

MÉMENTO

L'évaluation de l'impact sur la jeunesse des projets de lois et des textes réglementaires

« LA CLAUSE D'IMPACT JEUNESSE »

Mai 2016



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier ministre

SECRETARIAT
GÉNÉRAL
DU GOUVERNEMENT

MINISTÈRE
DE LA VILLE,
DE LA JEUNESSE
ET DES SPORTS

PRIORITÉ
JEUNESSE

Contexte et objectifs

Pour illustrer la priorité donnée à la jeunesse dans son action, le Gouvernement a décidé de d'évaluer les impacts que peuvent avoir les projets de lois et de textes réglementaires sur la jeunesse. Il s'agit ainsi de concrétiser l'attention particulière portée à la jeunesse dans la conception des politiques publiques.

La circulaire du 2 mai 2016 rend obligatoire la prise en compte de la situation des jeunes dans les travaux d'évaluation préalable des textes préparés par le Gouvernement. Le présent mémento accompagne cette circulaire du Premier ministre. Destiné aux administrations centrales, il se veut un document pédagogique et pratique pour décliner concrètement l'évaluation de l'impact sur la jeunesse dans la production des textes et ainsi faciliter le travail de tous les acteurs, administrations porteuses des projets de textes, secrétariat général du Gouvernement et instances de concertation.

Il propose une méthode d'analyse et vise à accompagner les services dans la rédaction des études d'impact et des fiches d'impact accompagnant respectivement leurs projets de loi ou leurs projets de textes réglementaires.

Il comporte en annexe un modèle de fiche d'impact pour les textes réglementaires visant spécifiquement les 16-25 ans. Pour les textes ne visant pas spécifiquement ce public, on se référera à la fiche d'impact générale, qui est désormais enrichie d'un chapitre dédié à l'impact sur la jeunesse.

I. Qu'est-ce que la clause d'impact jeunesse ?

La situation de la jeunesse justifie sa prise en compte systématique dans les décisions publiques

Transition entre l'enfance et l'âge adulte, la jeunesse est une période qui s'est fortement allongée ces trente dernières années notamment par l'augmentation du chômage et l'allongement des études. L'insertion professionnelle y est devenue plus difficile et plus longue tout comme la décohabitation du foyer familial. Les inégalités se creusent entre générations mais aussi au sein de cette génération.

La jeunesse fait désormais l'objet d'une attention particulière de la part de l'État dans l'objectif d'accompagner plus favorablement cette transition et d'inscrire les jeunes dans une dynamique d'autonomie et d'émancipation positive. Cette démarche intéresse également les autres acteurs publics et les partenaires sociaux.

La clause d'impact jeunesse, une bonne pratique de prise de décision

Dans le cadre du développement d'une politique interministérielle de la jeunesse, et par souci d'exemplarité, l'État s'oblige à documenter les normes qu'il produit à l'aune de l'intérêt pour la jeunesse. Cette méthode vise à prévenir les impacts négatifs sur les jeunes aujourd'hui et/ou sur le moyen/long terme et à prévoir des mesures correctrices en tant que de besoin. Elle présente notamment un fort intérêt dans le cas de textes dont les jeunes ne constituent pas directement le public cible.

Quelle définition de la jeunesse ?

Les définitions de la jeunesse varient. La tranche d'âge 16-25 ans a été retenue, c'est-à-dire de la fin de l'obligation scolaire à l'ouverture des droits au minimum social en nom propre. Il est toutefois recommandé d'être attentif à la tranche d'âge 25-30 ans (et à la documenter) si le projet de texte prévoit des barrières d'âge ou a un impact important par le domaine (accès à l'emploi ou au logement) et/ou le public (personne en situation de handicap par exemple) concernés.

II. Quel est le cadre juridique pour introduire cette nouvelle approche ?

La clause d'impact jeunesse dans les projets de loi

Sauf exceptions, la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution fait obligation aux ministères de produire pour chaque projet de loi une étude d'impact. Ces études d'impact poursuivent trois buts :

- fournir un outil d'aide à la décision politique ;
- améliorer la qualité des textes ;
- mieux éclairer le Parlement sur la nature et l'opportunité des réformes envisagées.

Désormais, aux obligations fixées par la loi organique du 15 avril 2009 susmentionnée, la circulaire du 2 mai 2016 prévoit que, pour chaque étude d'impact d'un projet de loi, l'impact de la norme envisagée sur la jeunesse devra être apprécié.

EXTRAITS DE LA CIRCULAIRE :

« Vous vous assurerez de la conduite, au cours des travaux d'évaluation préalable d'un projet de loi ou de texte réglementaire, d'une analyse systématique de ses impacts au regard des enjeux fondamentaux que représentent l'égalité entre tous les jeunes, la justice intergénérationnelle et la non-discrimination dans l'accès aux droits et aux services publics. Cette analyse devra nécessairement intégrer une dimension prospective, les dispositions prises ayant des effets non seulement pour la jeunesse d'aujourd'hui mais également pour celle de demain.

Dans chacun de vos ministères, les services producteurs de normes devront être sensibilisés à l'importance de cette démarche d'évaluation préalable. Les services du ministère chargé de la jeunesse apporteront, en tant que besoin, leur appui et leur expertise. »

La clause d'impact jeunesse dans les projets de textes réglementaires

S'agissant des projets de textes réglementaires, il s'agira pour chaque ministère, d'évaluer les impacts des mesures envisagées sur la jeunesse et :

- Lorsque le projet de texte ne vise pas spécifiquement les jeunes, d'utiliser la fiche d'impact générale, qui a été enrichie d'une 5^e rubrique dédiée à l'impact sur la jeunesse.
- Lorsque le projet de texte cible spécifiquement la jeunesse, de remplir la « fiche d'impact d'un projet de texte réglementaire sur les jeunes » qui permet de guider le rédacteur (Cf. annexe).

L'utilisation de la clause d'impact jeunesse dans le pilotage des politiques publiques

La mise en place de cette évaluation d'impact spécifique sur les jeunes doit permettre un pilotage plus adapté et un suivi régulier des politiques mises en place par l'État. A cet effet, chaque année, le conseil d'orientation des politiques de jeunesse présentera au Gouvernement un rapport d'activité retraçant, outre la contribution des différents acteurs des politiques de jeunesse à leur définition et à leur mise en œuvre, ses observations sur l'évaluation des impacts des projets de textes législatifs ou réglementaires sur la jeunesse.

Par ailleurs, pour permettre aux citoyens de prendre connaissance des éléments d'évaluation d'impacts « jeunesse », en complément du site Legifrance, le Gouvernement publiera sur le site jeunes.gouv.fr les études d'impact des projets de loi et les fiches d'impact des textes réglementaires dès lors que les jeunes en seront le public visé.

III. Quelles étapes suivre pour appréhender la clause d'impact jeunesse dans les décisions publiques ?

La clause d'impact jeunesse est une démarche analytique qui consiste à apprécier le plus en amont possible si une norme :

- ne contient pas de mesure de discrimination à l'égard des jeunes, sous la forme en particulier de l'édiction d'une barrière d'âge qui ne serait pas justifiée ;
- aura un impact sur les jeunes et dans quelle mesure cet impact sera différent de celui attendu sur les adultes. S'il existe un écart qui n'est pas justifié, des mesures compensatoires doivent être envisagées ;
- peut contribuer à renforcer l'accès des jeunes à l'autonomie.

Il s'agit donc dans cet exercice d'aller au-delà d'un simple constat des inégalités en documentant les effets attendus, en les explicitant lorsqu'ils sont souhaités, en proposant, le cas échéant, des dispositions spécifiques visant à corriger des effets non désirés ou à favoriser l'égalité entre les jeunes et la justice intergénérationnelle.

Trois situations concrètes peuvent être envisagées.

Situation 1 : Le texte crée-t-il ou réforme-t-il des dispositifs contenant des bornes d'âges, limitant l'accès aux jeunes ?

Plusieurs dispositifs contiennent des bornes d'âges. Lorsqu'elles ont pour effet d'exclure les jeunes de ces dispositifs, leur justification doit être interrogée au regard de l'objectif poursuivi par ces bornes et de leur proportionnalité par rapport à cet objectif, d'une part, et de leur caractère discriminant ou non.

Questions à se poser :

- Le texte crée-t-il ou réforme-t-il des dispositifs contenant des bornes d'âges, limitant l'accès aux jeunes ?
- Si oui, les restrictions liées à l'âge sont-elles justifiées ?

Exemple :

La loi organique du 14 avril 2011 a abaissé l'âge minimal pour être candidat aux élections législatives de 23 ans à 18 ans. La restriction apportée aux conditions d'éligibilité liée à l'âge n'était en effet plus justifiée, d'autant que la qualité d'électeur s'acquiert à 18 ans.

Situation 2 : Le texte aura-t-il un impact spécifique sur la jeunesse ?

Dès lors que la mesure s'applique à un public spécifique, la question d'un éventuel effet sur la jeunesse doit être posée.

Un premier niveau d'analyse doit permettre d'apprécier si le texte a directement pour objet de répondre aux problématiques spécifiques liées à la jeunesse. La situation des jeunes est-elle plus favorable du fait du texte ? (2.1).

Dans le cas où le projet de texte ne vise pas spécifiquement les jeunes, l'analyse doit porter sur ses éventuels effets sur le public particulier que constitue la jeunesse, au regard de ses effets sur le reste de la population : le texte examiné aura-t-il un impact différent sur les jeunes et sur le reste de la population ? (2.2 et 2.3).

2.1 Dans quelle mesure un projet de texte ayant vocation à s'appliquer spécifiquement aux jeunes améliorera la situation de la jeunesse ?

Questions à se poser :

- Le texte apporte-t-il des réponses spécifiques aux problématiques rencontrées par la jeunesse ?
- La situation des jeunes est-elle différente avec le texte, par rapport à une situation où ce texte n'existerait pas ?

Exemple :

Les emplois d'avenir ont été conçus pour faciliter l'accès à l'emploi des jeunes qui en étaient particulièrement éloignés en raison de leur manque de formation ou de leur origine géographique. Ce dispositif est donc ciblé sur un public. Il comporte notamment des restrictions d'âges (être âgé de 16 ans au moins et de 25 ans au plus, 30 ans si le jeune est reconnu travailleur handicapé) et de situation (être sans emploi, avoir un niveau de formation inférieur au niveau IV).

2.2 Lorsque le projet de texte ne concerne pas directement les jeunes mais que ceux-ci sont majoritaires dans le public cible, est-il susceptible d'entraîner des impacts sur les jeunes ?

Cette analyse implique de s'interroger sur la sous-représentation ou la sur-représentation des jeunes dans le public concerné par la réforme. Même lorsqu'il n'existe pas de borne d'âge, une mesure peut plus ou moins concerner les personnes suivant leur âge. Le simple fait de considérer la pyramide des âges du public concerné, directement ou indirectement, peut permettre de révéler un impact différent sur les jeunes. Ainsi, une disposition apparemment neutre peut favoriser en réalité une tranche d'âge. Chaque fois que possible, des indicateurs par âges devront être utilisés afin d'identifier les répercussions sur les jeunes.

Questions à se poser :

- Les jeunes sont-ils sous-représentés ou sur-représentés dans le public concerné par cette réforme ?
- Si oui, la réforme leur est-elle adaptée ou faut-il prévoir des mécanismes compensateurs ?

Exemple :

Une réforme du permis de conduire concerne toute la population en âge d'apprendre à conduire et d'être candidat à l'examen. Néanmoins et compte tenu de l'importance des jeunes dans le nombre de personnes concernées, cette réforme aura un impact spécifique sur les jeunes.

2.3 Lorsque le projet de texte ne concerne pas directement les jeunes, voire cible une autre population, est-il susceptible d'avoir un impact indirect sur les jeunes?

Même une pratique apparemment neutre peut, dans certains cas, entraîner un désavantage particulier pour les jeunes. On parle alors de discrimination indirecte. Une réforme peut avoir des conséquences distinctes sur les jeunes, compte tenu des thématiques propres à cet âge et des comportements moyens différents selon les âges.

Questions à se poser :

- A-t-on des raisons de penser que les jeunes réagiront différemment des autres générations aux mesures prévues par un projet de loi ?
- Le texte peut-t-il avoir des effets spécifiques sur les jeunes du fait des caractéristiques, besoins ou comportements de cette génération ?
- Ces effets sont-ils justifiés ?

Exemple :

L'évolution des aides au logement concerne l'ensemble de la population. Compte tenu des difficultés d'accès au logement des jeunes, une évolution des aides directes comme l'Allocation Personnalisée au Logement (APL) peut avoir un impact sur leur possibilité de décohabiter, de vivre en dehors du foyer familial et de devenir plus autonome.

Situation 3 : Ce texte risque-t-il de pénaliser sur le long terme la génération des jeunes d'aujourd'hui ou les générations à venir ?

La clause d'impact jeunesse doit prendre en compte non seulement les conséquences immédiates du texte pour les jeunes mais également les éventuelles conséquences différées. De plus, les dispositions prises peuvent avoir des effets non seulement pour la jeunesse d'aujourd'hui mais également pour celle demain. La clause d'impact jeunesse doit donc s'interroger sur l'impact pour les générations à venir.

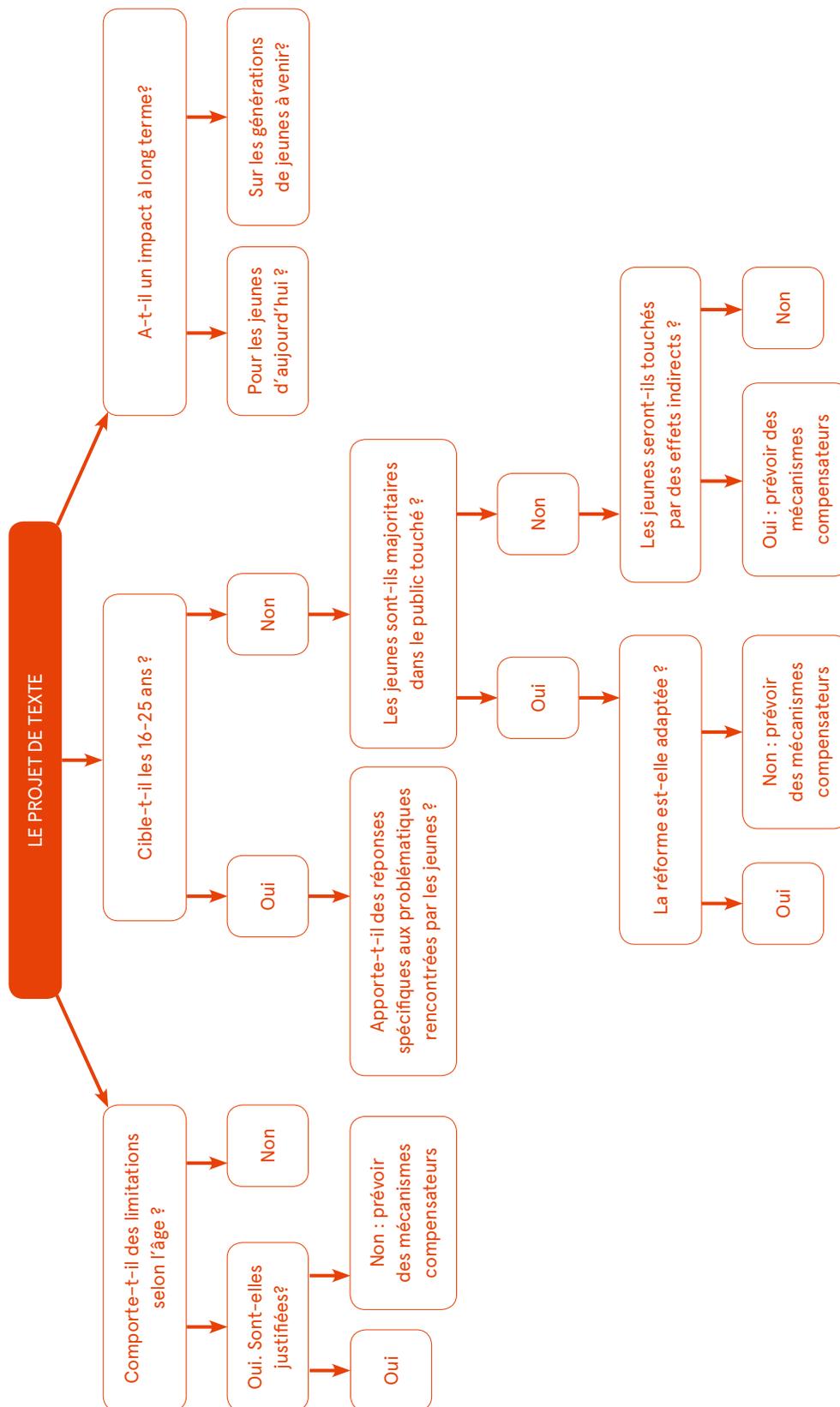
Questions à se poser :

- Quel est l'impact à long terme de cette mesure pour les jeunes d'aujourd'hui ?
- Quel est l'impact de cette mesure pour les générations de jeunes à venir ?

Exemple :

Lorsqu'un projet de loi modifie les règles en matière de retraite, la clause jeunesse doit permettre d'examiner si la réforme ne favorise pas une génération sur les autres et si les retraites à venir pour les jeunes d'aujourd'hui sont prises en compte de manière équitable. Ainsi dans la réforme initiée en 2013, des mesures spécifiques ont été prévues pour améliorer la prise en compte des cotisations des jeunes en apprentissage et en stage.

Annexe 1 : Étapes à suivre pour déterminer l'impact d'un projet de texte sur la jeunesse



Annexe 2 : Les axes d'une étude d'impact

AXES DE L'ÉTUDE D'IMPACT	VOLET SUR LES ENJEUX DE LA JEUNESSE
Justification de la réforme (état du droit et diagnostic précisant la nécessité de légiférer)	L'analyse de la situation des jeunes dans le champ couvert par le projet de loi doit être utilisée pour enrichir le diagnostic sur la situation existante. En particulier, les données chiffrées permettant de décrire la situation actuelle et de montrer la nécessité de la réforme doivent être déclinées par âge autant que possible.
Définition des objectifs poursuivis par le projet de loi	Lorsque le projet de loi vise directement les jeunes, cela doit être clairement précisé.
Recensement des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles	Lorsque l'étude d'impact a conduit à favoriser ou à écarter certaines options au motif qu'elles étaient défavorables aux jeunes, cela doit être signalé.
Analyse d'impact proprement dite, c'est-à-dire évaluation des incidences de toute nature	Elle comporte plusieurs dimensions : économique, financière, sociale, environnementale, etc. Il faut y ajouter une dimension « impact sur la jeunesse ». En fonction du plan général adopté, cet aspect peut être exposé pour chaque volet du projet de loi, ou de façon globale pour l'ensemble du texte.
Consultations menées avant la saisine du Conseil d'État	Il est important de consulter les organisations de jeunes (voir avec le ministère en charge de la Jeunesse si besoin).
Conditions de mise en œuvre de la réforme, dans le temps et dans l'espace, dont la liste des textes d'application prévus	La liste des décrets doit permettre de définir ceux qui devront faire l'objet d'une évaluation en matière d'impact sur la jeunesse (cf. ci-dessus).

Annexe 3 : Fiche d'impact sur la jeunesse d'un projet de texte réglementaire (pour les textes visant spécifiquement les 16-25 ans)

NOR :

Intitulé du texte :

Ministère à l'origine de la mesure :

Date d'établissement de la présente fiche (*le cas échéant, date de sa dernière modification*) :

Description des objectifs poursuivis par le projet de texte

Décrire

Analyse des impacts du projet de texte sur la jeunesse

Analyse quantitative

Dispositif(s) envisagé(s) par le projet de texte	Nombre de jeunes concernés	Public cible (étudiants, jeunes actifs...)	Age des jeunes concernés

Analyse qualitative

Dispositifs contenant des bornes d'âges

Le projet de texte comporte-t-il des limitations suivant l'âge ?

oui non

Les limitations envisagées sont-elles justifiées ?

<i>Décrire</i>

Par ailleurs, des mesures compensatoires sont-elles envisagées ?

<i>Décrire</i>

Dispositifs spécifiques aux jeunes

Le projet de texte apporte-t-il des réponses spécifiques aux thématiques de la jeunesse ?

oui non

Les jeunes sont-ils sous-représentés ou sur-représentés dans le public concerné par le projet de texte ?

oui non

Si oui, le texte proposé est-il adapté ou faut-il prévoir des mécanismes compensateurs ?

oui non

La situation des jeunes sera-t-elle différente après l'entrée en vigueur de ce projet de texte ?

oui non

<i>Décrire</i>

Liste des impacts

Impacts économiques sur les jeunes	<i>Décrire</i>
Impacts administratifs sur les jeunes	<i>Décrire</i>
Autres	<i>Décrire</i>

Dimension prospective et intergénérationnelle

Quel est l'impact à long terme des mesures envisagées pour les jeunes d'aujourd'hui ?

Décrire

Quel est l'impact des mesures envisagées pour les jeunes de demain ?

Décrire

Précisions méthodologiques

Modalités de réalisation de la fiche : à *décrire*

Contacts

Secrétariat Général du Gouvernement

Sébastien Jeannard, Chef du département de la qualité du droit

Mail : sebastien.jeannard@sgg.pm.gouv.fr

Tél. : 01 42 75 75 28

Direction de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative

Isabelle Defrance, cheffe du bureau des politiques de jeunesse

Mail : Isabelle.DEFRANCE@jeunesse-sports.gouv.fr

Tél. : 01 40 45 93 48