrélation entre la qualité d'une stratégie nationale pour la jeunesse¹⁴ et un intérêt accru de la jeunesse pour la politique. En d'autres termes, dans les pays ayant adopté une SNJ fondée sur les principes de bonne gouvernance (Chapitre 2), les jeunes se disent en général plus souvent intéressés par la politique que l'ensemble de la population. Bien que la relation soit statistiquement imprécise, elle explique la nécessité de mesures déterminantes. En outre, dans tous les pays sauf la Colombie, l'Espagne, le Portugal et la Turquie, les jeunes manifestent une plus grande apathie politique que l'ensemble de la population.

Graphique 3.4. Lorsque la stratégie nationale pour la jeunesse est fondée sur les principes de bonne gouvernance, l'apathie politique des jeunes est généralement plus faible

L'axe horizontal représente la qualité de la stratégie nationale pour la jeunesse, cette mesure étant basée sur les données des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse. L'axe vertical représente, quant à lui, la part des jeunes, par rapport à l'ensemble de la population, qui déclarent « ne pas s'intéresser du tout » à la politique (2018 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles) : la valeur « 1 » correspond à un désintérêt identique chez les jeunes et dans l'ensemble de la population.



Remarque : coefficient de corrélation : -0,14 ; valeur p : 0,54 ; le terme « jeunes » désigne ici les personnes âgées de 15 à 29 ans.

Source : calculs réalisés par l'OCDE d'après les enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse ; calculs réalisés par l'OCDE d'après OCDE (2019), *Panorama de la société 2019 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en.

Bâtir un cadre favorable sur de nouvelles assises

Protéger l'espace civique dans lequel évoluent les jeunes : telle est la première étape pour établir une relation solide entre eux et les institutions publiques. Cet espace civique est régi par les institutions, les lois, la réglementation et les règles qui influencent les libertés et les droits civils et politiques fondamentaux des jeunes, entre autres le droit d'accès à l'information, les libertés de parole et d'expression, les droits d'association et de réunion, à la vie privée et à la non-discrimination, la liberté de la presse, ainsi que les règlements relatifs à l'Internet ouvert et à la protection des données. L'analyse réalisée par l'OCDE montre qu'il existe encore des variations importantes entre les pays de l'OCDE en ce qui concerne les droits politiques et les libertés civiles (OCDE, 2018_[10]).

Au-delà des droits fondamentaux, d'autres cadres juridiques et politiques peuvent favoriser l'inclusion des jeunes dans la sphère publique, en particulier les politiques mises en place, d'une part, pour lutter contre le discours de haine et l'incitation à la violence et, d'autre part, pour garantir l'accès des jeunes à la justice. Il convient également d'envisager des lois, des politiques publiques et des mécanismes de financement visant à préserver et élargir l'espace dédié aux organisations de la société civile, notamment aux organisations de jeunesse, et ainsi favoriser leur dynamisme.

Pour que les cadres juridiques soient efficaces, il est essentiel qu'ils soient mis en œuvre et contrôlés de façon rigoureuse, et que les infractions soient sanctionnées : toutes les institutions de l'État ont un rôle à jouer. Comme indiqué dans la Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert (OCDE, 2017_[11]), les gouvernements devraient « explorer la possibilité d'un passage du concept de gouvernement ouvert à celui d'État ouvert ». Bâtir un État ouvert exige que les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, les institutions publiques indépendantes ainsi que tous les niveaux d'administration « collaborent (...) afin de promouvoir la transparence, l'intégrité, la redevabilité et la participation des parties prenantes, au service de la démocratie et de la croissance inclusive » (OCDE, 2017_[11]).

Dans un État ouvert, les médiateurs pour l'enfance et la jeunesse remplissent une fonction importante en tant qu'institutions de contrôle indépendantes pour protéger et promouvoir les droits des enfants et des jeunes. Les éléments probants dont dispose l'OCDE montrent que 19 de ses pays membres se sont dotés d'un médiateur pour la jeunesse au niveau régional ou national ou fédéral et que 11 d'entre eux ont créé, au sein du bureau national du médiateur, une unité affectée aux affaires de la jeunesse ou ont ajouté cette responsabilité à son mandat (OCDE, 2018_[10]). Les compétences de ces médiateurs varient considérablement d'un pays à l'autre : elles vont de l'assistance téléphonique anonyme aux conseils stratégiques, en passant par la médiation et les enquêtes approfondies menées de façon indépendante. Pour ce qui est de la supervision de l'action publique en matière de jeunesse, le rôle des médiateurs reste inexploité car aucun pays de l'OCDE ne collabore avec ces institutions pour le suivi et l'évaluation des stratégies nationales pour la jeunesse (Chapitre 2).

L'activisme chez les jeunes : l'expression de leur volonté d'agir et un appel à l'action adressé aux États

Si les jeunes démontrent leur volonté et capacité à agir politiquement, leur choix se porte de plus en plus sur des formes non institutionnalisées de participation politique, notamment l'activisme sur Internet, la mobilisation thématique, les manifestations, la consommation responsable et la signature de pétitions (Marien, Hooghe et Quintelier, 2010_[12]). En 2018, 23 % des personnes âgées de 15 à 29 ans interrogées dans 22 pays de l'OCDE dans le cadre de l'Enquête sociale européenne ont déclaré avoir partagé ou mis en ligne des informations ayant trait à la politique au cours des 12 mois précédents, contre 15 % des 30 ans et plus¹⁵. Les jeunes ont été à l'origine de la prise de parole sur les médias sociaux et d'autres canaux de communication en ligne autour des questions des inégalités et de la discrimination (liée au sexe ou à la race / l'origine ethnique, notamment), du changement climatique, de la liberté d'expression sur

Internet et de la violence ethnique – une mobilisation qui a eu d'importantes répercussions sur les débats publics ainsi que sur les programmes politiques nationaux et internationaux.

Les données disponibles suggèrent que les jeunes sont plus susceptibles de prendre part à des manifestations publiques que leurs concitoyens plus âgés : en 2018, 10 % des personnes interrogées âgées de 15 à 29 ans de 22 pays de l'OCDE ont déclaré avoir assisté à des manifestations au cours des 12 mois précédents, contre 7 % des 30 ans et plus¹⁶. Dans cette même classe d'âge, la participation aux manifestations publiques a atteint 26 % en Espagne, 18 % en Norvège et 16 % en France¹⁷. Par le passé, les jeunes se sont particulièrement mobilisés en période de crise. Sloam (2014^[13]) illustre la manière dont ils se sont « engagés activement » au lendemain de la récession financière de 2007-2008, par une « action en réseau numérique » menée sur des plateformes numériques.

Selon les données tirées des enquêtes d'ORB Media, les jeunes sont entre 9 et 17 % plus susceptibles d'opter pour une activité politique informelle que les plus de 40 ans : au début des années 2000, ils étaient à peine 3 % plus nombreux que leurs aînés à être disposés à manifester¹⁸. En outre, auparavant, les jeunes qui s'intéressaient à la politique et qui participaient à des manifestations étaient également plus enclins à voter : 15 % des jeunes ayant répondu aux enquêtes d'ORB Media se sont rendus aux urnes et ont assisté à des manifestations dans les années 2000. Ce n'est plus le cas : seuls 7 % des jeunes interrogés en 2017 ont à la fois voté et participé à des manifestations¹⁹.

Les raisons qui expliquent la préférence des jeunes pour les canaux non institutionnalisés sont en réalité multiples. D'après les résultats des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse, 79 % des organisations de jeunesse interrogées dans les pays de l'OCDE estiment que la participation des jeunes aux élections est entravée par leurs doutes de voir leur vote produire un changement positif, tandis que 75 % d'entre elles déplorent la piètre prise en compte de la question de la jeunesse dans les programmes des partis politiques. Ehsan (2018^[14]) constate qu'il existe une forte relation entre le fait de s'identifier à un « parti mineur »²⁰ et le recours à des modes non institutionnels de participation politique chez la jeunesse britannique. Il est donc possible que les jeunes privilégient ce type de participation non institutionnalisée, plutôt que le modèle institutionnalisé, en raison de son fort impact : les technologies numériques pourraient également y contribuer en garantissant l'accès à ces formes de participation à des coûts de transaction limités.

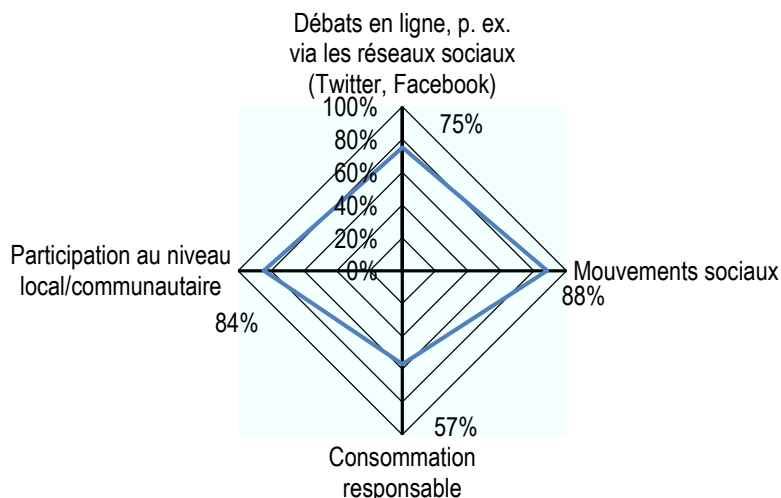
La mobilisation mondiale des élèves et des étudiants lors de manifestations exhortant les États à agir sur le changement climatique en est un exemple marquant. Avec 13 millions de personnes²¹ réunies sous sa bannière, le mouvement social « Fridays For Future » a été un élément déclencheur essentiel pour réinscrire le changement climatique au rang des priorités des programmes politiques et des plans de réforme nationaux. Le gouvernement danois a ainsi soutenu la création d'un Conseil de la jeunesse pour le climat, qui conseille le ministère de l'Environnement dans les domaines du changement climatique, de la protection de l'environnement, de l'agriculture et de la production alimentaire. Au niveau international, la Commission européenne a présenté en décembre 2019, le Pacte vert pour l'Europe. Les principaux objectifs de cette stratégie sont de parvenir à des émissions nettes de gaz à effet de serre nulles à l'horizon 2050, de dissocier la croissance économique de l'utilisation des ressources pour une production et consommation plus durables (European Commission, 2019^[15]).

La place que tiennent les formes de participation non institutionnalisées, comme les débats en ligne, les pétitions et les mouvements sociaux, est déjà importante aujourd'hui. Elle le deviendra probablement plus encore à l'avenir, comme le pensent la grande majorité des organisations de jeunesse (Graphique 3.5). Cette dynamique met en évidence un important changement de paradigme dans l'expression et l'exercice des devoirs civiques et l'implication des jeunes dans la vie publique aux niveaux mondial, national, local et communautaire. Elle appelle, en conséquence, les pouvoirs publics à adapter les modèles et espaces participatifs existants et à en adopter de nouveaux.

Graphique 3.5. Les organisations de jeunesse s'attendent à ce que les formes de participation non institutionnalisées gagnent en importance

Le graphique, ci-dessous, montre quatre formes non institutionnalisées de participation politique et, pour chacune d'elles, la proportion d'organisations de jeunesse implantées dans les pays de l'OCDE qui estiment qu'elle sera particulièrement importante au cours des cinq prochaines années.

— Part des organisations de jeunesse de pays de l'OCDE déclarant qu'une de ces formes de participation sera particulièrement importante au cours des cinq prochaines années



Remarque : l'analyse porte sur 51 organisations de jeunesse de pays de l'OCDE. La part des organisations de jeunesse qui déclarent que ces formes de participation seront « particulièrement importantes » dans les cinq années à venir regroupent celles ayant indiqué comme réponse « extrêmement importantes » (note de 5 sur 5) ou « moyennement importantes » (note de 4 sur 5).

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Si les modes de participation non institutionnalisés mobilisent les jeunes autour de thèmes sociétaux et politiques spécifiques, ils présentent également des limites. Les principales préoccupations concernent la transparence, la redevabilité et l'inégalité d'accès dans la société. Par exemple, Marien, Hooghe et Quintelier (2010^[12]) constatent que l'accès aux canaux non institutionnalisés est plus biaisé que l'accès aux modèles institutionnalisés en raison des inégalités en matière d'éducation (il l'est moins lorsqu'on s'intéresse aux dimensions du genre et de l'âge). Ainsi, signer une pétition ou rejoindre un forum Internet peut nécessiter des moyens financiers et technologiques plus importants, et ce qui perpétue, par conséquent, des inégalités socioéconomiques bien ancrées (Norris, 2001^[16]). De même, pour éviter l'exploitation de ses données personnelles, résister à la « tribalisation » favorisée par les technologies numériques et se préserver de l'influence de la désinformation, il faut des compétences cognitives et informatiques approfondies. Enfin, faire des dons ou « acheter équitable » nécessite de l'argent (Stolle, Hooghe et Micheletti, 2005^[17]).

L'évolution des comportements de participation politique chez les jeunes doit conduire les responsables publics à réfléchir aux raisons pour lesquelles ceux-ci se détournent des modèles institutionnalisés, à les repenser et à trouver des solutions pour éliminer ces obstacles. Ils devraient également prendre en compte la contribution de l'activisme non institutionnalisé des jeunes au discours politique et s'efforcer de remédier aux inégalités d'accès de ceux-ci à ces formes de participation (notamment les disparités en matière de compétences numériques, d'accès à l'Internet, et d'éducation formelle et citoyenne).

Afin de réduire la fracture entre les institutions publiques et l'activisme des jeunes, les autorités publiques, à tous les niveaux de l'administration, peuvent adopter des formes innovantes de démocratie délibérative pour prendre en compte la voix des jeunes militants. Au cours des dix dernières années, les

administrations de tous les niveaux ont été de plus en plus nombreuses à adopter des processus délibératifs novateurs, dont les assemblées de citoyens, les jurys et les panels qui rassemblent des groupes de participants choisis au hasard et permettent de prendre leurs réflexions et avis en considération dans la prise de décision par les institutions publiques (OCDE, 2020^[18]).

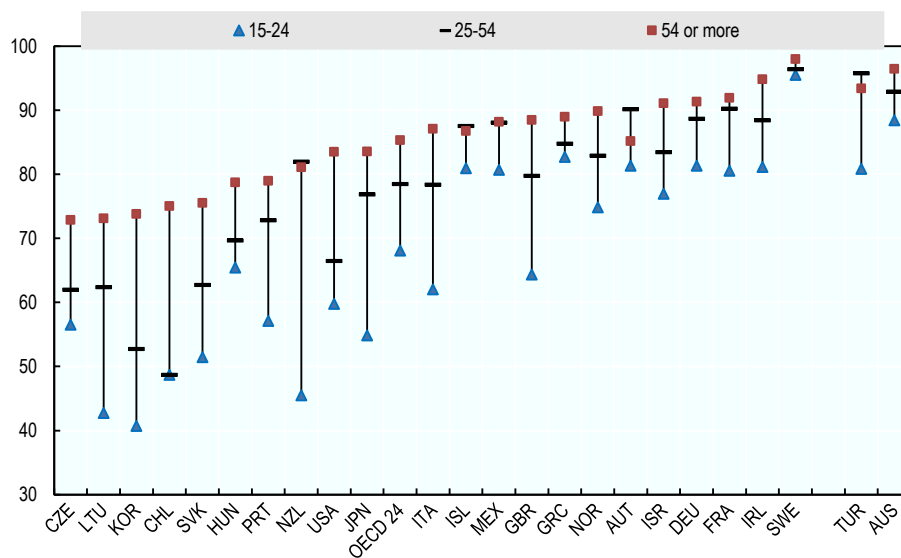
Les jeunes et les urnes

Les jeunes ont tendance à moins voter

Dans les pays de l'OCDE, la participation des jeunes aux élections est généralement moins élevée comparativement à tout autre groupe d'âge de la société (Graphique 3.6) : en moyenne, 68 % des 15 à 24 ans se rendent aux urnes, contre 85 % des plus de 54 ans (OCDE, 2020^[1]). En outre, l'écart de participation entre les jeunes électeurs et les plus âgés est supérieur à 20 points de pourcentage dans dix des pays de l'OCDE présentés dans le Graphique 3.6. En Corée, en Lituanie et en Nouvelle-Zélande, l'écart dépasse 30 points de pourcentage. Or, les jeunes ne constituent pas un groupe uniforme, et les écarts de participation dans les classes d'âge des plus jeunes doivent être analysés en tenant compte de leur sexe, de leur niveau de formation et de celui de leurs parents ainsi que des revenus de ceux-ci, et de leur appartenance ethnique. Plutzer (2002^[19]) constate que la participation électorale des jeunes est influencée positivement par la situation socioéconomique et les références politiques de leurs parents. En ce qui concerne l'appartenance ethnique, des études ont montré que les jeunes issus de groupes minoritaires ayant le droit de vote sont moins enclins à voter (Togeby, 2008^[20]).

Graphique 3.6. Les jeunes ont tendance à moins voter que leurs aînés

Participation électorale autodéclarée par âge, en pourcentage, 2012-2018



Remarque : l'Australie et la Turquie appliquent le vote obligatoire.

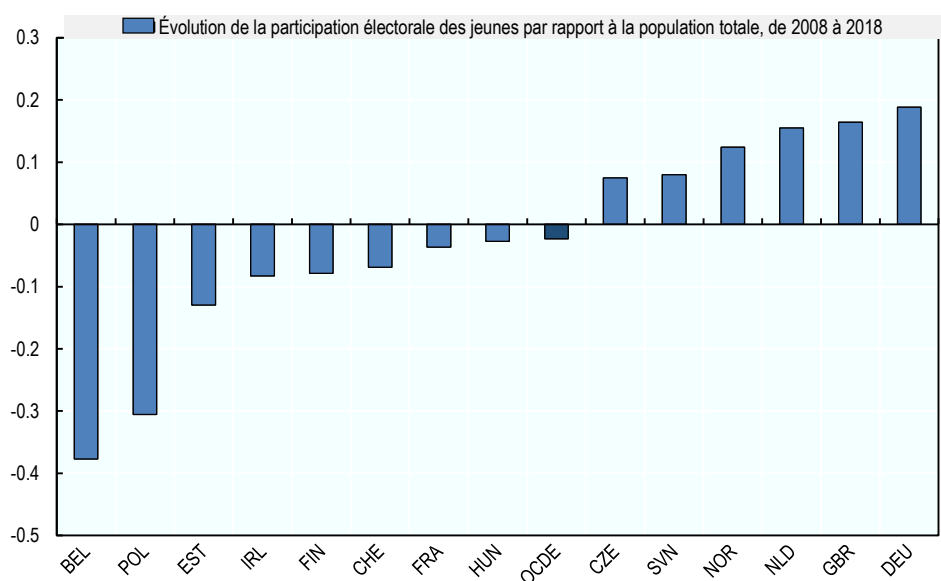
Source : OCDE (2020), Comment va la vie ? 2020 : Mesurer le bien-être, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ab72c502-fr>.

La recherche met en avant les effets du cycle de vie pour expliquer pourquoi les jeunes votent moins aux élections que leurs aînés, en faisant valoir que la participation électorale augmente au sein d'une génération donnée à mesure que ses membres vieillissent (Blais, Gidengil et Nevitte, 2004^[21] ; Wass, 2007^[22]). Une étude danoise souligne que les primo-votants sont plus enclins à se rendre aux urnes que

les jeunes un peu plus âgés (Bhatti, Hansen et Wass, 2012^[23]). En d'autres termes, les taux de participation électorale diminuent avec l'âge dans les premières années qui suivent l'accession au droit de vote, alors qu'ils sont plus élevés pour les citoyens plus âgés. Ces effets du cycle de vie pourraient être liés aux « rôles d'adulte » et à l'idée que les jeunes adultes concentrent probablement leur attention sur la recherche d'un emploi ou la construction d'une famille, de sorte qu'ils reportent à un âge ultérieur d'autres rôles d'adulte, tels que la participation aux élections (Highton et Wolfinger, 2001^[24] ; Goerres, 2007^[25]). Il serait également possible que les citoyens prennent l'habitude de voter avec le temps (Goerres, 2007^[25]). Toutefois, dans près de la moitié des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, l'écart entre les jeunes et les personnes âgées en matière de participation électorale s'est creusé au fil du temps (Graphique 3.7). En d'autres termes, les jeunes d'aujourd'hui ont tendance à moins voter que les jeunes d'hier dans de nombreux pays. Pour redresser ces tendances historiques, une solution serait d'assouplir les conditions requises pour le vote des jeunes. La section suivante explore précisément certaines stratégies à envisager, telles que l'abaissement de l'âge du droit de vote.

Graphique 3.7. Dans 9 des 19 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, les jeunes se rendent moins souvent aux urnes qu'en 2002 (par rapport à l'ensemble de la population)

Évolution de la participation électorale des jeunes par rapport à la population totale, de 2002 à 2018.



Remarque : il s'agit ici de la moyenne des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. Remarque : le terme « jeunes » désigne ici les personnes âgées de 18 à 24 ans.

Source : calculs réalisés par l'OCDE d'après les Enquêtes sociales européennes ESS1-2002 et ESS9-2018.

L'accentuation du décalage entre la participation électorale des jeunes et des personnes plus âgées pourrait également s'expliquer en partie par des effets de cohorte, qui résultent, par exemple, du vécu commun d'événements importants de l'histoire par une génération spécifique ou de caractéristiques socioéconomiques qu'elle partage (Goerres, 2007^[25]). Ainsi, les jeunes d'aujourd'hui pourraient considérer la participation électorale comme un « droit » plutôt qu'un devoir, par rapport à ceux d'hier (Blais, Gidengil et Nevitte, 2004^[21]). En outre, les personnes qui atteignent l'âge de participer à la vie politique à une période d'expansion économique rapide sont susceptibles d'adopter des comportements électoraux différents de celles qui l'atteignent à une époque de récession économique, et ces habitudes se maintiendraient alors se maintenir tout au long de la vie.

Renforcer la participation électorale

Les données disponibles, issues des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse, font apparaître un important décalage entre les défis que les entités chargées de la question des jeunes cherchent à relever pour encourager les jeunes à voter et ceux que leurs organisations considèrent comme prioritaires.

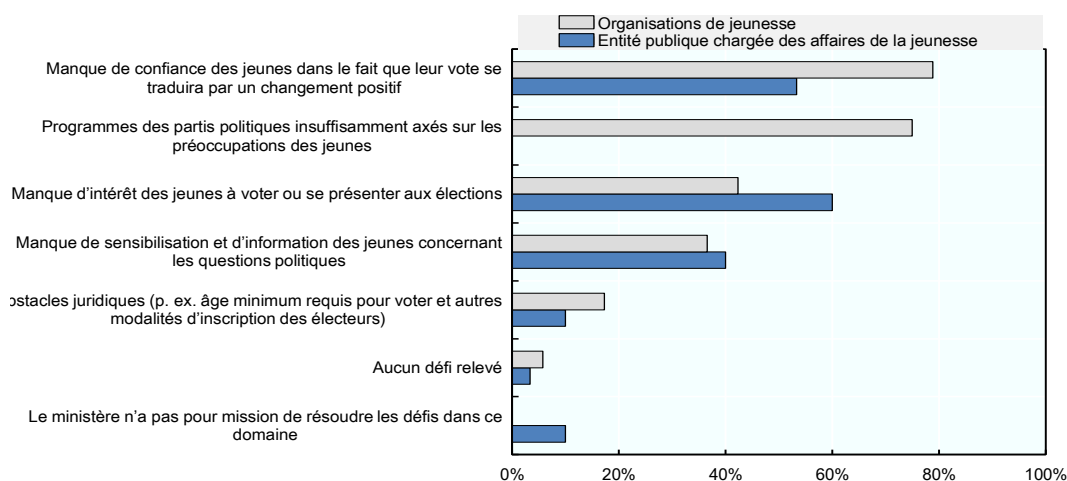
Comme le montre le Graphique 3.8, 60 % des ministères chargés des affaires de la jeunesse de pays de l'OCDE s'efforcent de remédier au manque d'intérêt des jeunes. Le Danemark accorde une attention particulière aux primo-votants, tandis que les efforts entrepris par la France et la Suède visent les jeunes issus de milieux défavorisés. Ainsi, le Danemark a intégré dans ses précédents plans d'action pour un gouvernement ouvert des engagements spécifiques pour encourager la participation électorale des primo-votants²². 10 % des entités chargées des affaires de la jeunesse de pays de l'OCDE qui ont été interrogées indiquent toutefois ne pas avoir pour objectif de résoudre les défis dans ce domaine.

Les organisations de jeunesse citent, de leur côté, massivement le manque de confiance dans les canaux de participation institutionnelle (79 % d'entre elles dans les pays de l'OCDE) et l'absence de priorité accordée à la jeunesse dans les programmes des partis politiques (75 %).

La première étape pour agir sur les causes profondes de la faible participation électorale des jeunes consiste à comprendre les difficultés que celle-ci leur pose. Par exemple, Élections Canada, l'organisme canadien responsable de la conduite des élections, analyse les obstacles auxquels sont confrontés les primo-votants, notamment le manque de connaissances des jeunes en matière de processus électoraux, la difficulté à trouver des informations accessibles, ou encore les problèmes de mobilité et les conditions d'inscription en tant qu'électeur²³.

Graphique 3.8. Les défis et priorités en matière de renforcement de la participation électorale des jeunes ne concordent pas

Pour chaque défi, les barres grises correspondent à la proportion d'organisations de jeunesse au sein des pays de l'OCDE qui le citent comme un obstacle à la participation électorale des jeunes, et les barres bleues, à la part de ministères chargés des affaires de la jeunesse de pays de l'OCDE qui le citent comme une de leurs priorités d'action.



Remarque : d'après les réponses recueillies auprès de 30 entités publiques chargées des affaires de jeunesse de pays de l'OCDE et de 52 organisations de jeunesse de pays de l'OCDE. Les ministères chargés des affaires de la jeunesse n'ont pas été interrogés sur les programmes des partis en tant que domaine prioritaire pour la participation électorale des jeunes.

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Du point de vue de la gouvernance, les règles d'inscription des électeurs, le vote obligatoire, l'âge minimum de vote et l'éducation civique comptent parmi les éléments de nature à influencer la propension des jeunes à voter. Bien qu'ils sortent du cadre de ce rapport, les systèmes électoraux peuvent également encourager (ou décourager) la participation électorale.

Dois-je m'inscrire pour voter ?

En Australie, aux États-Unis, au Mexique et au Royaume-Uni, les citoyens sont tenus de s'inscrire eux-mêmes sur les listes électorales pour pouvoir se rendre aux urnes. Ce préalable introduit une étape supplémentaire entre le fait de ne pas voter et le fait de voter, que l'inscription soit volontaire ou obligatoire. En Allemagne, au Chili, en Corée du Sud, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en Islande, en Israël, en Italie, en Norvège, en République tchèque et en Suède, l'inscription des électeurs est automatique, bien qu'elle passe souvent par la consultation des registres de population nationaux ou locaux. En Allemagne, par exemple, ce système d'inscription automatique se fonde sur les des registres de résidence, de sorte qu'il incombe au citoyen de tenir à jour son lieu de résidence auprès de l'administration locale.

Les modalités d'inscription peuvent s'avérer très compliquées pour les électeurs, en particulier pour les primo-votants puisque ces jeunes, qui se trouvent à une étape charnière de leur vie, sont plus susceptibles de changer de résidence. Les autorités publiques peuvent prendre diverses mesures pour faciliter l'inscription des jeunes sur les listes électorales. Aux États-Unis, par exemple, la procédure a été simplifiée par certains États qui ont commencé à autoriser les jeunes de moins de 18 ans à s'inscrire pour voter, de sorte qu'une fois cet âge atteint, ils seront déjà en règle pour exprimer leurs suffrages. Holbein et Hillygues (2016^[26]) constatent que les États américains qui ont mis en place des règles d'inscription préalable enregistrent une participation électorale plus élevée chez les jeunes, avec une efficacité égale dans tous les sous-groupes socioéconomiques et politiques. Les autorités publiques devraient veiller à ce que les jeunes citoyens aient facilement accès à des informations sur la procédure à suivre pour s'inscrire et voter, notamment par le biais de campagnes d'information et d'inscription menées dans les écoles, les universités et autres lieux de rencontre des jeunes. Il serait également intéressant de mettre à profit les médias sociaux, par exemple, en publiant de manière visible des renseignements fiables et des liens vers des sites électroniques gouvernementaux à l'intention de tous les utilisateurs en âge de voter²⁴.

Le vote obligatoire est actuellement en vigueur et appliqué en Australie, en Belgique, au Luxembourg et en Turquie. Pareil mécanisme demeure attrayant et efficace pour accroître les taux de participation électorale des jeunes et de l'ensemble de la population : l'Australie et la Turquie figurent parmi les pays de l'OCDE qui bénéficient des taux de participation les plus élevés pour tous les groupes de population, comme le montre le Graphique 3.6. Il n'empêche que le vote obligatoire suscite souvent la controverse en raison de considérations théoriques (voter est un droit, mais aussi un devoir civique, par exemple) et pratiques (problème du « parasitisme », atteintes potentielles aux libertés individuelles, etc.).

Pour promouvoir la participation électorale en facilitant l'accès au vote, certains pays, dont les États-Unis, le Royaume-Uni et la Suisse, ont testé le vote électronique. De manière plus systématique, l'Estonie y a eu recours plusieurs fois depuis 2005 lors d'élections locales, nationales et européennes, au cours desquelles les citoyens ont pu voter par Internet (*i-voting* ou *e-voting*). En Estonie, cette méthode a gagné en popularité au fil des ans : lors des élections parlementaires de 2019, 43,8 % des suffrages ont été émis en ligne, contre 3,4 % au moment de celles de 2007²⁵. Cependant, seulement 29,2 % des électeurs en ligne étaient âgés de 18 à 34 ans en 2019, contre 44 % en 2007²⁶. Un certain nombre d'études montrent également que le vote électronique n'a pas eu d'impact positif sur la participation des nouveaux électeurs et des jeunes en Estonie. Ce nouveau système a attiré les anciens électeurs principalement et reproduit les inégalités socioéconomiques en termes d'accès à l'Internet (Bochsler, 2010^[27] ; Vassil et Weber, 2011^[28] ; Wigartz, 2017^[29]). Par conséquent, des mesures visant essentiellement à assurer l'égalité d'accès à l'Internet et aux outils en ligne doivent impérativement être prises pour une transition efficace des services publics et de la vie publique vers le numérique (Chapitre 2).

Ai-je l'âge de voter ?

Le critère d'âge de vote peut être un obstacle à la socialisation politique des jeunes. Selon les données de l'Union Interparlementaire, l'âge minimum pour pouvoir voter aux élections nationales (à la chambre basse du parlement, le cas échéant) est fixé à 18 ans dans tous les pays de l'OCDE, sauf en Autriche et en Grèce où il est respectivement de 16 et 17 ans (et de 16 ans en Argentine et au Brésil). En Argentine, en Autriche, au Brésil, en Estonie, en Grèce et en Israël, l'âge minimum imposé par la loi pour voter aux élections infranationales est également inférieur à 18 ans (17 ans pour la Grèce et Israël, et 16 ans pour les 4 autres pays). Il en est de même en Allemagne, où les moins de 18 ans ont le droit de voter aux élections dans quatre *Länder* et aux élections locales dans onze *Länder*. Selon les organisations de jeunesse implantées dans les pays de l'OCDE interrogées lors des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse, il conviendrait d'abaisser l'âge minimum du droit de vote à 16,7 ans (en moyenne). Cette opinion rejoint les appels lancés par le Forum européen de la jeunesse en faveur d'un vote à partir de 16 ans pour les élections parlementaires nationales²⁷. Ces derniers temps, l'idée d'abaisser l'âge minimum du droit de vote a fait son chemin dans des pays tels que l'Allemagne, la France et l'Italie. Ainsi, elle a été soutenue par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 2011, l'Écosse a accordé le droit de vote aux jeunes de 16 et 17 ans pour son référendum sur l'indépendance en 2014, et Malte a ramené l'âge de la majorité électorale à 16 ans en 2018. Par ailleurs, de récents débats ont étudié l'idée provocatrice d'accorder le droit de vote dès la naissance, soit à « zéro an », avançant diverses propositions sur l'exercice du droit de vote des enfants par leurs parents ou tuteurs – système appelé vote Demeny ou familial (Sanderson et Scherbov, 2007^[30] ; Aoki et Vaithianathan, 2009^[31] ; Vanhuysse, 2013^[32]).

L'un des arguments en faveur de l'abaissement de l'âge du droit de vote concerne la socialisation politique. Lorsqu'ils ont 18 ou 19 ans, la plupart des jeunes ont terminé leurs études secondaires et beaucoup ont déjà quitté le domicile de leurs parents ; la conscientisation de ce groupe de population est donc plus difficile. En revanche, à l'âge de 16 ou 17 ans, les jeunes sont plus susceptibles de vivre avec leur famille et de suivre des études. Dans la mesure où les proches jouent un rôle important dans le comportement électoral des citoyens (Stoker et Jennings, 1995^[33]), la socialisation politique par les membres de la famille et les programmes scolaires d'éducation des électeurs sont plus efficaces auprès des jeunes de 16 à 17 ans. Après plusieurs abaissements de l'âge minimum requis pour voter au niveau national (en 1992, de 19 à 18 ans) et au niveau infranational (de 18 à 16 ans dans 5 de ses 9 *Landër* en 2005), l'Autriche est devenue le premier pays de l'OCDE à fixer l'âge de la majorité électorale à 16 ans en 2007. Les premières études montrent que la participation électorale des Autrichiens de 16 et 17 ans tend à être plus élevée que celle des primo-votants plus âgés, sans différence significative de maturité politique en termes d'intérêt et de connaissances (Aichholzer et Kritzinger, 2020^[34] ; Zeglovits, 2020^[35]). De plus, ces effets peuvent également s'avérer bénéfiques à long terme, car les personnes qui votent dans leur jeunesse sont plus enclines à garder cette habitude au fil des années (Goerres, 2007^[25]).

Pourquoi est-il important de voter ?

Comme le montre le Graphique 3.8, l'impact positif de l'abaissement de l'âge du droit de vote sur la participation électorale des jeunes est largement tributaire de plusieurs facteurs : leur intérêt à exprimer leurs suffrages, leur sensibilisation à la politique et leur perception de l'utilité de voter. L'éducation civique et à la citoyenneté, tant dans les écoles que par le biais d'activités extrascolaires, peut jouer un rôle important à cet égard. Dans le cas de l'Autriche, par exemple, la réforme de la loi électorale de 2007 a été accompagnée d'un certain nombre de mesures destinées à sensibiliser les jeunes électeurs, à renforcer l'éducation civique et à la citoyenneté en milieu scolaire, et à inciter les écoles à préparer les jeunes de 16 et 17 ans aux élections fédérales de 2008 (Schwarzer et Zeglovits, 2013^[36]). Il est vrai que les données apportées pour attester que l'éducation civique influe directement sur la participation électorale des jeunes ne sont pas concluantes. Néanmoins, à la lumière des éléments probants disponibles, l'éducation civique peut améliorer la sensibilisation des jeunes aux questions civiques et politiques de même que leur

connaissance des processus et institutions démocratiques, et favoriser leur expression politique (Manning et Edwards, 2014^[37]). Les programmes d'éducation civique devraient également s'attacher à garantir que les jeunes soient en mesure de mieux comprendre et exercer leurs droits et devoirs, adopter les valeurs démocratiques et acquérir les aptitudes nécessaires pour pratiquer une citoyenneté active.

Comme le relève la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique, (2017^[38]) l'éducation civique dans les établissements scolaires peut également contribuer à développer une culture de l'intégrité dans l'ensemble de la société. L'Encadré 3.1 présente quelques pratiques intéressantes concernant les programmes d'éducation civique et citoyenne dispensés dans les écoles. Ces programmes présentent toutefois d'importantes différences au niveau de leur mode d'organisation (sous la forme de matières distinctes, intégrés à d'autres matières, etc.), du nombre d'années et d'heures qui leur sont consacrées (de moins de 9 heures en Lituanie à 72 heures en France dans l'ensemble de l'enseignement primaire et secondaire en 2017), de la participation des élèves à leur élaboration et du degré de formation des enseignants sur le sujet (European Commission/EACEA/Eurydice, 2017^[39]). Les organisations de jeunesse et le secteur de l'animation socioéducative peuvent également contribuer de façon substantielle à l'éducation des jeunes aux valeurs démocratiques ainsi qu'à l'éveil de leur conscience et de leur intérêt à l'égard des questions civiques. Par exemple, Allianssi, le Conseil national de la jeunesse finlandaise, organise des élections simulées parallèlement aux élections nationales et européennes afin d'initier au vote ceux qui sont trop jeunes pour se rendre aux urnes. Ce sont plus de 600 écoles et 60 000 élèves qui ont participé à la simulation des élections législatives de 2019²⁸.

Encadré 3.1. Éducation civique et citoyenne

La Belgique (Communauté germanophone) : Politique

L'actuel plan stratégique pour la jeunesse (Jugendstrategieplan) de la Communauté germanophone de Belgique vise à encourager une forte culture politique chez les jeunes, non seulement au moment des élections, mais aussi tout au long de leurs études. En particulier, la Communauté aide les jeunes à mieux cerner la sphère politique en abordant des questions telles que : « La politique s'intéresse-t-elle actuellement à des sujets importants pour des jeunes de mon âge ? » ou « Qui a été élu et qu'est-ce que cela implique ? ». Les programmes sont préparés selon une approche participative avec les différentes parties prenantes.

La Norvège : démocratie et droits de l'homme

Dans sa stratégie nationale pour la jeunesse, le ministère norvégien de l'Éducation a concrétisé des engagements pris en matière d'éducation des jeunes à la démocratie et aux droits de l'homme en mettant en place de nouveaux programmes pour les écoles primaires et secondaires. Leur objectif est de sensibiliser les jeunes aux problèmes mondiaux dès leur plus jeune âge, afin qu'ils puissent se développer au cours de leurs études secondaires, dans l'enseignement supérieur et au fil de leurs expériences. Intégrer ce type d'éducation à la stratégie nationale pour la jeunesse est également de nature à renforcer l'efficacité de sa mise en œuvre, de son suivi et de son évaluation.

Source : Jugendstrategieplan 2016-2020,

<http://www.ostbelgienlive.be/PortalData/2/Resources/downloads/jugend/DG-Jugendstrategieplan%20f>

Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

Pas de relation sans représentation

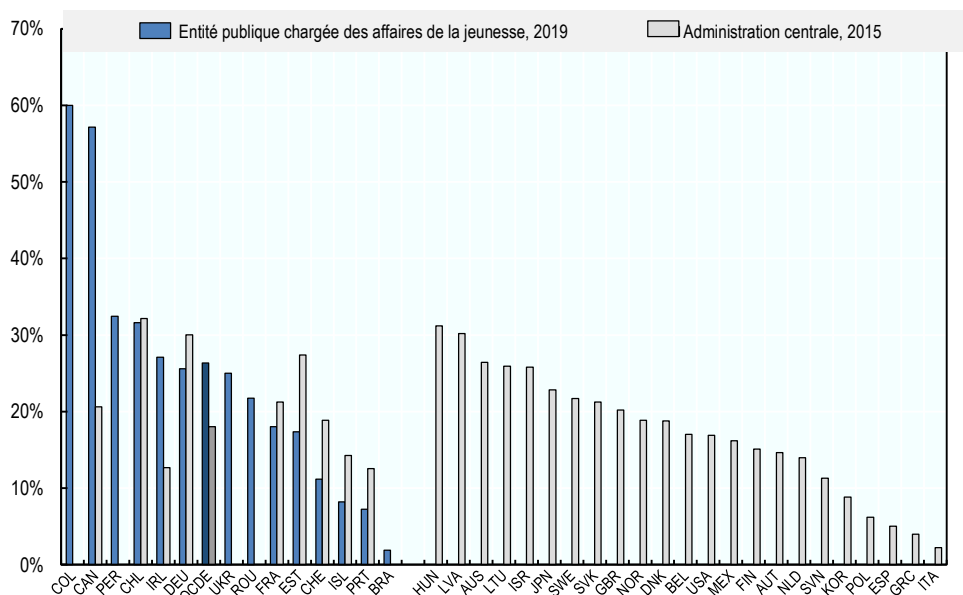
Une représentation équitable des jeunes au sein des institutions publiques est indispensable afin que les décisions publiques tiennent compte des différentes réalités et perspectives, que les solutions politiques bénéficient d'un large spectre d'expériences, de compétences et de points de vue, et enfin que l'action publique ait des retombées plus durables et profitables à tous les citoyens. En outre, l'implication active des jeunes dans les institutions peut servir de modèle pour inspirer d'autres personnes du même groupe d'âge et rétablir leur confiance dans les institutions publiques. Ces effets positifs de la représentation équitable ont déjà été étudiés sous le prisme du genre (Wolbrecht et Campbell, 2007^[40] ; OCDE, 2019^[41]). L'égalité d'accès à la prise de décision et au leadership politique peut avoir des retombées économique et sociales positives : l'analyse réalisée par l'OCDE montre que les pays où la proportion de femmes dans le pouvoir législatif est la plus élevée connaissent généralement des niveaux d'inégalité plus faibles et de niveaux de confiance dans l'État plus élevés (OCDE, 2014^[42]). Cette section s'intéresse à la représentation des jeunes dans les institutions publiques (telles que l'administration, les parlements et les ministères), et son rôle dans l'amélioration de l'action publique, ainsi qu'à la confiance des jeunes dans l'État et à leur intérêt pour la politique.

Promouvoir la question de la diversité des âges dans l'administration publique

Malgré des améliorations, la représentation des jeunes dans l'administration publique reste faible (Graphique 3.9). En 2019, les fonctionnaires âgés de 18 à 34 ans constituaient en moyenne 26 % de l'ensemble du personnel des entités chargées des affaires de la jeunesse dans les pays membres de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles (20 % pour les pays non-membres), une statistique en hausse par rapport aux 15 % en 2015 et aux 20 % en 2017²⁹. Des différences significatives apparaissent de manière évidente, allant de proportions élevées en Colombie et au Canada (respectivement 60 % et 57 %) à beaucoup plus faibles au Portugal et en Islande (respectivement 7 % et 8 %). Les jeunes fonctionnaires sont moins nombreux dans les administrations publiques centrales, où en moyenne seuls 18 % des fonctionnaires étaient âgés de 18 à 34 ans en 2015³⁰. Alors que, pour l'ensemble des pays de l'OCDE, 25 % des agents des administrations publiques centrales sont âgés de plus de 50 ans³¹, les États sont tenus – et ont une chance à saisir – de transformer les administrations pour attirer de nouvelles générations de fonctionnaires, dans un contexte de vieillissement de la population active.

Graphique 3.9. Les administrations publiques ont encore du chemin à faire pour inclure les jeunes

Comparaison des parts que représentaient les fonctionnaires âgés de 18 à 34 ans dans les entités chargées des affaires de la jeunesse en 2019 et dans les administrations centrales/fédérales en 2015.



Source : calculs réalisés par l'OCDE d'après ses enquêtes de 2019 sur la gouvernance des affaires de la jeunesse ; OCDE (2016), Enquête sur la composition des effectifs des administrations centrales ou fédérales.

Les pays où la représentation des jeunes dans l'administration publique est inférieure à la moyenne ne s'en sortent pas nécessairement moins bien pour fournir des programmes et services publics en adéquation avec les besoins de la jeunesse (OCDE, 2018^[10]). Néanmoins, comme l'indique la Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (2019^[43]), les administrations devraient construire une fonction publique inclusive et sûre reflétant la diversité de la société, y compris la diversité des âges. Les États peuvent être proactifs pour attirer des groupes sous-représentés, tels que les jeunes, et ainsi profiter de leurs compétences pour renforcer les capacités de la fonction publique. Par ailleurs, une représentation équitable des jeunes dans la fonction publique peut se traduire par une amélioration des retombées de l'action publique, dans la mesure où la diversité dans la prise de décision peut faire émerger des idées innovantes. Par exemple, dans le cadre de sa politique jeunesse 2020, le gouvernement du Canada s'est engagé à ce que 75 % des sociétés d'État comptent un jeune au sein de leur conseil d'administration³². Pourtant, seuls 38 % des pays qui possèdent ou élaborent une stratégie nationale pour la jeunesse prévoient des objectifs visant à accroître la représentation des jeunes dans les institutions publiques telles que la fonction publique (40 % pour les pays membres de l'OCDE ; 2 sur 7 pour les pays non-membres)³³.

La proportion limitée de jeunes fonctionnaires serait susceptible de provenir de l'attractivité moindre du secteur public en tant qu'employeur que le secteur privé. Toutefois, si la rémunération s'avère un facteur important pour les jeunes, les études de Gallup mettent en évidence une série d'autres critères pris en compte par la génération Y³⁴ lors de la recherche d'un emploi : objectif du poste, développement, encadrement, dialogue continu, accent sur les points forts et équilibre entre vie professionnelle et vie privée (Gallup, 2016^[44]). Les administrations publiques peuvent améliorer l'attractivité du secteur public dans ces domaines, notamment en le positionnant en tant qu'employeur de choix par le biais d'activités qui valorisent son image de marque auprès des jeunes. De même, elles peuvent renforcer leur image

d'employeur qui respecte les principes d'intégrité et de déontologie tout en offrant des postes de qualité et bien rémunérés qui permettent de contribuer au bien public. Les données de l'OCDE, tirées de l'enquête 2016 sur la gestion stratégique des ressources humaines, montrent que, sur leurs sites Internet de recrutement et dans leurs supports de communication, la plupart des administrations mettent l'accent sur les possibilités d'agir au service du bien public et d'apprendre, ainsi que sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Elles font toutefois ressortir l'absence de plans et de stratégies conjoints de la part des administrations pour orienter et promouvoir efficacement ces efforts.

En plus de donner une image plus attrayante du secteur public, les administrations peuvent repenser leurs stratégies de recrutement et leurs outils de sélection des candidats. Les processus de recrutement sont souvent compliqués par le grand nombre de candidatures, la lenteur des procédures, les nombreuses étapes d'évaluation et la rigueur des réglementations. Les données de l'OCDE indiquent que le recrutement de professionnels peut prendre jusqu'à 3 mois dans 19 pays membres et jusqu'à 6 mois dans 8 autres³⁵. L'assouplissement des modalités contractuelles et la mise en place de programmes spécifiques (de formation des diplômés, par exemple) destinés à attirer les jeunes talents seraient utiles pour recruter les jeunes dans le secteur public. Pourtant, de tels programmes sont encore limités, même dans les entités chargées des affaires de la jeunesse. Seulement 61 % de ces entités interrogées ont instauré des programmes de stages (62 % pour les pays membres de l'OCDE ; 4 sur 7 pour les pays non-membres)³⁶.

Par le biais de son programme de mobilisation de stagiaires (Internship Mobilization Programme), le Bureau présidentiel des ressources humaines en Turquie offre aux étudiants universitaires qui terminent leur premier cycle la possibilité d'effectuer un stage dans l'un des différents ministères et organismes du secteur public. De même, la Bulgarie offre aux diplômés un programme de début de carrière (Career Start) leur permettant de travailler dans la fonction publique pendant neuf mois afin d'acquérir l'expérience professionnelle nécessaire pour gravir les échelons au sein du secteur public³⁷. La Communauté flamande de Belgique propose, quant à elle, un programme de stages réservé aux jeunes de moins de 26 ans issus de groupes défavorisés³⁸. Les programmes de stages peuvent être utiles pour offrir aux jeunes la possibilité d'acquérir des compétences et de se familiariser avec les institutions publiques. Les administrations peuvent anticiper leurs besoins de renforcement des effectifs grâce à des programmes structurés et à long terme à l'intention des jeunes diplômés, et ce pour attirer, encadrer et fidéliser de jeunes talents hautement qualifiés par le biais de formations, du mentorat, de la rotation des postes et de parcours de promotion accélérés. Si certains pays ont mis en place des programmes structurés permettant aux diplômés de rejoindre le secteur public (Encadré 3.2), ils sont moins nombreux : seuls 42 % des ministères de la Jeunesse disposent de tels programmes (42 % pour les pays membres de l'OCDE ; 3 sur 7 pour les pays non-membres). Les programmes visant à attirer les diplômés sont encore moins fréquents dans les ministères de l'Éducation qui ne sont pas responsables des affaires de la jeunesse et des autres ministères compétents (respectivement 24 % et 25 %)³⁹.

Encadré 3.2. Programmes pour diplômés : attirer et faire évoluer les jeunes talents dans l'administration publique

Irlande : l'IGEES, Service d'analyse économique et d'évaluation du gouvernement irlandais

L'Irish Government Economic and Evaluation Service (IGEES) préconise une approche intégrée, fondée sur des compétences économiques et analytiques, pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans la fonction publique. En tant que service interministériel, il permet aux administrations publiques de se doter des qualifications et des compétences nécessaires, tout en attirant de jeunes diplômés en économie et en développant leur expertise. Le processus de recrutement concerne en

moyenne 20 diplômés par an, les admissions ayant augmenté ces dernières années si bien qu'en 2020, 160 employés de l'IGEES travaillaient dans les différentes administrations.

Australie : les programmes pour jeunes diplômés de l'APS

Les Graduate Programs de la fonction publique australienne (APS, Australian Public Service) permettent aux jeunes diplômés du pays d'entamer une carrière dans le secteur public. Ces programmes, qui durent généralement entre 10 et 18 mois, permettent aux participants d'alterner entre 2 ou 3 domaines professionnels afin de diversifier les compétences, connaissances et expériences acquises en début de carrière. Les participants suivent habituellement des ateliers, des formations et des activités de simulation en présentiel. La réussite des programmes leur offre d'autres possibilités de carrière dans le secteur public et d'obtenir une aide en vue de poursuivre leur formation.

Source : <https://igees.gov.ie/>.

<https://www.finance.gov.au/publications/information-sheet/graduate-program>; <https://www.apsjobs.gov.au/s/graduate-programs>.

Le vieillissement de la population active et la proportion faible des jeunes effectifs constituent un facteur de risque pour les administrations publiques, car elles limitent la capacité de renouvellement et de diversité des effectifs (OCDE, 2017^[45]). Le manque d'éléments probants sur la part que représentent les jeunes parmi le personnel des ministères de nombreux pays suggère l'absence de contrôle systématique de la représentation équilibrée des âges dans les institutions publiques. Les pouvoirs publics devraient envisager de « procéder régulièrement à des mesures et des analyses comparatives afin de suivre l'avancement des travaux, de repérer les obstacles, de les lever et de concevoir l'action à mener » (OCDE, 2019^[43]). Cela dit, le vieillissement des effectifs peut offrir aux jeunes recrues l'occasion de se former auprès de fonctionnaires plus âgés et plus expérimentés. Pour la majorité des fonctionnaires qui prendront leur retraite, et de sorte à éviter aux institutions la perte de compétences et d'expérience associées à leur départ, il convient de prévoir des stratégies efficaces de gestion et de transfert des connaissances (OCDE, 2015^[46]). Les pays devraient créer et développer des programmes structurés, réguliers et étendus d'apprentissage intergénérationnel entre les jeunes fonctionnaires et les plus âgés. Ceux-ci peuvent contribuer à combler le fossé générationnel entre les postes de direction et de début de carrière, ainsi qu'à niveler l'organisation hiérarchique au sein des administrations publiques.

Plus globalement, assurer la diversité des âges dans la fonction publique ne peut se limiter à la phase de recrutement : les administrations doivent également développer les capacités de leadership des hauts fonctionnaires, déjà en poste ou appelés à l'être (OCDE, 2019^[43]). Les programmes d'insertion et d'intégration des nouvelles recrues, les détachements internes, les rotations de postes et les possibilités d'apprentissage par des échanges peuvent être utiles pour permettre aux jeunes fonctionnaires d'expérimenter d'autres domaines professionnels, tout en permettant d'identifier les futurs cadres. Quant aux programmes de développement de carrière pour jeunes fonctionnaires (dont les programmes de leadership) et de mentorat, ils peuvent également s'avérer déterminants pour faire évoluer les jeunes talents, développer leurs compétences et leurs capacités, et ainsi rendre l'administration publique à la fois moderne et efficace. Cependant, seulement 39 % des entités chargées des affaires de la jeunesse interrogées disposent de programmes de développement de carrière (35 % les pays membres de l'OCDE ; 4 sur 7 pour les pays non-membres), et à peine 30 % d'entre elles ont mis en place des programmes de mentorat (32 % pour les pays membres de l'OCDE ; 1 sur 7 pour les pays non-membres).

Si les administrations publiques qui comptent peu de jeunes dans leur effectif ne répondent pas nécessairement moins bien que les autres aux besoins de ceux-ci, les gouvernements peuvent recourir à des activités de mise en avant de leur image, de recrutement et de développement pour favoriser la diversité des âges et, partant, l'innovation, la performance organisationnelle et la confiance dans les institutions publiques.

Les jeunes sous-représentés dans les parlements et les gouvernements

Avec un écart de représentation de 12 points de pourcentage dans les parlements et un âge moyen de 53 ans au sein des gouvernements dans les pays de l'OCDE, les jeunes restent largement sous-représentés dans les institutions publiques. Il est essentiel de corriger cette tendance pour que les jeunes participent à la prise de décision non seulement afin de garantir une plus grande diversité, mais également pour que l'action publique prenne systématiquement en compte le point de vue de la jeunesse et ait des retombées plus conformes aux besoins des citoyens. Dans le même temps, les politiques menées et les prestations de services publics doivent impérativement être plus adaptées aux besoins des citoyens de sorte à regagner leur confiance (OCDE, 2017^[5]).

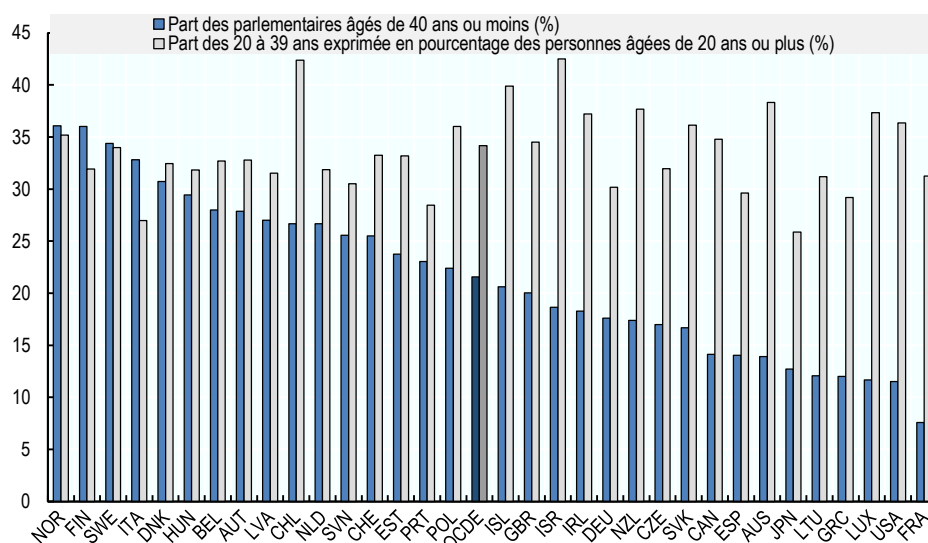
En 2018, les personnes âgées de 20 à 39 ans représentaient en moyenne 34 % de la population totale âgée de 20 ans ou plus dans les pays de l'OCDE⁴⁰. Pourtant, en 2020, les chambres basses des parlements des pays de l'OCDE ne comptent que 22 % de députés âgés de 40 ans ou moins, ce qui correspond à un déficit de représentation de 12 points de pourcentage en moyenne⁴¹. Un écart similaire de 13 points de pourcentage apparaît lorsqu'on compare la proportion de députés de moins de 30 ans et la part des 20 à 29 ans dans la population des plus de 20 ans. Le décalage est encore plus important dans les chambres hautes, où seulement 9 % des parlementaires ont moins de 40 ans dans 14 pays de l'OCDE, en partie en raison d'un âge minimum d'éligibilité plus élevé⁴². Il varie considérablement entre les pays de l'OCDE (Graphique 3.10) : la part des parlementaires de moins de 40 ans est plus élevée que celle de la population des 20-39 ans en Italie, en Finlande et en Norvège (respectivement 6 points de pourcentage, 4 et 1). Dans tous les autres pays de l'OCDE, la proportion de « jeunes parlementaires » est inférieure à celle des 20 à 39 ans dans la population des plus de 20 ans. Les écarts de représentation les plus importants sont observés au Luxembourg (26 points de pourcentage), aux États-Unis (25) et en Australie (24).

En plus d'examiner la proportion de jeunes parlementaires, il est très important d'analyser de façon régulière la part de ceux qui occupent les plus hauts postes au parlement de manière à s'assurer de leur représentation équitable lors des votes parlementaires. Cette question serait à examiner dans une analyse future, portant sur les présidents et vice-présidents des chambres, les chefs des groupes politiques, les chefs de la majorité et des oppositions, et les présidents des commissions parlementaires.

La démocratie représentative n'exige pas nécessairement de ses institutions qu'elles reflètent la composition de sa population, et la démographie ne détermine pas à elle seule l'accès des jeunes candidats aux organes de décision. Cependant, les écarts importants de représentation constituent une mise en garde concernant les normes, règles et règlements qui entravent l'accès des jeunes à ces organes, ce qui peut alimenter la désillusion et le désintérêt des jeunes à l'égard de la politique.

Graphique 3.10. Les déficits de représentation des jeunes dans les parlements des pays de l'OCDE restent importants

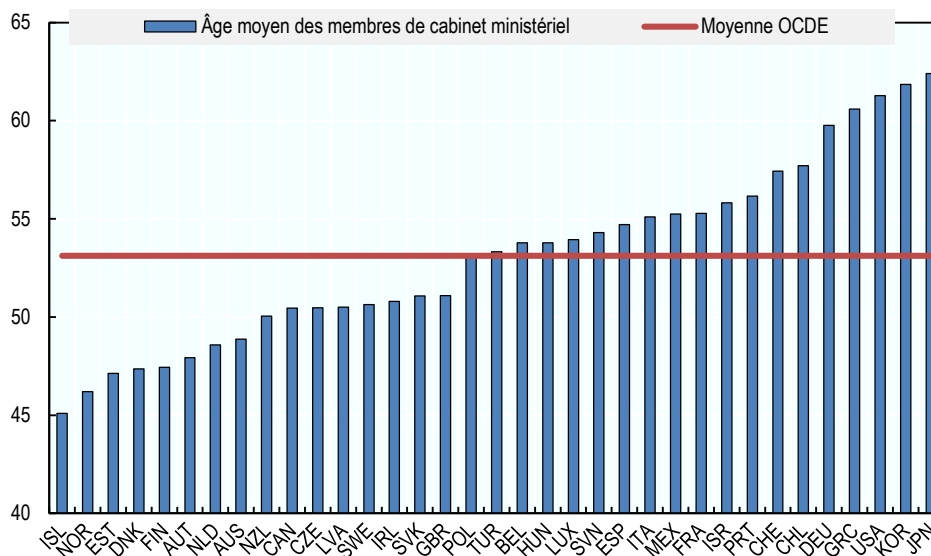
Pourcentage de parlementaires (chambres basses dans les systèmes bicaméraux) âgés de 40 ans ou moins en 2020, comparé à la proportion (en pourcentage) des 20 à 39 ans parmi la population âgée de 20 ans ou plus en 2018.



Source : calculs effectués par l'OCDE d'après sa base de données Démographie et population ; base de données Parline sur les parlements nationaux de l'Union interparlementaire (<https://data.ipu.org>).

Ce type d'écart de représentation est encore plus prononcé lorsqu'il s'agit des hautes sphères politiques du pays. Comme l'illustre le Graphique 3.11, l'âge moyen des membres des gouvernements variait entre 45 ans et 62,4 ans en 2018. Dans les pays de l'OCDE, quatre des cinq gouvernements où cet âge est le plus faible étaient situés dans les pays nordiques. Dans 8 des 16 pays où l'âge moyen des membres des gouvernements est inférieur à la moyenne pour la zone OCDE, à savoir 53 ans, la proportion de personnes âgées dans la population est en fait supérieure à la médiane de la zone OCDE. C'est le cas pour l'Autriche, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Lettonie, les Pays-Bas, la République tchèque et la Suède. Ces tendances montrent que la démographie n'est pas une fatalité, et que les normes sociales ainsi que les obstacles juridiques et institutionnels à la carrière politique des jeunes entrent en compte. En février 2018, seuls 51 membres de gouvernements qui étaient alors en fonction avaient moins de 40 ans (8 %) et seulement 20 avaient 35 ans ou moins (3 %). Dans 13 pays de l'OCDE, aucun ministre, chef d'État ou de gouvernement n'avait moins de 40 ans en 2018 (OCDE, 2018^[10]). La répartition des âges au sein d'un gouvernement peut influencer sur les priorités gouvernementales et les tendances en matière de dépenses publiques : le Chapitre 4 étudie ces corrélations en détail.

Graphique 3.11. Les jeunes sont sous-représentés dans les gouvernements nationaux



Remarque : les données pour un membre de gouvernement au Canada et trois membres de gouvernement au Mexique n'ont pas été trouvées. Les représentants ont été sélectionnés d'après les listes des membres de gouvernement figurant sur les sites Internet officiels des gouvernements.

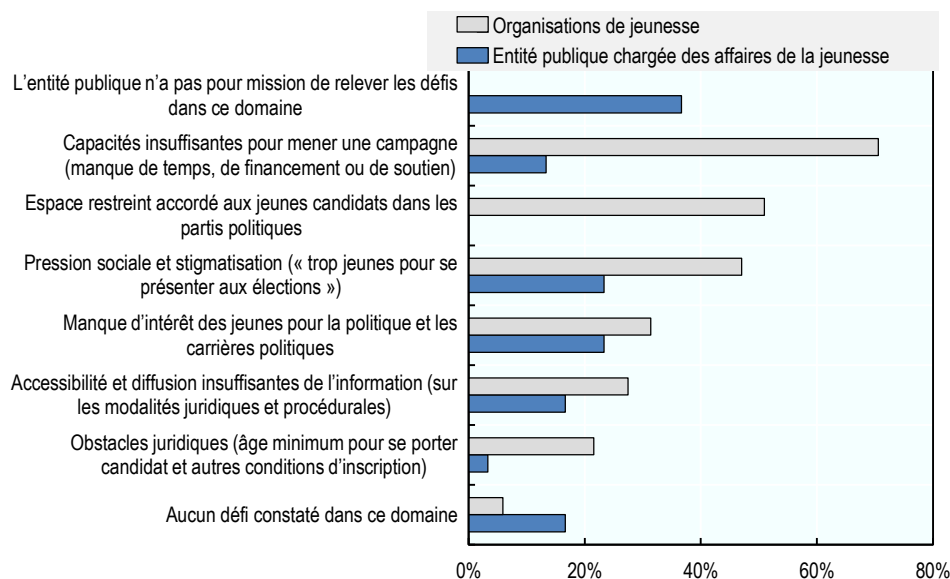
Source : *Impliquer et autonomiser les jeunes dans les pays OCDE* (2018).

Promouvoir une représentation équitable des jeunes

Les recherches universitaires et politiques sont particulièrement rares lorsqu'il s'agit d'expliquer la représentation limitée des jeunes dans les parlements et se concentrent principalement sur le rôle des systèmes électoraux (Sundström et Stockemer, 2018^[47]). Les données de l'OCDE montrent, en revanche, que de nombreux obstacles – financiers, juridiques et autres – barrent la route aux jeunes désireux de devenir membres d'un parlement ou d'un gouvernement. Mener une campagne électorale demande du temps et des fonds : c'est, d'ailleurs, la principale difficulté identifiée par 71 % des organisations de jeunesse des pays de l'OCDE interrogées pour les enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse. Comme le montre le Graphique 3.12 (barres grises), le peu de perspectives offertes aux jeunes au sein des partis politiques et les stéréotypes traditionnels selon lesquels les jeunes n'ont pas l'expérience nécessaire sont considérés comme des obstacles majeurs. L'âge minimum requis pour se présenter aux élections est également considéré comme une difficulté, en particulier pour les élections aux chambres hautes du parlement. Ces barrières risquent d'écarter les jeunes de la course électorale et de limiter leurs aspirations à des fonctions politiques. Pourtant, comme le montre le Graphique 3.12 (barres bleues), les entités publiques chargées des affaires de la jeunesse dans les pays de l'OCDE sous-estiment largement ces défis. En effet, 53 % d'entre elles ne sont pas conscientes des difficultés ou ne cherchent pas à y remédier, ce qui pourrait s'expliquer en partie par le fait que leur rôle reste limité pour cet aspect.

Graphique 3.12. Les obstacles que rencontrent les jeunes pour se porter candidats à des fonctions politiques sont souvent sous-estimés

Pour chaque défi, les barres grises correspondent à la proportion d'organisations de jeunesse qui le citent comme étant une difficulté qui empêche les jeunes de se porter candidats aux élections. Les barres bleues correspondent à la proportion d'entités publiques chargées des affaires de la jeunesse dans les pays de l'OCDE qui indiquent chercher à résoudre le défi.



Remarque : d'après les réponses recueillies auprès de 30 entités publiques chargées des affaires de jeunesse de pays de l'OCDE et de 51 organisations de jeunesse de pays de l'OCDE. Les ministères chargés des affaires de la jeunesse n'ont pas été interrogés sur le manque de possibilités pour les jeunes dans les partis politiques.

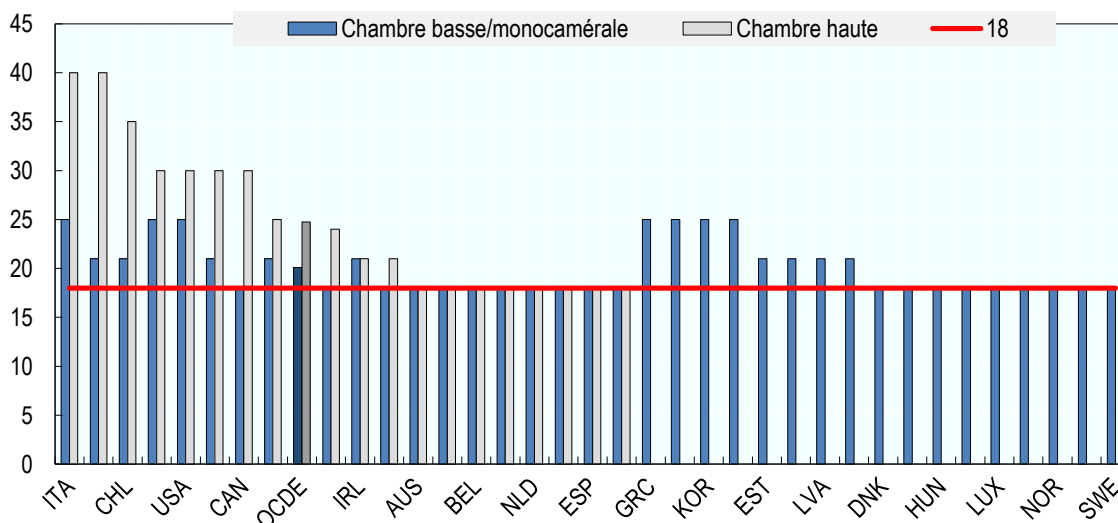
Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Les partis politiques, et en particulier leurs sections « jeunesse », peuvent offrir aux jeunes un tremplin privilégié pour participer à l'élaboration de leurs programmes, accéder aux procédures décisionnelles et commencer leur carrière en politique. Cependant, leur attrait auprès des jeunes demeure minime, selon les éléments probants recueillis lors des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse. Par exemple, au Portugal, seulement 1 % des 15 à 24 ans sont membres d'un parti, contre 2 % de l'ensemble de sa population. De même, en Allemagne, à peine 1,5 % des 15 à 35 ans étaient affiliés à un parti en 2018, contre 5 % de sa population en 2014. La Norvège et la Suède suivent des tendances similaires, avec respectivement 6 % et 5 % des jeunes⁴³ qui possèdent leur carte d'adhérent (contre respectivement 7 % et 5,5 % pour l'ensemble de la population)⁴⁴. 78 % des organisations de jeunesse interrogées dans des pays de l'OCDE pointent comme obstacles majeurs le manque d'ouverture aux nouvelles idées et à l'innovation de la part des partis politiques, et 42 % mentionnent le manque d'intérêt des jeunes pour la politique⁴⁵.

Pour relever ces défis, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que l'âge minimum et les modalités d'inscription imposés pour se porter candidats aux élections ne soient pas discriminatoires à l'égard des jeunes. Les éléments probants suggèrent, en outre, que les systèmes électoraux à représentation proportionnelle permettent généralement aux jeunes d'être mieux représentés dans les parlements (Stockemer et Sundström, 2018_[48]). Toutefois, une analyse détaillée de l'impact des systèmes électoraux ne relève pas du champ d'application de ce rapport.

Stockemer et Sundström (2018^[48]) constatent que, pour chaque abaissement d'une année de l'âge des candidats, la proportion de jeunes députés âgés de 40 ans ou moins augmente de plus d'un point de pourcentage. Si l'âge minimum requis pour voter est généralement fixé à 18 ans dans la plupart des pays de l'OCDE, l'âge imposé par la loi pour pouvoir se présenter aux élections nationales tend à être plus élevé et à varier d'un pays à l'autre (Graphique 3.13). Par exemple, 7 pays de l'OCDE ont fixé à 25 ans l'âge minimum pour se présenter à la chambre basse du parlement. L'Italie et la République tchèque ont porté le seuil à 40 ans pour les élections à la chambre haute du parlement. Les disparités d'âge minimum entre droit de vote et candidature électorale peuvent envoyer des messages contradictoires aux jeunes. Par exemple, l'Union interparlementaire (IPU, 2010, p. 14^[49]) a précédemment recommandé aux parlements d'aligner l'âge à partir duquel un citoyen peut se présenter aux élections sur l'âge auquel il est autorisé à voter afin d'augmenter la proportion de jeunes parlementaires. De même, alors que dans les pays de l'OCDE, il faut actuellement avoir au minimum 20,1 ans pour se présenter aux élections législatives tant pour les chambres basses que pour les systèmes monocaméraux (mais 24,7 ans pour les chambres hautes)⁴⁶, les organisations de jeunesse des pays de l'OCDE qui ont participé aux enquêtes sur la gouvernance des affaires de la jeunesse estiment que l'âge requis pour la candidature devrait être abaissé à 19,4 ans en moyenne (Chapitre 2)⁴⁷.

Graphique 3.13. Âge minimum pour se présenter aux élections législatives



Source : Union interparlementaire (UIP), base de données Parline sur les parlements nationaux (<https://data.ipu.org>).

Une abondante littérature indique que les quotas législatifs pour la parité des hommes et des femmes au parlement ou sur les listes électorales peuvent augmenter le nombre de femmes parlementaires. Selon l'UIP, 130 pays dans le monde ont introduit des quotas régissant la représentation des femmes au niveau constitutionnel, électoral ou des partis politiques. La Recommandation de 2015 du Conseil de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique (2015^[50]) désigne les « quotas » comme une mesure que les adhérents devraient examiner en vue d' « assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes aux fonctions décisionnelles dans la vie publique ». De même, en tenant dûment compte du système électoral et des facteurs contextuels, les autorités publiques pourraient envisager d'instaurer des quotas de jeunes dans les parlements afin d'accroître la représentation de cette classe d'âge. Les quotas de jeunes ont déjà été approuvés par l'Assemblée de l'Union interparlementaire (IPU, 2010^[49]) et quelques pays ont déjà adopté une telle mesure (Tableau 3.2). Par exemple, la Suède a institué un quota exigeant des listes des partis qu'elles comptent au moins 25 % de candidatures de personnes de moins de 35 ans

(IPU, 2018^[51]). Des quotas volontaires de candidats sur certaines listes de partis politiques ont été établis au Mexique (30 % et 20 % pour les moins de 30 ans dans deux partis), en Suède (25 % pour les moins de 35 ans), en Lituanie (pour les moins de 35 ans), en Hongrie (20 %, âge non disponible) et en Turquie (10 %, âge non disponible) (IPU, 2018^[51]).

Tableau 3.2. Quotas de jeunes et représentation des jeunes au parlement dans le monde

Pays	Type de quota	Classe d'âge	% du quota	Exigence liée au sexe	% des moins de 30 ans	% des moins de 40 ans
Rwanda	Sièges réservés	Moins de 35 ans	7,7	Intégrée	1.3	22.5
Maroc	Sièges réservés	Moins de 40 ans	7,6	Intégrée	1.6	14.7
Kenya :						
Chambre basse	Sièges réservés	Moins de 35 ans	3,4	Intégrée	Absence de données	Absence de données
Chambre haute	Sièges réservés	Moins de 35 ans	2,9	Intégrée	3,0	26,9
Ouganda	Sièges réservés	Moins de 30 ans	1,3	Intégrée	1,1	22,9
Philippines	Législation adoptée	Non connu	50*	Mixte	1,7	15,8
Tunisie	Législation adoptée	Moins de 35 ans	25**	Séparée	6,5	22,6
Gabon	Législation adoptée	Moins de 40 ans	20	oui	0,0	8,6
Kirghizistan	Législation adoptée	Moins de 36 ans	15	Séparée	4,2	35,0
Égypte	Législation adoptée	Moins de 35 ans	Varié****	Séparée	1,0	11,8
Nicaragua	Appliqué par les partis	Non connu	40***, 15	Mixte	1,1	14,1
Roumanie	Appliqué par les partis	Non connu	30	Séparée	6,4	35,3
Mexique	Appliqué par les partis	Moins de 30 ans	30, 20	Séparée	7,6	35,7
Monténégro	Appliqué par les partis	Moins de 30 ans	30, 20	Séparée	9,9	30,9
Vietnam	Appliqué par les partis	Moins de 40 ans	26,5	Séparée	1,8	12,3
El Salvador	A appliqué par les partis	Moins de 31 ans	25	Séparée	2,4	14,3
Suède	Appliqué par les partis	Moins de 35 ans	25	Séparée	12,3	34,1
Mozambique	Appliqué par les partis	Moins de 35 ans	20	Séparée	0,0	17,2
Chypre	Appliqué par les partis	Moins de 45, 35 ans	20	Séparée	1,8	12,5
Lituanie	Appliqué par les partis	Moins de 35 ans	Non connu	Séparée	2,8	19,2
Hongrie	Appliqué par les partis	Non connu	20	Séparée	2,0	29,4
Sénégal	Appliqué par les partis	Non connu	20	Séparée	0,0	11,0
Angola	Appliqué par les partis	Non connu	15	Séparée	0,6	11,1

Pays	Type de quota	Classe d'âge	% du quota	Exigence liée au sexe	% des moins de 30 ans	% des moins de 40 ans
Turquie	Appliqué par les partis	Non connu	10	Séparée	0,2	8,8
Croatie	Appliqué par les partis	Non connu	Non connu	Séparée	2,7	21,9
Ukraine	Appliqué par les partis	Non connu	Non connu	Séparée	5,0	41,2

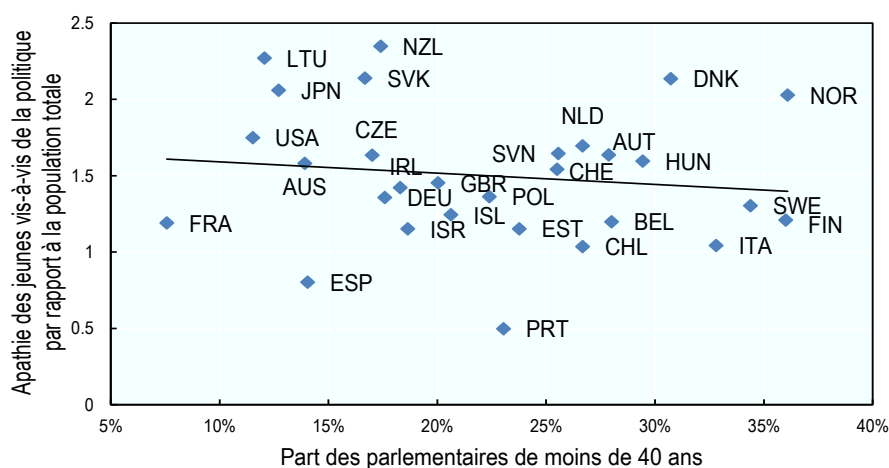
Remarque : ces politiques s'appliquent aux chambres uniques ou basses du parlement (sauf au Kenya, comme indiqué). * 50 % des candidats figurant sur les listes des scrutins proportionnels doivent appartenir à différents secteurs, dont les jeunes. ** Dans les circonscriptions de quatre sièges au moins, un jeune candidat doit figurer parmi les quatre premiers de la liste. *** Les femmes et les jeunes confondus. **** Au moins 16 jeunes candidats doivent être désignés dans 4 circonscriptions électorales.

Source : réadapté du rapport de l'UIP (2018) *La représentation des jeunes dans les parlements nationaux 2018*, Union interparlementaire, <https://www.ipu.org/fr/ressources/publications/rapports/2019-08/la-representation-des-jeunes-dans-les-parlements-nationaux-2018>.

Les analyses quantitatives (Graphique 3.14) révèlent une légère corrélation – bien que statistiquement imprécise – entre l'augmentation de la proportion de parlementaires de moins de 40 ans et de la part de jeunes qui s'intéressent à la politique (et se sentent plus influents politiquement). En revanche, une proportion plus élevée de jeunes parlementaires n'est pas nécessairement synonyme d'une amélioration de la confiance des jeunes dans la politique, ce qui suggère qu'une combinaison plus complexe de facteurs entre en jeu. Ces résultats démontrent qu'il est urgent pour les pouvoirs publics de remédier à la sous-représentation des jeunes dans les institutions publiques.

Graphique 3.14. La présence de parlementaires plus jeunes tend à réduire l'apathie politique de la jeunesse

L'axe horizontal représente la part des parlementaires âgés de 40 ans ou moins (dans les assemblées monocamérales ou dans les chambres basses). L'axe vertical représente, quant à lui, la part des jeunes qui déclarent ne pas s'intéresser du tout à la politique par rapport à la proportion de personnes sur la population totale qui expriment ce même désintérêt (2018 ou dernière année pour laquelle des données sont disponibles) : la valeur « 1 » correspond à un désintérêt identique chez les jeunes et dans l'ensemble de la population.



Remarque : coefficient de corrélation : -0,13 ; valeur p : 0,50 ; le terme « jeunes » désigne ici les personnes âgées de 15 à 29 ans.

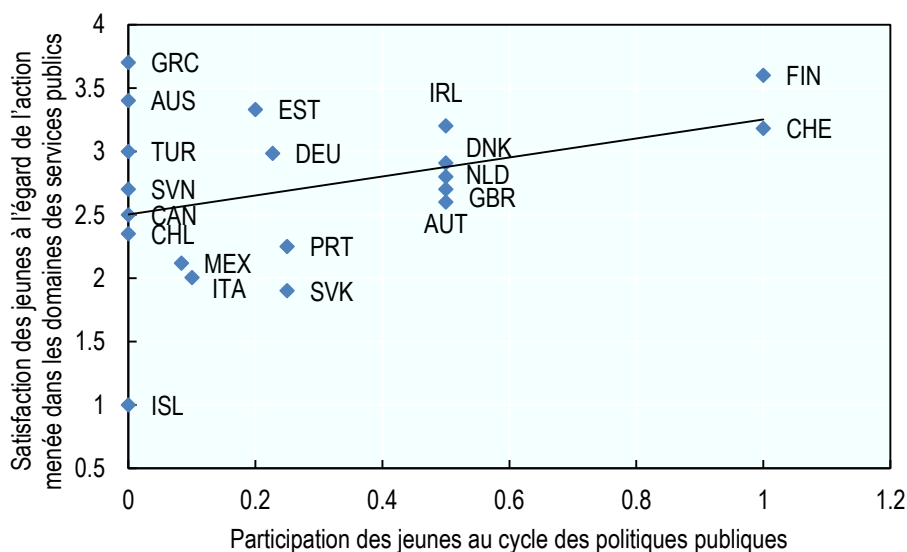
Source : calculs réalisés par l'OCDE d'après la base de données Parline sur les parlements nationaux de l'Union interparlementaire (<https://data.ipu.org>) ; calculs réalisés par l'OCDE d'après OCDE (2019), *Panorama de la société 2019 : Les indicateurs sociaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en.

Renforcer l'inclusivité dans le cycle des politiques publiques

Selon les enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse, seulement 26 % des organisations de jeunesse se déclarent satisfaites de l'action menée par les pouvoirs publics en faveur de la participation des jeunes à la vie publique⁴⁸. Comme le reconnaît la Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert (2017^[11]), la participation des parties prenantes⁴⁹ rend les pouvoirs publics plus redevables de leurs actes, élargit les moyens d'action de la population et son influence sur les décisions, renforce les capacités civiques et enrichit les données probantes sur lesquelles fonder l'action publique, entre autres. En ce qui concerne les jeunes, l'analyse quantitative des données tirées des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse (Graphique 3.15) révèle que l'implication des organisations de jeunesse dans le cycle des politiques publiques accroît leur satisfaction à l'égard des prestations des administrations en matière de services publics (transport, santé, logement et emploi, entre autres).

Graphique 3.15. Des politiques publiques « participatives » peuvent favoriser la satisfaction des jeunes à l'égard des administrations

L'axe horizontal indique le degré de participation des organisations de jeunesse au cycle des politiques publiques, en fonction des réponses qu'elles ont fournies (si elles ont été informées, consultées et/ou associées). L'axe vertical représente les notes de satisfaction moyenne attribuées par ces organisations dans un pays donné concernant une série de domaines des services publics.



Remarque : coefficient de corrélation : 0,35 ; valeur p : 0,12. La variable dépendante correspond à une moyenne de 10 notes de satisfaction (1-5) attribuées par les organisations de jeunesse dans un pays donné de l'OCDE aux actions menées par les pouvoirs publics en matière d'éducation, d'emploi, de santé, de logement, d'inclusivité, d'aide aux familles, de justice, de mobilité, de loisirs et d'animation socio-éducative. Lorsque des informations étaient manquantes pour un pays, la moyenne des autres était imputée. La variable indépendante correspond à la moyenne des proportions d'organisations de jeunesse dans un pays donné de l'OCDE qui ont déclaré avoir été consultées ou impliquées dans le cycle des politiques publiques.

Source : calculs de l'OCDE à partir des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

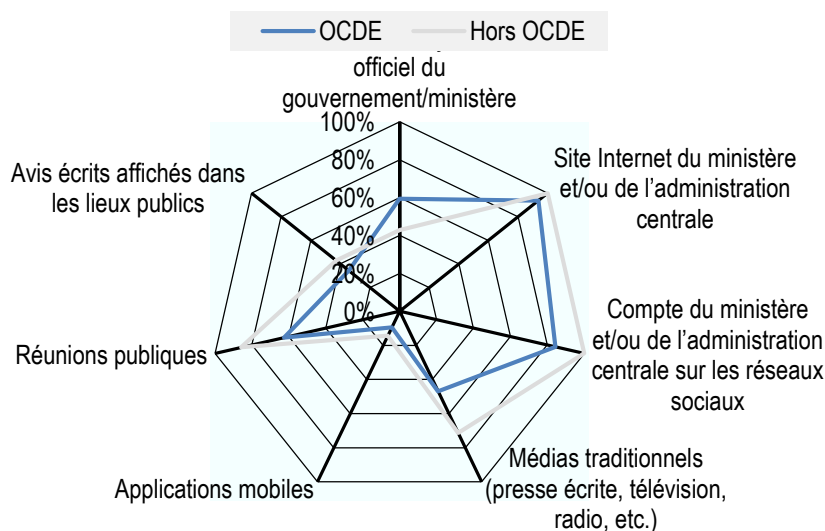
Transparence et communication : les premiers pas vers une participation effective

La transparence de l'administration et une bonne communication avec les jeunes constituent la première étape pour qu'ils participent utilement au cycle des politiques publiques : en effet, 72 % des institutions chargées des affaires de la jeunesse ont indiqué qu'elles donnaient la priorité à l'amélioration de leur communication avec les parties prenantes de la jeunesse et au renforcement de la transparence⁵⁰. Pour les ministères, les sites Internet restent la plateforme la plus utilisée pour informer les citoyens sur leurs travaux et donner accès aux programmes et services publics, comme l'indiquent 95 % d'entre eux (94 % pour les pays de l'OCDE ; 7 sur 7 pour les pays non-membres). Néanmoins, comme le montre le Graphique 3.16, les administrations sont nombreuses à revoir leurs stratégies de communication pour atteindre les jeunes grâce aux médias sociaux. En Colombie, en France, en Turquie et au Brésil, les entités publiques chargées des affaires de la jeunesse communiquent également avec les jeunes par le biais d'applications mobiles. Comme le reconnaît la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert (OCDE, 2017^[11]), les pouvoirs publics devraient chercher des moyens novateurs d'associer effectivement les parties prenantes (...) et tirer parti des possibilités offertes par les outils de l'administration numérique.

La communication et la transparence peuvent également être renforcées par la mise en place de mécanismes permettant aux jeunes et aux organisations de jeunesse de soumettre aux ministères leur point de vue sur la qualité de l'action publique, des programmes politiques et des services publics. Au Japon, par exemple, des lycéens sont recrutés en tant que « rapporteurs spéciaux pour la jeunesse » auprès du Conseil des ministres : ils ont pour mission de faire part de leurs opinions sur divers sujets politiques, qui sont ensuite communiquées par le Conseil aux ministères et organismes concernés⁵¹. Citons également la mise en place de portails de consultation dans un certain nombre de pays de l'OCDE, notamment en Islande, dont le portail permet aux citoyens de soumettre des commentaires et des suggestions en réponse aux consultations publiques publiées par les ministères⁵². Toutefois, en matière de communication avec les jeunes, les responsables publics doivent adapter leurs messages et leurs modes de diffusion au public visé. Pour ce faire, les pouvoirs publics doivent mener des recherches sur le jeune public qu'ils entendent cibler afin de mieux comprendre ses motivations, ses craintes ou les obstacles auxquels il se heurte. Le *Guide de communication de l'OCDE : Faire participer les jeunes au gouvernement ouvert* (OCDE, 2018^[52]) souligne également l'importance de communiquer le plus tôt possible, d'être clair et transparent sur la motivation de la communication, et de préciser la portée de l'échange de même que les résultats attendus. En outre, la communication doit se faire dans les deux sens, et non simplement diffuser des informations. En fonction de l'objectif visé, diverses formes de communication traditionnelles mais aussi numériques peuvent être utilisées, telles que les plateformes en ligne et les médias sociaux.

Graphique 3.16. Les ministères en charge de la jeunesse modernisent leurs pratiques de communication

Le graphique ci-dessous montre, pour chaque méthode de communication, la proportion d'entités publiques chargées des affaires de la jeunesse dans les pays de l'OCDE et les pays non-membres qui ont déclaré l'utiliser pour fournir des informations sur les services, les programmes et l'action liés aux jeunes.



Remarque : réponses fournies par 32 entités publiques chargées des affaires de la jeunesse de pays de l'OCDE et par 7 autres de pays non-membres.

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Informier, consulter, impliquer

La transparence et une communication efficace créent les conditions propices à la participation des jeunes au cycle des politiques et services publics. Mais pour que cette participation soit véritablement utile, des mesures supplémentaires doivent être prises (Encadré 3.3). La Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert (OCDE, 2017^[11]) stipule que tous les pays devraient « offrir à toutes les parties prenantes des possibilités égales et réelles d'être informées et consultées, et les associer activement à toutes les phases du cycle des politiques publiques, ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics ».

Encadré 3.3. Un modèle d'évaluation de la participation des parties prenantes

La Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert (2017_[11]) définit la participation des parties prenantes comme suit : « ensemble des formes d'intégration des parties prenantes au cycle des politiques publiques ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics, y compris :

1. **Information** : niveau initial de participation caractérisé par une relation unilatérale dans le cadre de laquelle les pouvoirs publics produisent de l'information et la communiquent aux parties prenantes. Cette notion recouvre à la fois la fourniture d'information sur demande et les mesures « volontaristes » prises par les pouvoirs publics pour diffuser l'information ;
2. **Consultation** : niveau plus poussé de participation, caractérisé par une relation bilatérale dans le cadre de laquelle les parties prenantes fournissent un retour d'information aux pouvoirs publics, et vice versa. La consultation se fonde sur une définition préalable de la question au sujet de laquelle des avis sont sollicités, et elle implique la fourniture d'une information pertinente, ainsi qu'un retour d'information sur l'issue du processus ;
3. **Engagement** : cas de figure où les parties prenantes se voient offrir la possibilité et les moyens (information, données, outils numériques, etc.) de collaborer à toutes les phases du cycle des politiques publiques ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics. »

Source : Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert (2017_[11]).

Le Chapitre 2 a mis en évidence le rôle essentiel que joue la consultation systématique, opportune et inclusive d'un large éventail de parties prenantes du secteur de la jeunesse, et ce tout au long de la formulation, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des stratégies nationales pour la jeunesse, pour garantir que ces dernières puissent produire les effets escomptés. Les données de l'OCDE montrent que, même au sein des entités publiques chargées des affaires de la jeunesse, des progrès peuvent encore être accomplis pour renforcer la participation des acteurs de la jeunesse au cycle des politiques publiques (Graphique 3.17). En effet, si 92 % des ministères de la Jeunesse ont informé et consulté les jeunes au cours de l'année écoulée (93 % pour les pays de l'OCDE ; 6 sur 7 pour les pays non-membres), seuls 43 % les ont associés à ce cycle (50 % pour les pays de l'OCDE ; 1 sur 7 pour les pays non-membres)⁵³.

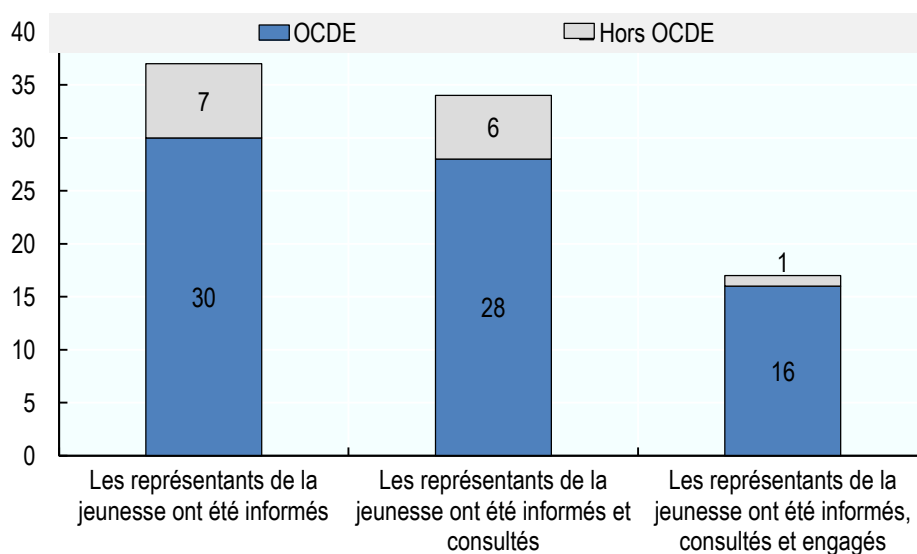
Étant donné que les domaines de l'action publique importants pour la vie des jeunes sont très variés, il ne faut pas restreindre leur champ d'intervention aux questions des politiques et services publics que les entités chargées des affaires de la jeunesse traitent. Par exemple, en Norvège, le ministère de la Culture a consulté les enfants et les jeunes de 3 à 19 ans pour la rédaction d'un livre blanc consacré à l'art, à la culture et à l'expression artistique et culturelle numérique en 2019⁵⁴. Des organisations norvégiennes pour l'enfance et la jeunesse ont également été consultées lors de l'élaboration de la stratégie du gouvernement relative aux enfants vivant dans la pauvreté (2015-2017) et du plan d'action pour lutter contre la violence envers les enfants⁵⁵. En 2018, le ministère néo-zélandais de l'Éducation a organisé une vaste campagne de consultation des jeunes pour définir avec eux l'avenir de l'éducation dans leur pays, et ce par le biais d'un forum de la jeunesse en ligne,⁵⁶ de deux sommets sur l'éducation rassemblant des jeunes d'horizons très divers (où une attention particulière a été portée aux groupes marginalisés), et d'enquêtes en ligne⁵⁷.

Cependant, les ministères compétents offrent généralement moins de possibilités de participation ou d'implication à la jeunesse. Seuls 14 % des ministères de l'Éducation (non chargés des affaires de la jeunesse) ayant répondu à l'enquête avaient fait participer les jeunes dans le cycle des politiques publiques – par le biais de l'information, de la consultation et de l'engagement – au cours des 12 mois

écoulés (18 % pour les pays membres de l'OCDE ; 1 sur 3 pour les pays non-membres). Parmi les ministères compétents interrogés, seuls 12 % en avaient fait autant (14 % pour les pays membres de l'OCDE ; 0 sur 3 pour les pays non-membres)⁵⁸. Paradoxalement, 77 % des entités chargées des affaires de la jeunesse et 72 % des ministères de l'Éducation, considèrent comme une priorité l'élargissement des possibilités de participation des jeunes dans la prise de décision, contre seulement 53 % des autres ministères compétents interrogés⁵⁹.

Graphique 3.17. Les entités chargées des affaires de la jeunesse des pays membres de l'OCDE continuent de peu associer les jeunes au cycle des politiques publiques

Nombre d'entités chargées des affaires de la jeunesse qui ont fait participer (information, consultation ou engagement) les parties prenantes de la jeunesse au cycle des politiques publiques au cours des 12 derniers mois : comparaison entre les entités situées dans les pays membres de l'OCDE et celles des pays non-membres.



Remarque : réponses fournies par 30 entités publiques chargées des affaires de la jeunesse de pays de l'OCDE.

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Faire participer les jeunes dans le cycle des politiques publiques nécessite des ressources financières et humaines adéquates, une communication transparente, une bonne coordination et des mesures qui incitent les responsables publics à prendre en compte leurs points de vue tout en les informant des actions menées. De plus, pour encourager cette participation, en particulier celle des jeunes marginalisés, un soutien concret est nécessaire, notamment par le remboursement des frais, des services de garde d'enfants et la tenue de consultations dans différentes zones géographiques. Lorsqu'ils sont largement accessibles, les outils numériques peuvent également être mis à profit pour réduire les coûts de transaction. Par exemple, le ministère letton de la Protection de l'environnement et du Développement régional a coorganisé des hackathons avec des lycéens et des étudiants universitaires pour aborder les possibilités d'utiliser les données ouvertes et faire face aux problèmes actuels⁶⁰. L'Encadré 3.4 donne quelques exemples de pratiques de consultation et d'engagement des jeunes appliquées dans les pays de l'OCDE.

Encadré 3.4. Consultation et engagement : amplifier la voix des jeunes

Luxembourg : le Parlement des Jeunes

Le Parlement des Jeunes luxembourgeois est une assemblée composée de jeunes qui œuvrent pour les jeunes. Tout résident du Grand-Duché du Luxembourg, âgé de 14 à 24 ans, peut en être membre. Une session parlementaire dure du mois d'octobre à octobre de l'année suivante. Le Parlement des Jeunes est composé de différentes commissions et d'un conseil d'administration. Depuis sa constitution, il a publié des résolutions sur divers domaines politiques, notamment la gestion des déchets, les affaires européennes et la qualité de vie. Il tient également des réunions régulières avec des représentants des autorités publiques. Ses principaux partenaires sont la Conférence Générale de la Jeunesse du Luxembourg (CGJL), le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, ainsi que la Chambre des Députés.

Lettonie : un dialogue informel avec les responsables politiques

La méthode de participation « Coffee with Politicians », originaire de Suède et adaptée au contexte letton, a pour but de donner aux responsables politiques et aux jeunes l'occasion de se rencontrer et de discuter des questions qui sont importantes pour ces derniers. Pour les jeunes, ces échanges sont souvent la première chance qui leur est offerte de s'adresser directement et spontanément à de hauts responsables politiques et de débattre avec eux des sujets qui les concernent. Dans le même temps, les responsables politiques reçoivent des informations, de première main, des jeunes eux-mêmes, sur des sujets qui leur tiennent à cœur.

Union européenne : le dialogue de l'UE en faveur de la jeunesse

Ce programme, qui fait partie intégrante de la stratégie de l'UE en faveur de la jeunesse, est l'un des principaux instruments visant à encourager la participation des jeunes (2019-2027). S'inspirant de l'ancien dialogue structuré, il consiste en un dialogue avec les jeunes et les organisations de jeunesse, qui associe les décideurs et les responsables politiques, ainsi que les experts, les chercheurs et d'autres acteurs concernés de la société civile. Le dialogue de l'UE en faveur de la jeunesse est dirigé par un groupe composé de jeunes et d'organisations de jeunesse aux niveaux européen, national et local. Il a permis de renforcer le rôle tenu par les conseils nationaux de la jeunesse en tant qu'organes représentatifs permettant aux jeunes d'exprimer leurs opinions dans le cadre des décisions publiques, mais également de développer leurs compétences en matière de citoyenneté active.

Source : <https://www.jugendparlament.lu/> ; enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse ; https://ec.europa.eu/youth/policy/implementation/dialogue_en.

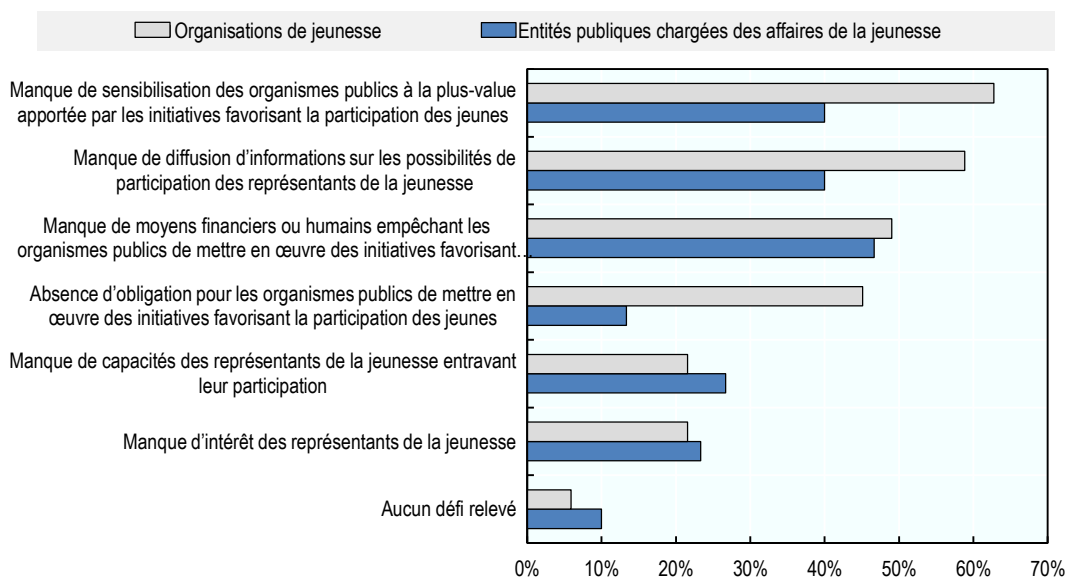
Relever les défis exige un engagement

Les organisations de jeunesse font état de trois grands obstacles à une participation plus fréquente et significative des jeunes au cycle des politiques publiques. Il s'agit, par ordre d'importance, d'une méconnaissance des organismes publics quant à la plus-value apportée par les initiatives en faveur de la participation des jeunes, d'une piètre communication au sujet de ces possibilités de participation et d'un manque de moyens financiers et humains des pouvoirs publics pour mettre celles-ci en œuvre. Cette constatation rejoint celui des entités publiques chargées des affaires de la jeunesse qui identifient ces domaines comme prioritaires, bien que dans une moindre mesure. En effet, seulement 40 % d'entre elles ont indiqué qu'elles cherchaient à remédier au problème du manque de connaissance au sein des

organismes publics, alors que 63 % des organisations de jeunesse considèrent qu'il s'agit d'un défi majeur (Graphique 3.18).

Graphique 3.18. Participation des jeunes au cycle des politiques publiques : les pouvoirs publics et la jeunesse relèvent des priorités semblables, mais à des degrés différents

Le graphique, ci-dessous, montre pour chaque défi, le pourcentage d'organisations de jeunesse des pays de l'OCDE qui le désignent comme l'un des trois principaux obstacles à la participation des jeunes au cycle des politiques publiques, ainsi que le pourcentage d'entités publiques chargées des affaires de la jeunesse situées dans les pays de l'OCDE qui le citent comme figurant parmi leurs trois priorités d'action.



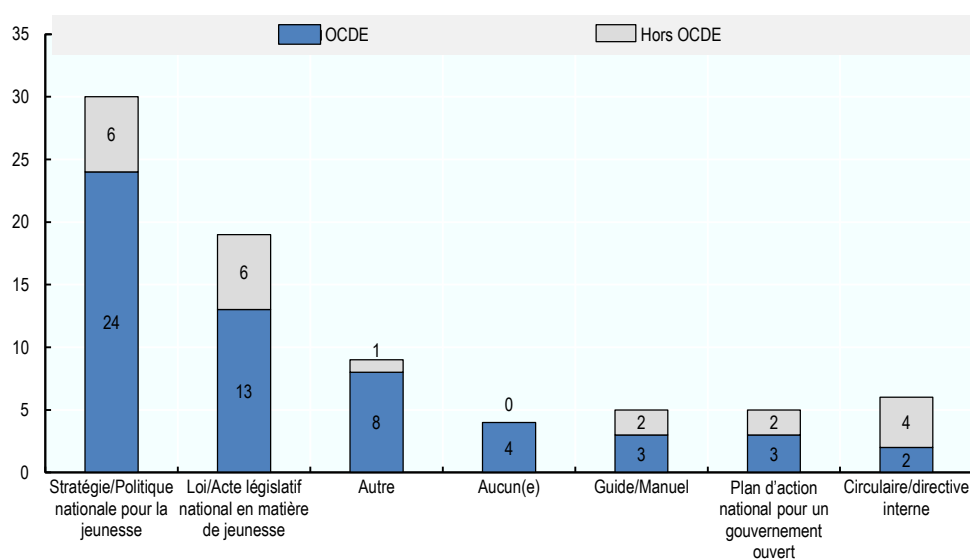
Remarque : d'après les réponses recueillies auprès de 30 entités publiques chargées des affaires de jeunesse de pays de l'OCDE et de 51 organisations de jeunesse de pays de l'OCDE.

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Grâce aux engagements pris au titre de leurs politique et stratégie nationale pour la jeunesse, les gouvernements peuvent améliorer les mandats de leurs différents ministères afin qu'ils s'attaquent à ces défis (Graphique 3.19). Ce sont les stratégies nationales pour la jeunesse qui comportent le plus souvent de tels objectifs : 77 % des pays ayant mis en place ce type de stratégie se sont ainsi engagés à promouvoir la participation des jeunes au cycle des politiques publiques (75 % pour les pays membres de l'OCDE ; 6 sur 7 pour les pays non-membres) (Chapitre 2)⁶¹. Moins de la moitié des pays (49 %) disposent d'engagements inscrits dans leurs lois nationales sur la jeunesse (41 % pour les pays membres de l'OCDE ; 6 sur 7 pour les pays non-membres)⁶². Par ailleurs, comme le souligne la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert (2017_[11]), des documents de référence tels que des lignes directrices ou des manuels sont utiles pour encourager la participation des jeunes à ce cycle. Cependant, ces outils sont encore peu courants : à peine 13 % des entités chargées des affaires de la jeunesse interrogées ont élaboré des manuels à l'intention des responsables politiques sur la manière d'associer systématiquement les jeunes aux décisions qui influent sur leur vie (9 % pour les pays membres de l'OCDE ; 2 sur 7 pour les pays non-membres)⁶³. Par exemple, l'Allemagne peaufine actuellement des normes de qualité générales et des recommandations destinées à assurer une participation effective des enfants et des jeunes dans les garderies, les écoles, les municipalités et les centres de travail pour la jeunesse, en coopération avec le Conseil fédéral de la jeunesse allemande⁶⁴.

Graphique 3.19. Les orientations pratiques pour promouvoir la participation des jeunes au cycle des politiques publiques restent rares dans les pays de l'OCDE

Le graphique, ci-dessous, montre le nombre de pays de l'OCDE qui disposent de documents décrivant les efforts entrepris pour encourager la participation des jeunes au cycle des politiques/services publics.



Remarque : réponses fournies par 32 entités publiques chargées des affaires de la jeunesse de pays de l'OCDE et par 7 autres de pays non-membres.

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Comme l'illustre le Graphique 3.19, divers pays – à savoir l'Argentine, la Bulgarie, l'Espagne, le Luxembourg et la République slovaque – ont élaboré, dans le cadre de leur adhésion au Partenariat pour un gouvernement ouvert⁶⁵, des plans d'action nationaux qui comportent des engagements en faveur d'une action publique transparente spécifiquement destinés à la jeunesse. Incrire des engagements spécifiques pour les jeunes dans ces plans d'action peut constituer un moyen efficace de renforcer leur participation au cycle des politiques publiques, non seulement dans les entités chargées des affaires de la jeunesse, mais aussi des différents ministères et entités publiques, étant donné que ces engagements ont une portée intersectorielle. Par exemple, le plan d'action 2017-2019 pour un gouvernement ouvert de l'Espagne prévoit que l'Institut de la jeunesse espagnole, INJUVE, promouvra la participation effective des jeunes à la vie démocratique et à l'élaboration de politiques de la jeunesse par la mise en œuvre au niveau national du dialogue structuré de l'UE. La nature, l'ambition, l'exécution et le suivi des engagements spécifiquement destinés à la jeunesse varient toutefois considérablement d'un pays à l'autre.

Associer les jeunes aux décisions en matière d'affectation des ressources publiques permet de garantir que leurs intérêts sont pris en compte dans la gestion des dépenses publiques, de renforcer leur intérêt pour ce processus – souvent jugé trop technique – de même que leur appropriation de ce processus, tout en l'améliorant en termes de transparence et de redevabilité. Les programmes de budget participatifs permettent aux citoyens, ou à des sous-groupes de population spécifiques, de faire connaître leurs préférences sur l'allocation des fonds publics à des domaines prioritaires ou des projets donnés. Ils peuvent être particulièrement utiles lorsque les jeunes sont impliqués dans tout le processus d'élaboration, de sélection et de mise en œuvre des projets budgétisés. Par exemple, dans chacun des 82 cantons du Costa Rica⁶⁶, un comité de jeunes reçoit du Conseil national des jeunes un financement annuel pour le développement et la mise en œuvre d'activités et de projets proposés par chaque comité d'après les

priorités et objectifs définis par ses jeunes membres⁶⁷. Au Portugal, une initiative nationale de budget participatif a été lancée pour la première fois en 2017 : les jeunes âgés de 14 à 30 ans ont eu la possibilité d'élaborer des propositions dans des domaines tels que le sport, l'innovation sociale, l'enseignement des sciences et la durabilité environnementale, pour un montant total de 300 000 EUR. Au niveau infranational, la municipalité de Vila Nova de Gaia met actuellement en œuvre une telle initiative, s'étalant sur 3 ans pour les jeunes de 13 à 30 ans et dont le budget total s'élève à 240 000 EUR⁶⁸.

Les jeunes à la table de négociations : organismes de jeunesse et coordination avec les pouvoirs publics

Les organisations dirigées par des jeunes et les organes représentatifs des jeunes jouent un rôle essentiel, notamment en étant leurs porte-paroles auprès des institutions publiques. Présents dans 77 % des pays ayant participé aux enquêtes (78 % pour les pays membres de l'OCDE ; 5 sur 7 pour les pays non-membres)⁶⁹, les conseils nationaux de la jeunesse peuvent s'avérer des partenaires précieux pour les administrations qui souhaitent recueillir des informations, organiser des consultations à grande échelle et mener des activités et programmes conjoints.

Selon les résultats des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse, les conseils de la jeunesse au niveau infranational (régional et local) sont encore plus répandus : ils existent dans 85 % des pays étudiés (88 % pour les pays membres de l'OCDE ; 5 sur 7 pour les pays non-membres). Ces conseils locaux permettent d'autonomiser les jeunes dans la mesure où ils les associent aux décisions au niveau local et favorisent leur sentiment d'appartenance à leur communauté de même que leur sens de la responsabilité à son égard. Dans certains pays, la participation des jeunes est davantage institutionnalisée. En Finlande et en Norvège, par exemple, la création de conseils locaux de la jeunesse est obligatoire au niveau municipal. De même, en Belgique, dans la Communauté flamande, les institutions publiques sont tenues par décret de consulter les jeunes dans le cadre de l'action publique aux niveaux communautaire et municipal⁷⁰.

Les conseils consultatifs de la jeunesse constituent un deuxième mécanisme par lequel les gouvernements et les ministères sollicitent la contribution des jeunes. Ces organes sont normalement affiliés à des gouvernements ou à des ministères spécifiques. C'est notamment le cas au Danemark, où le ministère de l'Environnement et de l'Alimentation a créé un Conseil de la jeunesse pour le climat. Bien que de tels organes existent dans 59 % des pays ayant participé aux enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse (53 % pour les pays membres de l'OCDE ; 6 sur 7 pour les pays non-membres), ils diffèrent largement sur les fonctions, la composition, la durée de nomination, les ressources financières et humaines, et la participation au cycle des politiques publiques (Encadré 3.5). En Suisse, par exemple, la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ), dont un tiers des membres ont moins de 30 ans, conseille le Conseil fédéral sur les questions de politique de l'enfance et de la jeunesse, observe la situation des jeunes et des enfants, et propose les mesures nécessaires. Elle examine également, avant l'édiction des lois et ordonnances touchant la politique nationale de l'enfance et de la jeunesse, les conséquences de ces actes pour les enfants et les jeunes⁷¹.

Encadré 3.5. Conseils consultatifs de la jeunesse

France : Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ)

Depuis 2016, le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse fait office d'organe consultatif auprès du Premier ministre. Composé de commissions traitant de l'éducation et de la participation à l'action publique, il participe à la coordination et à l'évaluation des politiques en matière de jeunesse. Ses 79 membres, dont des ministres, des représentants de la jeunesse et des organisations de jeunesse, peuvent également être consultés dans le cadre de projets législatifs ou réglementaires concernant des questions relatives aux jeunes, et appelés à examiner tout projet de loi général relatif aux politiques de jeunesse.

Nouvelle-Zélande : groupe consultatif de la jeunesse (Youth Advisory Group)

Le ministère de l'Éducation de Nouvelle-Zélande a créé un groupe consultatif composé de 12 membres âgés de 14 à 18 ans, chargé de l'informer sur l'impact des activités et des mesures adoptées dans le domaine de l'éducation. Ce groupe donne l'occasion aux jeunes d'exprimer leurs opinions et de partager leurs points de vue sur les politiques éducatives, et de suggérer des solutions pour les améliorer. Ses membres doivent rédiger un rapport de retour d'information à l'intention du ministère, qui est également rendu public.

Chili : commissions des jeunes (Gabinete Juvenil)

Depuis 2018, l'Institut national de la jeunesse (INJUV) du Chili met en œuvre l'initiative « Gabinete Juvenil », qui rassemble 155 jeunes de 15 à 29 ans élus au niveau local dans des commissions régionales de jeunes. Par l'intermédiaire de commissions nationales chargées d'une série de questions et de sujets, cette initiative offre une tribune pour le dialogue, le débat et l'intégration d'idées innovantes dans le cycle des décisions politiques de l'Institut.

Source : <https://www.jeunes.gouv.fr/coj> ; enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse ; https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas_otrasinici/62713/2019/4.

Les associations nationales des étudiants et les syndicats étudiants offrent aux jeunes d'importants espaces de participation à la prise de décision démocratique et peuvent leur servir d'intermédiaires pour appuyer leurs demandes auprès des autorités publiques. Ces associations sont présentes dans 82 % des pays ayant participé aux enquêtes (81 % pour les pays membres de l'OCDE ; 6 sur 7 pour les pays non-membres) et les syndicats étudiants de l'enseignement secondaire, dans 77 % d'entre eux (78 % pour les pays membres de l'OCDE ; 5 sur 7 pour les pays non-membres). Les organisations internationales d'étudiants, telles que l'Union des étudiants d'Europe, jouent un rôle important de défense des intérêts des jeunes sur des questions qui dépassent les frontières nationales. En matière d'éducation, les conseils d'école, d'élèves et d'étudiants représentent les intérêts de ces jeunes auprès des administrations des établissements d'enseignement secondaire et universitaires : leur rôle est essentiel en cela qu'ils veillent à ce que leur voix soit entendue et prise en compte lors de la prise de décision, et qu'ils promeuvent la citoyenneté active et l'éducation civique.

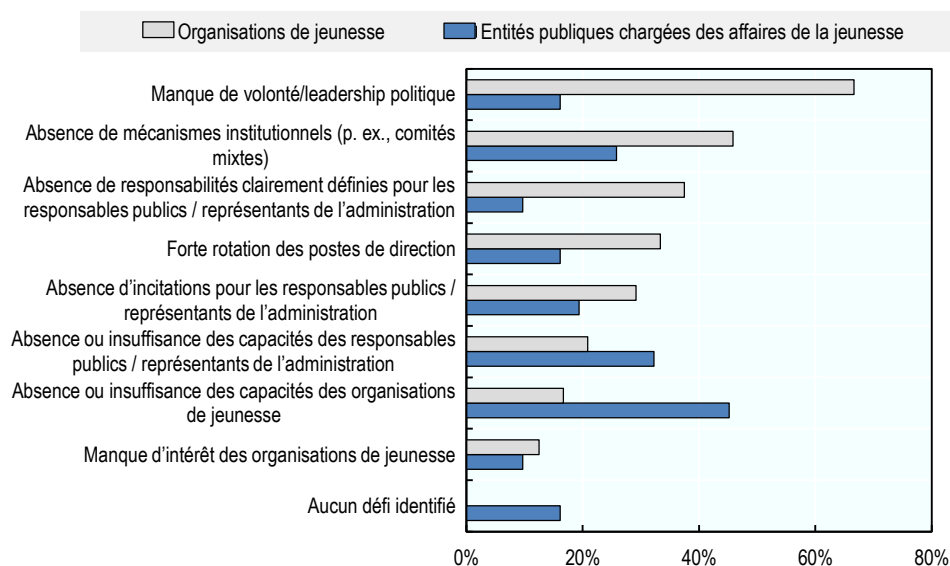
Tous les organes et organisations représentant les jeunes dans le système scolaire, aux niveaux infranational et national, doivent être dotés de ressources appropriées, être chargés de responsabilités clairement définies, conserver leur indépendance et être inclusifs dans leur composition. En effet, la coordination efficace entre entités publiques et organisations de jeunesse présente de nombreux défis. Certaines entités chargées de la question des jeunes, interrogées pour les enquêtes de l'OCDE sur la

gouvernance des affaires de la jeunesse, ont exprimé leur inquiétude sur les chances plus réduites des jeunes marginalisés, issus de milieux socio-économiques défavorisés ou de groupes minoritaires, de rejoindre les organes représentatifs et organisations de jeunesse. Pareille situation appelle les pays à doter ces dernières des outils et ressources nécessaires pour élargir leur cercle d'adhérents, ainsi qu'à envisager la mise en place de mécanismes innovants pour faire participer directement les jeunes marginalisés.

Les données tirées des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse (Graphique 3.20) révèlent que les administrations et les organisations de jeunesse ont des points de vue très différents sur les principaux obstacles à une coordination efficace. Les entités chargées des affaires de la jeunesse situées dans les pays de l'OCDE indiquent que l'insuffisance de ressources financières et humaines des organisations de jeunesse (45 %) et de leurs propres ministères (32 %), ainsi que le manque de mécanismes institutionnels (26 %), constituent les principaux défis à relever pour améliorer la coordination avec ces organisations. 46 % des organisations de jeunesse interrogées pointent également comme un obstacle majeur le manque de mécanismes institutionnels, dont les comités mixtes et les conseils consultatifs. Cependant, elles soulignent le plus souvent le manque de volonté politique et de leadership des responsables publics (67 %).

Graphique 3.20. Les pouvoirs publics et les organisations de jeunesse divergent sur les obstacles à une coordination efficace

Le graphique, ci-dessous, présente, pour chaque défi, les proportions d'organisations de jeunesse et d'entités publiques chargées des affaires de la jeunesse situées dans les pays de l'OCDE qui le désignent comme l'un des trois principaux problèmes rencontrés dans le cadre de la coordination des politiques, programmes ou services liés à la jeunesse.



Remarque : d'après les réponses recueillies auprès de 31 entités publiques chargées des affaires de jeunesse de pays de l'OCDE et de 24 organisations de jeunesse de pays de l'OCDE.

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Identifié comme un défi majeur par les entités publiques chargées des affaires de la jeunesse, le manque de moyens financiers et humains des organisations de jeunesse exige des pouvoirs publics qu'ils prennent

des mesures concrètes. Les données disponibles tirées des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse montrent que 79 % des pays octroient des fonds aux organisations de jeunesse (81 % pour les pays membres de l'OCDE ; 5 sur 7 pour les pays non-membres). Dans certains cas, l'appui financier est assuré par des entités chargées directement des affaires de la jeunesse, tandis que dans d'autres, les organisations de jeunesse sont financées par les autorités locales ou les conseils nationaux de la jeunesse. Ainsi, au Danemark, le Conseil danois de la jeunesse (DUF) reçoit une partie des fonds de la loterie nationale, qu'il redistribue ensuite à ses organisations affiliées œuvrant pour les enfants et les jeunes⁷². De même, en Norvège, le ministère de la Culture apporte un soutien financier aux organisations de jeunesse par l'intermédiaire des subventions « Frifond », qui sont allouées par le Conseil norvégien de l'enfance et de la jeunesse (LNU) et le Conseil norvégien de la musique⁷³. En Finlande, le ministère de l'Éducation et de la Culture (également responsable des affaires de la jeunesse) a accordé un financement de 18,6 millions EUR aux organisations de jeunesse en 2020, à verser par le biais du ministère lui-même et les organismes administratifs régionaux de l'État⁷⁴. De plus, 55 % des entités chargées des affaires de la jeunesse apportent une aide éducative et technique pour renforcer les capacités administratives des organisations de jeunesse (48 % pour les pays membres de l'OCDE ; 6 sur 7 pour les pays non-membres)⁷⁵. Quant aux ministères de l'Éducation, ils sont 61 % à fournir un soutien organisationnel et technique aux conseils d'école et d'étudiants (58 % pour les pays membres de l'OCDE ; 4 sur 6 pour les pays non-membres). En Lituanie, par exemple, le ministère de l'Éducation, des Sciences et des Sports fournit chaque année à l'Union des élèves lituaniens (LMS) une aide à la formation, axée essentiellement sur les formations de perfectionnement destinées aux coordinateurs des syndicats étudiants.

En plus de travailler de concert avec les pouvoirs publics, les organes représentatifs de la jeunesse doivent être bien financés, indépendants, dotés de mandats clairement définis et de capacités adéquates. Il leur revient aussi d'intervenir dans la prise de décision, et leur composition doit être inclusive. Tel peut être un moyen efficace d'intégrer des solutions innovantes et adaptées aux jeunes dans l'action publique. Ces organes remplissent également une fonction importante en favorisant une vie active et démocratique chez les jeunes.

Travailleurs de jeunesse et jeunes bénévoles et volontaires : un réel atout pour des sociétés résilientes

La crise du COVID-19 a démontré que les jeunes bénévoles et volontaires et les travailleurs de jeunesse, acteurs de premier ordre de la résilience face aux chocs et aux catastrophes, constituent de précieuses ressources pour les sociétés. Ils ont, en effet, contribué à atténuer les effets de la crise sur la vie quotidienne des personnes les plus vulnérables ou âgées, confrontées à un accès limité aux services publics, et des enfants ayant peu d'activités extrascolaires.

Un besoin d'orientation : travail de jeunesse et stratégies des pouvoirs publics

Le travail de jeunesse couvre un vaste éventail d'activités – sociales, culturelles, éducatives, politiques, sportives et dans le domaine des loisirs – conçues pour les jeunes, et qui sont assurées par des animateurs professionnels et bénévoles, par l'intermédiaire d'organisations, de groupes informels ou de services publics pour la jeunesse, mais également de manière individuelle. Une activité est qualifiée d'« ouverte » lorsqu'elle donne la priorité à la participation des jeunes eux-mêmes pour qu'ils proposent, planifient, organisent et évaluent les activités d'animation⁷⁶. Les différentes activités, telles que le scoutisme, offrent aux jeunes des possibilités d'apprendre, de grandir, de tisser des liens et de participer activement à leurs communautés, dans un cadre extrascolaire et informel. Les travailleurs de jeunesse jouent également un rôle crucial en apportant un soutien ciblé aux jeunes vulnérables et marginalisés (comme ceux qui ont besoin de conseils en matière de santé, d'un accès à la justice, d'un soutien préventif contre l'abus de drogues, etc.), surtout lorsqu'ils refusent de se faire aider par d'autres organismes ou

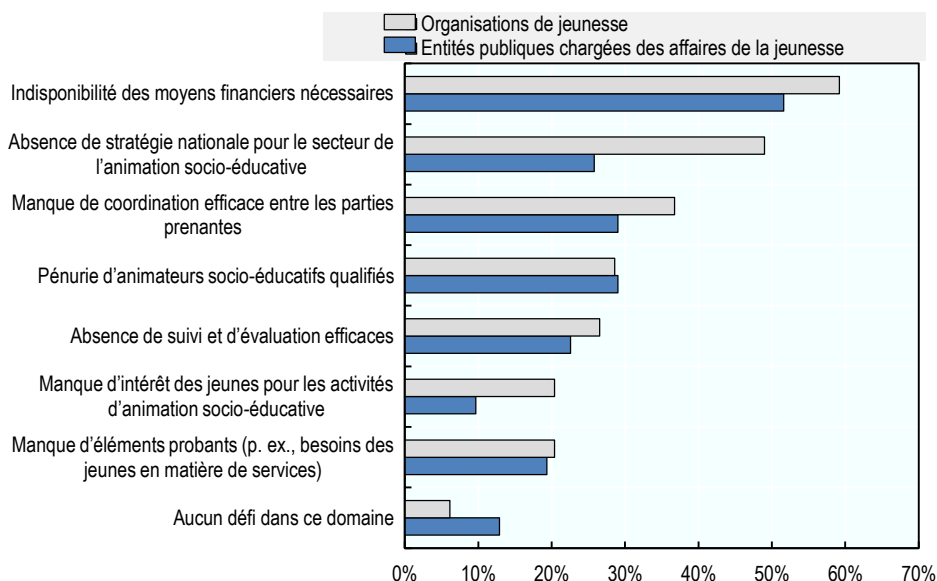
services publics. Par ailleurs, ils peuvent assurer des formations et un appui aux organisations de jeunesse et à leurs responsables, pour qu'ils acquièrent les compétences et les capacités nécessaires afin de mener à bien leurs propres activités. La crise du COVID-19 a également mis en évidence le rôle capital des technologies numériques dans le cadre des activités socioéducatives.

Selon les données provenant des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse, tant les pouvoirs publics que les organisations de jeunesse soulignent que le manque de ressources financières constitue un défi majeur pour ce secteur (52 % pour les entités publiques chargées des affaires de jeunesse dans les pays membres de l'OCDE ; 59 % pour les organisations de jeunesse des pays de l'OCDE). Depuis la crise financière de 2007-2008, les fonds alloués par les pouvoirs publics au travail de jeunesse ont souvent été réduits de manière drastique. Ainsi, en Angleterre et au Pays de Galles, les dépenses engagées dans ce secteur par les autorités locales ont été comprimées de 70 % en valeur réelle en moins d'une décennie, ce qui a entraîné la fermeture de 760 centres de jeunesse et la perte de plus de 4 500 emplois de travailleurs de jeunesse depuis 2010-2011 (YMCA England and Wales, 2020^[53]). De même, les dépenses publiques consacrées aux services de travail de jeunesse en Irlande ont diminué de 32 % entre 2008 et 2014. Et, malgré une reprise partielle, leur niveau prévu pour 2020 reste inférieur de près de 15 % à celui de 2008 (NYCI, 2019^[54]). Les résultats des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse montrent que, dans six pays de l'OCDE, la part du budget de l'entité publique chargée de la question des jeunes consacré au secteur du travail de la jeunesse est passée de 7 % en 2015 à 4 % en 2019⁷⁷. Par ailleurs, la disponibilité limitée d'éléments probants comparables donne à penser que les pouvoirs publics n'assurent toujours pas un suivi correct des dépenses liées à ce secteur.

L'absence de stratégie nationale pour le secteur du travail de jeunesse et le manque de coordination efficace ressortent également comme des points à améliorer, en particulier compte tenu du partage de compétences entre autorités nationales et infranationales en matière de promotion et de financement de ce secteur (Graphique 3.21). Les résultats indiquent également que, d'une manière générale, les pouvoirs publics sous-estiment les défis posés au secteur, par rapport à la perception des organisations de jeunesse interrogées.

Graphique 3.21. Un soutien financier et des stratégies intégrées sont nécessaires pour assurer la vitalité du secteur de l'animation socio-éducative

Le graphique, ci-dessous, présente, pour chaque défi, les proportions d'organisations de jeunesse et d'entités publiques chargées des affaires de la jeunesse situées dans les pays de l'OCDE qui le désignent comme l'un des trois principaux problèmes rencontrés par le secteur de l'animation socio-éducative.



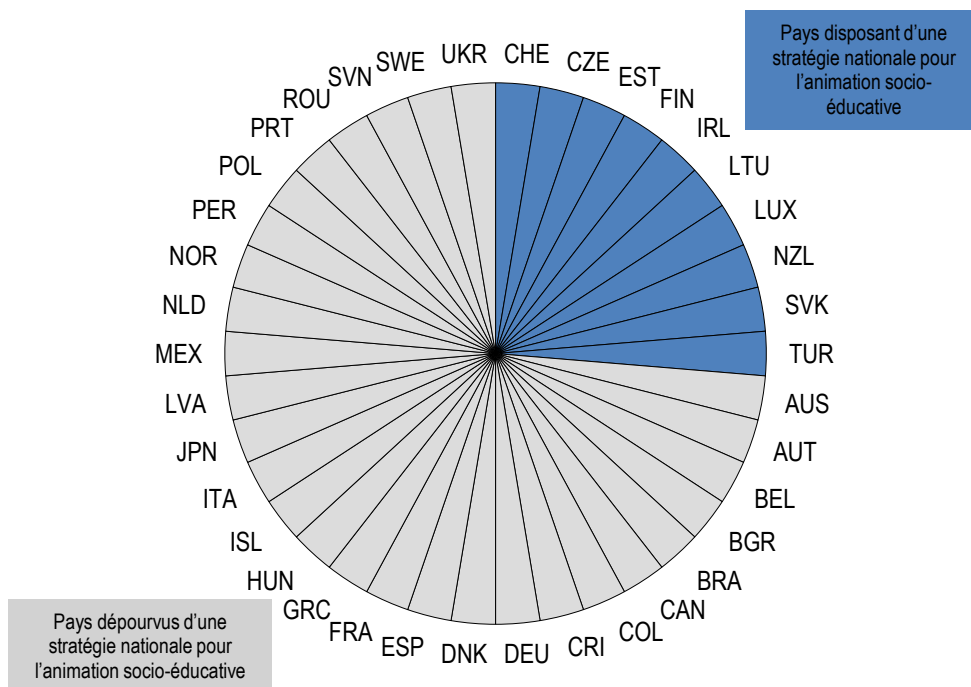
Remarque : d'après les réponses recueillies auprès de 31 entités publiques chargées des affaires de la jeunesse et de 49 organisations de jeunesse de pays de l'OCDE.

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Les autorités publiques peuvent soutenir les services d'animation socioéducative en investissant dans les compétences et les qualifications des animateurs, en renforçant les moyens financiers de leurs organisations et en appuyant la transition numérique de ce secteur. Pour que ce dernier soit dynamique, il faut également une bonne coordination entre les entités publiques, les administrations infranationales et les équipes d'animation travaillant aux côtés des jeunes, de même que des mécanismes adaptés de suivi et d'évaluation. Comme le souligne la Recommandation sur le travail de jeunesse (2017^[55]) adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, « une attention particulière devrait être portée à la nécessité de mettre en place des stratégies, des cadres, des législations, des structures et ressources durables, et une coordination effective [...] visant à promouvoir l'égalité d'accès de tous les jeunes au travail de jeunesse ». Comme le montre le Graphique 3.22, 26 % des pays étudiés ont mis en place une stratégie spécifique pour le secteur de l'animation socio-éducative (30 % pour les pays de l'OCDE ; 0 sur 7 pour les pays non-membres). Ils sont 78 % à faire figurer des engagements en faveur de ce secteur dans leurs stratégies nationales pour la jeunesse (72 % pour les pays membres de l'OCDE ; 7 sur 7 pour les pays non-membres). En Estonie, la Loi sur le travail de jeunesse (2010)⁷⁸ définit le champ d'application des activités d'animation socioéducative, clarifie les responsabilités entre les différents niveaux de l'administration et comprend des dispositions sur les mécanismes de supervision et de financement. S'appuyant sur cette loi et sur les lois précédentes, le Plan de développement en faveur de la jeunesse de l'Estonie (2014-2020)⁷⁹ présente des objectifs précis et des actions concrètes pour améliorer la qualité des activités d'animation menées auprès des jeunes. De même, dans le cadre de sa stratégie en faveur de la jeunesse 2019-2027, l'Union européenne élabore actuellement un programme européen de travail

pour la jeunesse destiné à garantir la qualité, l'innovation et la reconnaissance de l'animation socioéducative dans des États membres (Council of the European Union, 2018^[56]).

Graphique 3.22. Les pays dotés de stratégies pour le secteur du travail de jeunesse demeurent peu nombreux



Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Mettre le bénévolat et le volontariat des jeunes au service de la résilience des sociétés

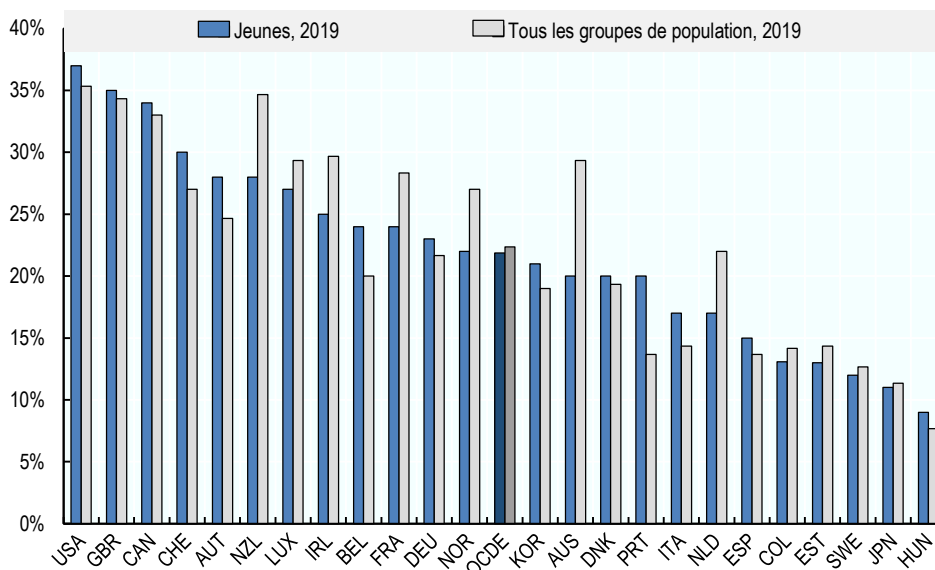
Le bénévolat et volontariat sont des outils de lutte contre l'exclusion sociale, car ils permettent aux citoyens de jouer un rôle utile et valorisant pour contribuer à leur collectivité, de se faire de nouveaux amis, d'élargir leur réseau et d'améliorer leur aptitude à vivre en société (OCDE, 2015^[57]). Ils permettent aux jeunes d'acquérir des compétences et un savoir-faire, mais également des aptitudes relationnelles, ce qui peut les aider dans leur parcours professionnel (OCDE, 2015^[57]). En outre, le bénévolat et le volontariat créent un capital social, par l'établissement et la consolidation des liens de confiance et de collaboration, tout en cultivant les valeurs d'altruisme, de solidarité, de civisme et de respect de la diversité (Putnam, 2000^[58]). Cependant, il est également important de noter que les programmes de bénévolat et de volontariat ne doivent pas remplacer les programmes gouvernementaux destinés à rapprocher du marché du travail les jeunes qui ne sont ni dans l'emploi, ni scolarisés ni en formation. Pendant la crise du COVID-19, les jeunes bénévoles ont redoublé d'efforts pour atténuer l'impact de la pandémie sur les groupes les plus vulnérables de la société, en faisant également preuve de solidarité entre générations. Dans ce contexte critique, les pouvoirs publics ont encouragé la jeunesse à participer à l'action bénévole par le biais de programmes spécifiques, tels que la plateforme française « Je veux aider » et son pendant canadien « I Want to Volunteer » (Je veux faire du bénévolat) (OCDE, 2020^[7]).

En 2019, sur l'ensemble de population de 24 pays de l'OCDE, 22 % des jeunes ont déclaré avoir fait du bénévolat ou du volontariat au cours du mois précédent (Graphique 3.23). Dans plus de la moitié des pays

de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, les jeunes ont fait plus de bénévolat ou volontariat que tous les groupes de population en moyenne. On note en particulier des proportions élevées de jeunes bénévoles aux États-Unis (37 %), au Royaume-Uni (35 %) et au Canada (34 %). En revanche, moins de 15 % des jeunes interrogés ont déclaré s'être portés bénévoles en Hongrie (9 %), au Japon (11 %), en Suède (12 %), en Estonie (13 %) et en Colombie (13 %). Le Graphique 3.23 montre également une proportion plus élevée du bénévolat et volontariat chez les jeunes que dans l'ensemble de la population, notamment au Portugal (1,5 fois plus) et en Belgique (1,2 fois), alors que l'inverse est vrai en Australie et aux Pays-Bas entre autres (0,7 fois en Australie et 0,8 fois aux Pays-Bas). En Allemagne, près de la moitié des 14 à 25 ans (49,2 %) exerçaient des activités bénévoles ou de volontariat en 2014, de sorte que les jeunes ont été salués comme le groupe d'âge le plus actif dans ce domaine⁸⁰.

Graphique 3.23. Dans 13 des 24 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, les jeunes font plus de bénévolat que l'ensemble de la population

Le graphique, ci-dessous, montre la part de jeunes (âgés de 15 à 29 ans) qui ont déclaré s'être portés bénévoles au cours du mois précédent en 2019 (barres bleues) et la moyenne sur l'ensemble de la population (jeunes, personnes d'âge moyen et personnes âgées) qui en ont fait de même (barres grises).



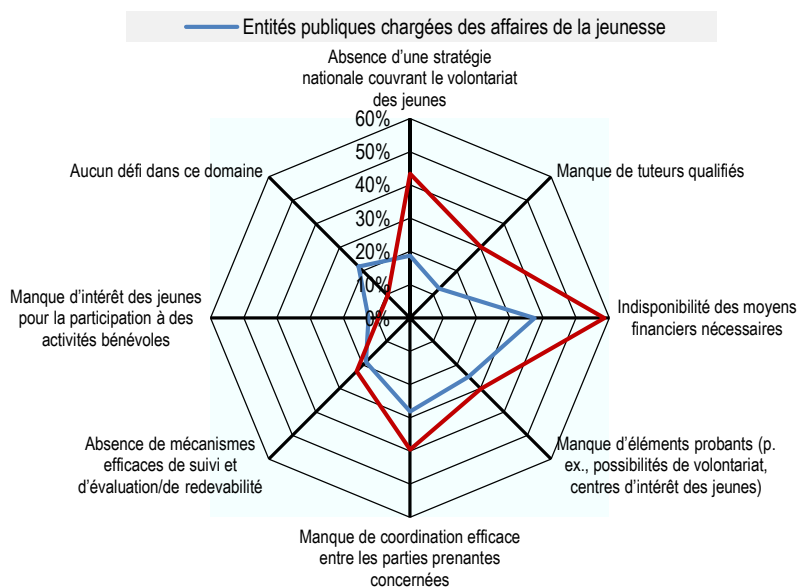
Source : calculs réalisés par l'OCDE à partir de l'enquête Gallup World Poll (base de données).

Les éléments probants disponibles indiquent comme principales entraves au bénévolat et au volontariat des jeunes le manque de possibilités, de ressources et de sensibilisation. Par ailleurs, les difficultés liées à la logistique ou aux coûts personnels peuvent être un frein pour les jeunes issus de milieux socioéconomiques défavorisés. C'est pourquoi faciliter l'accès au bénévolat et au volontariat pour l'ensemble des jeunes, quel que soit leur profil socioéconomique, reste un défi majeur à relever. D'après les données issues des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse, les entités chargées de la question des jeunes et organisations de jeunesse des pays de l'OCDE identifient des défis similaires dans ce domaine, mais à des degrés différents (Graphique 3.24). Les défis les plus fréquemment cités par les responsables publics sont le manque de moyens financiers (38 %) et l'absence de coordination efficace entre les parties prenantes concernées (28 %). 19 % d'entre eux considèrent l'absence de stratégie nationale portant sur le bénévolat et le volontariat des jeunes comme un problème

majeur. Les organisations de jeunesse interrogées dressent le même constat, mais dans une bien plus large mesure : 58 % citent l'insuffisance de moyens financiers, 43 % l'absence de stratégie nationale et 40 % le manque de coordination efficace. En revanche, à peine 9 % d'entre elles indiquent qu'aucun problème ne se pose dans ce domaine, pour 22 % des entités chargées des affaires de la jeunesse.

Graphique 3.24. Les organisations de jeunesse sont davantage préoccupées que les pouvoirs publics par les obstacles au bénévolat et volontariat des jeunes

Le graphique, ci-dessous, montre, pour chaque défi, la part des entités publiques chargées des affaires de jeunesse de pays de l'OCDE (ligne bleue) et la proportion d'organisations de jeunesse de pays de l'OCDE (ligne rouge) qui l'ont cité comme faisant partie des trois principaux obstacles au bénévolat et volontariat des jeunes.



Remarque : d'après les réponses recueillies auprès de 32 entités publiques chargées des affaires de jeunesse de pays de l'OCDE et de 53 organisations de jeunesse de pays de l'OCDE.

Source : Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Afin d'encourager les jeunes à se porter bénévoles, des pays comme l'Allemagne, l'Espagne, la Lituanie, la République tchèque et la Slovaquie intègrent des objectifs stratégiques sur le bénévolat et le volontariat dans leur stratégie nationale pour la jeunesse. La planification stratégique pour le secteur du volontariat (par le biais de stratégies spécifiques ou intégrées) peut être utile pour clarifier les responsabilités, promouvoir une coordination efficace, créer des mécanismes de suivi et de redevabilité, et garantir l'octroi d'aides financières spécifiques.

64 % des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles⁸¹ mettent en œuvre ou financent des programmes nationaux spécifiques visant à promouvoir le bénévolat et le volontariat des jeunes. Alors que le financement du secteur du volontariat a augmenté ou est resté stable depuis 2015 dans les 4 pays de l'OCDE pour lesquels des données comparables sont disponibles, la part des ressources des entités chargées des affaires de la jeunesse consacrée à de telles activités reste limitée en Allemagne (3,2 %), au Portugal (2 %), en Norvège et en Hongrie (inférieure à 1 % pour les deux). Au niveau européen, le volontariat chez les jeunes est soutenu par le Corps européen de solidarité⁸², qui lui a octroyé un budget de 375,6 millions EUR pour la période 2018-2020⁸³. Bien qu'il reste essentiel de garantir des ressources suffisantes, et même plus importantes, au volontariat des jeunes, il est toutefois à craindre que cela ne soit au détriment d'autres programmes ou priorités des entités chargées des affaires de la jeunesse.

L'Encadré 3.6 présente des exemples innovants de programmes nationaux visant à promouvoir le volontariat des jeunes.

Encadré 3.6. Programmes nationaux de volontariat : mobiliser la jeunesse

Canada : Service jeunesse Canada

Service jeunesse Canada est un programme national qui offre aux jeunes Canadiens le pouvoir de « changer les choses » en participant à des projets de volontariat qui ont un impact positif sur leur communauté. Il propose des microfinancements allant de 250 à 1 500 CAD pour permettre aux jeunes de mener leurs propres projets volontaires. Depuis sa création, plus de 2 000 jeunes Canadiens ont bénéficié de ses subsides. Le financement vise également les populations de jeunes vulnérables, dont ceux qui ont obtenu le statut de réfugié.

France : Service civique

Institué par le gouvernement français avec la loi du 10 mars 2010, le programme de service civique vise à encourager l'engagement volontaire, au service de l'intérêt général, des jeunes de 16 à 25 ans et des personnes handicapées de 16 à 30 ans, peu importe leur niveau de qualification. Les projets de volontariat durent généralement entre 6 et 12 mois, à raison d'au moins 24 heures par semaine. Menés en collaboration avec des ONG, ils touchent les domaines de l'éducation, de l'environnement, des sciences, des sports, de la famille, de la sécurité civile ou de la promotion de la langue française. Les volontaires reçoivent de l'État une allocation d'environ 473 EUR nets par mois.

Belgique : Bel'J

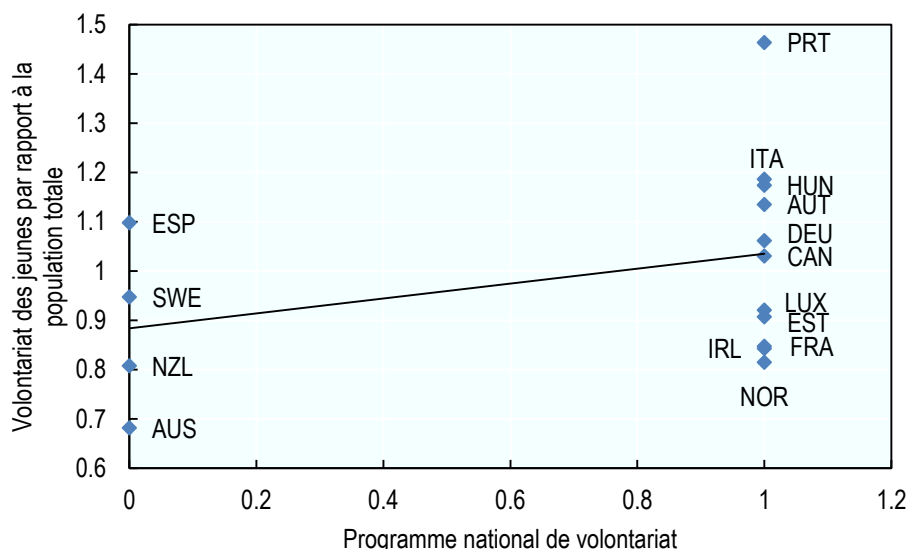
Créé en 2009, « Bel'J » est un programme de volontariat réservé aux jeunes de 12 à 30 ans qui leur donne la possibilité de s'investir au service d'une Communauté de Belgique différente de la leur. Il vise à favoriser l'immersion culturelle des participants dans d'autres Communautés, de leur permettre d'en appréhender les similitudes et les différences, et d'améliorer leurs compétences linguistiques. Chaque Communauté de Belgique a désigné un organisme chargé de mettre en œuvre le programme : JINT vzw pour la Communauté flamande, le Bureau International Jeunesse (AT) pour la Communauté française et le Jugendbüro der Deutschsprachigen Gemeinschaft VoG pour la Communauté germanophone.

Source : <https://www.canada.ca/fr/services/youth/canada-service-corps/about.html>,
<http://www.bel-j.be/bel-j/index.php/nl/>;
<https://www.service-civique.gouv.fr/uploads/content/files/a1f4929fa0322ef849461854a6b7840d94f45d6f.pdf>

Il est possible de promouvoir le bénévolat et volontariat des jeunes à l'aide de programmes et stratégies nationaux qui couvrent ce domaine, à condition qu'ils soient dotés des ressources financières et humaines adéquates. En effet, comme le montre le Graphique 3.25, il existe un lien direct et étroit entre l'existence d'un tel programme national et la proportion de jeunes qui font du bénévolat ou du volontariat par rapport à l'ensemble de la population. Dans les pays dépourvus d'un programme de ce type, les jeunes participent moins aux actions bénévoles ou de volontariat que l'ensemble de la population en moyenne (0,88). En revanche, les pays qui en sont dotés comptent plus de jeunes parmi les bénévoles par rapport à l'ensemble de la population en moyenne (1,04).

Graphique 3.25. Les stratégies et programmes nationaux peuvent favoriser le bénévolat et le volontariat des jeunes

Sur l'axe horizontal, les pays disposant de tels programmes sont représentés au niveau de la valeur 1 et les pays qui en sont dépourvus, au niveau de la valeur 0. L'axe vertical montre la proportion de jeunes (par rapport à l'ensemble de la population) qui ont déclaré en 2019 avoir fait du bénévolat pour une organisation au cours du dernier mois.



Remarque : le test de la somme des rangs de Wilcoxon donne comme valeur p 0.14 ; le terme « jeunes » désigne ici les personnes âgées de 15 à 29 ans.

Source : calculs réalisés par l'OCDE d'après les enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse et le sondage Gallup World Poll (base de données).

Recommandations d'action

Ce chapitre a dressé un état des lieux de la relation entre les jeunes et les institutions publiques en évaluant diverses dimensions, et proposé une analyse d'impact des cadres juridiques, des outils de gouvernance, des stratégies, des politiques, des pratiques et des capacités des pouvoirs publics. Les jeunes manifestent leur intérêt et leur prise de conscience à l'égard des défis d'ampleur mondiale, et se mobilisent par des formes de participation politique non institutionnalisées. Cependant, leur confiance vis-à-vis des institutions est au point mort, et leur participation électorale reste inférieure à celle des autres groupes d'âge. Dans les pays de l'OCDE, on note d'importants déficits de représentation des jeunes dans l'administration publique, les gouvernements et les parlements.

Les institutions publiques ont mis en place des pratiques pour consulter les jeunes et leurs organes représentatifs et les impliquer dans le cycle des politiques publiques : il leur reste toutefois à relever des défis considérables. Enfin, les secteurs du travail de jeunesse et du volontariat des jeunes, bien qu'ils contribuent à la résilience des sociétés, doivent être renforcés, notamment par un financement adéquat, des orientations stratégiques et une coordination efficace.

Pour regagner la confiance des jeunes et renforcer leur relation avec les institutions publiques, les gouvernements devraient envisager :

1. de revoir les règles d'inscription sur les listes électorales et d'abaisser l'âge minimum imposé par la loi pour voter ou se présenter à une élection, afin de lever les obstacles à la participation des jeunes à la vie politique et de promouvoir la diversité des âges dans les institutions de l'État ;
2. prévoir des programmes pour aider les jeunes à devenir agents du secteur public et à y mener une brillante carrière, mais aussi pour encourager l'apprentissage intergénérationnel entre les aînés et leurs collègues plus jeunes ;
3. de faire participer utilement les acteurs de la jeunesse – tant par une collaboration physique que par des moyens numériques – au cycle des politiques publiques, afin de garantir la diversité des âges en matière de consultation publique de même qu'une adéquation avec les besoins et une inclusion plus grande des retombées de l'action publique ;
4. de renforcer le bénévolat, le volontariat et le travail de jeunesse grâce à des lois, stratégies et programmes nationaux qui, fondés sur une vision commune et des responsabilités clairement définies, une action coordonnée, et des moyens adéquats, permettent aux jeunes de développer leurs aptitudes et compétences tout en améliorant la cohésion sociale et la résilience de la société ;
5. d'étudier les possibilités de création conjointe de mécanismes innovants visant à impliquer la jeunesse engagée dans un activisme non institutionnalisé et à prendre en compte son importante contribution au discours politique.

Références

- Aichholzer, J. et S. Kritzinger (2020), « Voting at 16 in Practice: A Review of the Austrian Case », dans Eichhorn, J. et J. Bergh (dir. pub.), *Lowering the Voting Age to 16*, Palgrave Macmillan, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-32541-1_5. [34]
- Aoki, R. et R. Vaithianathan (2009), « Is Demeny Voting the Answer to Low Fertility in Japan? », *PIE/CIS Discussion Paper from Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University*, vol. 435, p. 16, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:hit:piecis:435> (consulté le 21 juillet 2020). [31]
- Bhatti, Y., K. Hansen et H. Wass (2012), « The relationship between age and turnout: A roller-coaster ride », *Electoral Studies*, vol. 31/3, pp. 588-593, <http://dx.doi.org/10.1016/j.electstud.2012.05.007>. [23]
- Blais, A., E. Gidengil et N. Nevitte (2004), « Where does turnout decline come from? », *European Journal of Political Research*, vol. 43/2, pp. 221-236, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00152.x>. [21]
- Bochsler, D. (2010), « Can Internet voting increase political participation? », *Centre for the Study of Imperfections in Democracy, Central European University*. [27]
- Bouckaert, G. (2012), « Trust and public administration », *Administration*, vol. 60/1, pp. 91-115. [8]
- Council of Europe (2017), *Recommendation on Youth Work*, <http://book.coe.int> (consulté le 22 juillet 2020). [55]

- Council of the European Union (2018), *Resolution of the Council of the European Union and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on a framework for European cooperation in the youth field: The European Union Youth Strategy 2019-2027*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:456:FULL&from=EN> (consulté le 22 juillet 2020). [56]
- Ehsan, M. (2018), « What Matters? Non-Electoral Youth Political Participation in Austerity Britain », *Societies*, vol. 8/4, p. 101, <http://dx.doi.org/10.3390/soc8040101>. [14]
- European Commission (2019), *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: The European Green Deal*, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (consulté le 4 avril 2020). [15]
- European Commission/EACEA/Eurydice (2017), *Citizenship Education at School in Europe - 2017 Eurydice Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/citizenship-education-school-europe-%E2%80%93-2017_en. [39]
- Foa, R. et Y. Mounk (2019), « Youth and the populist wave », *Philosophy & Social Criticism*, vol. 45/9-10, pp. 1013-1024, <http://dx.doi.org/10.1177/0191453719872314>. [2]
- France, A. (2016), *Understanding youth in the global economic crisis*, Policy Press, <http://dx.doi.org/10.2307/j.ctt1t89fwf>. [6]
- Gallup (2016), *How Millennials Want to Work and Live*, <https://www.gallup.com/workplace/238073/millennials-work-live.aspx> (consulté le 21 juillet 2020). [44]
- Goerres, A. (2007), « Why are older people more likely to vote? The impact of ageing on electoral turnout in Europe », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 9/1, pp. 90-121, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-856X.2006.00243.x>. [25]
- Highton, B. et R. Wolfinger (2001), « The First Seven Years of the Political Life Cycle », *American Journal of Political Science*, vol. 45/1, p. 202, <http://dx.doi.org/10.2307/2669367>. [24]
- Holbein, J. et D. Hillygus (2016), « Making Young Voters: The Impact of Preregistration on Youth Turnout », *American Journal of Political Science*, vol. 60/2, pp. 364-382, <http://dx.doi.org/10.1111/ajps.12177>. [26]
- IPU (2018), *Youth participation in national parliaments: 2018*, Inter-Parliamentary Union, <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-12/youth-participation-in-national-parliaments-2018> (consulté le 22 avril 2020). [51]
- IPU (2010), *Youth Participation in the Democratic Process*, <http://archive.ipu.org/conf-e/122/Res-3.htm>. [49]
- Manning, N. et K. Edwards (2014), « Does civic education for young people increase political participation? A systematic review », *Educational Review*, vol. 66/1, pp. 22-45, <http://dx.doi.org/10.1080/00131911.2013.763767>. [37]

- Marien, S., M. Hooghe et E. Quintelier (2010), « Inequalities in Non-Institutionalised forms of Political Participation: A Multi-Level Analysis of 25 Countries », *Political Studies*, vol. 58/1, pp. 187-213, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.2009.00801.x>. [12]
- Murphy, K. (2004), *The role of trust in nurturing compliance: A study of accused tax avoiders*, Springer, <http://dx.doi.org/10.1023/B:LAHU.0000022322.94776.ca>. [3]
- Norris, P. (2001), *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press (Communication, Society and Politics), <http://dx.doi.org/doi:10.1017/CBO9781139164887>. [16]
- NYCI (2019), *Brexit Budget not a good deal for Youth Sector: Budget 2020 Post-Budget Analysis*, Comhairle Náisiúnta na nÓg National Youth Council of Ireland, <https://www.youth.ie/documents/budget-2020-post-budget-analysis-brexit-budget-not-a-good-deal-for-youth-sector/> (consulté le 22 juillet 2020). [54]
- OCDE (2020), *How's Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9870c393-en>. [1]
- OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/339306da-en>. [18]
- OCDE (2020), *Youth and COVID-19: Response, Recovery and Resilience*, OECD Publishing, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134356-ud5kox3g26&title=Youth-and-COVID-19-Response-Recovery-and-Resilience (consulté le 4 juillet 2020). [7]
- OCDE (2019), *Fast Forward to Gender Equality: Mainstreaming, Implementation and Leadership*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2q9faa5-en>. [41]
- OCDE (2019), *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD/LEGAL/0445, <http://legalinstruments.oecd.org> (consulté le 28 juin 2020). [43]
- OCDE (2018), *Engaging Young People in Open Government: A communication guide*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/mena/governance/Young-people-in-OG.pdf> (consulté le 23 juillet 2020). [52]
- OCDE (2018), *Youth Stocktaking Report*, <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.htm> (consulté le 30 janvier 2020). [10]
- OCDE (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [45]
- OCDE (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD/LEGAL/0438, <http://legalinstruments.oecd.org> (consulté le 30 juin 2020). [11]
- OCDE (2017), *Recommendation of the Council on Public Integrity*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>. [38]
- OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264268920-en>. [5]
- OCDE (2015), *2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en>. [50]

- OCDE (2015), *How's Life? 2015: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, [57]
https://doi.org/10.1787/how_life-2015-en.
- OCDE (2015), *Managing a diverse public administration and effectively responding to the needs of a more diverse workforce*, https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2015_2_LU_Managing_a_Diverse_Public_Administration_and_Effectively_Responding_to_the_Needs_of_a_more_Diverse_Workforce.pdf (consulté le 22 juillet 2020). [46]
- OCDE (2014), *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264210745-en>. [42]
- OCDE (2013), « Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda », dans *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-6-en. [4]
- Plutzer, E. (2002), « Becoming a habitual voter: Inertia, resources, and growth in young adulthood », *American Political Science Review*, vol. 96/1, pp. 41-56, [19]
<http://dx.doi.org/10.1017/S0003055402004227>.
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York. [58]
- Rothstein, B. (2011), *The quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective*, The University of Chicago Press, Chicago, IL. [9]
- Sanderson, W. et S. Scherbov (2007), « A Near Electoral Majority of Pensioners: Prospects and Policies », *Population and Development Review*, vol. 33/3, pp. 543-554, [30]
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1728-4457.2007.00184.x>.
- Schwarzer, S. et E. Zeglovits (2013), « The role of schools in preparing 16- and 17-year-old Austrian first time voters for the election », dans S. Abendschon (dir. pub.), *Growing into Politics : Contexts and Timing of Political Socialisation*, ECPR Press, Colchester. [36]
- Sloam, J. (2014), « 'The outraged young': Young Europeans, civic engagement and the new media in a time of crisis », *Information Communication and Society*, vol. 17/2, pp. 217-231, [13]
<http://dx.doi.org/10.1080/1369118X.2013.868019>.
- Stockemer, D. et A. Sundström (2018), « Age representation in parliaments: Can institutions pave the way for the young? », *European Political Science Review*, vol. 10/3, pp. 467-490, [48]
<http://dx.doi.org/10.1017/S1755773918000048>.
- Stoker, L. et M. Jennings (1995), « Life-Cycle Transitions and Political Participation: The Case of Marriage », *American Political Science Review*, vol. 89/2, pp. 421-433, [33]
<http://dx.doi.org/10.2307/2082435>.
- Stolle, D., M. Hooghe et M. Micheletti (2005), « Politics in the Supermarket: Political Consumerism as a Form of Political Participation », *International Political Science Review*, vol. 26/3, pp. 245-269, <http://dx.doi.org/10.1177/0192512105053784>. [17]
- Sundström, A. et D. Stockemer (2018), « Youth representation in the European Parliament: The limited effect of political party characteristics », *Intergenerational Justice Review*, vol. 4/2, [47]
<http://dx.doi.org/10.24357/igjr.4.2.696>.

- Togebly, L. (2008), « The Political Representation of Ethnic Minorities », *Party Politics*, vol. 14/3, pp. 325-343, <http://dx.doi.org/10.1177/1354068807088125>. [20]
- Vanhuyse, P. (2013), « Intergenerational Justice in Aging Societies: A Cross-National Comparison of 29 OECD Countries », *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2309278>. [32]
- Vassil, K. et T. Weber (2011), « A bottleneck model of e-voting: Why technology fails to boost turnout », *New Media & Society*, vol. 13/8, pp. 1336-1354, <http://dx.doi.org/10.1177/1461444811405807>. [28]
- Wass, H. (2007), « Generations and Socialization into Electoral Participation in Finland », *Scandinavian Political Studies*, vol. 30/1, pp. 1-19, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00170.x>. [22]
- Wigartz, T. (2017), *Does internet voting in Estonia affect voter turnout?*, University of Gothenburg, Gothenburg. [29]
- Wolbrecht, C. et D. Campbell (2007), « Leading by Example: Female Members of Parliament as Political Role Models », *American Journal of Political Science*, vol. 51/4, pp. 921-939, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00289.x>. [40]
- YMCA England and Wales (2020), *Out of Service: A report examining local authority expenditure on youth services in England & Wales*, <https://www.ymca.org.uk/wp-content/uploads/2020/01/YMCA-Out-of-Service-report.pdf> (consulté le 22 juillet 2020). [53]
- Zeglovits, E. (2020), *Lowering the Voting Age 16 - what other countries can learn from Austria*, Foundation for European Progressive Studies. [35]

Notes

¹ Calculs effectués par l'OCDE à partir de l'enquête Gallup World Poll (base de données).

² Calculs effectués par l'OCDE d'après sa base de données Démographie et population et la base de données Parline sur les parlements nationaux de l'Union interparlementaire (<https://data.ipu.org>).

³ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse. Données disponibles pour 10 entités de l'OCDE chargées des affaires de jeunesse.

⁴ Calculs réalisés par l'OCDE sur la base du sondage Gallup World Poll (base de données).

⁵ Calculs effectués par l'OCDE à partir de l'enquête Gallup World Poll (base de données)

⁶ Calculs réalisés par l'OCDE sur la base de l'Enquête sociale européenne ESS9-2018, en tenant compte des participants qui ont fait état d'un niveau de confiance dans le parlement de leur pays compris entre 6 et 10 (sur une échelle de 0 à 10). Données disponibles pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Estonie, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suisse.

⁷ Les données ventilées par âge ne sont pas disponibles pour l'Islande.

⁸ Enquête World Values Survey vague 6 : 2010-2014. Données disponibles pour l'Allemagne, l'Australie, le Chili, la Colombie, la Corée du Sud, l'Estonie, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Pologne.

⁹ <http://www.oecd.org/gov/webinar-measuring-public-trust-after-a-pandemic-and-economic-crises.htm>

¹⁰ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

¹¹ <https://www.msmt.cz/file/35221/>.

¹² Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

¹³ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

¹⁴ Voir la définition et les mesures connexes au Chapitre 2 et à l'Annexe 2.

¹⁵ Calculs réalisés par l'OCDE d'après l'Enquête sociale européenne ESS9-2018. Données disponibles pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovaquie, la Slovaquie, la Suède et la Suisse.

¹⁶ Calculs réalisés par l'OCDE d'après l'Enquête sociale européenne ESS9-2018. Données disponibles pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovaquie, la Slovaquie, la Suède et la Suisse.

¹⁷ Calculs réalisés par l'OCDE d'après l'Enquête sociale européenne ESS9-2018. Données disponibles pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande,

l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède et la Suisse.

¹⁸ Les données d'ORB Media proviennent d'enquêtes menées sur une période prolongée auprès de 979 000 participants de 128 pays ; au moment de la rédaction du présent rapport, les données de 2018 portaient sur un échantillon de 3 754 personnes interrogées dans 52 pays ; <https://orbmedia.org/stories/generation-activist/data>.

¹⁹ Les données d'ORB Media proviennent d'enquêtes menées sur une période prolongée auprès de 979 000 participants de 128 pays ; au moment de la rédaction du présent rapport, les données de 2018 portaient sur un échantillon de 3 754 personnes interrogées dans 52 pays ; <https://orbmedia.org/stories/generation-activist/data>.

²⁰ L'étude fait référence aux Libéraux-démocrates (Liberal Democrats), au Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP, UK Independence Party) et au Parti vert (Green Party) dans cette catégorie. Ses conclusions s'appliquent également au Parti travailliste (Labour Party), alors dans l'opposition.

²¹ FridaysForFuture – Statistiques <https://www.fridaysforfuture.org/statistics/graph> consulté le 4 avril 2020.

²² Voir par exemple le plan d'action national 2013-2014 pour un gouvernement ouvert du Danemark, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/Denmark_Open-Government-Action-Plan-2013-2014_ENG_1-sided_print.pdf.

²³ <https://www.elections.ca>

²⁴ Facebook a annoncé une telle campagne aux États-Unis à l'approche des élections présidentielles américaines de 2020, <https://about.fb.com/news/2020/07/facebook-does-not-benefit-from-hate/>.

²⁵ Commission électorale nationale estonienne, <https://www.valimised.ee/et>.

²⁶ Commission électorale nationale estonienne, <https://www.valimised.ee/et>.

²⁷ <https://www.youthforum.org/vote-16>

²⁸ Pour plus amples informations, voir le site <http://www.nuorisovaalit.fi/>.

²⁹ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

³⁰ OCDE (2016), Enquête sur la composition des effectifs des administrations centrales ou fédérales.

³¹ OCDE (2016), Enquête sur la composition des effectifs des administrations centrales ou fédérales.

³² [canada.ca/content/dam/y-j/documents/YP-ENG.pdf](https://www.canada.ca/content/dam/y-j/documents/YP-ENG.pdf)

³³ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

³⁴ Le rapport de Gallup définit la génération Y comme étant les personnes nées entre 1980 et 1996.

³⁵ Enquête 2016 de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines.

³⁶ Enquêtes 2019 de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

³⁷ <https://www.az.government.bg/pages/programa-start-na-karierata/>

³⁸ <https://overheid.vlaanderen.be/personeel/diversiteit-en-gelijke-kansen/stages-en-startbanen.>

³⁹ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

⁴⁰ Calculs réalisés par l'OCDE d'après sa base de données Démographie et population.

⁴¹ Calculs effectués par l'OCDE d'après la base de données Parline sur les parlements nationaux de l'Union interparlementaire (<https://data.ipu.org>).

⁴² Calculs effectués par l'OCDE d'après la base de données Parline sur les parlements nationaux de l'Union interparlementaire (<https://data.ipu.org>). Données disponibles pour l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Chili, l'Espagne, les États-Unis, la France, l'Irlande, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Suisse.

⁴³ Le terme « jeunes » désigne les personnes âgées de 16 à 24 ans pour la Norvège, et de 18 à 24 ans pour la Suède.

⁴⁴ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

⁴⁵ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

⁴⁶ Union interparlementaire (UIP), base de données Parline sur les parlements nationaux (<https://data.ipu.org>).

⁴⁷ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

⁴⁸ Les participants ont été invités à évaluer l'action publique dans ce domaine sur une échelle de 1 à 5. On entend ici par « satisfaction » les notes attribuées comprises entre 4 ou 5.

⁴⁹ L'expression « parties prenantes », telle qu'elle est définie dans la Recommandation, désigne « toute partie intéressée et/ou affectée, notamment : les individus, indépendamment de leur âge, de leur sexe, de leur orientation sexuelle et de leurs affiliations religieuses et politiques ; et les institutions et organisations, qu'elles soient gouvernementales ou non gouvernementales, appartenant à la société civile, au monde universitaire, aux médias ou au secteur privé ».

⁵⁰ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse. Les participants ont été invités à attribuer une note aux domaines prioritaires sur une échelle de 1 à 5. Les pourcentages reflètent les notes de 4 ou 5.

⁵¹ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse, <https://www8.cao.go.jp/youth/youth-opinion/index.html>.

⁵² Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse, <https://samradsgatt.island.is/um-samradsgatt>.

⁵³ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

⁵⁴ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse, <https://www.kulturtanken.no/busk>.

⁵⁵ https://www.regjeringen.no/contentassets/ff601d1ab03d4f2dad1e86e706dc4fd3/children-living-in-poverty_q-1230-e.pdf

⁵⁶ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse, <https://educationcentral.co.nz/tag/online-youth-forum/>.

⁵⁷ <https://conversation.education.govt.nz/conversations/education-conversation/whatyou-told-us/>

⁵⁸ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

⁵⁹ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse. Les participants ont été invités à attribuer une note aux domaines prioritaires sur une échelle de 1 à 5. Les pourcentages reflètent les notes de 4 ou 5.

⁶⁰ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

⁶¹ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

⁶² Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

⁶³ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

⁶⁴ <https://www.bmfsfj.de/blob/94118/c49d4097174e67464b56a5365bc8602f/kindergerechtes-deutschland-broschuere-qualitaetsstandards-data.pdf>

⁶⁵ Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) est une initiative multilatérale lancée en 2011, et dont l'objectif est d'amener les pouvoirs publics à prendre des engagements concrets s'agissant de promouvoir leur transparence, d'autonomiser les citoyens, de lutter contre la corruption et de mettre les nouvelles technologies au service d'une meilleure gouvernance. Les pays membres s'engagent à mettre en place un plan d'action national élaboré grâce à une consultation publique et à accepter un suivi indépendant de leurs progrès. Le Partenariat rassemble aujourd'hui 78 pays participants et 20 gouvernements locaux travaillant aux côtés de milliers d'organisations de la société civile. Pour plus d'informations, voir <http://www.opengovpartnership.org>.

⁶⁶ Au moment de la rédaction du rapport, la candidature du Costa Rica était en cours de discussion dans le cadre du processus d'adhésion à l'OCDE. Le Costa Rica n'est ainsi pas comptabilisé comme pays membre dans la présentation des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse exposée dans ce rapport. Le Costa Rica est officiellement devenu le 38^{ème} Membre de l'OCDE le 25 mai 2021.

⁶⁷ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse ; GOP+Jovem 2020, Vila Nova de Gaia, Câmara Municipal, <https://www.cm-gaia.pt/pt/cidade/juventude/gop-jovem-2020/>.

⁶⁸ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse ; l'initiative s'inscrit dans le cadre du projet *Gaia Orçamento Participativo (GOP) + Jovem 2020*, qui se concentre sur trois domaines principaux : i) créativité, culture et sport ; ii) environnement et développement durable ; iii) intégration intergénérationnelle et volontariat des jeunes.

⁶⁹ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

⁷⁰ Décret du 20 janvier 2012 du Parlement flamand relatif à une politique rénovée des droits de l'enfant et de la jeunesse.

⁷¹ <https://www.ekkj.admin.ch/fr/>

⁷² <https://en.duf.dk/>

⁷³ <https://www.frifond.no>

⁷⁴ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse ; [https://nuorisotilastot.fi/#/en/avustukset/perus/choice-1/prosentit/whiteblue//Koko_maa/table/suhde//null/kunta/donut//\[\]/kohteet//\[\]/sortToimija/2016-2018/notfinal/Miten_edustuksellinen_demokratia_nuorten_osalta_toteutuu_kunnassanne_ja_mita_edustuksellisen_demokratian_mahdollisuuksia_nuorille_on_tarjolla?/undefined/////e30=](https://nuorisotilastot.fi/#/en/avustukset/perus/choice-1/prosentit/whiteblue//Koko_maa/table/suhde//null/kunta/donut//[]/kohteet//[]/sortToimija/2016-2018/notfinal/Miten_edustuksellinen_demokratia_nuorten_osalta_toteutuu_kunnassanne_ja_mita_edustuksellisen_demokratian_mahdollisuuksia_nuorille_on_tarjolla?/undefined/////e30=).

⁷⁵ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

⁷⁶ <https://www.ecyc.org/about-us/open-youth-work#:~:text=Open%20youth%20work%20is%20a%20partnership%20between%20youth%20workers%20and,as%20partners%20in%20the%20process.&text=Open%20youth%20work%20enables%20communities%20to%20contribute%20to%20meeting%20their%20own%20needs> .

⁷⁷ Données disponibles pour l'Allemagne, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande et la République slovaque. Les données de la Lettonie ne sont disponibles que pour la période 2017-2019.

⁷⁸ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013106/consolide>.

⁷⁹ https://www.hm.ee/sites/default/files/nak_eng.pdf.

⁸⁰ Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, <https://www.bmfsfj.de/blob/113702/53d7fdc57ed97e4124ffec0ef5562a1/vierter-freiwilligensurvey-monitor-data.pdf>.

⁸¹ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

⁸² https://europa.eu/youth/solidarity_fr.

⁸³ Enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance des affaires de la jeunesse.

4. Des politiques publiques équitables pour toutes les générations

Ce chapitre s'intéresse aux moyens à la disposition des pays pour favoriser la justice intergénérationnelle dans l'élaboration des politiques publiques et la gouvernance publique. La notion de justice intergénérationnelle sous-tend un grand nombre des débats les plus houleux de notre temps, axés notamment autour de la viabilité des déficits nationaux, de l'épuisement des ressources naturelles, de l'extinction des espèces menacées et de la pollution. C'est également un thème central des débats sur la politique sociale, notamment en raison du vieillissement de la population dans tous les pays de l'OCDE, mais aussi des discussions concernant la participation inclusive à la prise de décision. Pour autant, les tendances démographiques n'ont rien d'une fatalité : les politiques et institutions publiques ont elles aussi leur rôle à jouer. En effet, les pays de l'OCDE sont de plus en plus nombreux à créer des institutions, des lois et des outils d'administration publique qui se consacrent spécifiquement à la conception de politiques publiques et à la prestation de services adaptées à toutes les générations.

La pandémie de COVID-19 a inscrit les préoccupations concernant la solidarité et la justice intergénérationnelles aux tout premiers plans de l'action publique (OCDE, 2020^[1]). Dans le sillage de la crise, les nombreux reportages des médias sur des jeunes apportant une aide aux courses pour les personnes âgées confinées dans des établissements d'hébergement isolés ont éveillé un sentiment nouveau de soutien intergénérationnel. Avec l'adoption dans tous les pays de plans de relance économique de grande envergure, les préoccupations se sont recentrées pour s'intéresser à la manière dont les institutions publiques peuvent « reconstruire sur de meilleures bases » au profit de toutes les générations.

La justice intergénérationnelle était déjà un sujet d'actualité bien avant la crise du COVID-19¹, devant les constatations du vieillissement de la population, de l'héritage de la crise financière mondiale (voir chapitre 1) et, plus récemment, du débat sur la justice climatique. Les évolutions démographiques soulèvent en particulier de nouvelles questions sur la viabilité des modèles de prestation des services publics, érigés à l'origine pour répondre aux besoins de sociétés plus jeunes. Alors que dans tous les pays de l'OCDE la société vieillit, le ratio de dépendance des personnes âgées, qui compare la population économiquement inactive (des 65 ans et plus) à la population en âge de travailler (16 à 64 ans), est voué à évoluer considérablement. Si en 1990, on comptait dans les pays de l'OCDE en moyenne 21 personnes âgées de 65 ans et plus pour 100 personnes en âge de travailler (20 à 64 ans), ce rapport est passé à 31 en 2020 et devrait atteindre 53 en 2050.² L'alourdissement du poids en nombre des classes d'âge plus avancées a d'importantes répercussions sur la répartition des ressources publiques. Par exemple, en 2015, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les institutions publiques ont dépensé 2,2 fois plus pour les retraites que pour l'éducation publique, en hausse d'un facteur de 1,6 en 2000.³ Les différences entre pays à démographie similaire confirment que les schémas de dépenses publiques sont motivés par des choix de politiques publiques et des cultures de gouvernance établies de longue date, plutôt que d'être déterminés uniquement par des considérations démographiques (Vanhuyse, 2013^[2] ; Lynch, 2006^[3]).

Le vieillissement de la population transforme aussi la composition de l'électorat et le poids politique des différentes classes d'âge, s'accompagnant de lourdes implications pour la prise de décision démocratique. Bien que l'âge ne puisse à lui seul prédire les préférences politiques, et que chaque classe d'âge soit en soi hétérogène en raison des différences d'origine socioéconomique, de sexe, d'implantation géographique, d'appartenance ethnique et d'autres facteurs d'identité qui la composent, il est impératif qu'une société vieillissante s'efforce d'assurer une participation et une représentation équitables de toutes les classes d'âge dans la vie publique ainsi que dans l'action publique.

Ce chapitre examine l'ampleur des inégalités entre les générations et relève des exemples d'innovation en matière de gouvernance visant à intégrer la justice intergénérationnelle dans l'action publique et la gouvernance. Le chapitre :

1. analyse les tendances démographiques récentes et futures, en soulignant que l'ampleur du « vieillissement » affecte les pays de l'OCDE différemment ;
2. aborde la question de la justice intergénérationnelle sous le prisme d'un objectif d'action publique ; et,
3. recense le leadership politique, les politiques et stratégies publiques, les instances de contrôle, les outils anticipatifs et adaptatifs et les efforts pour favoriser la diversité des âges dans la vie publique et la prise de décisions comme moyen de promouvoir la justice intergénérationnelle.

Les pays de l'OCDE vieillissent, mais à des degrés différents

Le Groupe de stratégie globale (GSG) de l'OCDE a reconnu en 2019 que le vieillissement de la population représente une grande tendance généralisée, dont les répercussions retentissent jusque dans les fonctions essentielles de l'administration publique⁴. Le fait que les citoyens vivent plus longtemps et en

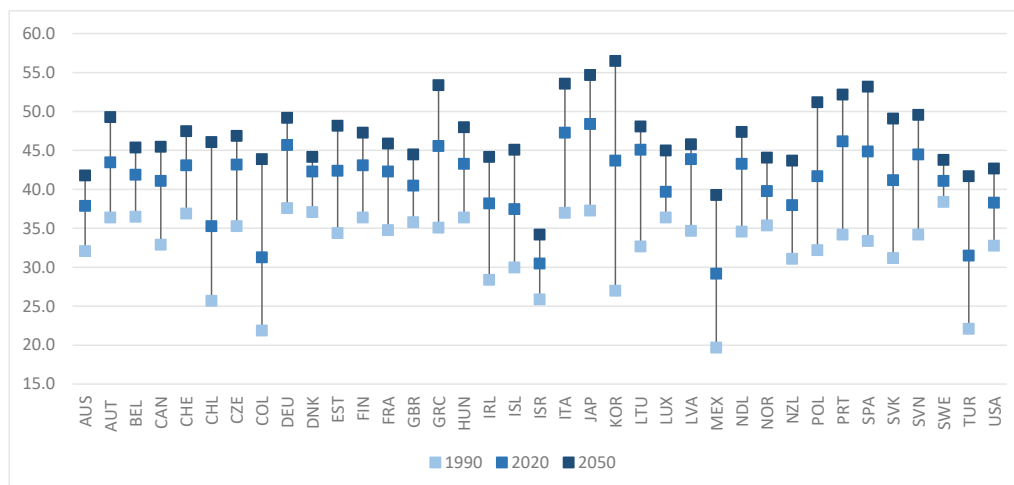
meilleure santé, sous l'effet combiné de l'amélioration de l'accès aux soins de santé, des progrès médicaux et d'un mode de vie plus sain, est en soi un accomplissement remarquable. Pour autant, le vieillissement de la population suscite aussi un besoin de réforme. Pour éviter que les inégalités ne se cumulent au fil de la vie, il est indispensable que les politiques publiques déploient des efforts concertés pour combler les carences existantes parmi les jeunes générations en adoptant une perspective du cycle de vie.

Tous les pays de l'OCDE vieillissent, mais l'ampleur de leur évolution démographique varie considérablement. Au cours des 30 dernières années, l'âge médian a augmenté de 8,2 ans en moyenne, passant de 32,8 ans en 1990 à 41 ans en 2020. Au cours des 30 prochaines années, les projections des Nations Unies prévoient que d'ici à 2050, l'âge médian moyen de tous les pays de l'OCDE sera de 46,8 ans.⁵ Cette évolution est due à l'augmentation de l'espérance de vie et à la faiblesse du taux de fécondité. L'espérance de vie à la naissance a augmenté de six ans, passant de 74,5 ans en 1990 à 80,9 ans en 2018.⁶ Entre 1990 et 2017, l'espérance de vie à 65 ans a augmenté, passant de 17,9 ans à 21,4 ans pour les femmes et de 14,3 ans à 18,1 ans pour les hommes⁷. Dans le même temps, le taux moyen de fécondité a, quant à lui, reculé, passant de 1,95 à 1,66⁸ en raison de l'évolution des normes familiales, du changement des schémas de mobilité résidentielle et en partie en raison de la participation accrue des femmes à la population active (Vanhuysse et Goerres, 2012^[4]). Il en résulte que, depuis 1990, la proportion des personnes âgées de moins de 15 ans est passée de 22,5 % à 17,7 %, tandis que celle des personnes âgées de 65 ans et plus est passée de 11,6 % à 17,2 % en 2018.⁹

Le Graphique 4.1 illustre l'évolution de l'âge médian dans tous les pays de l'OCDE entre 1990, 2020 et 2050 (projections) et peut se lire de deux façons. D'abord, la longueur de chaque ligne indique l'ampleur de l'évolution démographique entre 1990 et 2050 : plus la ligne est longue, plus le changement dans la composition par âge est important. Ensuite, il montre qu'au cours des décennies à venir, certains pays devraient vieillir bien plus rapidement que d'autres. Par exemple, alors que la Lituanie et la Lettonie ont enregistré un vieillissement rapide de leur population au cours des 30 dernières années, ce phénomène devrait se ralentir au cours des prochaines décennies. En revanche, la Colombie, le Luxembourg et le Chili devraient vieillir plus rapidement. En termes absolus, on s'attend à ce que la Corée et les sociétés relativement jeunes du Chili, de la Turquie et du Mexique vieillissent plus rapidement que n'importe quel autre pays de l'OCDE.

Graphique 4.1. Les pays de l'OCDE vieillissent à des degrés différents

Âge médian dans les pays de l'OCDE pour 1990, 2020 et projections pour 2050



Source : D'après les Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la Population (2019). Perspectives de la population mondiale 2019, données personnalisées obtenues sur le site Web.

La préconisation d'une répartition équitable des coûts et des droits entre les différentes générations et l'incitation à l'inclusion sociale et économique relèvent des fonctions essentielles de l'administration publique, que ce soit par l'établissement de règles, d'un budget public ou la prise de décisions publiques (Vanhuysse et Goerres, 2012^[4]). Les sections suivantes abordent la question de la justice intergénérationnelle comme objectif politique et analysent le leadership politique que manifestent les pays pour incorporer une perspective de justice intergénérationnelle dans l'élaboration des politiques publiques et la gouvernance. Elles recensent également les politiques publiques et les stratégies, les instances de contrôle, ainsi que les outils anticipatifs et adaptatifs que les pouvoirs publics ont mis en place et les efforts qu'ils ont déployés pour promouvoir la diversité d'âge dans la vie publique et la prise de décisions.

L'intégration d'une dimension générationnelle dans l'élaboration des politiques publiques

L'équité entre les générations repose sur le principe que « la quête de bien-être par la génération actuelle ne devrait pas se faire au détriment des chances d'une vie bonne et décente pour les générations à venir » (United Nations, 2013^[5]). Alors que « l'équité intergénérationnelle » se préoccupe de la répartition intertemporelle équitable des ressources, souvent dans un contexte environnemental¹⁰, « la justice intergénérationnelle » peut, quant à elle, être comprise comme un concept plus large qui, outre des dimensions distributives, englobe aussi des dimensions procédurales, restauratrices et punitives (United Nations, 2013^[5]).

En tant que concept, la justice intergénérationnelle décrit les relations entre des générations contemporaines, comme entre les enfants et leurs parents ou entre les générations plus jeunes et plus âgées. Dans le contexte du développement durable, la justice intergénérationnelle affirme que les générations contemporaines ont des obligations envers les générations passées et futures, par exemple, en s'abstenant de laisser aux générations à naître des dettes, des capitaux et des lois indésirables (Meyer, 2015^[6] ; Thompson, 2010^[7] ; Gosseries et Meyer, 2009^[8]). Le présent chapitre aborde les deux dimensions : tant l'équité entre les générations contemporaines que l'équité entre les générations passées et futures.

C'est le rapport Brundtland en 1987 qui a extrait le concept de la justice intergénérationnelle de la seule sphère universitaire pour lui donner une prééminence mondiale. Il la définit comme étant le « développement durable qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins » (World Commission on Environment and Development, 1987^[9]).¹¹ Il n'en reste pas moins que traduire concrètement la justice intergénérationnelle dans l'élaboration des politiques publiques présente des difficultés tant méthodologiques que pratiques, surtout en rapport aux générations futures. Jusqu'à quand dans le futur perdurent les responsabilités des générations contemporaines (s'agit-il des successeurs immédiats ou des générations plus lointaines) ? Quel poids les autorités publiques devraient-elles donner aux intérêts des générations contemporaines par rapport à ceux des générations futures ? Si certes, il ne s'agit pas ici de discuter de ces considérations en détail,¹² il est important d'en souligner les importantes répercussions, tant sur l'action publique que sur son évaluation.

Les inégalités entre les générations dans des sociétés vieillissantes

Les inégalités entre les générations (*inégalités horizontales*) peuvent affecter toutes les classes d'âge. Il s'agit d'une constatation importante à reconnaître afin d'éviter toute distorsion dans le choix ou l'interprétation des indicateurs. Il ne faudrait pas plus que les efforts visant à combler les carences de la justice intergénérationnelle se fassent au détriment de ceux visant à combattre les inégalités dans une même classe d'âge (*inégalités verticales*).

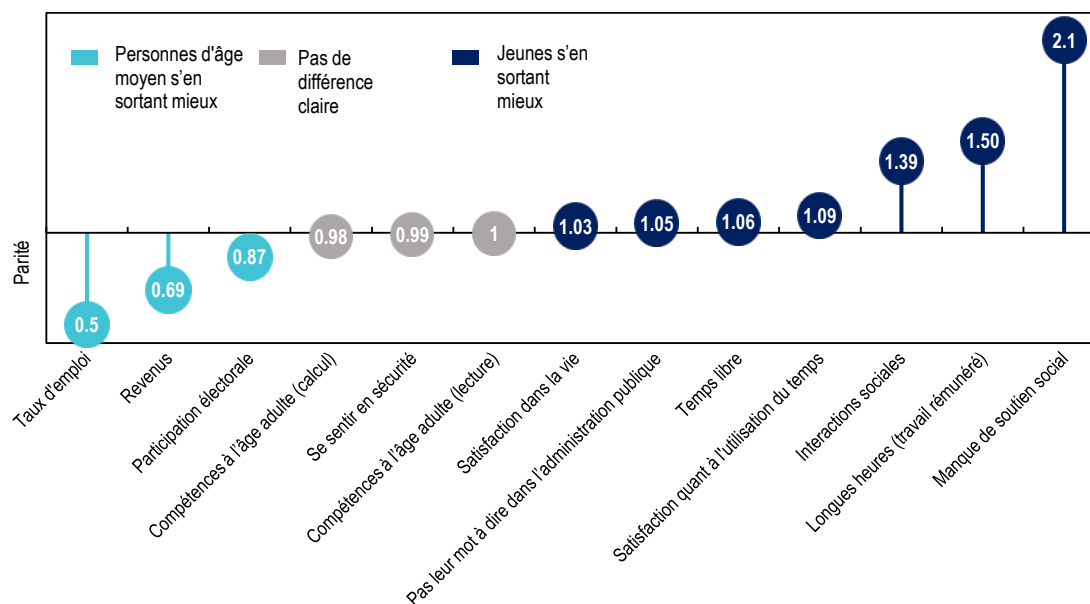
Pour autant, les jeunes sont à un stade crucial de leur vie, où leur accès à l'éducation et à la formation, à un emploi décent, au logement et à d'autres aspects aura une grande influence sur leurs trajectoires futures (voir les chapitres 1 et 2). Il convient d'ajouter que ce sont les enfants, les adolescents et les jeunes adultes qui supporteront sur le long terme les conséquences des décisions prises aujourd'hui par les responsables publics, qui plus est dans des domaines de l'action publique où des redressements rapides sont difficiles à réaliser (par exemple, le changement climatique). Les résultats d'études mesurant la justice intergénérationnelle au Royaume-Uni et en Italie font état de la détérioration depuis quelques années des perspectives pour les jeunes et de l'équité générationnelle. Celle-ci est attribuable à la hausse des engagements en matière de retraites par travailleur et des coûts des soins de santé, aux niveaux élevés du chômage relatif des jeunes, à l'augmentation de la dette publique par personne et à la hausse des coûts du logement au Royaume-Uni (Leach et Hanton, 2015^[10]). En Italie, les principaux facteurs de cette détérioration comprennent les tendances négatives pour les jeunes en matière de revenu, de richesse, et d'accès au logement et les tendances à la hausse des engagements en matière de retraites (Monti, 2017^[11]).

La justice intergénérationnelle est un concept complexe et il n'existe pas d'approche universellement reconnue pour mesurer ce qui est équitable d'un point de vue générationnel. Le cadre d'évaluation de l'OCDE pour Mesurer le Bien-être et le Progrès remplit deux critères importants pour mieux comprendre cette question. Il fournit un cadre d'analyse des inégalités existantes entre les classes d'âge, en reconnaissant le caractère multidimensionnel du bien-être (au-delà du PIB et d'autres indicateurs économiques). Il tient compte aussi de la dimension intertemporelle du bien-être en analysant l'évolution du capital économique, naturel, humain et social d'un pays¹³.

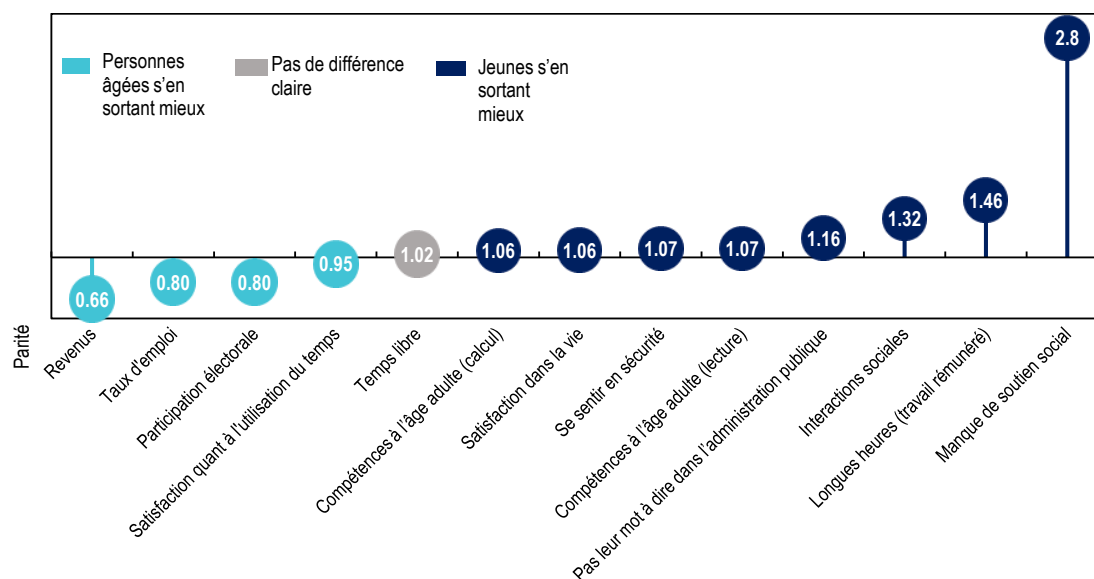
Le Graphique 4.2 montre que les jeunes (âgés de moins de 26 ans) s'en sortent moins bien que les personnes d'âge moyen (26 à 50 ans) et les personnes plus âgées (51 ans et plus) en matière de situation professionnelle, plus particulièrement en termes d'accès à l'emploi et aux revenus, ce qui risque de retarder leur accession à l'indépendance financière (voir chapitre 1). Les jeunes sont également bien moins enclins à voter que les classes d'âge plus âgées (voir le chapitre 3). En revanche, les jeunes bénéficient généralement davantage de soutien et d'interactions sociales que les personnes d'âge moyen et les personnes âgées. Ils sont moins susceptibles de travailler de longues heures et expriment globalement une plus grande satisfaction dans la vie. Il est intéressant de noter que les jeunes sont également légèrement moins susceptibles de trouver qu'ils n'ont pas leur mot à dire dans l'administration publique (OCDE, 2020^[12]). Cette image instantanée montre bien toute l'importance que les responsables publics étudient de près les fractures qui existent entre les générations.

Graphique 4.2. Les jeunes dans les pays membres de l'OCDE ont une situation professionnelle plus compliquée que les autres tranches d'âges, en revanche ils ont davantage d'interactions sociales et de temps libre

A. Ratios d'âge moyens de l'OCDE (écart par rapport à la parité) pour les jeunes par rapport à leurs pairs d'âge moyen



B. Ratios d'âge moyens de l'OCDE (écart par rapport à la parité) pour les jeunes par rapport à leurs pairs plus âgés



Source : (OCDE, 2020^[12]).

Malgré le rôle central que la gouvernance publique joue pour offrir des politiques publiques et des services de manière équitable à toutes les classes d'âge, il n'existe pas de cadre international pour guider les responsables publics dans cet effort. Cette absence se constate alors même qu'il est généralement admis

que *le court-termisme* dans l'action publique (quand des considérations à court terme l'emportent sur des intérêts à long terme) sous-tend bon nombre des questions sur la répartition équitable des ressources et des coûts entre les générations actuelles et futures. Ce chapitre tente de combler cette lacune et d'introduire un cadre de réflexion sur les mesures concrètes que les pouvoirs publics peuvent prendre pour favoriser la justice intergénérationnelle du point de vue de la gouvernance publique.

Une approche de gouvernance pour promouvoir la justice intergénérationnelle

L'absence de structures propices à une réflexion à long terme représente un risque systémique pour la justice intergénérationnelle. Il est donc impératif que les pays désireux de favoriser la justice intergénérationnelle reconnaissent les profondes répercussions de toute décision prise aujourd'hui sur la capacité des jeunes et des générations futures à profiter des mêmes chances que leurs parents et ancêtres.

Le cadre analytique présenté par le Graphique 4.3 s'appuie sur un examen des travaux de l'OCDE pour une action publique donnant des résultats plus inclusifs et plus tournés vers l'avenir, en particulier dans les domaines relevés par le cadre de l'OCDE de gouvernance des jeunes (OCDE, 2018^[13]), la recommandation de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement durable (OCDE, 2019^[14]), la recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2017^[15]) et la recommandation de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes (OCDE, 2015^[16]).

Graphique 4.3. Une approche de gouvernance pour promouvoir la justice intergénérationnelle



Source : OCDE.

Les sections suivantes sont axées sur les pratiques novatrices adoptées par les pays pour intégrer des considérations d'équité intergénérationnelle dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'action publique, des dépenses publiques et de la prise de décisions publiques. Dans la mesure du possible, elles évaluent l'impact de ces mécanismes et en tirent des conclusions pour renforcer la capacité de gouvernance en faveur de la justice intergénérationnelle.

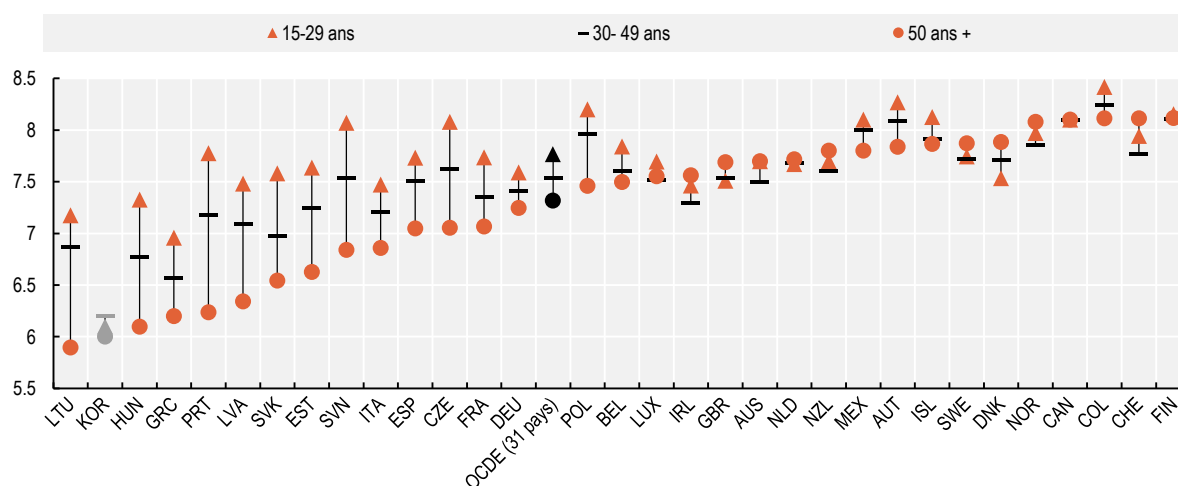
Faire preuve de leadership politique

La justice intergénérationnelle recoupe plusieurs ministères et portefeuilles ministériels. Une adhésion politique à cette démarche est donc décisive pour fédérer l'ensemble de l'appareil gouvernemental et de l'administration publique autour de l'objectif d'assurer la répartition équitable des ressources entre les générations. Pour cela, il est impératif que ces engagements soient ancrés dans les structures de l'administration publique pour garantir une perspective à long terme.

Le Graphique 4.4 présente une solide argumentation en faveur de la défense de la justice intergénérationnelle au plus haut niveau de l'administration. Il illustre bien que dans les pays où les inégalités liées à l'âge sont moindres, les citoyens ont tendance à se dire plus satisfaits de leur vie. Plus les écarts de satisfaction entre les classes d'âge sont marqués, plus la satisfaction globale est faible. Le graphique montre également que, malgré les difficultés décrites au chapitre 1 du rapport, les jeunes (15-29 ans) expriment des niveaux de satisfaction dans la vie globalement similaires (7,7 sur 10) par rapport à la classe d'âge des 30- 49 ans (7,5) et aux personnes âgées de 50 ans et plus (7,2). Les jeunes sont moins susceptibles de faire part d'un équilibre affectif négatif, qui représente la part de la population disant avoir des sentiments plus négatifs que positifs par rapport à la veille (c'est-à-dire 9 % des jeunes par rapport à 14 % des personnes d'âge moyen et à 15 % des générations plus âgées pour les données recueillies entre 2010 et 2018) (OCDE, 2020^[12]).

Graphique 4.4. Les pays où les inégalités liées à l'âge sont moindres montrent de plus hauts niveaux de satisfaction de vie

Valeurs moyennes de satisfaction dans la vie sur une échelle de 0 à 10, selon l'âge, 2018 ou la dernière année disponible



Source : (OCDE, 2020^[12]).

En dépit des appels pressants en faveur d'une répartition équitable des ressources entre les générations, force est de constater que ce concept est intégré de manière fragmentée dans les structures juridiques, politiques et institutionnelles des pays membres de l'OCDE¹⁴.

En revanche, en instaurant son « Cadre du Niveau de Vie » (LSF), la Nouvelle-Zélande a adopté une approche plus globale. Le cadre LSF est un outil d'analyse des politiques publiques et de conseil, ainsi qu'un cadre de mesure permettant d'évaluer l'impact des politiques publiques sur divers aspects du bien-être et leurs implications distributives selon les classes d'âge, le sexe et les groupes de population de différentes origines socioéconomiques. Sans se préoccuper exclusivement des inégalités liées à l'âge, il a été le catalyseur d'importantes initiatives de politiques publiques, budgétaires et institutionnelles, en particulier pour lutter contre la pauvreté des enfants et améliorer le bien-être des enfants et des jeunes (Encadré 4.1).

Encadré 4.1. Le cadre du bien-être de la Nouvelle-Zélande

Le « Cadre du Niveau de Vie » (LSF) recense 12 domaines du bien-être présent (par exemple, le bien-être subjectif, les revenus, la santé, la confiance et les relations sociales, les institutions, etc.), ainsi que quatre aspects du bien-être futur (par exemple : le capital humain, le social, le produit et le naturel). En adoptant le prisme des « risques » et de la « résilience », le cadre prend en compte la capacité des pouvoirs publics à répondre aux occasions et aux obstacles qui se présenteront à l'avenir.

En 2019, les demandes budgétaires présentées par les organismes publics ont été évaluées sous l'angle du cadre LSF. Cet exercice a débouché sur le premier « budget du bien-être » et cinq priorités en matière de bien-être, traduit par des engagements qui visent, entre autres, à soutenir le bien-être mental des moins de 24 ans, à réduire la pauvreté chez les enfants et à améliorer leur bien-être, et à accélérer la transition vers une économie durable et à faibles émissions de gaz à effet de serre. En conséquence, le cabinet a proposé en 2018 la loi sur la réduction de la pauvreté chez les enfants et adopté en 2019 une stratégie du bien-être des enfants et des jeunes. Sur le plan institutionnel, des unités de lutte contre la pauvreté des enfants et pour le bien-être des enfants ont été créées pour former le Groupe du bien-être et de la réduction de la pauvreté des enfants, qui relève du Premier ministre et du Cabinet. Le Premier ministre assume également la fonction de ministre pour la réduction de la pauvreté chez les enfants.

Du point de vue de la justice intergénérationnelle, la caractéristique la plus intéressante du cadre LSF tient à sa capacité à faire ressortir les inégalités qui existent entre les classes d'âge et leurs effets préjudiciables sur la situation économique et sociale globale du pays. Des outils tels que l'Analyse Coûts-Avantages (CBAX) étayaient cette démarche en y ajoutant un domaine du bien-être intergénérationnel.

Source : (Ministère du Trésor, Nouvelle-Zélande, 2020[127]).

Il est plus difficile de faire preuve de leadership politique lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts et les besoins quelque peu vagues des générations futures (encore à naître et donc incapables de voter). Par exemple, en dépit de la ratification de l'Accord de Paris par 189 Parties, les progrès sont lents pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) provenant de la production nationale dans les pays de l'OCDE et il est peu probable que les objectifs de réduction des émissions seront atteints (OCDE, 2020[12]). À l'échelle planétaire, le total des concentrations de carbone dans l'atmosphère continue d'augmenter rapidement et les émissions de CO₂ résultant de la consommation d'énergie n'ont jamais été aussi hautes

qu'en 2018 (OCDE, 2020^[12]). Un rapport de 2019 de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques constate qu'environ un million d'espèces animales et végétales sont menacées d'extinction, dont un grand nombre en l'espace de quelques décennies (United Nations, 2019^[17]).

Au-delà du stock de capital naturel, les pouvoirs publics doivent chercher à maintenir et à accroître le stock de capital économique, social et humain. Par exemple, en termes de capital économique, en 2018 les passifs financiers publics des pays membres de l'OCDE dépassaient de 27 % les actifs financiers (OCDE, 2020^[12]). Des niveaux élevés de paiements des intérêts de la dette réduisent la capacité des pays à fournir des services publics et à grandir et à se refinancer. Ils augmentent de surcroît le fardeau infligé aux générations plus jeunes et futures d'en financer le remboursement par une baisse de la consommation ou des hausses de productivité (Vanhuysse, 2013^[2]). Avant la pandémie de COVID-19, la dette publique moyenne par personne de moins de 20 ans dans les pays membres de l'OCDE dépassait 165 000 USD en 2017, contre 50 500 USD en 1995¹⁵. Selon les estimations de l'OCDE, les pressions du vieillissement de la population pourraient porter la dette publique à une moyenne de 180 % du PIB dans les économies du G20 d'ici à 2050 si aucune réforme n'est faite, par rapport aux niveaux d'endettement prévus de 94,5 % du PIB sans cette pression du vieillissement (Rouzet et al., 2019^[18]). Cette constatation soulève d'importantes questions sur la répartition des responsabilités entre les générations actuelles et futures et sur la volonté politique de favoriser l'équité entre, d'une part, les générations contemporaines et, d'autre part, les générations actuelles et futures (European Central Bank, 2013^[19]).

Il faut citer aussi le cas du pays de Galles au Royaume-Uni, comme autre entité publique à avoir manifesté un ferme engagement politique d'intégration des aspects de la justice intergénérationnelle dans l'action publique et la gouvernance. Avec l'adoption en 2015 de la loi sur le bien-être des générations futures, le pays de Galles a consacré dans sa législation la poursuite du bien-être économique, social, environnemental et culturel en tant que principe central d'organisation de la fonction publique. La loi exige que chacun des 44 organismes publics définisse et publie des objectifs de bien-être conformes aux sept objectifs de bien-être du pays. Elle oblige également chaque organisme public à fixer ses propres objectifs pour chacun des sept objectifs et à publier un rapport d'étape annuel. Les organismes publics et les ministères sont tenus de fixer des jalons d'avancement par rapport à 46 indicateurs nationaux, à leurs critères de réalisation et au calendrier (Encadré 4.2).

Encadré 4.2. La loi sur le bien-être des générations futures (pays de Galles) de 2015

Les objectifs en matière de bien-être couvrent plusieurs aspects intergénérationnels, tels que l'utilisation efficace et appropriée des ressources et la transformation vers une société à faible émission de carbone. Pour acter le principe du « développement durable », les organismes publics sont tenus d'adopter une réflexion « à long terme », d'« empêcher », d'« intégrer », de « collaborer » et d'« impliquer » (voir visuel).

La loi prévoit un certain nombre de mesures de protection importantes. Les ministres gallois énoncent les indicateurs nationaux et établissent des jalons, à charge pour les organismes publics de publier des déclarations publiques à mesure qu'ils définissent leurs objectifs et présentent des rapports d'étape annuels. Le bureau du commissaire aux générations futures (voir plus bas) agit en tant qu'organisme public de surveillance, appuyé par le contrôleur général du pays de Galles, ayant pour mandat d'évaluer la mesure dans laquelle un organisme public agit conformément au principe du développement durable. Au niveau local, les conseils de la fonction publique mettent en place des plans de bien-être locaux et sont responsables de la réalisation des objectifs de bien-être dans leur région. À l'issue de chaque cycle électoral, le nouveau gouvernement prépare un « Rapport sur les tendances futures » afin d'anticiper les évolutions futures.

Source: (Future Generations Commissioner for Wales, 2020^[20]).

Bien qu'une récente affaire judiciaire illustre les difficultés de l'application concrète de la justice intergénérationnelle, la loi a attiré l'attention et la prise de conscience du public sur les enjeux qui peuvent être considérés comme « injustes » pour les générations futures au pays de Galles¹⁶.

Arrêter une vision stratégique

En 2020, aucun des pays membres de l'OCDE n'avait encore adopté de stratégie nationale autonome en faveur de la justice intergénérationnelle. Les sections suivantes témoignent de l'éparpillement des engagements visant à favoriser la solidarité intergénérationnelle et à résorber les déséquilibres intergénérationnels, entre une multitude de politiques publiques et de stratégies axées sur le développement durable, des classes d'âge spécifiques (jeunes, personnes âgées/vieillissantes) ainsi que sur les politiques publiques dans le domaine social, budgétaire et environnemental. Il appartient donc aux pays d'adopter de solides mécanismes de coordination et de contrôle de l'ensemble des parties prenantes impliquées au niveau central et infranational, afin d'éviter toute fragmentation dans l'accomplissement de ces engagements.

Les dispositions constitutionnelles

Au moins huit pays ont consacré les droits des générations futures dans leur Constitution, en y prévoyant des articles relatifs à des enjeux d'ordre général, écologique ou financier (Tremmel, 2006^[21]). En s'appuyant sur l'étude de la base de données de *Constitute Project*, le Tableau 4.1 recense les cas de mention directe des droits constitutionnels des générations futures dans les pays de l'OCDE. Il montre que, le plus souvent, ces droits sont liés à la protection des ressources naturelles, dont le maintien et la protection seront assurés par le développement durable et l'application de considérations à long terme.

Tableau 4.1. Les dispositions dans les constitutions nationales relatives aux générations futures dans les pays de l'OCDE

	Dispositions de la Constitution
BEL	Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations (article 7 bis)
ALL	Assumant sa responsabilité pour les générations futures, l'État protège également les fondements naturels de la vie et les animaux par l'exercice du pouvoir législatif, dans le cadre de l'ordre constitutionnel, et par l'exercice des pouvoirs exécutif et judiciaire, dans le respect de la loi et du droit (article 20 a)
HON	<i>La gestion et la protection du patrimoine national ont pour buts de servir l'intérêt public, de satisfaire les besoins communs et de sauvegarder les ressources naturelles ainsi que de prendre en considération les besoins des générations futures (article 38)</i>
LUX	<i>L'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. Il promeut la protection et le bien-être des animaux (article 11 bis)</i>
NOR	<i>Les ressources naturelles devraient être utilisées dans une perspective à long terme et englobant tous leurs aspects, afin de garantir ce droit également pour les générations à venir (article 112)</i>
POL	<i>Les pouvoirs publics réalisent une politique garantissant la sécurité écologique aux générations présentes et futures (article 74)</i>
POR	<i>(...) l'État est chargé : de promouvoir l'usage rationnelle des ressources naturelles, tout en préservant leur capacité à se renouveler et à maintenir la stabilité écologique, dans le respect du principe de solidarité intergénérationnelle (article 66.2b)</i>
SUE	<i>L'autorité publique doit agir en faveur du développement durable d'un environnement favorable à la vie des générations présentes et à venir (article 2)</i>

Source : Compilation à partir de (Constitute Project, 2020^[22]).

Par ailleurs, la mention des générations futures figure dans les préambules constitutionnels de l'Estonie, de la République tchèque, de la Hongrie, de la Pologne et de la Constitution fédérale de la Suisse (Tremmel, 2006^[21]).

Au niveau multilatéral, la Déclaration sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures (1997), adoptée par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), est la plus explicite en soulignant que « les générations présentes ont la responsabilité d'identifier, protéger et conserver le patrimoine culturel, matériel et immatériel et de transmettre ce patrimoine commun aux générations futures »¹⁷. En ce qui concerne l'impact du vieillissement sur la solidarité intergénérationnelle, le Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement (2002) prévoit que « la solidarité entre les générations à tous les niveaux – dans les familles, les communautés et les nations – est fondamentale pour la réalisation d'une société pour tous les âges. La solidarité est également une condition préalable majeure à la cohésion sociale et un fondement des systèmes formels de protection sociale publique et des systèmes informels de soins ». Le Plan reconnaît qu'il appartient aux pouvoirs publics de chercher à ajuster les systèmes de retraite, de sécurité sociale, de santé et de soins de longue durée dans un contexte d'évolution démographique et de circonstances sociales et économiques alternées pour soutenir la croissance et le développement économiques (UNESCO, 1997^[23]).

Jusqu'à présent, il n'existe aucun instrument international contraignant pour accorder aux générations futures des droits effectifs. Néanmoins, des violations présumées du principe de justice et équité intergénérationnelle ont été portées devant des tribunaux en Australie, aux Pays-Bas, en Norvège, au Royaume-Uni et aux États-Unis, ainsi que dans plusieurs pays non-membres de l'OCDE. Aux Pays-Bas, en décembre 2019, la Cour suprême a confirmé une décision de 2015 selon laquelle les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites d'au moins 25 % avant 2020 par rapport aux niveaux de 1990 en raison de leur grave impact sur les droits à la vie et au bien-être (Harvard Law Review, 2019^[24]). En février 2020, un tribunal a jugé illégal le projet de construction d'une troisième piste à l'aéroport de Heathrow à Londres, faute de prise en compte des objectifs climatiques fixés dans l'Accord de Paris sur le climat de 2016 (Carrington, 27 February 2020^[25]).

Les stratégies de développement durable

L'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030 a donné une nouvelle impulsion aux pays de prêter une perspective générationnelle à la planification stratégique et à l'action publique (voir le Tableau 4.2). Par le biais de ses 17 objectifs de développement durable (ODD) et de ses 169 cibles, le programme reconnaît la nécessité d'action de la part des générations présentes au profit des générations futures, en insistant sur le rôle que jouent les jeunes à transmettre « le flambeau aux générations futures » (United Nations, 2015^[26]).

L'éventail thématique et l'ampleur des engagements nationaux en faveur de la justice intergénérationnelle s'avèrent aussi variés que le concept à proprement parler, couvrant les domaines de l'environnement durable, des finances publiques, des systèmes de sécurité sociale et de la culture ou du patrimoine. En outre, l'Estonie et la Lettonie soulignent les fractures qui existent entre les générations en termes de compétences et de cultures, tandis que le Luxembourg, la République tchèque et la Lettonie font valoir les bienfaits des échanges intergénérationnels et de l'apprentissage intergénérationnel.

Tableau 4.2. Les engagements intergénérationnels dans les stratégies de développement durable des pays de l'OCDE

	Stratégie	Engagements envers la justice intergénérationnelle
BEL	Vision fédérale du développement durable	Nous nous engageons à œuvrer à une économie juste et inclusive, (...) qui respecte les limites planétaires et qui, en même temps, apporte bien-être et prospérité à tous les membres, y compris les plus vulnérables, des générations actuelles et futures.
CZE	République tchèque 2030	Il est nécessaire que l'État soit en mesure d'utiliser le potentiel des personnes âgées pour partager leur expérience avec les jeunes travailleurs, par exemple, au moyen de tandems intergénérationnels.
DAN	Un Danemark durable – le développement en équilibre (2014)	Une société où nos enfants, nos petits-enfants et les générations ultérieures auront la possibilité de jouir de conditions de vie au moins aussi bonnes que nous. Nous devons assurer un environnement propre et une nature riche - y compris pour les générations futures.
EST	Estonie durable 21 (2005-30)	[Lutter contre] le danger de l'aggravation de la fracture numérique et culturelle entre les différents groupes de population [entre] la culture des jeunes [...] et « la culture des personnes âgées ».
FIN	La Finlande que nous voulons d'ici à 2050 - Engagement de la société pour le développement durable	La « réflexion intergénérationnelle » est l'un des cinq principes suivants : les conséquences de nos actions doivent être évaluées dans un avenir lointain. Au lieu de prôner des intérêts à court terme, nous devrions peser les effets que nos décisions auront sur les générations futures. Une perspective intergénérationnelle nous oblige à prendre la mesure des enjeux de grande envergure, à comprendre les conséquences indissociables de nos solutions et à assumer la responsabilité de nos actions.
ALL	Stratégie allemande du développement durable (2016)	Les autorités publiques sont tenues de rendre compte de l'équité intergénérationnelle. Cette obligation exige le respect des limitations de la dette prévues par la Constitution de la part du gouvernement fédéral, des Länder et des administrations locales. À titre de mesure supplémentaire, le ratio de la dette devrait être continuellement rapporté à un niveau équitable d'un point de vue intergénérationnel. Une tâche majeure consiste à faire en sorte que la sécurité sociale soit à l'épreuve de la pauvreté pour les générations futures (...) une économie verte nécessite de modifier les habitudes de production et de consommation afin d'assurer la prospérité et une qualité de vie élevée pour les générations futures dans le monde entier.
HON	Stratégie-cadre nationale sur le développement durable	Un principe fondamental de la stratégie-cadre est que la création de biens (...) essentiels pour améliorer le bien-être matériel, mental et spirituel de chaque génération, requiert des ressources fondamentales et indispensables sur quatre plans : humain, social, naturel et économique.
LET	Stratégie du développement durable (2010- 30)	Réduire la fracture numérique entre les générations les plus jeunes et les autres. Mobiliser les retraités pour participer à des programmes de mentorat à l'école en vue de réduire leur isolement social et de renforcer le lien entre les générations. Besoin croissant de développement de la part du secteur public et du secteur privé des services de soins pour les personnes âgées en raison de la baisse attendue du logement multigénérationnel.
LTU	Stratégie nationale pour le développement durable (2011)	Répondre aux besoins de la génération actuelle, sans pour autant nuire aux possibilités des générations futures de satisfaire leurs besoins au sein de l'UE et ailleurs. Permettre le renouveau d'un patrimoine culturel précieux et sa préservation pour les générations futures.
LUX	Luxembourg 2030 (2019)	Les principaux objectifs sont le maintien en bonne santé des personnes concernées, leur participation sociale, l'ouverture d'offres de services à des citoyens non luxembourgeois et la promotion des

	Stratégie	Engagements envers la justice intergénérationnelle
		échanges intergénérationnels. Se concentrer sur la construction de logements locatifs et de logements intergénérationnels. Le fonds souverain intergénérationnel (<i>Zukunftsfonds</i>) conçu pour générer des réserves d'épargne pour les générations futures.
POL	Stratégie du développement national à long terme 2030 (2017)	Le développement le regard tourné vers les générations futures : compétitivité de l'économie, préservation de l'équilibre naturel et qualité de la vie, tout en maintenant la viabilité des finances publiques.
SLO	Stratégie du développement slovène 2030	Honorer « tous les engagements intergénérationnels » basés sur la confiance mutuelle et la confiance dans des institutions publiques transparentes et responsables.
SWE	Politique pour le développement mondial	Un nombre réduit de personnes économiquement actives doivent soutenir un nombre croissant de retraités et d'enfants. Ainsi se pose une question majeure, et un enjeu prioritaire dans le contexte des efforts internationaux de développement durable, à savoir comment soutenir les jeunes générations présentes et futures. (...). De gros efforts devraient être déployés pour renforcer [la situation des jeunes].

Source : Belgique : (Conférence interministérielle pour le Développement durable, 2017^[27]) ; République tchèque : (Office of the Government of the Czech Republic, 2017^[28]) ; Danemark : (Government of Denmark, 2014^[29]) ; Estonie : (Estonian Ministry of the Environment, 2005^[30]) ; Finlande : (Ministry of Environment, 2013^[31]) ; Allemagne : (The Federal Government of Germany, 2016^[32]) ; Hongrie : (Resolution 18/2013. (28th March) of the Parliament, 2013^[33]) ; Lettonie : (Saeima of the Republic of Latvia, 2010^[34]) ; Lituanie : (Government of the Republic of Lithuania, 2011^[35]) ; Luxembourg : (Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, 2019^[36]) ; Pologne : (Government of Poland, 2017^[37]) ; Slovénie : (Government of Slovenia, 2018^[38]) ; Suède : (Swedish Ministry of the Environment, 2003^[39]).

Certains pays membres de l'OCDE, ou certaines de leurs entités, qui ne figurent pas dans ce tableau ont intégré les grands principes du Programme 2030 dans des plans de développement existants nationaux ou ont conçu des stratégies et des plans infranationaux. Par exemple, la Communauté de Flandre en Belgique a adopté en 2016 la Vision 2050, initiative qui se préoccupe des implications d'une population croissante de citoyens âgés en termes à la fois de possibilités (à savoir leur rôle actif dans le milieu associatif et le bénévolat) et de défis (à savoir les pressions exercées sur les soins informels) (Flanders, Department of Public Governance and the Chancellery, 2019^[40]).

Représentant en partie un « substitut » pour les intérêts des générations futures, les jeunes ont participé dans certains pays à l'élaboration de stratégies de développement durable. Ainsi en Estonie, le Conseil national de la jeunesse a été impliqué dans l'élaboration de la stratégie de développement à long terme du pays, intitulée « Estonie 2035 ». Le gouvernement finlandais a créé en 2017 le Groupe jeunesse du Programme 2030, en vue de faire participer des jeunes à la planification politique et de veiller à adopter une perspective à long terme dans la prise de décisions. Ces 20 jeunes de 15 à 28 ans qui composent le groupe défendent la réalisation des ODD au sein de leur région, de leurs organisations, de leurs écoles et de leurs lieux de travail et participent au processus national de planification et de mise en œuvre en assistant aux réunions des parties prenantes dans les ministères. En Suède, le ministère des Affaires étrangères a lancé en 2016 la campagne #FirstGeneration pour sensibiliser les jeunes aux objectifs mondiaux du Programme 2030 et l'importance de les impliquer dans le développement durable. Des groupes similaires dirigés par des jeunes ont été créés au Danemark, en Irlande, au Luxembourg et en Slovénie, entre autres.

Les stratégies nationales en matière de jeunesse

Alors que les dispositions constitutionnelles et les stratégies de développement durable se concentrent principalement sur la dimension du « bien-être futur », les stratégies nationales en matière de jeunesse, quant à elles, constituent un moyen de faire progresser les objectifs de justice intergénérationnelle pour les générations actuelles et futures. Comme l'illustre le Tableau 4.3, au moins 12 des 26 pays membres de l'OCDE dotés d'une stratégie nationale en matière de jeunesse en vigueur l'utilisent de manière stratégique pour poursuivre de tels objectifs.

Parmi eux, les plus répandus sont les engagements en faveur d'un dialogue intergénérationnel (par exemple, avec des références au vieillissement de la population dans le cas de l'Allemagne et de la Suisse). La stratégie pour la jeunesse de la Grèce comporte un indicateur permettant de suivre les progrès réalisés par les villes dans l'adoption ou le soutien de programmes de coopération intergénérationnelle. Puis, quoique moins fréquemment, viennent les interdépendances entre les politiques publiques pour la jeunesse et la préservation de l'environnement. La République tchèque et la Hongrie relèvent quant à elles la transmission de normes et de traditions culturelles et sociétales. Les engagements visant à assurer l'accès des jeunes au marché du travail, au logement et à l'inclusion sociale constituent un troisième groupe d'objectifs, axés autour de la dimension sociale du bien-être. Pour finir, la stratégie nationale en matière de jeunesse de l'Irlande s'engage à briser le cercle vicieux de la marginalisation intergénérationnelle et des engagements similaires figurent dans les stratégies de la Nouvelle-Zélande et du Canada en ce qui concerne leur population autochtone.

Tableau 4.3. Les engagements intergénérationnels dans les stratégies nationales en matière de jeunesse dans les pays de l'OCDE

	Stratégie	Engagements envers la justice intergénérationnelle
CAN	Politique jeunesse pour le Canada	<i>Les jeunes veulent que d'autres mesures immédiates soient prises pour protéger l'environnement afin qu'eux-mêmes et les Canadiens des générations futures puissent hériter d'un monde sain.</i>
CZE	Stratégie nationale en matière de jeunesse 2014- 20	<i>La Stratégie 2020 reprend le principe du dialogue intergénérationnel et met l'accent sur le rôle de l'empathie et de l'écoute mutuelle dans les relations intergénérationnelles, en particulier dans les domaines de l'emploi, et le partage mutuel de normes culturelles et sociétales.</i>
ALL	Dans la responsabilité partagée : La politique pour, avec et par la jeunesse	<i>Notre société vieillissante est confrontée au défi d'impliquer efficacement la jeune génération dans les débats et les décisions, ainsi que d'assurer un juste équilibre et des offres fondées sur les besoins pour les jeunes.</i>
GRE	Cadre stratégique pour l'autonomisation des jeunes	<i>Le développement de la jeunesse comme capital humain est une priorité absolue pour l'avenir du pays et sa reprise, mais aussi pour tendre vers la justice sociale et l'égalité entre les générations et au sein des générations.</i>
HON	Stratégie nationale en matière de jeunesse 2009- 2024	<i>Vivre avec l'identité hongroise et européenne – Développer les liens entre les jeunes Hongrois vivant en Hongrie et ceux au-delà des frontières, transmettre leurs traditions culturelles aux générations futures.</i>
IRL	Stratégie nationale en matière de jeunesse 2015- 2020	<i>En plus de l'école, un milieu communautaire favorable peut favoriser la participation civique et démocratique et jouer un rôle pour rompre le cercle vicieux de la marginalisation intergénérationnelle en servant de facteur de protection contre l'abus de substances toxiques, la criminalité, l'exclusion sociale et la misère sociale.</i>
JPN	Règles générales de soutien au développement des enfants et des jeunes	<i>Fournir des possibilités d'activités concrètes variées, comme des échanges intergénérationnels et interrégionaux.</i>
NZL	Stratégie du bien-être des enfants et des jeunes	<i>Afin de parvenir à une plus grande équité, le gouvernement a donné la priorité aux politiques publiques et aux initiatives visant à améliorer le bien-être des enfants et des jeunes qui vivent dans la pauvreté et dans des circonstances défavorisées, de ceux visés par la loi Oranga Tamariki et de ceux qui ont des besoins en santé mentale ou en apprentissage complémentaire.</i>
SVN	Programme national pour la jeunesse 2013-22	<i>Observer les principes de la coopération intergénérationnelle ou assurer une plus grande solidarité intergénérationnelle (l'une des orientations-phares de la stratégie)</i>
SVQ	Stratégie de la République slovaque pour la jeunesse (2014- 20)	<i>La manifestation de solidarité sociale par le bénévolat est importante pour les jeunes pour favoriser leur épanouissement personnel, leur mobilité éducative, la concurrence, la cohésion sociale et leur citoyenneté. Le bénévolat des jeunes contribue beaucoup à la solidarité intergénérationnelle.</i>
ESP	Stratégie jeunesse 2020	<i>Conclure un « pacte générationnel » de la société entière pour fournir aux jeunes un minimum de sécurité dans leur insertion socioprofessionnelle, qui est vitale pour tous.</i>
SUI	Politique suisse relative à l'enfance et à la jeunesse	<i>Le vieillissement de la population modifiera la répartition des classes d'âge au sein de la population, qui s'accompagnera - concernant la protection sociale - d'un transfert accru des charges financières au profit des personnes âgées. (...) À l'avenir, il sera nécessaire d'être plus attentif aux relations entre les générations, tant dans les espaces privés que publics, et d'encourager le dialogue entre elles afin de résoudre les tensions éventuelles et d'éviter les conflits déclarés.</i>

Source : D'après un examen des stratégies nationales présentées dans le cadre des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse.

Selon les enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse, 72 % des pays de l'OCDE dotés d'une stratégie nationale en matière de jeunesse en vigueur ou en cours d'élaboration poursuivent des objectifs sociaux et économiques plus larges. L'Encadré 4.3 présente les cas de l'Allemagne et du Portugal, qui font explicitement le lien entre politique de la jeunesse, protection du climat et éducation à l'environnement.

Encadré 4.3. Les stratégies nationales en matière de jeunesse au service de la préservation de l'environnement

Le rapport de l'OCDE de 2020 intitulé « Comment va la vie ? » constate que depuis 2010, l'empreinte matières¹⁸ a augmenté dans tous les pays de l'OCDE. Cette observation est étayée par une étude réalisée par (Vanhuysse, 2013^[2]), qui relève que seulement sept pays de l'OCDE sur 29 ont produit un « excédent écologique net » en 2008. Ce dernier représente la biocapacité d'un pays si l'on soustrait son empreinte écologique¹⁹ et permet de déterminer la capacité de l'environnement naturel à supporter les pressions écologiques.

Allemagne : Fonds pour l'innovation intitulé « Protection du climat comme politique de la jeunesse »

La stratégie nationale en matière de jeunesse (*In gemeinsamer Verantwortung: Politik für, mit und von Jugend*) comporte le Fonds pour l'innovation « Protection du climat comme politique de la jeunesse ». Le fonds est géré par le ministère de l'Environnement et vise à faciliter l'accès au microfinancement pour les initiatives dans le domaine de l'éducation extrascolaire sur la protection du climat et de la participation d'adolescents et de jeunes adultes à des activités de protection du climat. Dans le cadre de son Alliance pour la protection du climat, le ministère implique les associations de jeunes dans un dialogue interprofessionnel et intergénérationnel, afin d'incorporer leurs points de vue dans l'élaboration du Programme de protection du climat de 2030.

Portugal : Investir dans la sensibilisation à l'écologie

Au Portugal, la stratégie nationale en matière de jeunesse (*Plano Nacional para a Juventude 2018-21*) comprend des engagements d'investissement dans la sensibilisation à l'écologie chez les jeunes. Elle prévoit diverses initiatives, comme le soutien social aux jeunes jusqu'à l'âge de 23 ans pour l'utilisation des transports en commun, la promotion du bénévolat des jeunes dans le contexte de la préservation de la nature, des forêts et des écosystèmes, ainsi que le soutien à l'entrepreneuriat social et environnemental chez les étudiants.

Source: Allemagne: (Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, 2019^[41]) ; Portugal: (Portuguese Institute of Sport and Youth, 2018^[42]).

Des recherches supplémentaires seraient nécessaires pour mieux déterminer l'impact des stratégies nationales en matière de jeunesse dans la lutte contre les inégalités au sein des classes d'âge et entre elles et la création de capital économique, naturel, social et humain.

Les résultats d'une analyse de corrélation démontrent une relation négative et statistiquement pertinente entre la qualité de la stratégie nationale en matière de jeunesse et l'empreinte écologique. En effet, les pays de l'OCDE ayant une stratégie nationale en matière de jeunesse de meilleure qualité tendent à avoir une empreinte écologique plus faible même quand on tient compte de la proportion de personnes âgées (65 ans et plus)²⁰. Cette constatation pourrait indiquer que les pays qui investissent dans une stratégie de qualité pour les jeunes tendent aussi à accorder une plus grande attention à la durabilité écologique et à

la protection de l'environnement, et inversement. Ces efforts dans les deux cas seraient dus à une volonté d'améliorer les conditions de vie des jeunes et des générations futures.

Les stratégies nationales pour les personnes âgées et le vieillissement de la population

Certains pays de l'OCDE intègrent les engagements en matière de justice intergénérationnelle dans leurs stratégies nationales relatives aux personnes âgées ou au vieillissement de la population. Le Tableau 4.4 présente des exemples de quelques pays. Ainsi, le Plan d'action national de la République tchèque en faveur du vieillissement positif (2013-17) consacre un chapitre entier à la question « Bénévolat et coopération intergénérationnelle », qui appelle au renforcement de relations intergénérationnelles stables, à la lutte contre les stéréotypes négatifs des aînés dans les médias et à la promotion du bénévolat et du volontariat parmi les personnes âgées pour lutter contre l'exclusion sociale et encourager les échanges intergénérationnels. La stratégie nationale du vieillissement positif (2013) de l'Irlande insiste sur la nécessité de renforcer la solidarité entre les générations et d'adopter des initiatives intergénérationnelles à tous les niveaux d'administration.

Tableau 4.4. Les engagements intergénérationnels dans les stratégies nationales relatives aux personnes âgées/au vieillissement de la population dans quelques pays de l'OCDE

	Stratégie	Engagements envers la justice intergénérationnelle
AUS	Stratégie nationale pour une Australie vieillissante	<i>L'ampleur même de l'évolution démographique exige à elle seule une approche proactive afin d'assurer la qualité de vie des personnes âgées, l'harmonie entre les générations et une issue positive pour l'ensemble de la population.</i>
CZE	Plan d'action national en faveur du vieillissement positif pour 2013-17	<i>Pour mettre à profit le potentiel du nombre croissant d'aînés, il faut se concentrer sur deux grands domaines : la santé et l'apprentissage tout au long de la vie. [Les mesures énoncées dans le document] sont fondées sur la participation [des aînés] au marché du travail, [leur] participation active au développement de la société civile (sous forme de bénévolat ou au sein de la famille) et leur soutien au dialogue intergénérationnel.</i>
HON	Stratégie nationale concernant les personnes âgées	<i>Réduire les écarts entre les personnes vieillissantes et âgées et les jeunes, renforcer et développer les relations et la coopération intergénérationnelles et utiliser à meilleur escient les ressources en matière de coopération.</i>
IRL	Stratégie nationale du vieillissement positif (2013)	<i>Si certes la nature des contributions et des besoins peut évoluer tout au long de la vie, l'échange de ressources entre les générations, dans les deux sens, est indispensable pour favoriser la stabilité économique et sociale. D'où l'importance que l'ensemble des politiques publiques et des programmes élaborés pour appuyer des cibles et des objectifs de la stratégie répondent aux besoins de toutes les générations et servent à créer des liens entre les générations plutôt qu'à les séparer.</i>
LET	Stratégie du vieillissement actif pour une vie professionnelle plus longue et meilleure en Lettonie	<i>Coopération intergénérationnelle et lutte contre les stéréotypes à l'égard des personnes âgées.</i>
NOR	Plus d'années – plus d'opportunités	<i>Les schémas familiaux évoluent, avec davantage de divorces et la création de nouveaux liens avec les familles recomposées. La collaboration entre les générations restera importante.</i>
SVN	Stratégie du vieillissement actif	<i>Sous-tendant la stratégie du vieillissement actif, le concept du vieillissement actif met l'accent sur l'activité et la créativité à toutes les périodes de vie, les préoccupations pour la santé, ainsi que la coopération et la solidarité intergénérationnelles.</i>

Source : Australie : (Department of Health and Ageing, 2001^[43]) ; République tchèque : (Ministry of Labour and Social Affairs, 2013^[44]) ; Hongrie (Government of the Republic of Hungary, 2009^[45]) ; Irlande : (Department of Health of Ireland, 2013^[46]) ; Lettonie : (Order of the Cabinet of Ministers No. 507, 2016^[47]) ; Norvège : (Ministry of Health and Care Services, 2016^[48]) ; Slovénie : (Institute of Macroeconomic Analysis and Development of the Republic of Slovenia and Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities, 2018^[49]).

Les facteurs propices à des engagements en faveur de la justice intergénérationnelle

Des engagements internationaux, en particulier l'adoption des objectifs de développement durable et la déclaration de 2012 comme « Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle, » ont entraîné une prolifération d'engagements en matière d'équité entre les générations dans les plans publics (European Commission, 2014^[50]). S'ajoute à cela une volonté de plus en plus marquée de la part d'acteurs non gouvernementaux, dont les fondations, de se préoccuper des

fractures générationnelles et des effets délétères d'une inaction à cet égard, compte tenu de l'évolution démographique et de la lenteur des progrès dans la lutte contre le changement climatique et d'autres domaines d'intérêt intergénérationnel. La couverture par les médias y fait écho en s'inquiétant, d'un côté, des fondements du bien-être futur, tout en ayant tendance, de l'autre, à caractériser les discussions sociétales sur le vieillissement, l'évolution des normes et des droits comme un conflit entre des générations spécifiques (par exemple, les « baby-boomers » et les « millennials »)²¹. Bien que l'attention accrue du public pour cette question ait donné lieu à des innovations en matière de gouvernance, comme en fait état ce chapitre, le déclenchement de « conflits générationnels » risque de détourner l'attention des responsables publics, qui devraient plutôt s'attacher à résorber les inégalités structurelles qui existent à la fois au sein des classes d'âge et entre elles.

Des mécanismes efficaces de contrôle et de coordination jouent un rôle important pour favoriser la transparence et la redevabilité dans le domaine de la justice intergénérationnelle. La section qui suit s'intéresse aux prérogatives des instances de contrôle spécialisées qui existent dans certains pays membres de l'OCDE.

Instances de contrôle

Au moins neuf pays membres de l'OCDE et Malte ont créé des organismes publics chargés de contrôler la mise en œuvre des engagements des pouvoirs publics envers les générations futures (Network of Institutions for Future Generations, 2020^[51]). Néanmoins, depuis leur création, trois instances ont déjà été abolies ou transformées en de nouveaux organismes publics.

La position des instances de contrôle chargée de la justice intergénérationnelle dans la structure de gouvernance dans son ensemble, leur degré d'indépendance vis-à-vis de considérations politiques, leur orientation thématique, leurs fonctions spécifiques et leurs mécanismes d'application varient considérablement d'un pays à l'autre de l'OCDE. Ces choix ont des implications lourdes quant à leur légitimité et à leur efficacité.

Tableau 4.5. Exemples d'instances chefs de file en matière de contrôle de la justice intergénérationnelle dans les pays de l'OCDE

	Instance
Nouvelle-Zélande	Commissaire parlementaire à l'environnement (1986-présent)
Finlande	Comité pour l'avenir (1993-présent)
France	Conseil pour les droits des générations futures (1993-2013)
Canada	Commissaire à l'environnement et au développement durable (1995-présent)
Israël	Commissaire parlementaire pour les générations futures (2001-06)
Allemagne	Conseil consultatif parlementaire pour le développement durable (2004-présent) ; conseils sur le changement mondial et le développement durable (2017-présent)
Hongrie	Commissaire parlementaire pour les générations futures (2008-12) ; médiateur adjoint pour la génération future (2012-présent)
Australie	Commissaire à la durabilité et à l'environnement (depuis 1993)
Pays de Galles (R.U.)	Commissaire aux générations futures (2015-présent)
Malte	Gardien des générations futures (2012-16, 2017-présent)

Source: (Network of Institutions for Future Generations, 2020_[51]).

En effet, l'indépendance juridique, financière et politique constitue autant d'exigences fondamentales pour veiller au bon fonctionnement de ces organes de contrôle. Pourtant, dans certains pays, les changements survenus dans les priorités politiques ont entraîné le démantèlement d'organes créés pour promouvoir une perspective à plus long terme de l'action publique. D'autres pays ont établi des garanties pour se prémunir de la domination de considérations politiques en consacrant leurs fonctions dans la loi et en dissociant leurs membres de toutes nominations politiques.

Position dans le système de gouvernance et axe d'action

L'attribution de mandats et de responsabilités clairs est essentielle pour déterminer la portée de l'intervention. Le mécanisme institutionnel le plus répandu se présente sous la forme d'un commissaire parlementaire (Nouvelle-Zélande, Israël 2001-06, et Hongrie 2008-12), d'une commission parlementaire à participation multipartite (Finlande, Allemagne) et d'un médiateur (Hongrie 2012-présent, Malte). Au Canada, la commissaire à l'environnement et au développement durable relève du Bureau du contrôleur général. Le Comité pour l'avenir en Finlande est quant à lui situé dans le Centre du Gouvernement, sous la responsabilité du Premier ministre.

Le pays de Galles, au Royaume-Uni, présente l'engagement le plus explicite en faveur de la justice intergénérationnelle. La fonction du « gardien pour les générations futures » encourage les organismes publics à adopter une optique à long terme vis-à-vis de l'action publique et à surveiller la bonne application de la loi sur les générations futures (The Future Generations Commissioner for Wales, 2020_[52]). En Allemagne, le Conseil consultatif parlementaire pour le développement durable se chargeait auparavant d'évaluer les progrès réalisés par rapport au principe de l'équité intergénérationnelle (sans l'appui d'indicateurs spécifiques), pratique qu'il a remplacée en adoptant en 2016 le cadre plus large des ODD (German Bundestag, 2020_[53]). Le champ d'application du Commissaire parlementaire pour les générations futures en Hongrie (2008-12) et du Commissaire parlementaire pour les générations futures en Israël était large, et comprenait « les domaines affectant la qualité de vie des générations futures » dans le cas de la Hongrie (United Nations, 2013_[5]). La mention directe de la justice intergénérationnelle est moins fréquente parmi les organes publics, instaurés depuis plus longue date. Ses principes fondamentaux sont poursuivis dans le contexte de la promotion de la durabilité (Canada) (Office of the Auditor General of Canada, 2020_[54]), de la protection de l'environnement (Nouvelle-Zélande) (Parliamentary Commissioner for the Environment, 2020_[55]) et de l'anticipation de développements futurs qui dépassent les cycles électoraux (Finlande) (Parliament of Finland, 2020_[56]).

Principales prérogatives et fonctions essentielles

Le Commissaire parlementaire pour les générations futures en Hongrie (2008-12) était doté d'un vaste pouvoir pour contrôler et évaluer l'application des engagements en matière de durabilité à travers la législation. Il était habilité à ouvrir des enquêtes de son propre chef, à formuler des propositions constitutionnelles et législatives et à traiter des plaintes. Depuis 2012, son successeur, le médiateur adjoint pour les générations futures, a un mandat plus restreint et a perdu ses pouvoirs d'enquête (Office of the Commissioner for Fundamental Rights, 2020^[57]). En Israël, au cours de ses six années d'existence, le commissaire a essentiellement eu un droit de veto sur les lois ayant un impact sur les générations futures, leur adoption étant soumise à la présentation préalable de son rapport.

La plupart des organes de surveillance analysés exercent moins d'autorité sur l'action gouvernementale et sont dépourvus de pouvoir législatif ou de mécanisme pour faire respecter le droit. Ils doivent plutôt se contenter de fournir des conseils et des recommandations en tant qu'experts et de contrôler la mise en œuvre des engagements des organismes publics. Ils observent également l'intégration des objectifs de justice intergénérationnelle dans les priorités et les politiques publiques sectorielles et encouragent la coordination dans l'ensemble de l'administration. Par exemple, en Finlande, la tâche principale du Comité pour l'avenir est de préparer la réponse du Parlement au rapport du gouvernement sur l'avenir. La plupart des instances rendent leurs conclusions publiques.

Le Comité pour l'avenir en Finlande et le Commissaire aux générations futures au pays de Galles consultent aussi le public pour déterminer les priorités futures à inscrire à l'ordre du jour et les programmes de travail. Le commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada est chargé de la fonction de superviser le processus de pétition. Le commissaire parlementaire pour l'environnement en Nouvelle-Zélande traite des plaintes du public, dirige des enquêtes et rapporte directement au Parlement.

Encadré 4.4. Les gardiens, médiateurs et commissaires pour les générations futures

Finlande : Le Comité parlementaire pour l'avenir

En 1993, la Finlande a constitué le Comité parlementaire pour l'avenir à titre de comité permanent pour servir de think tank sur les politiques publiques concernant les sciences et les technologies futures. Le Comité pour l'avenir est composé de 17 membres issus de différents partis politiques. Placé sous la responsabilité du Premier ministre, sa fonction principale est de préparer la réponse du Parlement (rapport du Parlement sur le futur) au rapport du gouvernement sur le futur et d'envisager les enjeux à long terme, qui dépassent les cycles électoraux. Le Comité peut publier des rapports, entreprendre des consultations publiques et établir l'ordre du jour des priorités futures. Quoique dépourvu de pouvoirs législatifs, il peut influencer les décisions du gouvernement concernant le budget et le programme de travail à la demande du Parlement (Tiihonen, 2015^[58]).

En 2016, le Comité a organisé le séminaire international « Pour les générations à venir », en vue de discuter des relations intergénérationnelles et du transfert équitable des ressources entre les générations.

Pays de Galles : Le Commissaire aux générations futures

Le poste du commissaire aux générations futures au pays de Galles est prévu par la loi de 2015 sur le bien-être des générations futures (voir plus haut). Contrairement au comité parlementaire pour l'avenir en Finlande, c'est le gouvernement gallois qui nomme le commissaire aux générations futures pour un mandat de sept ans. Le commissaire fournit des conseils aux organismes publics et aux conseils de la fonction publique afin d'atteindre leurs objectifs de bien-être et peut procéder à un examen de la façon

dont les organismes publics tiennent compte de l'impact à long terme de leurs décisions et formuler des recommandations sur la base de ses constatations.

En 2019-20, la commissaire a procédé à un examen des pratiques en matière de passation des marchés publics dans les 44 ministères et organismes publics afin d'en évaluer les résultats pour les générations actuelles et futures par rapport aux quatre piliers du bien-être (social, économique, environnemental et culturel).

Source : Finlande : (The Committee for the Future, 2016^[59]) ; pays de Galles : (The Future Generations Commissioner for Wales, 2020^[52])

Le Réseau des institutions pour les générations futures réunit la plupart des instances présentées plus haut pour qu'elles partagent leurs connaissances et diffusent les meilleures pratiques afin de préconiser une gouvernance responsable à long terme (Network of Institutions for Future Generations, 2020^[51]). Il englobe également le médiateur norvégien pour les enfants, qui défend les droits des enfants et des jeunes et veille à ce que les autorités norvégiennes respectent la Convention relative aux droits de l'enfant (Ministry of Children and Families, 2020^[60]). En effet, le médiateur peut également jouer un rôle crucial en prônant l'adoption d'une perspective à plus long terme dans l'élaboration des politiques (voir chapitre 3).

Cette section montre bien que des institutions de contrôle indépendantes dotées d'un mandat fort et de ressources solides sont susceptibles de jouer un rôle essentiel pour attirer l'attention du public sur les préoccupations relatives à la justice intergénérationnelle. Elles peuvent agir comme garde-fous de l'action des pouvoirs publics et soulever des questions cruciales quand une perspective à plus long terme risque d'être supplantée par des considérations à court terme. Certaines d'entre elles, comme le Comité parlementaire pour l'avenir en Finlande, se chargent aussi d'arrêter l'ordre du jour en vue d'anticiper l'impact de transformations plus vastes de la société et de l'économie sur les générations actuelles et futures.

De plus amples recherches seraient nécessaires pour recenser et évaluer l'impact du cadre institutionnel élargi sur la façon de préconiser des objectifs de justice intergénérationnelle, par exemple, en s'intéressant à l'action de la Cour des comptes autrichienne en 2016 sur « l'utilisation efficace des fonds publics en matière de durabilité et d'équité intergénérationnelle » (Rechnungshof, 2018^[61]). Les autres parties prenantes concernées seraient des institutions indépendantes, les commissions parlementaires sur les droits de l'enfant et de l'adolescent, les parlements des enfants et des jeunes, le secteur de l'animation socioéducative des jeunes, entre autres. Par ailleurs, des travaux de recherche au niveau national devraient également tenir compte de l'organisation institutionnelle en place au niveau des administrations infranationales.

Les outils de gouvernance anticipatifs et adaptatifs

L'adoption d'une perspective intergénérationnelle dans l'élaboration des politiques publiques requiert de la part des responsables publics une vraie prise de conscience (une « culture de la justice intergénérationnelle ») et l'acquisition de compétences et d'outils adéquats. L'administration publique doit disposer des moyens nécessaires pour tenir compte de la dimension intergénérationnelle dans la conception des programmes et l'élaboration des politiques publiques, afin d'accorder les objectifs en la matière sur les objectifs stratégiques du gouvernement. Au niveau organisationnel, des responsabilités claires devraient être attribuées au sein des organismes publics pour produire des données probantes ventilées par âge, analyser les développements futurs, anticiper les impacts distributifs des réglementations et des budgets publics et enfin assurer le suivi et l'évaluation des performances.

Cette section s'intéresse à l'utilisation par les pays membres de l'OCDE d'outils de gouvernance à la fois anticipatifs et adaptatifs en vue de favoriser la justice intergénérationnelle. Depuis quelques années, les

pays se dotent de capacités administratives pour anticiper, évaluer et traiter l'impact générationnel des politiques et budgets publics. Bien qu'aucun de ces outils ne remplace une décision politique, ils peuvent apporter des données probantes et utiles pour éclairer la prise de décision dans un contexte d'incertitude et de concessions en termes de politiques publiques.

La collecte systématique de données ventilées par âge

Les constatations présentées au chapitre 2 des enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse montrent que les ministères chargés des affaires de la jeunesse ont beaucoup de difficultés à obtenir des données ventilées par âge, en particulier lorsqu'elles concernent les besoins de service public des groupes vulnérables et les possibilités pour les jeunes de participer à la vie publique. L'Encadré 4.5 présente les données phares du rapport de l'OCDE de 2020 « Comment va la vie ? » dans des domaines de bien-être spécifiques pour les jeunes, les personnes d'âge moyen et les personnes âgées.

Encadré 4.5. Les inégalités entre les classes d'âge dans les pays de l'OCDE, 2020

Revenu et patrimoine

Les jeunes (âgés de moins de 26 ans) et les personnes plus âgées (âgées de 51 ans et plus) sont plus susceptibles de vivre dans des ménages dont le revenu et le patrimoine sont plus faibles et sont donc confrontés à un plus grand risque de pauvreté. Le revenu disponible des ménages ayant des enfants et des jeunes est inférieur de 10 %, et celui des ménages ayant des personnes âgées est inférieur de 4 %, à celui des ménages moyens composés de personnes d'âge moyen (26 à 50 ans). Les jeunes (35 %) et les personnes âgées (20 %) sont également plus susceptibles de vivre dans un ménage à faible revenu par rapport aux personnes d'âge moyen.

Sécurité financière et pauvreté

Les ménages dont le chef de famille est âgé de 35 ans ou moins détiennent moins d'actifs financiers et non financiers que les ménages dirigés par des personnes plus âgées, ce qui explique leur plus grande vulnérabilité à l'insécurité financière, surtout si elle est associée à un moindre niveau de formation. Dans une certaine mesure, les différences de revenu peuvent s'expliquer par le fait que la plupart des jeunes se trouvent en éducation, en formation ou en début de carrière professionnelle. Les données de l'OCDE montrent néanmoins que lorsque la pauvreté à un jeune âge persiste, elle se cumule à une situation défavorisée en matière de santé, d'éducation, d'emploi et de revenus et peut se traduire par une dépendance accrue vis-à-vis du système de protection sociale (OCDE, 2017^[62]).

Travail et qualité d'emploi

Les jeunes (15 à 24 ans) sont 50 % moins susceptibles, et les adultes plus âgés (55 à 64 ans) 20 % moins susceptibles, d'être employés que les personnes d'âge moyen. Les jeunes sont également confrontés à une plus grande probabilité (20 % de plus), ainsi que les adultes plus âgés (30 % de plus), d'être frappés de chômage de longue durée que les personnes d'âge moyen. Dans le domaine de l'emploi, le tarif horaire des adultes plus âgés est de 4 % supérieur à celui des adultes d'âge moyen. En revanche, le salaire horaire des jeunes est inférieur de 30 % à celui des adultes d'âge moyen. Les jeunes salariés subissent également des pressions plus élevées dans leur emploi que les autres classes d'âge, et ce bien qu'ils aient des heures de travail moins longues que les classes d'âge plus âgées.

Santé

La santé et ses déterminants peuvent se transmettre d'une génération à l'autre et donc constituer un important domaine de la politique publique pour la justice intergénérationnelle (WHO, 2015^[63]). En 2018, 89 % des jeunes (de 15 à 24 ans) jugeaient leur santé comme « bonne » ou « très bonne », par rapport à 64 % des personnes âgées de 45 à 64 ans et à 44 % pour celles de 65 ans et plus.²² Les jeunes sont plus à risque d'être victimes d'un accident de la route et de souffrir de troubles de santé mentale en raison de l'abus d'alcool. Les taux de suicide sont généralement plus élevés chez les personnes d'âge moyen et les personnes plus âgées. Au vu du vieillissement rapide de la population, on peut s'attendre à ce que la demande de soins de longue durée à forte intensité de main-d'œuvre (soins de santé et services sociaux) ne fasse qu'augmenter. En 2017, 10,8 % en moyenne des personnes âgées de 65 ans et plus recevaient des soins de longue durée, soit une augmentation de 5 % par rapport à 2007 (OCDE, 2019^[64]).

Logement

Dans la mesure où l'accessibilité financière du logement est mesurée au niveau des données des ménages, les inégalités entre les classes d'âge sont plus difficiles à déterminer. Les constatations d'une étude réalisée pour le Royaume-Uni donnent à penser que l'accession à la propriété des jeunes se fait plus difficilement que pour les générations précédentes, en raison de l'augmentation rapide des prix de l'immobilier et du fait que le parc immobilier est détenu en grande partie par des personnes plus âgées. L'étude retient aussi comme facteur à considérer la baisse du nombre de maisons construites proportionnellement au nombre de ménages sur la durée (Kingman, 2018^[65]).

Note : Le rapport fournit également des éléments probants sur les écarts entre les différentes classes d'âge en termes d'équilibre entre vie privée et vie professionnelle, les liens sociaux et la sécurité.

Source : (OCDE, 2020^[12]).

Comme l'ont souligné les chapitres précédents, il est important de reconnaître qu'au sein d'une même classe d'âge ou d'une même génération, les intérêts et les besoins varient considérablement. Les besoins de services publics d'un jeune de 15 ans en milieu rural ne sont pas les mêmes que ceux d'un jeune de 24 ans vivant dans une ville universitaire, et les préoccupations d'un retraité dans la soixantaine risquent d'être différentes de celles d'une personne âgée de 80 ans ou plus. Les définitions floues autour des différents types de classes d'âge représentent une difficulté majeure pour mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la justice intergénérationnelle. Pour les ODD, par exemple, il est courant de considérer que les personnes âgées de 60 ans et plus appartiennent à la même classe d'âge. Le Groupe municipal de Titchfield sur les statistiques relatives au vieillissement et les données ventilées par âge, créé par l'Office national des statistiques du Royaume-Uni en 2018, est chargé d'améliorer et d'harmoniser les mesures statistiques des informations sur le vieillissement de la population en mettant l'accent sur l'amélioration des mesures concernant les personnes âgées (Crofts, 2018^[66]).

Il appartient aux pouvoirs publics de s'assurer qu'il existe suffisamment de capacités au sein de l'administration publique, ou de se les procurer en s'associant à des instituts de recherche, pour recueillir, gérer et utiliser des éléments probants précis afin d'éclairer l'établissement des priorités et de surveiller les progrès accomplis.

Anticiper l'avenir et les besoins futurs

Les sociétés vieillissantes remettent en question les modèles classiques de prestation de services publics. Dans un contexte de complexité et d'incertitude croissantes, les évolutions démographiques et les autres grandes tendances qui s'opèrent (voir chapitre 1) obligent les responsables publics à anticiper l'avenir en

se préparant à toutes sortes de scénarios possibles et à leurs retombées en matière de justice intergénérationnelle. Qu'il s'agisse d'évaluer les politiques publiques ou de rédiger des projets de réglementation d'un point de vue intergénérationnel, il est indispensable d'adopter une méthodologie qui cherche à en évaluer l'impact à long terme et à en apprécier de manière systématique les effets distributifs sur les générations actuelles et futures.

Une démarche de prospective stratégique et de gouvernance anticipative peut servir de cadre pour développer des savoirs sur des futurs différents et des voies à suivre possibles pour aider les administrations à s'orienter vers un avenir plus juste et plus équitable. La prospective stratégique peut être un moyen d'intégrer une perspective à plus long terme dans l'action publique, condition préalable s'il en est pour pouvoir appréhender des enjeux de politique publique dans toute leur dimension intertemporelle et intergénérationnelle. Les éléments probants qui en découlent peuvent susciter de nouvelles réflexions sur les meilleures politiques publiques à adopter aujourd'hui pour assurer le bien-être de demain, comme le reconnaît la Recommandation de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement durable (OCDE, 2019^[14]).

Avec le soutien de l'Observatoire pour l'innovation dans le secteur public (OPSI) de l'OCDE, la ville d'Oulu en Finlande s'est livrée à un exercice d'anticipation de l'avenir à l'aide d'une initiative axée sur les jeunes à risque, visant à les accompagner dans la transformation numérique de la société et l'automatisation du travail. Cette initiative vise à renforcer les capacités administratives locales pour adopter une démarche d'anticipation et concevoir des modèles de prestation de services publics capables de s'adapter rapidement à de nouveaux enjeux. Dans la ville de Vantaa, l'initiative s'est concentrée sur d'autres scénarios d'intégration visant des jeunes migrants en vue de favoriser des interventions de bonne gouvernance (OECD Observatory of Public Sector Innovation, 2020^[67]). Telle qu'appliquée dans les initiatives à Oulu et Vantaa, la prospective stratégique peut être utile pour déterminer, empêcher et atténuer les effets indésirables réels et potentiels de divers phénomènes. Au vu des perturbations actuelles et futures, comme celle de la pandémie de COVID-19, la prospective stratégique devrait éclairer la planification stratégique et la conception des programmes afin d'éviter les déséquilibres liés à l'âge.

En retour, il est essentiel de faire participer les jeunes à l'élaboration de scénarios futurs pour les autonomiser, leur donner la parole et des moyens d'agir, car ils devront vivre plus longtemps avec les conséquences des décisions prises par des responsables publics plus âgés. En appelant les enfants, les adolescents et les jeunes adultes à participer aux débats sur leur avenir aux côtés d'autres classes d'âge, des méthodologies de prospective stratégique peuvent favoriser le dialogue intergénérationnel sur les moyens de relever des enjeux intertemporels et d'imaginer un avenir plus prometteur.

Les outils d'évaluation de l'impact

Les évaluations d'impact, décrites au chapitre 2, sont un élément important des outils à la disposition des autorités pour anticiper les retombées sur la protection sociale et distributives des politiques et des programmes publics, comme le reconnaît la recommandation de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires (OCDE, 2012^[68]). Les analyses d'impact réglementaire (AIR) offrent une approche systémique pour évaluer les effets positifs et négatifs des régulations proposées et existantes et des alternatives non réglementaires. Dans le contexte de leurs systèmes nationaux d'AIR, certains pays ont adopté des évaluations plus individualisées pour produire des données probantes sur l'impact attendu des projets de législation et de réglementation sur des groupes de population spécifiques, par exemple au moyen d'« études d'impact jeunesse », qui élargissent la perspective « d'adultes » adoptée par défaut dans l'élaboration des politiques publiques. Dans le cadre de l'initiative « Analyse comparative entre les genres et plus » (GBA+), le Canada anticipe l'incidence des propositions réglementaires et budgétaires sur les jeunes et les personnes âgées (voir chapitre 2).

En dépit de la rhétorique visant à promouvoir l'équité entre les générations, il n'existe aucune norme ou approche applicable pour évaluer si une politique publique est équitable d'un point de vue

intergénérationnel. Pour combler cette carence, le gouvernement des Pays-Bas élabore actuellement un « test de génération » (Encadré 4.6).

Encadré 4.6. Élaboration d'un « test de génération » aux Pays-Bas

Sur la recommandation du Conseil économique et social (SER) des Pays-Bas, le Conseil des Ministres des Pays-Bas élabore actuellement un « test de génération » pour le processus législatif et la préparation d'accords politiques et sociaux. L'introduction du test de génération répond à l'ambition de mieux comprendre les effets des politiques publiques sur les jeunes et de prendre en compte de manière plus systématique leurs intérêts dans la conception des politiques.

Le test de génération cherche à produire des données probantes sur l'impact attendu des propositions de politiques et de réglementation publiques concernant toutes les générations et à faire participer les jeunes au processus. Dans le processus d'élaboration, le Conseil des Ministres collabore avec différents groupes de jeunes, comme la plate-forme jeunesse du SER (*JongerenPlatform*) et le Conseil national néerlandais de la jeunesse, ainsi qu'avec des organismes de planification, le Conseil d'État et le SER.

Source: (Minister of Social Affairs and Employment, 2020^[69]).

Le cadre des évaluations d'impact sur la durabilité de la Suisse présente un autre exemple novateur. Il s'appuie sur trois dimensions (à savoir économique, sociale et environnementale) pour promouvoir la solidarité tant avec les générations futures (*solidarité intergénérationnelle*) qu'au sein de la génération actuelle (*solidarité intragénérationnelle*). Le cadre est appliqué au moyen de 15 critères de durabilité, dont trois définissent la durabilité à travers le prisme de l'équité intergénérationnelle. Il considère, par exemple, que les fonds publics doivent être gérés de manière à ne pas nuire aux générations futures. En outre, il prévoit que l'impact des catastrophes environnementales devrait être réduit et les risques d'accidents acceptés à condition seulement que les générations futures n'en subissent aucun dommage durable dans le pire des cas (OCDE, 2012^[70]).

Les évaluations de l'impact sur la durabilité sont de nature à éclairer la prise de décisions et la planification stratégique en tenant compte des effets transversaux, intangibles, ainsi que des effets à court et à long terme. Ces évaluations peuvent aussi favoriser la participation multipartite en déterminant les défis futurs et leurs impacts et intégrer des considérations d'équité intergénérationnelle dans les politiques, les programmes et les stratégies sectorielles (OCDE, 2020^[71]). Au Royaume-Uni, les évaluations de l'impact sur l'égalité tiennent compte des effets des politiques publiques sur les personnes, du point de vue du handicap, du sexe, de l'égalité raciale et des domaines plus larges de l'égalité, y compris l'âge (Equality and Human Rights Commission, 2009^[72]).

Les fonds souverains, le cycle budgétaire, la politique fiscale et la passation de marchés publics

L'attribution des ressources publiques constitue pour les autorités un autre puissant outil d'investissement dans la justice intergénérationnelle. Les fonds souverains (et les fonds de pension et de « justice climatique »), le cycle budgétaire, la politique fiscale et les pratiques de passation de marchés publics jouent un rôle essentiel à cet égard. Par exemple, le Fonds souverain de la Finlande et le Fonds de pension de la Nouvelle-Zélande constituent un fonds d'épargne pour les besoins et les générations futurs. Le Fonds

de pension mondial de l'État norvégien (*Statens pensjonsfond Utland*) gère les recettes provenant des ressources pétrolières et gazières du pays au profit des générations actuelles et futures.

L'adoption d'une perspective de justice intergénérationnelle dans le cycle budgétaire peut orienter les plans de développement, les stratégies sectorielles, les politiques et les programmes publics d'un pays. Par exemple, le « budget du bien-être » en Nouvelle-Zélande (voir 3.1), qui a été introduit en 2019, met en lumière les inégalités horizontales, les effets distributifs des allocations budgétaires entre les différentes classes d'âge et les réelles concessions auxquelles font face les responsables publics (Government of New Zealand, 2019^[73]). Le Conseil slovaque pour la responsabilité budgétaire envisage l'équité intergénérationnelle en rapport avec la viabilité à long terme des finances publiques (OCDE, 2020^[74]). Le Conseil quantifie pour chaque classe d'âge ses contributions nettes aux financements publics et les bénéfices nets qu'elle en retire. En 2019, la Commission européenne a publié un document de travail, qui tente d'intégrer des considérations de justice intergénérationnelle dans l'analyse de la viabilité budgétaire, entre autres en mesurant le montant des passifs publics intertemporels qui sont des créances non financées sur les budgets publics futurs (Arévalo et al., 2019^[75]). En Australie, les prévisions budgétaires intergénérationnelles sont entreprises dans le contexte de la publication des projections budgétaires des dépenses et des coûts (Australian Government, 2015^[76]).

Comme le souligne le chapitre 3, les marchés publics représentent 12 % du PIB dans les pays de l'OCDE, or, il s'agit là d'un autre outil puissant à la disposition des administrations publiques pour répondre de manière stratégique aux besoins des citoyens, y compris des jeunes (OCDE, 2020^[77]). Le recours stratégique aux marchés publics pour atteindre des résultats sociaux et environnementaux est de plus en plus reconnu et appliqué (« marchés publics durables », « marchés publics verts »), s'accompagnant de liens plus ou moins explicites à la défense de l'équité intergénérationnelle (Stoffel et al., 2019^[78]). Les projets d'infrastructure à grande échelle méritent une mention particulière, car une mauvaise gestion et la corruption peuvent créer une charge excessive pour les contribuables jeunes et futurs. Alors que le montant des besoins d'investissement dans le monde s'élèverait à 71 000 milliards USD, soit 3,5 % du PIB annuel entre 2007 et 2030, les investissements dans les infrastructures dans des secteurs à fort impact tels que le bâtiment, les véhicules et les produits consommateurs d'énergie, offrent également une occasion unique de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de créer un monde plus sain et plus durable (OCDE, 2020^[79]).

Dans le cadre des efforts mondiaux de lutte contre le changement climatique, l'Irlande a lancé le Fonds de la justice climatique pour les jeunes en mars 2020. En 2020, le Fonds mettra à disposition 500 000 euros pour soutenir des actions et des innovations dirigées par des jeunes dans le domaine de la justice climatique au niveau communautaire, régional et national. Les projets sont admissibles dès lors qu'ils sensibilisent les jeunes à la justice climatique et leur permettent d'influer sur le changement à différents niveaux d'administration (Department of Children and Youth Affairs in Ireland, 2020^[80]).

Les cadres de contrôle et de performance

La mesure systématique des progrès accomplis dans la lutte contre les fractures intergénérationnelles est essentielle pour éviter que les sociétés et les économies ne supportent à long terme les coûts économiques, sociaux et environnementaux de l'inaction. Les systèmes de mesure de la performance doivent être étayés par des indicateurs qui relèvent les écarts générationnels et leurs conséquences sur le bien-être actuel et futur.

À la demande du cabinet néerlandais, l'organisme des statistiques des Pays-Bas publie une fois par an son « contrôleur de la durabilité », à l'occasion de la « Journée de la Redevabilité ». Ce contrôleur de la durabilité évalue le bien-être « immédiat » (c'est-à-dire la qualité de vie dans le présent), le bien-être « plus tard » (c'est-à-dire les ressources disponibles pour la prochaine génération) et « ailleurs » (c'est-à-dire pour placer les résultats du bien-être pour les Pays-Bas dans le contexte d'une évolution globale plus large). La Chambre des représentants discute de ses constatations au cours des débats annuels sur la

redevabilité et le Cabinet des Ministres néerlandais présente une réponse officielle à ses principales conclusions (Encadré 4.7).

Encadré 4.7. Le suivi des objectifs de bien-être et de développement durable aux Pays-Bas

Le contrôleur de la durabilité a été publié pour la deuxième fois en 2019 pour couvrir les ODD. Il fait la distinction entre le bien-être actuel en fonction de 29 indicateurs, répartis en huit thèmes (PIB, bien-être, bien-être matériel, santé, temps de travail et de loisirs, logement, société, sécurité et environnement) et le bien-être pour les générations futures. Pour mesurer le potentiel de bien-être futur, il recense 20 tendances en matière de bien-être, fondées sur l'évolution des stocks du capital économique, social, humain et environnemental, semblables au cadre du bien-être de l'OCDE (voir visuel).

Le contrôleur compare les résultats des Pays-Bas à la performance moyenne des pays de l'UE. En outre, il montre l'impact du niveau de bien-être aux Pays-Bas sur le reste du monde, sur la base de 12 indicateurs dans les domaines « commerce et aide », « environnement et ressources » et PIB.

Source : (Statistics Netherlands, 2019_[81]).

La diversité d'âge dans la vie publique et la prise de décisions

Selon les prévisions, à mesure que les sociétés vieilliront, la part des jeunes dans la société est vouée à diminuer, réduisant ainsi encore plus le poids politique des jeunes dans l'électorat, dans les institutions publiques et dans l'élaboration des politiques publiques. Si elles ne sont pas maîtrisées, ces évolutions pourraient à leur tour renforcer le désenchantement des jeunes à l'égard des institutions publiques de leur pays.

Le chapitre 3 a évoqué les obstacles juridiques, institutionnels et autres auxquels se heurtent les jeunes pour participer à la vie publique et politique. Une population vieillissante pourrait aggraver certaines de ces difficultés. Lorsqu'une société vieillit et que les taux de participation aux élections restent stables, l'âge médian des électeurs augmente forcément. Par exemple, l'âge médian des électeurs au Royaume-Uni devrait passer de 49 ans en 2010 à 54 ans d'ici à 2051 (Berry, 2014_[82]). Une population plus âgée d'électeurs éligibles et des taux de participation aux élections supérieurs à la moyenne parmi les personnes plus âgées par rapport aux plus jeunes font craindre une possible domination des intérêts des personnes âgées dans les programmes des partis politiques et le discours politique (Vanhuyse et Goerres, 2012_[4]). À cela s'ajoute le risque d'une partialité des dépenses par les administrations qui favorise les personnes âgées et la marginalisation croissante des jeunes dans le processus démocratique (OCDE, 2018_[13] ; Vanhuyse, 2013_[2]). Cela suppose que proportionnellement, une plus forte représentation des personnes âgées aux urnes incitera les dirigeants politiques à agir en leur faveur, potentiellement au détriment des intérêts des jeunes générations.

Or, jeunes ou âgés, les électeurs n'ont pas forcément des opinions et des intérêts divergents sur l'avenir. Les générations sont liées entre elles par des liens familiaux, des expériences conjointes et partagent souvent des normes, des valeurs et des intérêts similaires. Par exemple, alors que des adolescents et des jeunes adultes ont lancé le mouvement « Les vendredis pour l'avenir », l'initiative « Les aînés pour l'avenir » mobilise les personnes âgées exprimant les mêmes préoccupations de préservation de l'environnement pour les générations futures. Les études existantes suggèrent que le stade de la vie et l'identité générationnelle influent l'un comme l'autre sur le comportement politique et qu'une simple comparaison entre les jeunes électeurs et les plus âgés ne suffit pas (Berry, 2014_[82] ; Hollanders et Koster,

2010^[83] ; Goerres et Tepe, 2010^[84]). Bien que ces constatations assouviennent quelque peu les craintes que les intérêts des jeunes électeurs soient supplantés par ceux d'électeurs plus âgés, la faible participation des jeunes aux urnes présente un risque en soi, car elle est de nature à ébranler la légitimité de la démocratie représentative et de ses institutions au fil du temps.

Les enfants, les adolescents et les jeunes adultes sont parfois considérés comme des « substituts » pour les intérêts des générations futures. Pour surmonter la difficulté inhérente des systèmes qui tendent à privilégier les générations actuelles, la municipalité de Yahaba au Japon s'est livrée à une expérience intéressante. Lors des débats au sein de la municipalité sur sa vision pour 2060, des groupes imaginaires d'une « génération future » ont été créés en tant que parties prenantes pour négocier avec des groupes de l'actuelle génération dans une série d'ateliers sur les politiques publiques de la municipalité à l'horizon de 2060. L'expérience s'est conclue par l'adoption de plus de la moitié des mesures proposées à l'origine par les groupes imaginaires de la « génération future », signe que les préférences décisionnelles s'étaient décalées ne serait-ce que d'un cran vers les générations futures (Hara et al., 2019^[85]).

Le chapitre 3 a également fait ressortir la persistance du « déficit de représentation » des jeunes dans les institutions et les postes de décision de l'État. Si l'âge compte dans l'établissement des priorités et la prise de décisions politiques, on peut s'attendre à ce que les décideurs plus jeunes consacrent une plus grande part des ressources publiques aux domaines qui leur profitent directement ou indirectement, comme celui de l'éducation. Il est important de garder à l'esprit que cette hypothèse est quelque peu simplificatrice, car il est difficile d'isoler le facteur « âge » et il est possible que les décideurs plus âgés soient animés par des motivations similaires à celles des jeunes qui visent à laisser derrière eux un monde où leurs enfants et petits-enfants jouiront des mêmes, voire de meilleures, chances que celles qu'ils ont connues. En gardant ces réserves à l'esprit, les prochaines sections présentent les résultats d'une analyse de corrélation visant à établir une possible relation entre, d'une part, la composition par âge des parlements et conseils des ministres des pays et, d'autre part, les dépenses publiques dans les pays de l'OCDE.

L'âge des membres du cabinet et les dépenses publiques

L'hypothèse selon laquelle des décideurs plus jeunes ont tendance à allouer une plus grande part du budget public à des domaines de l'action publique liés à la jeunesse et à accumuler moins de dettes a été mise à l'épreuve selon deux dimensions et les indicateurs suivants :

1. les dépenses relatives dans les retraites par rapport à celles dans l'éducation : on s'attend à une relation négative (« plus la part des jeunes décideurs est élevée, moins les dépenses de retraites sont élevées par rapport à celles pour l'éducation »)
2. la dette publique par habitant de moins de 20 ans : on s'attend à une relation négative (« plus la part des jeunes décideurs est élevée, plus la dette publique par habitant des moins de 20 ans est faible »)

Pour chaque dimension, l'hypothèse a été testée en fonction de la part des députés de moins de 40 ans et de l'âge moyen des membres du cabinet, tout en tenant compte de la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus²³. Les variables indépendantes (part des jeunes députés, âge moyen des membres du cabinet) et les variables dépendantes (c'est-à-dire les dépenses relatives en matière de retraite/d'éducation, la dette publique) présentent les unes comme les autres des données « instantanées », qui sont donc dénuées de dynamique intertemporelle.²⁴

L'analyse statistique ne constate pas de relation significative entre la proportion de jeunes députés et les dépenses publiques relatives dans le domaine des pensions ou de l'éducation²⁵. Il existe une relation imprécise, en ce sens que les pays où l'on trouve une plus forte représentation de députés de moins de 40 ans tendent à avoir une dette publique moins élevée par habitant de moins de 20 ans.²⁶ Aucune de ces constatations n'est statistiquement significative. En revanche, l'analyse met à jour des schémas de

covariation qui donnent à réfléchir entre l'âge moyen des membres du cabinet et les dépenses publiques dans les pays de l'OCDE.

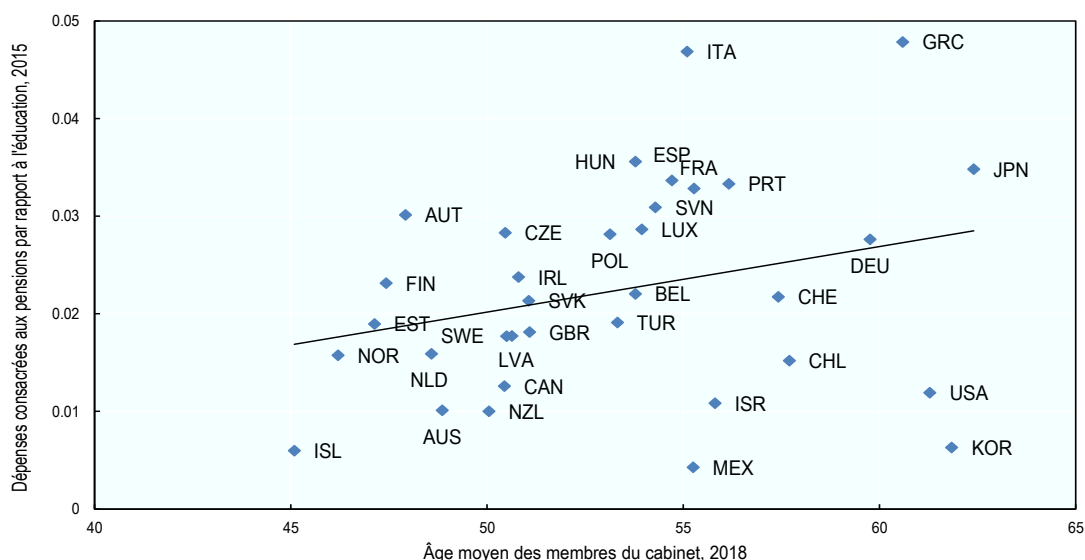
L'âge des membres du cabinet et la répartition des ressources publiques

Conformément à l'hypothèse, le Graphique 4.5 confirme que les pays où l'âge moyen des membres du cabinet est plus élevé ont tendance à dépenser plus pour les retraites par rapport à l'éducation. Cette relation reste positive lorsque la proportion de personnes âgées (65 ans +) est introduite comme deuxième variable indépendante. Les résultats montrent aussi que les sociétés plus âgées ont tendance à dépenser plus en retraites que dans des investissements dans l'éducation que les sociétés plus jeunes. Autrement dit, un âge moyen plus élevé des membres du cabinet et une démographie plus âgée dans la société ont tous deux tendance à être associés à la répartition d'une part plus importante des ressources publiques aux retraites par rapport à l'éducation.

Les constats suggèrent que différents facteurs sont à l'œuvre au niveau des pays. Par exemple, au Mexique, au Chili et en Israël, la société est relativement jeune, mais les membres du cabinet sont plus âgés que la moyenne de l'OCDE, ce qui ne les empêche pas de continuer à présenter une répartition plus équilibrée des dépenses publiques entre les générations que la plupart des autres pays. En Italie et en Grèce, où la démographie est plus âgée et les membres du cabinet sont eux aussi plus âgés, les dépenses sont nettement plus élevées pour les retraites que pour l'éducation. La Finlande, quant à elle, compte l'une des sociétés les plus âgées, alors que les membres de son cabinet figurent parmi les plus jeunes de l'OCDE, et on y constate des dépenses relativement équilibrées entre les retraites et l'éducation.

Graphique 4.5. Âge des membres du cabinet et dépenses relatives pour les retraites et l'éducation, 2015/18

L'axe horizontal représente l'âge moyen des membres du cabinet dans les pays de l'OCDE (avril 2018). L'axe vertical représente la part des dépenses publiques consacrées aux retraites par rapport à l'éducation (2015) : la valeur « 0 » correspond à une part égale entre les dépenses consacrées aux retraites et celles à l'éducation.



Note : Coefficient de corrélation à deux variables : 0,28 ; valeur p : 0,10. Lorsqu'on tient compte de la part des personnes âgées dans la population dans une régression à trois variables, le coefficient pour l'âge moyen des membres du cabinet est de 0,0006 ; valeur p : 0,11.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur le rapport OCDE (2018), Impliquer et autonomiser les jeunes dans les pays OCDE, Éditions OCDE : Paris ; Les pensions dans les pays de l'OCDE (base de données) ; OCDE (2020), Dépenses publiques d'éducation (indicateur). doi : 10.1787/f99b45d0-fr ; Démographie et population de l'OCDE (base de données).

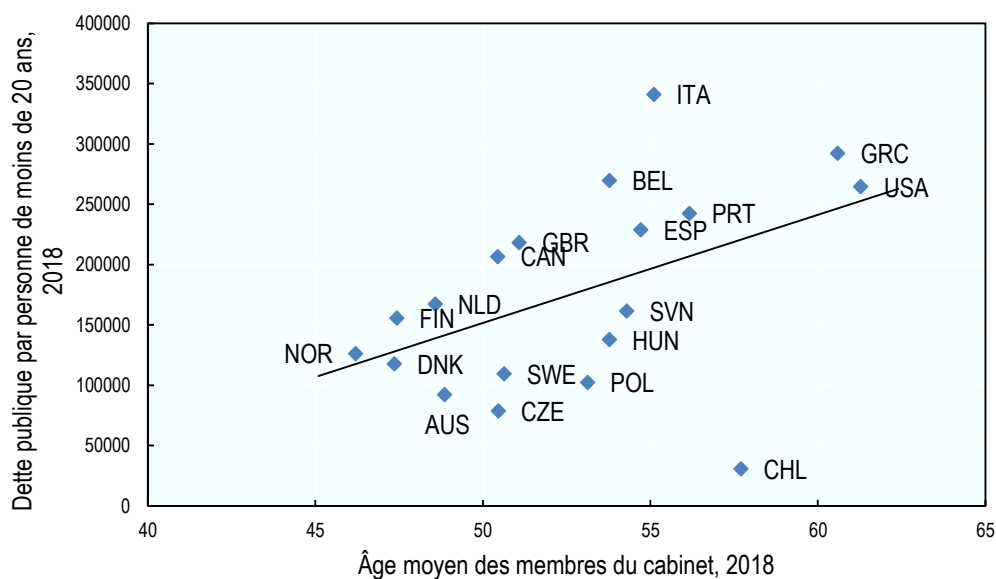
Ces résultats suggèrent que, bien que la composition démographique de la société et l'âge moyen des membres du cabinet puissent avoir un impact sur les priorités en matière de dépenses publiques, ce ne sont pas les seuls facteurs en jeu. Les choix de politique publique jouent un grand rôle et sous-tendent l'importance de l'engagement politique à lutter contre les déséquilibres liés à l'âge.

L'âge des membres du cabinet et la charge fiscale

Comme mentionné, ci-dessus, il peut y avoir de bonnes raisons à ce qu'une administration contracte des dettes publiques. Par exemple, des plans de relance budgétaire sont susceptibles d'aider les pays à faire face à un ralentissement économique, comme celui résultant de la crise de COVID-19, et stimuler les investissements dans des actifs présentant des taux de rendement élevés et des avantages sociaux, comme l'amélioration de l'accès à l'éducation et aux soins de santé ou la mise en place d'infrastructures stratégiques.

Graphique 4.6. Âge des membres du cabinet et dette publique par citoyen de moins de 20 ans, 2018

L'axe horizontal représente l'âge moyen des membres du cabinet dans les pays de l'OCDE (avril 2018). L'axe vertical représente la dette publique par personne de moins de 20 ans (2015).



Note : Coefficient de corrélation à deux variables : 0,47 ; valeur p : 0,04. Lorsqu'on tient compte de la part des personnes âgées dans la population dans une régression à trois variables, le coefficient pour l'âge moyen des membres du cabinet est de 9672.749 ; valeur p : 0,03.
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur les éléments suivants : OCDE (2018), *Impliquer et autonomiser les jeunes dans les pays OCDE*, Éditions OCDE : Paris ; Panorama des comptes nationaux de l'OCDE (base de données) ; Données rétrospectives sur la population (base de données de l'OCDE) ; et Démographie et population de l'OCDE (base de données).

Les résultats de l'exercice de corrélation suggèrent que dans les pays où l'âge moyen des membres du cabinet est plus élevé, la dette publique totale pour les moins de 20 ans tend à être plus élevée. Cette relation est d'autant plus marquée quand on tient compte de la proportion de personnes âgées (65 ans +) dans une régression à trois variables. On retrouve cette relation dans des pays présentant des démographies très variables, comme la Slovaquie, à l'extrémité la plus jeune, et le Portugal et la Grèce, à l'extrémité la plus âgée. Chaque année d'âge moyen du cabinet est associée à une augmentation de la dette publique prévue pour les jeunes d'environ 10 000 USD. Une exception notable est le Chili où la dette

publique totale par personne de moins de 20 ans est faible par rapport à l'âge moyen des membres du cabinet.

L'importance statistique des constatations de cette section suggère que les autorités publiques devraient envisager de promouvoir la diversité d'âge et l'inclusivité dans différentes formes de participation et de représentation dans les institutions publiques, y compris parmi les postes de haute fonction du gouvernement et de l'administration publique. Malgré des carences importantes dans la pratique, il est largement reconnu que l'équilibre et la diversité entre les sexes aux postes de la haute fonction publique sont essentiels pour intégrer des perspectives variées dans l'action publique (OCDE, 2019^[86]).

En revanche, la perception des jeunes et des personnes âgées (*âgisme*) à des postes de haute direction continue d'être dominée par des stéréotypes plutôt que par une appréciation des divers points de vue et expériences que peuvent apporter les différentes classes d'âge. Relever les défis de la justice intergénérationnelle demeure donc une tâche importante pour les responsables publics de tous âges dans les années à venir.

Recommandations

Ce chapitre a démontré à l'aide de données probantes que la promesse implicite selon laquelle chaque nouvelle génération se portera mieux que la précédente repose sur des bases de plus en plus incertaines. Faisant observer que la notion de justice intergénérationnelle sous-tend nombre des débats politiques controversés, et que la démographie ne constitue pas une fatalité, ce chapitre a recensé les efforts entrepris par les pays membres de l'OCDE pour intégrer des considérations de justice intergénérationnelle dans l'élaboration des politiques publiques et la gouvernance. Il constate que, malgré des pratiques novatrices notables de renforcement des capacités institutionnelles et d'application de nouveaux outils de gouvernance pour anticiper l'impact distributif des politiques publiques et de la budgétisation entre les différentes classes d'âge, des risques systémiques persistent.

Plus particulièrement, les États doivent répondre au manque de structures et d'incitations pour encourager la réflexion et la planification à long terme au sein des institutions publiques et de leurs processus. Une telle démarche implique une évaluation équitable de la panoplie complète des avantages et des coûts pertinents des décisions actuelles qui se répercutent sur les générations existantes et celles qui ne sont pas encore nées. Elle requiert aussi de la part des décideurs d'appliquer dans une stratégie cohérente l'arsenal complet des initiatives, des institutions et des outils disponibles pour remédier aux déséquilibres entre les générations. Une collecte plus systématique de données ventilées par âge, le recours à la prospective stratégique et la création d'institutions de contrôle dotées des ressources nécessaires, ainsi que la promotion de la diversité d'âge dans la prise de décisions, sont quelques-unes des voies à suivre pour une approche plus robuste dans l'ensemble de l'administration.

Pour favoriser la justice intergénérationnelle dans le contexte de sociétés vieillissantes, les pouvoirs publics devraient envisager les mesures suivantes :

1. Faire montre d'un engagement politique fort en vue de lutter contre les inégalités tant entre les classes d'âge qu'au sein de chacune d'elles, et de relever les défis intergénérationnels.
2. Intégrer des considérations de justice intergénérationnelle dans les lois, les politiques, les stratégies et les programmes publics et promouvoir la coordination dans l'ensemble de l'administration afin d'assurer la cohérence de l'action publique.
3. Créer des mécanismes ou institutions de contrôle, ou renforcer ceux qui existent déjà, pour assurer le suivi des engagements en faveur de la justice intergénérationnelle en veillant à ce que ces mécanismes ou institutions disposent des moyens adéquats et soient indépendants sur les plans juridique, financier et politique.

4. Veiller à ce que les responsables publics connaissent et disposent des compétences et des outils de gestion publique appropriés pour promouvoir la justice intergénérationnelle dans l'élaboration des politiques publiques, les dépenses publiques et la prise de décisions.
5. Promouvoir la diversité sur le plan de l'âge dans la vie publique et la prise de décisions.

Références

- Arévalo, P. et al. (2019), *The Intergenerational Dimension of Fiscal Sustainability*, [75]
<http://dx.doi.org/10.2765/9614>.
- Australian Government (2015), *What is the Intergenerational Report?* | *Treasury.gov.au*, [76]
<https://treasury.gov.au/publication/2015-igr/what-is-the-intergenerational-report> (consulté le 23 juillet 2020).
- BBC News (7 November 2019), 'OK boomer': 25-year-old New Zealand MP uses viral term in parliament, <https://www.bbc.com/news/world-asia-50327034> (consulté le 2 avril 2020). [92]
- Berry, C. (2014), « Young People and the Ageing Electorate: Breaking the Unwritten Rule of Representative Democracy », *Parliamentary Affairs*, vol. 67/3, pp. 708-725, [82]
<http://dx.doi.org/10.1093/pa/gss056>.
- Bristow, J. (2019), *Stop mugging grandma : the 'generation wars' and why boomer blaming won't solve anything*. [90]
- Carrington, D. (27 February 2020), *Heathrow third runway ruled illegal over climate change*, [25]
<https://www.theguardian.com/environment/2020/feb/27/heathrow-third-runway-ruled-illegal-over-climate-change> (consulté le 22 juillet 2020).
- Conférence interministérielle pour le Développement durable (2017), *Stratégie Nationale de Développement Durable*, [27]
https://www.sdgs.be/sites/default/files/publication/attachments/brochure_sndd_fr_def.pdf
 (consulté le 22 juillet 2020).
- Constitute Project (2020), *Constitute*, <https://www.constituteproject.org/search?lang=en> (consulté le 24 avril 2020). [22]
- Crofts, S. (2018), *International collaboration to improve measurement of older people : Introducing the Titchfield City Group on Ageing and Age Disaggregated Statistics*, [66]
http://www.oecd.org/iaos2018/programme/IAOS-OECD2018_Item_4-A-1-Crofts.pdf (consulté le 26 avril 2020).
- Department of Children and Youth Affairs in Ireland (2020), *Minister Katherine Zappone opens Youth Climate Justice Fund*, <https://www.gov.ie/en/news/bfe6bc-minister-katherine-zappone-launches-youth-climate-justice-fund/> (consulté le 28 avril 2020). [80]
- Department of Health and Ageing (2001), *National strategy for an ageing Australia: an older Australia, challenges and opportunities for all*, <http://hdl.voced.edu.au/10707/79952> (consulté le 23 juillet 2020). [43]

- Department of Health of Ireland (2013), *The National Positive Ageing Strategy - Positive Ageing Starts Now!*, <https://www.gov.ie/en/publication/737780-national-positive-ageing-strategy/> (consulté le 25 avril 2020). [46]
- Equality and Human Rights Commission (2009), *Equality impact assessment guidance*, <https://eput.nhs.uk/wp-content/uploads/2014/02/eiaguidance.pdf> (consulté le 23 juillet 2020). [72]
- Estonian Ministry of the Environment (2005), *Sustainable Estonia 21*, https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/estonia_sds_2005.pdf (consulté le 24 avril 2020). [30]
- European Central Bank (2013), *Intergenerational Justice in Times of Sovereign Debt Crises*, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp131108.en.html> (consulté le 22 juillet 2020). [19]
- European Commission (2014), *2012 European Year for Active Ageing and Solidarity between generations – Evaluation report*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2129> (consulté le 23 juillet 2020). [50]
- Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (2019), *In gemeinsamer Verantwortung: Politik für, mit und von Jugend. Die Jugendstrategie der Bundesregierung*, <https://www.bmfsfj.de/blob/141940/a9789d196ec8313b0b6bda4d5fd18eae/in-gemeinsamer-verantwortung-politik-fuer-mit-und-von-jugend-data.pdf>; (consulté le 23 juillet 2020). [41]
- Flanders, Department of Public Governance and the Chancellery (2019), *VISION 2050 - A long-term strategy for Flanders*, Department of Public Governance and the Chancellery, https://www.regions4.org/wp-content/uploads/2019/06/Vision-2050_EN.pdf (consulté le 29 mars 2020). [40]
- Future Generations Commissioner for Wales (2020), *Future Generations Act*, <https://futuregenerations.wales/about-us/future-generations-act/> (consulté le 24 avril 2020). [20]
- German Bundestag (2020), *Parliamentary Advisory Council on Sustainable Development*, <https://www.bundestag.de/en/committees/bodies/sustainability> (consulté le 23 juillet 2020). [53]
- Goerres, A. et M. Tepe (2010), « Age-based self-interest, intergenerational solidarity and the welfare state: A comparative analysis of older people's attitudes towards public childcare in 12 OECD countries », *European Journal of Political Research*, vol. 49/6, pp. 818-851, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01920.x>. [84]
- Gosseries, A. et L. Meyer (2009), *Intergenerational Justice*, Oxford University Press. [8]
- Government of Denmark (2014), *A sustainable Denmark - Development in balance (Et bæredygtigt Danmark-Udvikling i balance)*, <https://mst.dk/media/91913/et-baeredygtigt-danmark-udvikling-i-balance-web-a.pdf> (consulté le 24 avril 2020). [29]
- Government of New Zealand (2019), *The Wellbeing Budget 2019*, <https://treasury.govt.nz/publications/wellbeing-budget/wellbeing-budget-2019> (consulté le 23 juillet 2020). [73]
- Government of Poland (2017), *The Strategy for Responsible Development*, https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR_2017_streszczenie_en.pdf (consulté le 24 avril 2020). [37]

- Government of Slovenia (2018), *Slovenia: Implementing the 2030 Agenda - 2018 Update*, [38]
https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Agenda-2030/Implementing_the_Agenda2030_update_2018.pdf (consulté le 29 mars 2020).
- Government of the Republic of Hungary (2009), *Proposal for a parliamentary resolution on the National Strategy for the Elderly*, [45]
<https://www.parlament.hu/irom38/10500/10500.pdf> (consulté le 23 juillet 2020).
- Government of the Republic of Lithuania (2011), *National Strategy for Sustainable Development*, [35]
<http://sdgtoolkit.org/wp-content/uploads/2017/02/NATIONAL-STRATEGY-FOR-SUSTAINABLE-DEVELOPMENT-Lithuania.pdf> (consulté le 24 avril 2020).
- Hara, K. et al. (2019), « Reconciling intergenerational conflicts with imaginary future generations: evidence from a participatory deliberation practice in a municipality in Japan », *Sustainability Science*, vol. 14/6, pp. 1605-1619, [85]
<http://dx.doi.org/10.1007/s11625-019-00684-x>.
- Harvard Law Review (2019), *State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, [24]
<https://harvardlawreview.org/2019/05/state-of-the-netherlands-v-urgenda-foundation/>
 (consulté le 22 juillet 2020).
- Hollanders, D. et F. Koster (2010), *The graying of the median voter: aging and the politics of the welfare state in OECD countries*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, [83]
<http://dare.uva.nl> (consulté le 18 avril 2020).
- Institute of Macroeconomic Analysis and Development of the Republic of Slovenia and Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities (2018), *Active Ageing Strategy*, [49]
https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/kratke_analize/Strategija_dolgozive_druzbe/UMAR_SDD_ang.pdf (consulté le 23 juillet 2020).
- Kingman, D. (2018), *2018 IF Index: How does the wellbeing of today's twentysomethings compare to previous cohorts?*, [65]
<http://www.if.org.uk/wp-content/uploads/2018/08/2018-IF-Index-final.pdf> (consulté le 6 avril 2020).
- Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2019), *Luxembourg 2030 3ème Plan National pour un Développement Durable*, [36]
<https://environnement.public.lu/dam-assets/documents/developpement-durable/PNDD.pdf> (consulté le 24 avril 2020).
- Leach, J. et A. Hanton (2015), *Intergenerational Fairness Index 2015 A 10% decline since 2010*, [10]
<http://www.if.org.uk> (consulté le 6 avril 2020).
- Lynch, J. (2006), *Age in the welfare state: The origins of social spending on pensioners, workers, and children*, Cambridge University Press, [3]
<http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511606922>.
- Martin, P. (15 May 2019), *Law to protect future generations in Wales 'useless'*, [89]
<https://www.bbc.com/news/uk-wales-48272470> (consulté le 22 juillet 2020).
- Meyer, L. (2015), *Intergenerational Justice*, [6]
<https://plato.stanford.edu/entries/justice-intergenerational/> (consulté le 4 avril 2020).
- Minister of Social Affairs and Employment (2020), *Government response to SER Outlook 'High Expectations'*, [69]
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z03085&did=2020D06517>
 (consulté le 23 juillet 2020).

- Ministry of Children and Families (2020), *The Ombudsman for Children in Norway*, regjeringen.no, <https://www.regjeringen.no/en/dep/bfd/organisation/Offices-and-agencies-associated-with-the-Ministry-of-Children-and-Equality/The-Ombudsman-for-Children-in-Norway/id418030/> (consulté le 23 juillet 2020). [60]
- Ministry of Environment (2013), *The Finland we want by 2050 – Society’s commitment to sustainable development*, <https://www.ym.fi/download/noname/%7BFE80DF3A-FEA3-4193-9FC2-F37B84D65CCE%7D/96164> (consulté le 22 juillet 2020). [31]
- Ministry of Health and Care Services (2016), *More Years-More Opportunities The Ministries*, https://www.dataplan.info/img_upload/5c84ed46aa0abfec4ac40610dde11285/strategy_age-friendly_society.pdf (consulté le 23 juillet 2020). [48]
- Ministry of Labour and Social Affairs (2013), *National Action Plan Supporting Positive Ageing*, https://ec.europa.eu/eip/ageing/library/national-action-plan-supporting-positive-ageing_en (consulté le 23 juillet 2020). [44]
- Monti, L. (2017), « Diminishing Prospects for Young People: A Comparison of the Intergenerational Fairness Index and Generational Divide Index in Addressing the Problem », *Review of European Studies*, vol. 9/4, p. 160, <http://dx.doi.org/10.5539/res.v9n4p160>. [11]
- Network of Institutions for Future Generations (2020), *Our Network - AJBH*, <http://futureroundtable.org/en/web/network-of-institutions-for-future-generations/roundtable> (consulté le 23 juillet 2020). [51]
- OCDE (2020), *Fertility rates* (indicateur), <https://dx.doi.org/10.1787/8272fb01-en> (consulté le 3 avril 2020). [94]
- OCDE (2020), *How’s Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9870c393-en>. [12]
- OCDE (2020), *Infrastructure & Energy in Public Procurement*, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/infrastructure-energy/> (consulté le 2 avril 2020). [79]
- OCDE (2020), *Life expectancy at 65* (indicateur), <https://dx.doi.org/10.1787/0e9a3f00-en> (consulté le 3 avril 2020). [95]
- OCDE (2020), *Life expectancy at birth* (indicateur), <https://dx.doi.org/10.1787/27e0fc9d-en> (consulté le 3 avril 2020). [96]
- OCDE (2020), *OECD Review of the Slovak Council for Budget Responsibility (CBR)*, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/independent-fiscal-institutions-review-slovak-council-budget-responsibility-report-2020.pdf> (consulté le 23 juillet 2020). [74]
- OCDE (2020), *Public procurement*, <https://www.oecd.org/governance/public-procurement/> (consulté le 2 avril 2020). [77]
- OCDE (2020), *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/7a9638cb-en>. [71]
- OCDE (2020), *Youth and COVID-19-Response, Recovery and Resilience*, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134356-ud5kox3g26&title=Youth-and-COVID-19-Response-Recovery-and-Resilience (consulté le 22 juillet 2020). [1]

- OCDE (2019), *Fast Forward to Gender Equality: Mainstreaming, Implementation and Leadership*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/g2g9faa5-en>. [86]
- OCDE (2019), *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/4dd50c09-en>. [64]
- OCDE (2019), *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Policy Coherence for Sustainable Development 8*, <https://www.oecd.org/gov/pcsd/recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development-eng.pdf> (consulté le 29 mars 2020). [14]
- OCDE (2018), *Youth Stocktaking Report*, <http://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.htm> (consulté le 28 mars 2020). [13]
- OCDE (2017), *Preventing Ageing Unequally*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279087-en>. [62]
- OCDE (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, <http://acts.oecd.org/RECOMMENDATIONPUBLICGOVERNANCE> (consulté le 22 juillet 2020). [15]
- OCDE (2015), *2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en>. [16]
- OCDE (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf> (consulté le 26 avril 2020). [68]
- OCDE (2012), *Sustainable Development Sustainability in Impact Assessments A Review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission*, [https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD\(2011\)6-FINAL.pdf](https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD(2011)6-FINAL.pdf) (consulté le 28 avril 2020). [70]
- OECD Glossary of Statistical Terms (s.d.), *Intergenerational equity definition*, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1387> (consulté le 4 avril 2020). [93]
- OECD Observatory of Public Sector Innovation (2020), *OPSI Up North: Anticipating the Future of Youth in Finland*, <https://staging.oecd-opsi.org/opsi-up-north-anticipating-the-future-of-youth-in-finland/> (consulté le 26 avril 2020). [67]
- Office of the Auditor General of Canada (2020), *Who We Are*, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_370.html (consulté le 23 juillet 2020). [54]
- Office of the Commissioner for Fundamental Rights (2020), *Main page - AJBH*, http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/main_page (consulté le 23 juillet 2020). [57]
- Office of the Government of the Czech Republic (2017), *Strategic Framework - Czech Republic 2030*, https://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/projekt-OPZ/Strategic_Framework_CZ2030.pdf (consulté le 22 juillet 2020). [28]
- Order of the Cabinet of Ministers No. 507 (2016), *Active aging strategy for a longer and better working life in Latvia*, <https://likumi.lv/ta/id/284635-par-konceptualo-zinojumu-aktivas-novecosanas-strategija-ilgakam-un-labakam-darba-muzam-latvija> (consulté le 23 juillet 2020). [47]

- Parliament of Finland (2020), *Committee for the Future*, [56]
<https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.asp> (consulté le 23 juillet 2020).
- Parliamentary Commissioner for the Environment (2020), *Home*, <https://www.pce.parliament.nz/> [55]
 (consulté le 23 juillet 2020).
- Portuguese Institute of Sport and Youth (2018), *Plano Nacional para a Juventude 2018-2021*, [42]
<http://juventude.gov.pt/Eventos/Cidadania/Paginas/Plano-Nacional-para-Juventude-2018-2021.aspx> (consulté le 23 juillet 2020).
- Rechnungshof (2018), *Bericht des Rechnungshofes: Nachhaltige Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, Umsetzung der Agenda 2030 in Österreich*, [61]
<http://www.rechnungshof.gv.at> (consulté le 28 mars 2020).
- Resolution 18/2013. (28th March) of the Parliament (2013), *National Framework Strategy on Sustainable Development of Hungary*, <http://sdgtoolkit.org/wp-content/uploads/2017/02/National-Framework-Strategy-on-Sustainable-Development-of-Hungary.pdf> [33]
 (consulté le 22 juillet 2020).
- Rouzet, D. et al. (2019), « Fiscal challenges and inclusive growth in ageing societies », *OECD Economic Policy Papers*, n° 27, OECD Publishing, Paris, [18]
<https://dx.doi.org/10.1787/c553d8d2-en>.
- Saeima of the Republic of Latvia (2010), *Sustainable Development Strategy of Latvia until 2030*, [34]
https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/LIAS_2030_en_1.pdf (consulté le 29 mars 2020).
- Statistics Netherlands (2019), *Many aspects of well-being improving – but not all*, [81]
<https://www.cbs.nl/en-gb/news/2019/20/many-aspects-of-well-being-improving-but-not-all>
 (consulté le 28 avril 2020).
- Sternberg, J. (2019), *The theft of a decade : how the baby boomers stole the millennials' economic future*. [88]
- Stoffel et al. (2019), « Multidimensionality of Sustainable Public Procurement (SPP)—Exploring Concepts and Effects in Sub-Saharan Africa and Europe », *Sustainability*, vol. 11/22, p. 6352, [78]
<http://dx.doi.org/10.3390/su11226352>.
- Swedish Ministry of the Environment (2003), *A Swedish Strategy for Sustainable Development – Economic, Social and Environmental*, [39]
<https://www.government.se/contentassets/3f67e0b1e47b4e83b542ed6892563d95/a-swedish-strategy-for-sustainable-development-summary> (consulté le 22 juillet 2020).
- The Committee for the Future (2016), *For the next generations*, Parliament of Finland, [59]
https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/tuvj_5+2016.pdf
 (consulté le 29 mars 2020).
- The Federal Government of Germany (2016), *German Sustainable Development Strategy*, [32]
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/973812/188836/7d1716e5d5576bec62c9d16ca908e80e/2017-06-20-nachhaltigkeit-neuaufgabe-engl-data.pdf?download=1> (consulté le 24 avril 2020).

- The Future Generations Commissioner for Wales (2020), *The Future Generations Commissioner for Wales*, <https://www.futuregenerations.wales/about-us/future-generations-commissioner/> (consulté le 29 mars 2020). [52]
- Thompson, J. (2010), « What is Intergenerational Justice? », *Future Justice*, http://www.futureleaders.com.au/book_chapters/pdf/Future_Justice/Janna_Thompson.pdf (consulté le 4 avril 2020). [7]
- Tiihonen, P. (2015), *Power over coming generations*, <https://www.strast.cz/files/Next-generations-confedrence.pdf> (consulté le 23 juillet 2020). [58]
- Tremmel, J. (2006), *Handbook of Intergenerational Justice*, Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781847201850> (consulté le 22 juillet 2020). [21]
- UN General Assembly (12 August 1992), *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf (consulté le 5 avril 2020). [91]
- UNESCO (1997), *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations*, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (consulté le 1 avril 2020). [23]
- United Nations (2019), *Nature's Dangerous Decline 'Unprecedented'; Species Extinction Rates 'Accelerating'*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/> (consulté le 22 juillet 2020). [17]
- United Nations (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, <https://sdgs.un.org/2030agenda> (consulté le 22 juillet 2020). [26]
- United Nations (2013), *Intergenerational solidarity and the needs of future generations - Report of the Secretary-General*, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2006future.pdf> (consulté le 4 avril 2020). [5]
- Vanhuyse, P. (2013), *Intergenerational Justice in Aging Societies*, Bertelsmann Stiftung, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Intergenerational_justice_in_aging_societies.pdf (consulté le 13 mars 2020). [2]
- Vanhuyse, P. et A. Goerres (dir. pub.) (2012), *Mapping the Field: Comparative Generational Politics and Policies in Ageing Democracies*, Routledge, https://www.researchgate.net/publication/228125315_Mapping_the_Field_Comparative_Generational_Politics_and_Policies_in_Ageing_Democracies (consulté le 13 mars 2020). [4]
- Weiss, E. (2008), *Climate Change, Intergenerational Equity, and International Law*, Georgetown University Law Center, <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1625http://ssrn.com/abstract=2734420> (consulté le 5 avril 2020). [87]
- WHO (2015), *Intergenerational equity briefing*, <http://www.euro.who.int/pubrequest> (consulté le 12 avril 2020). [63]

World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*,
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
(consulté le 4 avril 2020).

[9]

Notes

¹ En 2019, l'expression « OK Boomer » s'est propagée sur les réseaux sociaux et a servi de slogan pour décrire les relations de plus en plus tendues entre jeunes et personnes âgées (BBC News, 7 November 2019^[92]).

² OCDE (2020), Population d'âge actif (indicateur). doi : 10.1787/d339918b-en (consulté le 22 juillet 2020).

³ OCDE (2020), Dépenses de retraite (indicateur). doi : 10.1787/a041f4ef-en (consulté le 22 juillet 2020) ; OCDE (2020), Dépenses publiques d'éducation (indicateur). doi : 10.1787/f99b45d0-en (consulté le 22 juillet 2020).

⁴ Le GSG réunit des ministres, des sherpas et hauts responsables du G7/G20 pour discuter des grandes tendances mondiales et du soutien que l'OCDE peut apporter aux pays pour faire face aux défis et opportunités futurs.

⁵ Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la Population (2019). Perspectives de la population mondiale 2019, données personnalisées obtenues sur le site Web.

⁶ Calculs d'après (OCDE, 2020^[96]). Les données comprennent tous les pays de l'OCDE, à l'exception de la Lettonie (aucune donnée disponible pour 1990). Calculs d'après les données de 2018, à l'exception du Japon (2017).

⁷ L'espérance de vie à l'âge de 65 ans est le nombre moyen d'années qu'une personne de cet âge peut espérer vivre, en supposant que les niveaux de mortalité par âge restent constants. Calculs d'après (OCDE, 2020^[95]). Les données comprennent tous les pays de l'OCDE, à l'exception de la Lettonie (aucune donnée disponible pour 1990) et de la Colombie (aucune donnée disponible). Calculs d'après les données de 2017, à l'exception du Chili (2016).

⁸ En supposant l'absence de migration nette et une mortalité inchangée, un taux de fécondité total de 2,1 enfants par femme garantit une population globalement stable. Calculs d'après (OCDE, 2020^[94]) avec des données pour 1990 et 2017.

⁹ OCDE (2020), Population jeune (indicateur). doi : 10.1787/3d774f19-en (consulté le 24 juillet 2020).

¹⁰ Le Glossaire des termes statistiques de l'OCDE définit l'équité intergénérationnelle comme « la question du développement durable qui se réfère, dans le contexte environnemental, à l'équité dans la répartition intertemporelle des dotations de ressources naturelles ou des droits à leur exploitation. » (OECD Glossary of Statistical Terms, s.d.^[93]). Pour une discussion sur le changement climatique en tant que problématique intergénérationnelle et ses implications sur l'équité entre les communautés d'aujourd'hui et de demain, voir (Weiss, 2008^[87])

¹¹ La Déclaration des Nations Unies sur l'environnement et le développement, adoptée lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, a réaffirmé que « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures » (UN General Assembly, 12 August 1992^[91]). Un rapport de 2013 du Secrétaire général des Nations Unies a marqué une autre étape décisive, faisant valoir que la cohésion sociale entre

les générations est une pierre angulaire pour la réalisation du développement durable (United Nations, 2013_[5]).

¹² Pour une introduction aux grands concepts du débat sur la justice intergénérationnelle, voir (Thompson, 2010_[7]) sur les remises, les choses de valeur et la justice mondiale, (Vanhuysse, 2013_[2]) sur la façon de tenir compte des intérêts des générations futures, des progrès technologiques futurs et des chocs exogènes inattendus futurs, et (Gosseries et Meyer, 2009_[8]) (Meyer, 2015_[6]) sur les principes philosophiques qui sous-tendent le concept.

¹³ L'indice sur l'équité intergénérationnelle, établi par l'Intergenerational Foundation (organisme de bienfaisance britannique), mesure à quel point les jeunes d'aujourd'hui sont désavantagés par rapport au reste de la société et à quel degré les générations futures seront pénalisées par notre mode de vie actuel ou par l'action des autorités. En revanche, l'indice sur la fracture générationnelle s'intéresse à la « fracture générationnelle » et évalue l'ampleur du retard subi par les jeunes dans leur accession à la pleine autonomie pour vivre une vie ordinaire (c'est-à-dire l'achat d'une maison, l'emprunt d'argent, des études supérieures, un emploi adapté) par rapport à leurs aînés (Monti, 2017_[11]).

¹⁴ Au moment de la rédaction du rapport, la candidature du Costa Rica était en cours de discussion dans le cadre du processus d'adhésion à l'OCDE. Le Costa Rica n'est ainsi pas comptabilisé comme pays membre dans la présentation des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse exposée dans ce rapport. Le Costa Rica est officiellement devenu le 38^{ème} Membre de l'OCDE le 25 mai 2021.

¹⁵ Calculs de l'OCDE basés sur *Les comptes nationaux de l'OCDE en un coup d'œil* (base de données) et sur *Démographie et population de l'OCDE* (base de données).

¹⁶ En 2019, les parents de la commune de Neath Port Talbot au pays de Galles ont contesté la fermeture d'une école au motif qu'elle était contraire à l'objectif de bien-être de créer des « collectivités attrayantes, viables, sûres et bien connectées » (*R (B) / Neath Port Talbot CBC*). Toutefois, la Haute Cour a rejeté l'affaire, en faisant valoir que la loi ne pouvait pas déclencher un contrôle judiciaire dans la mesure où elle prescrit une « obligation de haut niveau de caractère délibérément vague, général et ambitieux, qui s'applique à un groupe plutôt qu'à des individus. » (Martin, 15 May 2019_[89])

¹⁷ Les responsabilités des générations présentes à l'égard des générations futures sont également reconnues dans d'autres instruments des Nations Unies, tels que la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (1972), la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique (1992), la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992), la Déclaration et Programme d'action de Vienne (1993) et les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies relatives à la protection du climat mondial pour les générations présentes et futures adoptées depuis 1990.

¹⁸ L'empreinte matières mesure l'extraction des matières premières pour répondre aux demandes économiques par habitant (en tonnes).

¹⁹ L'empreinte écologique décrit la superficie de terrains et de surfaces d'eau nécessaire à une économie pour produire tous les biens qui y sont consommés et pour absorber tous les déchets générés par leur production. Elle présente un indicateur intuitif pour évaluer les pressions qu'exercent les sociétés sur leur environnement naturel (Vanhuysse, 2013_[2]).

²⁰ Coefficient de corrélation à deux variables : 0,44 (valeur p : 0,03). Quand on tient compte de la part des personnes âgées, une progression de 0,1 point de la qualité de la stratégie nationale en matière de jeunesse est associée à un recul de l'empreinte écologique de 0,8 point (valeur p : 0,02).

²¹ Pour deux points de vue largement opposés sur ce sujet, voir (Bristow, 2019^[90]) et (Sternberg, 2019^[88]), entre autres.

²² Calculs de l'OCDE fondés sur l'*État de santé de l'OCDE* (base de données).

²³ Conformément à la définition de l'Union interparlementaire, sont considérés « jeunes » députés ceux de 40 ans ou moins. Quant aux membres du cabinet, l'évaluation repose sur l'âge moyen des ministres dans les pays de l'OCDE en date de février 2018 (OCDE, 2018^[13]).

²⁴ Les données « instantanées » mesurent les résultats en matière d'action publique et les efforts/la situation d'aujourd'hui. D'autres études pourraient étayer les constatations présentées dans ce chapitre en intégrant des points passés et futurs dans le temps. Des recherches futures pourraient également explorer la relation dans d'autres domaines, comme le budget alloué à l'instance publique chargée des affaires de la jeunesse, les dépenses financées par les pouvoirs publics en recherche et développement sous forme de pourcentage du produit intérieur brut (PIB), etc.

²⁵ Le coefficient de corrélation est de -0,03 (=0,85).

²⁶ L'analyse produit une légère relation négative à deux variables entre la représentation de députés jeunes plus élevée et la dette publique par habitant de moins de 20 ans. $R = -0,21$ ($p = 0,38$). Dans une régression à trois variables où la proportion de personnes âgées constitue la deuxième variable indépendante, la relation reste négative, mais la valeur p est de 0,29, signe d'une relation imprécise.

Annexe A. Enquêtes de 2019 de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse

Faisant suite aux orientations et au Programme de travail du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE (PGC), le Secrétariat de l'OCDE a réalisé les enquêtes de 2019 de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse entre mai 2019 et février 2020. L'enquête 1 s'intéressait aux instances publiques chargées des affaires de la jeunesse (Tableau A.1), tandis que l'enquête 2 visait les ministères de l'éducation qui ne sont pas chargés des affaires de la jeunesse et du ministère d'exécution désigné par le délégué auprès du PGC de chaque pays (Tableau A.2). Les enquêtes ont recueilli les réponses d'instances publiques de 34 pays membres de l'OCDE, de la Commission européenne et de huit pays non-membres. Les questionnaires ont rassemblé des informations sur les politiques de jeunesse des administrations, le rôle des institutions publiques dans leur mise en œuvre et les outils permettant de tenir compte de la perspective des jeunes dans l'élaboration des politiques. Les questionnaires ont également porté sur les dispositions législatives et réglementaires concernant l'accès des jeunes aux services publics, ainsi que les pratiques adoptées par les administrations pour informer, consulter et mobiliser les jeunes. Ils ont également recueilli des renseignements sur les possibilités pour les jeunes d'influer sur les résultats des politiques publiques, de participer comme bénévoles et à des activités d'animation socioéducative et de travailler dans les institutions de l'État. Ils ont également recueilli des données probantes sur les systèmes d'éducation civique en place. En collaboration avec les instances publiques qui ont répondu aux enquêtes, le Secrétariat de l'OCDE a entrepris entre septembre 2019 et avril 2020, un travail de nettoyage et de validation des données, afin d'assurer l'exhaustivité, la constance et la cohérence des réponses reçues aux enquêtes 1 et 2.

Dans le cadre des enquêtes de 2019 de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse, le Secrétariat de l'OCDE a également réalisé, entre mai 2019 et janvier 2020, une enquête en ligne à l'intention des organisations de jeunesse et des parties prenantes du monde entier. Il était demandé aux 81 répondants de fournir des renseignements qui ont servi à caractériser leur organisme et le pays auquel leurs réponses se rapportaient (dans le cas où il ne s'agissait pas d'organisations internationales). Il leur était demandé aussi de fournir un lien vers le site Web de leur organisation. Seules les réponses accompagnées d'un URL/site Web valide présentant les travaux d'une organisation de jeunes ont été incluses dans l'analyse finale (65 répondants). L'enquête en ligne a été diffusée sur les réseaux sociaux de l'OCDE, des réseaux d'organisations dirigées par des jeunes, par des responsables publics de la jeunesse et des délégués au Comité de gouvernance publique de l'OCDE. Bien que l'enquête ne représente pas des administrations ou des groupes de parties prenantes, elle avait pour objet de présenter le point de vue d'un groupe diversifié d'organisations dirigées par des jeunes actives au niveau international, national et local (Tableau A.3).

Tableau A.1. Instances publiques chargées des affaires de la jeunesse qui ont participé aux enquêtes de 2019 de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse (Enquête 1)

Pays	Instance publique
Australie	Ministère de la Santé
Autriche	Chancellerie fédérale Ministre fédéral des Femmes, des Familles et de la Jeunesse au sein de la Chancellerie fédérale
Belgique	Communauté flamande, Communauté française et Communauté germanophone
Canada	Bureau du Conseil privé
Chili	Instituto Nacional de la Juventud
Colombie	Consejería Presidencial para la Juventud
République tchèque	Ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports
Danemark	Ministère de l'Éducation
Estonie	Ministère de l'Éducation et de la Recherche
Finlande	Ministère de l'Éducation et de la Culture
France	Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse
Allemagne	Bundesministerium Familie Senioren Frauen und Jugend
Grèce	Ministère de l'Éducation, de la Recherche et des Affaires religieuses
Hongrie	Ministère des Capacités humaines
Islande	Ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Culture
Irlande	Affaires des enfants et de la jeunesse
Italie	Département des politiques de la jeunesse et du service civique universel
Japon	Bureau du cabinet, Bureau du directeur de la politique des affaires de la jeunesse
Lettonie	Ministère de l'Éducation et des Sciences
Lituanie	Ministère de la Sécurité sociale et du Travail de la République de Lituanie
Luxembourg	MENJE
Mexique	Instituto Mexicano de la Juventud
Pays-Bas	Ministère de la Santé, de la Protection sociale et des Sports
Nouvelle-Zélande	Ministère du Développement social
Norvège	Ministère norvégien de l'Enfance et de la Famille
Pologne	Ministère de l'Éducation nationale
Portugal	Institut portugais de la jeunesse et des sports
République slovaque	Ministère de l'Éducation, des Sciences, de la Recherche et des Sports de la République slovaque
Slovénie	Bureau de la jeunesse
Espagne	INJUVE
Suède	Ministère de la Culture
Suisse	Bureau fédéral de l'assurance sociale
Turquie	Ministère de la Jeunesse et des Sports
Argentine	Institut national de la jeunesse
Brésil	Ministère de la Femme, de la Famille et des Droits de l'homme
Bulgarie	Ministère de la Jeunesse et des Sports
Costa Rica	Ministère de la Culture et de la Jeunesse
Pérou	Ministerio de Educación
Roumanie	Ministère de la Jeunesse et des Sports
Ukraine	Ministère de la Jeunesse et des Sports d'Ukraine
Commission européenne	Direction générale de l'éducation et de la culture (<i>contribution ad hoc</i>)

Note: Au moment de la rédaction du rapport, la candidature du Costa Rica était en cours de discussion dans le cadre du processus d'adhésion à l'OCDE. Le Costa Rica n'est ainsi pas comptabilisé comme pays membre dans la présentation des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse exposée dans ce rapport. Le Costa Rica est officiellement devenu le 38^{ème} Membre de l'OCDE le 25 mai 2021.

Tableau A.2. Instances publiques qui ont participé aux enquêtes de l'OCDE sur la gouvernance de 2019, Enquête 2

Pays	Instance publique
Chili	Ministerio de Educacion
Colombie	Ministère de la Prospérité sociale
Colombie	Ministère colombien de l'Éducation
République tchèque	Ministère du Travail et des Affaires sociales
Danemark	Ministère de l'Enseignement supérieur et des Sciences
Estonie	Ministère des Affaires sociales
France	Ministère de l'Action et des Comptes publics
Allemagne	Ministère fédéral de l'Intérieur, du Bâtiment et de la Communauté
Hongrie	Bureau du Premier ministre
Islande	Ministère des Affaires sociales
Irlande	Ministère de l'Éducation et des Compétences
Irlande	Ministère du Développement rural et communautaire
Italie	Ministère du Travail et des Politiques sociales
Italie	Ministère de l'Éducation
Japon	Ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et des Technologies
Corée	Ministère de l'Éducation
Corée	Ministère de l'Égalité des sexes et de la Famille
Lettonie	Ministère de la Protection de l'environnement et du Développement régional
Lituanie	Ministère de l'Éducation, des Sciences et des Sports
Luxembourg	Ministère de la Culture
Nouvelle-Zélande	Ministère de l'Éducation
Norvège	Ministère de l'Éducation et de la Recherche
Norvège	Ministère de la Culture
Pologne	Ministère de la Famille, du Travail et des Politiques sociales
Portugal	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
Slovénie	Ministère de l'Administration publique
Espagne	Ministerio de Educación y formación Profesional
Suède	Ministère de l'Éducation et de la Recherche
Suède	Ministère de l'Emploi
Turquie	Ministère de l'Éducation
Argentine	Ministerio de Educación Cultura Ciencia y Tecnología
Argentine	Secrétaire à l'environnement et au développement durable
Brésil	MEC
Bulgarie	Ministère de l'Éducation
Bulgarie	Administration du Conseil des ministres
Costa Rica	Ministerio de Educación Publica
Costa Rica	Ministère du Plan national et de la Politique économique
Kazakhstan	Agence de la fonction publique
Roumanie	Ministère du Travail et de la Justice sociale
Roumanie	Ministère de l'Éducation et de la Recherche
Ukraine	Ministère de l'Éducation et des Sciences d'Ukraine

Tableau A.3. Acteurs de la jeunesse ayant participé à l'enquête en ligne lors des enquêtes de 2019 de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse

Type d'acteur de la jeunesse	Part des répondants
Organisation dirigée par des jeunes (par exemple, la majorité des membres sont âgés de moins de 30 ans)	37 %
Organisation non gouvernementale axée sur les questions relatives à la jeunesse (par exemple, droits des jeunes, participation des jeunes, animation socioéducative)	25 %
Section jeunesse d'un parti politique	3 %
Organisation-cadre de jeunesse (par exemple, conseil régional, national ou infranational de la jeunesse, association d'organisations de jeunesse)	20 %
Autre structure de jeunesse (par exemple, conseils d'étudiants, conseil consultatif de la jeunesse d'instances publiques ou d'autres organismes)	1 %
Autre acteur de la jeunesse	14 %

Annexe B. Évaluation de la qualité des stratégies nationales de la jeunesse

Le Secrétariat de l'OCDE a procédé à une évaluation de la qualité des stratégies nationales de la jeunesse en déterminant la mesure dans laquelle elles répondent aux principes de bonne gouvernance visés dans le cadre de l'OCDE des normes de qualité des stratégies nationales de la jeunesse (chapitre 2). L'évaluation s'appuie sur les données recueillies auprès d'instances publiques chargées des affaires de la jeunesse dans le cadre des enquêtes de 2019 de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse (Enquête 1).

Le score final (0-1) est une moyenne des scores à travers sept dimensions différentes, chacune de pondération égale. À son tour, le score de chaque dimension (0-1) est lui aussi une moyenne à pondération égale pour certaines questions/options de l'enquête. Les informations provenant de certaines questions/options de l'enquête étaient codées de manière à ce que des valeurs plus élevées traduisent une meilleure qualité de conception de l'action publique. Une analyse préliminaire a démontré que six des sept dimensions présentent une structure empirique d'une variable sous-jacente dominante qui trouve sa réalisation partielle dans les six dimensions. Les sept dimensions, leur signification et les questions/options d'enquête correspondantes sur lesquelles repose leur mesure sont indiquées au Tableau B.1.

Tableau B.1. Outils pour évaluer la qualité des stratégies nationales pour la jeunesse

Dimension	Signification	Score	Questions et options de l'enquête
Approche fondée sur des données probantes	Toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de la jeunesse sont fondées sur des données et des recherches fiables, pertinentes, indépendantes et à jour, afin que la politique de la jeunesse reflète les besoins et les réalités des jeunes.	0-1	6 options d'enquête
Approche Participative	Une stratégie nationale pour la jeunesse à caractère participatif mobilise toutes les parties prenantes concernées, à chaque étape du cycle de la stratégie, depuis son élaboration et sa mise en œuvre jusqu'à son suivi et son évaluation. Les parties prenantes sont les organisations de jeunesse, les jeunes et toutes les autres organisations, ainsi que des individus qui influencent la politique publique ou sont influencés par elle. La participation des groupes vulnérables et marginalisés mérite une attention particulière.	0-1	9 options d'enquête
Financements et ressources adéquats	Des moyens suffisants, tant financiers qu'en ressources humaines, sont mis à la disposition d'organisations de jeunesse, de structures d'animation socioéducative ainsi que des pouvoirs publics pour élaborer, mettre en œuvre, suivre et évaluer la stratégie nationale en matière de jeunesse. Des mesures de soutien, tant sous la forme de programmes de formation que de programmes de financement, sont mises à disposition pour assurer le renforcement des capacités des divers acteurs et structures impliqués dans la politique de la jeunesse.	0-1	1 option d'enquête
Transparence et accessibilité	La stratégie nationale pour la jeunesse doit indiquer clairement à quelle quelle(s) instance(s) publique(s) est dévolue la responsabilité globale de la coordination de sa mise en œuvre. Elle doit également préciser clairement quels ministères sont responsables des différents domaines abordés dans la politique. Une politique transparente doit être énoncée dans des documents accessibles au public.	0-1	5 options d'enquête
Suivi et évaluation/redevabilité	La collecte de données est continue et systématique. La stratégie fait l'objet d'une évaluation systématique et objective de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats, dans le but d'en déterminer la pertinence et la réalisation des objectifs, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation doit fournir des informations à la fois crédibles et utiles, qui permettent aux responsables publics d'incorporer les	0-1	12 options d'enquête

Dimension	Signification	Score	Questions et options de l'enquête
	enseignements tirés dans le processus décisionnel. Enfin, les diverses parties prenantes de l'action publique assument la responsabilité de leurs actions et elles peuvent être tenues d'en rendre compte.		
Approche intersectorielle et transversale	Une stratégie intersectorielle en matière de jeunesse implique que tous les domaines d'action pertinents sont couverts et qu'il existe un mécanisme de coordination entre les différents ministères, niveaux d'administration et organismes publics responsables des affaires de la jeunesse et travaillant dessus.	0-1	32 options d'enquête
Sensibilité aux questions de genre	Il faut veiller à ce que la stratégie nationale en matière de jeunesse prenne en compte les besoins spécifiques des femmes et des hommes issus de milieux divers, afin de garantir que l'action menée produise des retombées inclusives.	0-1	1 option d'enquête

Annexe C. Analyse quantitative

L'analyse quantitative présentée dans ce rapport a été réalisée en collaboration avec l'expert de haut niveau, le professeur Achim Goerres (Université de Duisburg-Essen). À la suite de discussions internes et collaboratives sur l'objectif global de l'analyse, des questions de recherche, des hypothèses et des mesures, le Secrétariat de l'OCDE a remis à l'expert de haut niveau tous les fichiers de données originaux et supplémentaires. Les fichiers de données ont ensuite été nettoyés individuellement, restructurés pour suivre un modèle d'une ligne par pays, pour être finalement fusionnés en un seul fichier de données principal. Le fichier de données utilisé pour l'analyse quantitative finale a été mis à jour dans un deuxième temps afin de tenir compte des changements survenus à l'issue du processus de nettoyage et de validation des données effectué par le Secrétariat de l'OCDE, en coopération avec les instances publiques qui ont répondu, ainsi que des évolutions quant aux pays membres de l'OCDE (à savoir l'ajout de données pour la Colombie).

Les méthodes utilisées pour l'analyse sont des analyses à deux variables et à variables multiples, y compris :

1. L'analyse de Pearson pour les variables continues comprises entre -1 (relation négative parfaite), 0 (aucune relation) et +1 (relation positive parfaite) ;
2. Le test de Chi² de Pearson pour les tableaux de variables catégoriques, avec une valeur p qui indique la probabilité de survenance de ce schéma uniquement par hasard ;
3. Le test exact de Fisher pour les tableaux où une cellule a une valeur égale à zéro, avec une valeur p qui indique la probabilité de survenance de ce schéma uniquement par hasard ;
4. Le test de Wilcoxon pour un contexte où une variable continue est testée pour sa distribution entre deux groupes, avec une valeur p qui indique la probabilité que les deux sous-distributions dérivent de la même distribution sous-jacente ;
5. Le test de Kruskal-Wallis pour les analyses où une variable continue est testée pour sa distribution entre plus de deux groupes, avec une valeur p qui indique la probabilité de n sous-distributions dérivant de la même distribution sous-jacente ; et
6. Les analyses exploratoires de régression par la méthode des moindres carrés ordinaires avec deux variables prédictives et une variable dépendante continue.

L'échantillon de pays n'est pas un échantillon aléatoire d'une population définie, mais un recensement des pays membres de l'OCDE pour lesquels des données étaient disponibles. Les statistiques inférentielles telles que les valeurs p des coefficients de corrélation doivent donc être interprétées comme une mesure de la précision des schémas de covariation observés.

Pour étudier l'incidence de la participation d'organisations de jeunes au cycle des politiques publiques sur leur satisfaction vis-à-vis de la prestation des autorités portant sur tout un éventail de services publics, les observations au niveau des pays ont été calculées comme étant la moyenne des moyennes des réponses individuelles des organisations de jeunes en fonction de leur pays d'intervention. À chaque fois qu'une observation au niveau d'un pays manquait d'informations, la moyenne des autres observations par pays a été imputée.

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

La gouvernance au service des jeunes, de la confiance et de la justice intergénérationnelle

DES POLITIQUES ADAPTÉES À TOUTES LES GÉNÉRATIONS ?

Les transformations d'ampleur planétaire – du vieillissement de la population à la transition numérique en passant par l'accroissement des inégalités et le changement climatique – engendrent de profondes incertitudes pour les jeunes et les générations futures, et ce malgré un accès sans précédent à l'information, à l'éducation et à la technologie. La pandémie du COVID-19 a exacerbé les problèmes préexistants concernant le bien-être mental et l'emploi des jeunes, et a suscité de nouvelles inquiétudes quant à la viabilité des finances publiques.

Ce rapport fournit la première évaluation comparative des politiques, lois, capacités institutionnelles et outils de gouvernance mis en place par 42 gouvernements nationaux et l'Union Européenne pour promouvoir l'autonomisation des jeunes et la justice intergénérationnelle. Il définit des éléments de comparaison internationale dans trois grands domaines : 1) Accompagner la transition des jeunes vers l'autonomie ; 2) Renforcer leur participation et leur représentation dans la vie publique, ainsi que leur confiance à l'égard des institutions publiques, et 3) Assurer l'équité des résultats de l'action publique pour toutes les générations. Enfin, il fournit des orientations concrètes à l'intention des responsables publics, des organisations de la société civile et des jeunes désireux de bâtir un présent et un avenir où aucune génération ne sera laissée pour compte.



IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-90246-6
PDF ISBN 978-92-64-64778-7



9 789264 902466