

Commission de concertation
sur la politique de la jeunesse

Reconnaître la valeur
de la jeunesse

Livre Vert



Table des matières

AVANT-PROPOS	7
POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DE LA JEUNESSE	9
UN AGENDA DE RÉFORMES 2010-2015	22
1. Soutenir l'autonomie à travers l'information et le libre choix dans l'orientation	22
Proposition 1 : Faire de « l'éducation au choix » une mission prioritaire de l'école	22
Proposition 2 : Modifier les pratiques professionnelles de l'orientation, pour les inscrire dans l'environnement familial et extrascolaire des jeunes	24
Proposition 3 : Reconnaître un droit de tous les élèves, apprentis et étudiants, à une information impartiale et homogène sur les débouchés	25
2. Dédramatiser l'orientation scolaire et professionnelle	27
Proposition 4 : Mieux préparer les transitions	27
Proposition 5 : Revaloriser les filières technologiques et professionnelles en travaillant sur les perspectives qu'elles offrent	28
Proposition 6 : Garantir les réorientations en cours d'année dans les moments clés de l'orientation	28
Proposition 7 : Créer un livret des compétences, support d'une orientation positive	30
3. Organiser tous les étages d'un service public de l'orientation territorialisé (SPOT) qui ne soit plus une « sous-partie » de l'Éducation nationale	31
Proposition 8 : Au niveau national, partir de l'identification des services à fournir pour repenser l'architecture des opérateurs de l'orientation	32
Proposition 9 : Créer une instance régionale de pilotage du service public de l'orientation territorialisé	34
Proposition 10 : Garantir une organisation locale rendue lisible et visible pour les jeunes	36
4. Ne laisser aucun jeune à l'abandon	37
Proposition 11 : Supprimer le « délai de carence »	37
Proposition 12 : Définir une obligation de résultat de la collectivité publique	38
Proposition 13 : Affirmer l'obligation pour tous les jeunes de 16 à 18 ans de se former ou, à défaut, de préparer leur entrée dans la vie active	40
Proposition 14 : Construire au niveau régional une offre de formation de « raccrochage » pour les jeunes qui n'ont pas le baccalauréat	40
Proposition 15 : Avancer à l'âge de 16 ans la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) pour repérer les jeunes en grande difficulté	41
Proposition 16 : Reconnaître la compétence des conseils généraux dans la protection des jeunes majeurs	42

5. Refonder le projet des missions locales pour combler les manques dans la prise en charge des jeunes en difficulté	44
Proposition 17 : Reconnaître la responsabilité des maires, présidents de missions locales d'aller au-devant des jeunes sans emploi et sans formation qui ne demandent rien	45
Proposition 18 : Créer les conditions pour que le système de formation initiale (Éducation nationale et CFA) s'implique davantage dans les missions locales	46
Proposition 19 : Ne pas faire des missions locales un simple auxiliaire de Pôle emploi	46
Proposition 20 : Réformer le CIVIS	47
6. Réduire la durée entre la sortie de formation initiale et l'obtention d'un emploi stable	50
Proposition 21 : Mettre en place un suivi conjoncturel du temps moyen pour un jeune afin qu'il accède à un CDI depuis la sortie de sa formation initiale	50
Proposition 22 : Soutenir le travail étudiant dans un cadre compatible avec le parcours universitaire des jeunes	50
Proposition 23 : Accompagner la recherche d'emploi des jeunes diplômés qui ont le plus faible réseau relationnel	52
Proposition 24 : Interdire les stages hors cursus	55
7. Impliquer les entreprises dans la réussite de tous les jeunes	56
Proposition 25 : Mobiliser les branches professionnelles sur la création d'emplois de qualité pour les jeunes	56
Proposition 26 : Assurer le respect du droit du travail	58
Proposition 27 : Conditionner la possibilité de demander un extrait de casier judiciaire, au moment de l'embauche, à l'existence d'un accord de branche ou d'entreprise	59
Proposition 28 : Mettre dans la négociation collective une convention de transmission intergénérationnelle	59
Proposition 29 : Sécuriser le cadre juridique des dispositifs de pré-embauche de jeunes en formation	60
8. Doubler le nombre de jeunes en alternance d'ici 2015	62
Proposition 30 : Réformer la taxe d'apprentissage	62
Proposition 31 : Valoriser l'apprentissage pour changer le regard de la société à son sujet	64
Proposition 32 : Développer le logement pour apprenti	65
Proposition 33 : Développer l'apprentissage dans le secteur public et associatif, notamment dans les métiers de la petite enfance et de la prise en charge des personnes âgées	66

Proposition 34 : Permettre l'entrée en apprentissage tout au long de l'année	67
Proposition 35 : Mieux tenir compte du niveau de qualification de l'apprenti dans la détermination de sa rémunération et de l'aide à l'employeur	67
Proposition 36 : Encourager une année dans le cadre d'un contrat en alternance	68
9. Donner à tous les jeunes les moyens de prendre en main leur existence	69
Proposition 37 : Soutenir les ressources des jeunes pour améliorer leur accès à une formation ou à un emploi	69
Proposition 38 : Soutenir les revenus des jeunes en emploi sans discrimination par rapport aux plus de 25 ans	72
Proposition 39 : Créer une banque non lucrative pour soutenir les projets des jeunes	74
10. Faire de la jeunesse un passage obligé de la politique du logement	75
Proposition 40 : Inclure un volet « jeunes » dans chaque document stratégique de la politique du logement	76
Proposition 41 : faciliter l'accès au logement pour les jeunes les plus en difficulté	76
Proposition 42 : Développer les solutions de logement pour les jeunes en insertion professionnelle et en mobilité	77
Proposition 43 : Faciliter l'accès des jeunes au logement locatif privé	78
Proposition 44 : Renforcer l'accès des jeunes au parc social	80
11. S'assurer qu'aucun jeune ne renonce aux soins pour des raisons financières	82
Proposition 45 : Concrétiser par une conférence biennale nationale, la priorité donnée aux jeunes dans les politiques de santé publique	82
Proposition 46 : Améliorer la couverture santé complémentaire des jeunes pour éviter le renoncement aux soins pour des raisons financières	82
Proposition 47 : Mettre en place une consultation de médecine du travail à l'entrée des formations professionnelles	83
Proposition 48 : Mobiliser les jeunes sur la prévention et l'éducation à la santé	83
12. Créer un espace politique et de projets partagés pour toute une génération, autour d'un service civique ambitieux	85
Proposition 49 : Faciliter et promouvoir l'engagement tout au long de la vie	85
Proposition 50 : Permettre aux municipalités de développer les lieux de vie ouverts à tous les jeunes	86
Proposition 51 : Engager un débat national avec les partis politiques, les syndicats et les autres acteurs de la société civile sur la place qu'ils accordent aux jeunes	87
Proposition 52 : Transformer les modes de représentation des jeunes	87
Proposition 53 : Supprimer les seuils d'âge qui ne se justifient pas	88

Proposition 54 : Promouvoir la création d'un volet complémentaire au programme Erasmus ciblé sur les jeunes qui ne sont pas étudiants	89
Proposition 55 : Faire du service civique une étape naturelle dans la vie des jeunes	90
Proposition 56 : Promouvoir et valoriser le bénévolat des jeunes	93
Proposition 57 : Tenir compte des spécificités de la jeunesse ultramarine	94

Avant-propos

La commission a travaillé pour produire des changements. Elle n'a pas cherché à édulcorer les constats. Les membres qui la composent n'ont pas fui leurs responsabilités. Celles qu'ils ont dans les insuffisances du passé, dans les propositions à faire et dans les changements à accomplir dans leurs propres organisations.

S'il fallait résumer en quelques lignes l'état d'esprit de la commission, nous pourrions le faire de la manière suivante :

La société a légué aux jeunes d'aujourd'hui ses dettes. Elle doit maintenant honorer la sienne à leur égard et leur permettre de prendre leur place sans délai et sans parcours du combattant.

Beaucoup d'institutions ont une responsabilité et une compétence à l'égard des jeunes : l'État, tous les échelons de collectivités territoriales et les partenaires sociaux. Plusieurs services publics sont concernés, à commencer par celui de l'éducation et celui de l'emploi. Mais chacun a la possibilité de s'exonérer d'une partie de ses responsabilités sur les autres : pour chaque institution prise isolément, il est plus coûteux de s'occuper des jeunes... que de ne pas s'en occuper.

Une politique de la jeunesse doit aussi en appeler à la responsabilité des jeunes eux-mêmes. En réalité, en matière d'équilibre de droits et devoirs, le déséquilibre n'est pas toujours celui auquel on pense. C'est ainsi que jusqu'à récemment, les jeunes payaient plus en cotisations chômage qu'ils ne recevaient d'indemnisation. Et pourtant leur taux de chômage est plus élevé, y compris celui des jeunes diplômés. Cela montre que même les jeunes qui ont « fait bien tout ce qu'il fallait » sont pénalisés. C'est cela qu'il faut changer.

La crise économique, la crise sociale, la crise écologique et la crise des valeurs montrent que le moule se fissure. Ce n'est pas dans ce moule qu'il faut faire rentrer les jeunes. C'est sur les jeunes qu'il faut compter pour transformer le moule.

Pour une nouvelle politique de la jeunesse

Notre pays ne mobilise pas tout le potentiel de sa jeunesse. Il est urgent qu'il se mette en situation de le faire.

Cela doit être l'une des premières priorités de l'État, à qui il revient d'animer une nouvelle politique. C'est également un enjeu pour tous les acteurs de la société : les collectivités locales, les partenaires sociaux, les acteurs associatifs, les acteurs du monde scolaire et universitaire, les mouvements de jeunesse et d'éducation populaire, les mouvements familiaux, les acteurs de la formation professionnelle et les citoyens eux-mêmes. Un cadre d'intervention commun doit être défini. Il constitue un projet d'ensemble pour la jeunesse. Ce Livre Vert dessine les contours de ce cadre d'intervention. Il définit une ambition de toute la société pour tous ses jeunes. Une politique de la jeunesse rate sa cible si elle se limite à une partie des jeunes.

Il est nécessaire que notre pays adopte une politique nationale de la jeunesse à long terme, qui soit fondée sur un consensus de toutes les forces sociales et politiques du pays, visant à créer dès maintenant et pour la prochaine génération, une jeunesse qui soit autonome, solidaire, responsable et engagée. Une telle politique doit être intégrée : elle s'adresse à toutes les organisations de la jeunesse dans le pays et à tous les ministères.

Cette ambition doit avoir pour épine dorsale la volonté de développer l'autonomie des jeunes, c'est-à-dire leur capacité à pouvoir assumer intellectuellement et financièrement leur propre existence tout en contribuant à la dynamique de la société. Les politiques publiques doivent être construites pour renforcer les capacités des jeunes à être les acteurs de leur vie dans la société.

Cette ambition vise à faire des jeunes des citoyens :

- autonomes, capables de faire des choix et de gérer leur vie sur le plan personnel et sur le plan social ;
- solidaires, capables d'agir avec les autres et pour eux, de partager leurs préoccupations ;
- responsables, capables d'assumer leurs propres actes, de tenir leurs engagements et d'achever ce qu'ils entreprennent ;
- engagés, capables de s'affirmer par rapport à des valeurs, une cause ou un idéal et d'agir en conséquence.

La commission considère que les aspirations ou les revendications des jeunes n'ont strictement rien d'extravagant ou d'exorbitant. Ces aspirations concernent l'accès à un revenu tiré d'un travail qui ne soit pas précaire, des conditions de vie qui ne soient pas moins favorables que celles des générations qui les ont précédées, une reconnaissance de leur valeur et de leurs capacités.

Un pays se juge à l'attention qu'il porte à sa jeunesse. À toute sa jeunesse, y compris et surtout à celle qui est le plus en difficulté.

La demande d'autonomie est la confluence des aspirations des jeunes aujourd'hui. C'est à partir de cela que l'autonomie doit se construire, de manière responsable et solidaire.

Développer l'autonomie des jeunes, c'est développer l'indépendance financière et résidentielle des jeunes, en même temps que leur capacité à prendre individuellement et collectivement

les décisions qui les concernent. Cela implique aussi d'accompagner les jeunes pour favoriser leur orientation scolaire et professionnelle et leur émancipation culturelle.

L'ambition de l'autonomie est une ambition individuelle. Elle implique aussi une dimension collective qui ne peut être dissociée du besoin d'une plus grande solidarité. Solidarité entre les jeunes eux-mêmes dans un espace public dans lequel ceux qui ne se rencontrent plus aujourd'hui se rencontrent à nouveau et développent des projets en commun pour faire génération. Solidarité entre les générations aussi, de plus en plus écornée par les conditions de fonctionnement de notre démocratie politique et sociale.

L'ambition d'une plus grande autonomie doit concerner tous les jeunes quel que soit leur statut. Pour cela, il faut sortir d'une vision de la jeunesse qui en fait une « catégorie » fermée des politiques publiques. La jeunesse est un passage qui commence à la fin de la scolarité obligatoire et finit par l'insertion durable dans la vie active. La plupart des mesures pour les jeunes se définissent à travers la référence à une classe d'âge (16-25 ans ou 18-25 ans). Cette référence est trop étroite pour appréhender les enjeux de la jeunesse.

Les travaux de la commission ont montré qu'il est difficile de concevoir une nouvelle politique qui concerne la jeunesse dans son ensemble. La plupart du temps, des solutions ciblées sur une partie d'entre elle sont privilégiées. Elles sont plus sécurisantes et plus faciles à définir. On sépare ainsi plus ou moins artificiellement trois jeunesses selon son statut d'emploi ou de formation : celle qui travaille, celle qui étudie et celle de l'entre-deux. Chacune appellerait des solutions particulières. Cette séparation est illusoire : beaucoup d'étudiants travaillent ; beaucoup de jeunes en emploi sont aussi en formation ; le fait d'être ni en emploi ni en formation ne peut être conçu pour un jeune comme un état stable, mais comme une situation transitoire.

La jeunesse est une transition en permanente évolution, marquée par de multiples situations, des « allers-retours » et des cumuls fréquents entre la formation, l'emploi, l'inactivité professionnelle, l'engagement non professionnel... Le tâtonnement est l'une des caractéristiques de la jeunesse. S'il faut faire des paris pour la jeunesse, mieux vaut courir le risque d'une jeunesse boulimique d'activités et de projets, que celui d'une jeunesse enfermée dans des trains qui ne mènent nulle part. Une politique de la jeunesse qui fonctionne doit être bâtie à partir de ce constat, et non tenter de segmenter ses publics.

POINTS FORTS, POINTS FAIBLES DE NOTRE PAYS

La comparaison de la situation française par rapport à d'autres pays a été vue dans ses points forts et ses points faibles.

Au titre des points forts, on peut mettre en évidence trois efforts majeurs de la puissance publique à l'égard des jeunes :

- la faiblesse des droits d'inscription à l'université ;
- l'existence d'un système d'aides au logement qui concerne une grande partie des jeunes à un niveau relativement élevé (en moyenne, 140 euros par mois) ;
- le maintien des prestations familiales, au-delà de 18 ans, qui constitue un effort redistributif important vis-à-vis des familles.

Les points faibles n'en sont pas moins préoccupants :

- une insertion professionnelle de plus en plus difficile, de plus en plus précaire : un jeune met en moyenne 5 ans entre la fin de sa formation et son entrée en CDI ;
- un taux de pauvreté élevé chez les jeunes : un cinquième des jeunes de 16-25 ans vit sous le seuil de pauvreté, contre un septième de l'ensemble de la population ;
- une part trop importante de « décrochages » et de ruptures, à tous les niveaux, dont le nombre des jeunes sortis sans diplôme et sans qualification est l'un des plus symptomatiques importants.

Jusqu'au milieu des années 1990 notre pays a amené vers les études supérieures une part toujours plus grande de sa jeunesse. Ce processus de démocratisation – dont les effets sont multiples et débattus, mais qui est globalement positif – est à l'arrêt depuis plus de 10 ans. Ce qui était traditionnellement un point fort est désormais le symptôme d'une faiblesse.

Est-il possible de distinguer une cause particulière qui expliquerait ces mauvaises performances de la France en matière d'insertion professionnelle ? Ou d'incriminer un acteur particulier ? Non. Le temps est révolu où l'on pouvait, pour certains, tout mettre sur le dos du coût du travail, pour les autres, tout mettre sur le dos de la « machine éducation » et pour les troisièmes sur un « malaise » intrinsèque à la jeunesse.

C'est plutôt l'accumulation de facteurs qui se sont au fur et à mesure imbriqués les uns avec les autres :

- un système éducatif qui prépare mal à la vie professionnelle ;
- un système de sélection au « fil de l'eau » qui, pour ne pas être assumé en tant que tel, n'en est pas moins réel et parfois impitoyable avec celles et ceux qui connaissent des difficultés, tant un « décrochage » peut être rapidement irréversible ;
- un système d'orientation défaillant ;
- des liens entre la sphère éducative et le monde de l'entreprise qui restent beaucoup trop ténus, peu solides ;
- symétriquement, un rôle insuffisant des entreprises dans la formation des jeunes et dans leur orientation ;
- des acteurs multiples, mal coordonnés et dont l'organisation fait trop peu de cas de la continuité du parcours des jeunes ;
- une répartition de l'effort public très inégale entre certains jeunes qui peuvent bénéficier d'un soutien très important de la collectivité entre 18 et 25 ans (quotient familial, allocations familiales, enseignement supérieur gratuit, aides au logement) et d'autres qui ne bénéficient que d'un support très limité.

Quand tous ces facteurs jouent dans un pays qui n'a jamais réussi depuis trente ans à vraiment maîtriser son chômage, cela donne une situation particulièrement délicate pour les jeunes et des difficultés qui traversent toute la jeunesse, toutes les jeunesses. Car même si elles sont bien plus accentuées pour certains jeunes, on peut considérer qu'à chaque niveau de qualification un jeune aujourd'hui a plus de difficultés que les générations précédentes et moins d'opportunités que dans beaucoup d'autres pays.

De tout cela, il résulte qu'il n'y a pas une mesure, une réforme ou une action isolée des autres qui pourrait renverser la tendance. Pas une institution, une organisation ou une collectivité qui, seule, serait susceptible de changer la donne.

La politique de la jeunesse est donc une politique qui doit être menée simultanément sur plusieurs fronts. Certains considèrent que les problèmes de la jeunesse trouvent en partie leurs racines dans l'école primaire et le collège. C'est vrai en partie. Les résoudre n'aura d'effet sur les 16-25 ans que dans un certain nombre d'années. Or les jeunes ont des problèmes immédiats, pressants et s'il faut des actions de long terme, il faut également mener des actions plus rapides pour éviter le fameux effet « génération sacrifiée ».

Certains jeunes ont bien évidemment plus de difficulté que d'autres et semblent être des priorités naturelles : celui qui n'a pas de qualification, qui a des difficultés sociales plus marquées, une grande distance à l'emploi et pas de ressources, semble prioritaire par rapport à un jeune diplômé venant d'une famille appartenant aux catégories sociales moyennes/supérieures. Mais si celui-ci passe plusieurs années au chômage, cela décrédibilise toute l'action publique et rend difficile de convaincre qu'il est utile d'obtenir des diplômes.

LES OBJECTIFS D'UNE NOUVELLE POLITIQUE

L'ensemble de la génération née dans la seconde moitié des années 1980 a besoin de signaux positifs à court et moyen terme. Elle doit être la génération d'une nouvelle politique de la jeunesse, fondée sur plusieurs objectifs :

1. Permettre aux jeunes de devenir des acteurs à part entière de la société

Une nouvelle politique de la jeunesse doit permettre aux jeunes d'être les acteurs d'initiatives porteuses de sens, illustrant le fait qu'ils peuvent être non seulement, par l'autonomie, les maîtres de leur destin, mais aussi avoir une influence sur l'évolution de la société.

La participation des jeunes à la vie de la cité renvoie en effet à des enjeux majeurs pour la jeunesse et son autonomie. Le malaise des jeunes participe pour une grande part de leurs difficultés à avoir prise, individuellement et collectivement, sur leur avenir et celui de la société. L'engagement des jeunes est un défi d'autant plus impérieux qu'il est devenu une des conditions centrales de leur autonomie et de leur reconnaissance sociale. Une politique de la jeunesse qui se veut transversale ne peut donc faire l'impasse sur de tels enjeux.

Cela implique de favoriser la participation et l'expression des jeunes, en priorité dans les espaces de droit commun et de soutenir leurs initiatives. Cela implique aussi de définir des projets fédérateurs, notamment en termes d'engagement. Le service civique est, en particulier, retenu comme un dispositif fort ayant vocation à se développer significativement au cours des prochaines années.

2. Garantir l'accès de tous les jeunes au droit commun avant d'envisager des dispositifs spécifiques

Une nouvelle politique de la jeunesse doit avoir pour objectif d'organiser l'accès de droit commun pour tous les jeunes aux droits fondamentaux : droits du citoyen, à l'éducation et la formation, à la santé et au logement, à la dignité de la personne, ...

Il existe encore de très nombreuses situations dans lesquelles l'âge est un critère discriminant pour l'accès à un droit ou à une protection, y compris pour des jeunes majeurs. La collectivité publique doit se mettre en situation de passer en revue ces limites d'âge et de les justifier systématiquement.

L'accès à la citoyenneté et aux droits fondamentaux procède d'une continuité éducative qui permet aux individus d'expérimenter et d'apprendre le vivre ensemble. Il ne doit donc pas être conçu comme un processus passif. Pour les jeunes, l'enjeu est d'entrer dans une nouvelle relation, faite de droits et de devoirs, à l'égard de la société ; l'enjeu est aussi de créer les conditions d'un développement de la participation des jeunes à la vie civique et d'en assurer la valorisation.

Certes, les besoins spécifiques des jeunes varient selon la culture et même l'individu, en fonction des circonstances particulières. Mais, dans tous les cas, les jeunes doivent pouvoir s'épanouir, tester leurs aptitudes et découvrir le monde qui les entoure. Ils doivent acquérir le savoir et les compétences nécessaires pour comprendre le monde du réel. Ils ont besoin de jouer un rôle actif et responsable dans la vie sociale et d'obtenir ainsi une reconnaissance et une insertion sociales.

La question de l'accès des jeunes aux minima sociaux, et singulièrement au rSa, a notamment été au cœur des travaux de la commission.

3. Changer les règles pour que la sortie du système de formation initiale ne soit plus le dernier moment de la distribution des cartes sociales

Si la commission n'avait pas vocation à se substituer aux instances qui travaillent directement sur la transformation du système éducatif, elle considère que le succès d'une politique de jeunesse repose en grande partie sur la révolution qui doit se faire dans le système scolaire et sur l'adaptation de l'ensemble de l'enseignement supérieur aux enjeux auxquels il est confronté.

Les inégalités de destin scolaire liées au niveau de revenu des parents interviennent très tôt. Elles se creusent notamment à partir de la classe de CP et sont déjà largement déterminées à l'âge de 16 ans.

Tant qu'existe l'obligation scolaire, les interventions pour réduire ces inégalités doivent principalement transiter par des interventions sur l'organisation géographique et pédagogique de l'école et l'accompagnement des élèves en difficulté et de leurs parents.

Au moment où s'éteint l'obligation scolaire, les dispositifs publics doivent mieux tenir compte du fait que la jeunesse est l'âge de toutes les expériences. La possibilité de réaliser ces expériences est un élément déterminant de la réussite. Notre pays est cependant l'un des pays européens où elle est le plus inégalement distribuée.

C'est pourquoi il est indispensable de :

- mettre tout en œuvre pour corriger les déterminismes sociaux, géographiques ou de genre dans l'accès aux études supérieures et à l'emploi ;
- favoriser les passerelles entre les filières de formation, les possibilités de réorientation, notamment entre la filière générale, la filière professionnelle ou la voie de l'alternance dans le second degré.

L'objectif est de permettre à tous les jeunes de construire leurs parcours à partir d'expériences différentes en gardant longtemps ouvert l'éventail des possibilités.

Pour atteindre cet objectif, l'enjeu principal est d'assurer l'égalité des chances. Cela signifie que tous les jeunes qui suivent une formation doivent avoir les moyens d'aller au bout de celle-ci. Cela implique de mieux soutenir les jeunes qui vivent dans les familles ayant les plus faibles revenus et pour lesquels les transferts familiaux sont insuffisants.

4. S'appuyer sur les points forts de chaque jeune à tous les moments de son parcours

Beaucoup de jeunes se sentent dévalorisés, renvoyés à leurs échecs, frustrés de ne pas pouvoir trouver leur place, mal à l'aise dans les critères classiques et scolaires d'appréciation de leurs aptitudes. Ceci à chaque stade de leur parcours. C'est l'élève d'école ou de collège qui n'a que des mauvaises appréciations. C'est le diplômé de l'enseignement supérieur auquel on explique qu'il s'est fourvoyé et que sa filière est sans avenir, et donc lui aussi par voie de conséquence.

Dans chaque cycle scolaire (primaire, secondaire, supérieur) devront être pris en compte d'autres modes de valorisation des aptitudes des jeunes. Il conviendra de déceler, valoriser, faire émerger des « points forts », « des aptitudes personnelles » qui pourront avoir trait à des activités sportives, à un engagement au service des autres, à une expérience en milieu professionnel réussie, à une réalisation artistique, à des activités d'intérêt général, à la connaissance d'une culture ou d'une langue autre que la langue française, à la participation au service civique, à une activité exercée dans le cadre de l'éducation populaire. Aucun jeune ne peut être nul en tout. Le système éducatif doit être organisé pour valoriser un jeune là où il est le meilleur.

À côté de la formation habituelle, il convient de mieux reconnaître dans les cursus les rôles de l'éducation non formelle et de l'éducation informelle et les compétences qui y sont associées. Les expériences vécues en dehors du monde scolaire ont souvent une place décisive dans la construction des parcours individuels. Elles doivent être valorisées.

L'éducation d'une « vie entière » telle que définie par l'UNESCO renvoie à quatre éléments fondamentaux : apprendre à savoir, apprendre à faire, apprendre à vivre ensemble et apprendre à être. Ils s'articulent aussi bien à travers :

- l'éducation formelle, c'est-à-dire le système éducatif hiérarchisé, chronologique, qui va de l'école primaire jusqu'aux institutions universitaires ;
- l'éducation non formelle, c'est-à-dire une activité éducative organisée en dehors du système formel, visant des publics ciblés et orientés par des objectifs pédagogiques précis ;
- l'éducation informelle, processus par lequel chacun acquiert des attitudes, des valeurs, des compétences et des savoirs, à partir de l'expérience quotidienne, à travers la famille, les pairs, les médias et tout ce qui façonne l'environnement social.

Ces différentes dimensions sont intimement liées et ne peuvent se concevoir indépendamment les unes des autres. Elles se rapportent à différents éléments fondamentaux de la personnalité et de la société. Elles tendent à établir le besoin d'une approche intégrée des problèmes des jeunes au niveau national. En considérant les jeunes

dans leur contexte social actuel, il semble évident que leur développement personnel se déroule dans des conditions d'incertitude croissante.

L'objectif est que plus aucun jeune ne sorte de formation initiale en étant considéré par le système scolaire comme un « bon à rien » ou un « nul en tout ».

L'éducation populaire, en favorisant l'accès du plus grand nombre, en particulier des jeunes les plus démunis ou en voie d'exclusion, au savoir et à la culture comme élément fondateur de la démocratie, joue un rôle de premier plan dans l'articulation entre éducation formelle, éducation non formelle et éducation informelle. Elle mobilise en effet, par rapport à l'éducation formelle, d'autres façons d'accéder aux connaissances, et développe, par rapport à l'éducation informelle, un espace privilégié de reconnaissance, de valorisation et de qualification des acquis de l'éducation informelle.

5. Rendre les jeunes maîtres de leur avenir en misant sur l'information, la médiation et le libre choix dans l'orientation

La réforme de l'orientation scolaire et professionnelle doit être l'une des priorités d'une nouvelle politique de la jeunesse.

L'orientation ne doit plus être conçue comme la décision prise à un moment donné pour le compte d'un élève. Elle doit être un processus continu, accompagné et permettant à l'élève de construire un projet d'orientation, éclairé par une véritable découverte des métiers et du monde du travail.

Le système d'orientation ne doit plus être conçu en ignorant le rôle primordial des familles dans les décisions prises par les jeunes.

Plusieurs missions doivent relever d'un service public structuré entre l'État et les régions permettant d'apporter une réponse à tous les jeunes :

- aller au devant des familles tout au long du cursus scolaire et particulièrement dans les moments critiques (fin de troisième et terminale) ; sensibiliser les familles qui ne se sentent pas concernées par les enjeux de l'orientation ;
- fournir aux élèves une information fiable, neutre et gratuite sur les débouchés professionnels, filières par filières, établissements par établissements ; et donc avoir une capacité d'agir sur les établissements du supérieur et du secondaire, mais aussi les secteurs professionnels pour obtenir la production de l'information nécessaire ;
- créer les conditions pour les jeunes d'une expérience véritable du monde économique et des métiers ;
- assurer l'accès à l'information sur les places disponibles dans les différentes formations et permettre aux jeunes de pouvoir saisir toutes les opportunités ;
- organiser une garantie de « réorientation » afin de ne pas condamner à l'échec et de reconnaître un droit à l'erreur ;
- prévenir le décrochage, organiser le repérage des jeunes qui décrochent et construire pour eux une réponse coordonnée et sans délai sur le territoire.

Ces missions doivent constituer le cahier des charges d'un véritable service public de l'orientation à part entière, et non comme simple composant du système éducatif.

Au-delà des évolutions du service public de l'orientation, il est essentiel de développer l'information des jeunes sur leurs droits, notamment en matière de santé, de logement et d'aide juridictionnelle. Chaque jeune doit aussi savoir où se rendre pour accomplir un projet ou s'impliquer dans une cause qui lui tient à cœur.

6. Protéger les jeunes les plus fragiles et ne laisser aucun jeune à l'abandon

Notre pays doit ouvrir les yeux sur une partie de sa jeunesse, à laquelle la société n'offre pas de débouchés, en panne de projet et en grande difficulté financière, celle, oubliée, qui ne demande rien et demeure invisible pour les acteurs publics. Exclue de l'accès au logement, disposant de peu de ressources, perdus dans l'intrication et la complexité des dispositifs, certains jeunes sont en panne de projets. Ils ont besoin d'une protection adaptée et d'un accompagnement personnalisé pour se remobiliser sur leur avenir.

Les réponses collectives sont aujourd'hui inadéquates pour les jeunes en rupture familiale, issus de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse et qui peuvent basculer dans l'errance et l'exclusion. Lorsque la prise en charge s'arrête à 18 ans, elle peut laisser des jeunes à l'abandon. C'est un enjeu majeur de cohésion sociale qu'il importe de traiter sans délai dans le contexte économique actuel.

Cette jeunesse vulnérable, accédant difficilement aux interventions publiques est aussi la plus mal connue.

Les données manquent ainsi pour quantifier les phénomènes d'exclusion lourde affectant la jeunesse. Il est donc compréhensible que les jeunes se sentent insécurisés par rapport à leur identité et à leur rôle dans la société. Ceci constitue une tendance générale affectant tous les jeunes, où qu'ils soient, à des degrés divers. Il n'est pas non plus surprenant, dans de telles conditions et sous l'influence de ces éléments, que les jeunes conçoivent aujourd'hui l'avenir avec une appréhension et une peur croissantes, plutôt qu'avec confiance et espoir.

7. Réduire et sécuriser la période entre la sortie de formation initiale et l'emploi stable

La préoccupation de l'emploi des jeunes est au cœur des initiatives des pouvoirs publics depuis le milieu des années 1970. Elle a conduit à des mesures massives au point qu'un jeune sur quatre qui travaille aujourd'hui, le fait dans le cadre d'un dispositif soutenu par la collectivité.

Malgré cet investissement, notre pays a un des plus mauvais taux de chômage des jeunes en Europe et le plus faible taux d'emploi après la Hongrie. Le développement du niveau d'étude n'est pas le principal facteur explicatif de ces mauvais résultats. La transition entre le premier emploi des jeunes et l'emploi durable s'est progressivement allongée. Elle est devenue de plus en plus marquée par la précarité des statuts d'emploi. Cette tendance est l'un des principaux freins à l'autonomie des jeunes. Elle vient contredire l'investissement public dans l'enseignement scolaire et supérieur en créant un risque de « déclassement » des diplômés. L'enrayer doit être une priorité.

Celle-ci concerne tous les jeunes qu'ils soient faiblement ou fortement diplômés. Deux chiffres sont à cet égard très remarquables : pour qu'une génération donnée de sortants du système scolaire rejoigne le taux de chômage moyen de l'économie, il faut environ

5 ans ; 3 ans après leur sortie, 11 % des diplômés de l'enseignement supérieur sont encore au chômage. Ces chiffres sont au cœur d'une spécificité du modèle d'insertion professionnel français, soulignée par l'OCDE : l'existence d'un grand nombre jeunes « débutants en mal d'insertion » souvent diplômés et qui mettent beaucoup de temps à se stabiliser dans l'emploi, même durant les périodes de croissance économique forte. Ces transitions sont très mal prises en compte par la collectivité publique.

Cette priorité implique donc d'améliorer l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins de l'économie. Elle implique aussi de combler le déficit en emplois de qualité pour les jeunes, notamment dans le secteur des services. Ouvriers non qualifiés du bâtiment et des travaux publics, caissiers et employés de libre service, employés de l'hôtellerie restauration, ... ces métiers comptent dans leurs effectifs plus d'un tiers de salariés de moins de 30 ans. Parfois saisonniers, aux conditions de travail difficiles et aux horaires décalés, ces métiers connaissent un *turnover* important. Il s'agit souvent d'emplois d'attente, que beaucoup de jeunes quittent pour des emplois plus qualifiés. Dans ces métiers, les enjeux d'amélioration de la qualité des emplois et de développement de l'offre ne peuvent être dissociés.

Une des difficultés de la situation française tient au fait que seulement moins d'un quart des étudiants qui travaillent le font dans le cadre de l'apprentissage. La situation la plus courante est le stage ou le petit boulot.

Le développement massif de l'alternance est un des éléments de réponse les plus importants. L'alternance réduit en effet fortement la durée de recherche d'emploi à l'issue de la formation. Elle doit se développer à tous les niveaux de qualification, y compris pour les jeunes dans l'enseignement supérieur.

8. Prendre en compte les besoins des jeunes au moment de la formation et dans leur recherche d'emploi

Les travaux de la commission ont conduit à distinguer quatre séries de difficultés ou de besoins mal couverts dont le traitement requiert de :

- mobiliser les jeunes sortis sans qualification du système scolaire vers une insertion sociale et professionnelle durable en leur procurant des moyens d'existence ;
- financer la recherche du premier emploi ;
- compléter les ressources de jeunes poursuivant des études et répondre aux situations de pauvreté en cours d'études ;
- permettre au jeune porteur d'un projet ambitieux de le financer.

C'est pourquoi il convient de partir de ces besoins pour redéfinir les mécanismes de soutien au revenu des jeunes.

Ce constat a conduit les membres de la commission à considérer que la situation générale des jeunes justifie de ne pas maintenir le statu quo, et que des mesures doivent être prises pour remédier aux principales défaillances du système actuel.

9. Fixer un objectif mobilisateur pour les collectivités publiques et une responsabilité pour les partenaires sociaux et la société civile : aucun jeune sans emploi et sans formation qualifiante

Les jeunes mènent une course de vitesse dans l'accès aux qualifications et à l'emploi. Le temps passé par un jeune en dehors de l'emploi, d'une formation ou d'un engagement civique est du temps perdu dans la construction de son projet professionnel. Cette « perte de temps » lui fait courir le risque d'une réduction de la valeur des qualifications qu'il a acquises et réduit ses opportunités d'emploi.

L'objectif est de ne plus laisser un jeune sans emploi, formation qualifiante ou engagement citoyen.

Les stratégies qui pourront être mises en œuvre seront assurément gagnantes sur le plan économique et social : elles accroissent le niveau moyen de qualification, elles permettent de réduire le taux de chômage des jeunes actifs, elles réduisent la dépense d'assurance chômage, elles accroissent les produits fiscaux et sociaux. Ces stratégies consistent à anticiper l'entrée dans la vie active en repensant les possibilités de cumul et d'aller-retour entre l'emploi et la formation initiale. Elles impliquent également de définir les outils d'accompagnement et de remobilisation des jeunes qui décrochent précocement. Elles doivent se construire au plus près du terrain. Elles impliquent pour cela une clarification des responsabilités.

Aucune collectivité publique n'est aujourd'hui investie de la responsabilité d'assurer qu'aucun jeune n'est sans emploi et sans formation. En pratique, cela signifie qu'aucune collectivité n'est responsable pour remobiliser un jeune, construire une formation qui lui permette de raccrocher un cursus scolaire, l'accompagner dans un parcours en alternance ou l'aider à trouver un premier emploi. L'État et le Conseil régional assument chacun une part de la responsabilité dans des conditions que tous les membres de la commission ont considéré comme insatisfaisantes.

Un tel objectif suppose également une mobilisation des entreprises et des partenaires sociaux, pour qu'on puisse, en France, proposer à tous les jeunes qui le souhaitent :

- une expérience en alternance à tous les niveaux de qualification, que la commission considère comme un moyen de faciliter l'insertion professionnelle mais aussi d'apporter des revenus pendant la période de formation ;
- l'accès à un stage sous réserve qu'il se situe dans un cursus de formation.

Cet objectif suppose enfin la mobilisation des collectivités publiques, notamment en lien avec les acteurs associatifs, pour que l'on puisse proposer à tous les jeunes qui le souhaitent une expérience d'engagement ou de construction de projets au service de la collectivité.

10. Assurer une plus grande équité entre les générations

Il est de l'essence même des systèmes de protection sociale (reposant sur une logique de solidarité) que les jeunes actifs contribuent à la protection sociale des retraités, que les assurés en bonne santé financent les soins des malades. Cette logique est construite sur

le pacte implicite selon lequel les générations qui seront demain plus âgées bénéficieront des mêmes droits que celles qui les ont précédées.

Depuis près de 20 ans, le ralentissement de la croissance économique, le creusement des déficits sociaux et de la dette publique rompent cet équilibre. Les jeunes générations peuvent aujourd'hui raisonnablement considérer que non seulement elles contribuent davantage à la protection sociale que celles qui les ont précédées, mais aussi qu'elles bénéficieront dans l'avenir d'un niveau de couverture des risques sociaux moins important.

La commission considère comme légitime que tout surcroît de dépenses soit subordonné à une augmentation de l'efficacité du système d'insertion sociale et professionnelle. Elle considère ainsi que la situation des jeunes pourrait justifier qu'un effort supplémentaire de la collectivité à leur bénéfice soit financé par un effort des autres catégories de la population.

Dans ce cadre la commission a considéré que tout système de ressources devait répondre à trois impératifs :

- ne pas produire une simple « redistribution », mais contribuer fortement à accroître le niveau de qualification et le niveau d'emploi ;
- s'inscrire dans une logique de droits et devoirs, de contrepartie, lorsqu'il ne s'agit pas d'un mécanisme de complément aux revenus du travail ; en contrepartie, moduler les exigences en tenant compte de la situation de chaque jeune ;
- réduire les inégalités et prendre en compte les jeunes issus de familles aux revenus « moyens ».

Atteindre ces objectifs suppose que plusieurs conditions soient réunies :

La **première condition** est de responsabiliser les différentes institutions qui ont un rôle à jouer dans la politique de la jeunesse. Celles-ci doivent être intéressées au succès de cette politique. Pour elles, s'occuper des jeunes ne doit pas être un coût que l'on cherche à éviter ou à reporter, par exemple :

- l'institution scolaire doit se mobiliser pour assurer le repérage, la prévention ou le traitement des situations de décrochage ; l'évaluation des pratiques d'établissements pourrait être source de financements différenciés ;
- les partenaires sociaux doivent à tous les niveaux (inter-professionnels, branches et entreprises), veiller à mettre les jeunes au cœur des négociations et des projets collectifs ;
- les associations (de jeunesse et d'éducation populaire, notamment) ont un rôle décisif à jouer en matière d'accompagnement de projets, d'éducation, d'accès à la culture et aux loisirs, d'engagement et de prise de responsabilité des jeunes ;
- les employeurs ont incontestablement une part de responsabilité à assumer face à un taux de chômage des jeunes plus élevé et à des conditions d'emplois plus précaires ;
- l'État et les Régions sont tenus de trouver un mode de fonctionnement plus coopératif, dès lors que leurs compétences respectives situent les jeunes à l'intersection de leurs politiques (emploi, formation, alternance, orientation) ;
- les départements ne doivent pas supporter, par un taux d'entrée élevé dans le rSa à l'âge de 25 ans, les difficultés d'insertion des jeunes jusqu'à cet âge ;

- les communes sont souvent en première ligne sur la question des jeunes, avec parfois peu de leviers pour agir ;
- les différents réseaux en charge de la jeunesse ne peuvent limiter leur action à une information sur les dispositifs ou à la prise en charge des jeunes qui ont recours à leurs services, au détriment des jeunes « qui ne semblent rien demander » ; ils doivent être directement connectés aux systèmes de formation et d'emploi.

L'une des pistes est de permettre la contractualisation des acteurs publics autour d'objectifs pour améliorer la situation des jeunes (diminution du nombre de décrocheurs, réduction de la durée de recherche d'emploi après la formation, réduction de la pauvreté, etc.) et de les impliquer financièrement dans la réalisation de ces objectifs.

La **deuxième condition** est de développer des mécanismes incitatifs à l'égard des jeunes. Deux exemples peuvent être donnés. La stratégie britannique de soutien aux revenus des jeunes de 16 ans se maintenant dans le système scolaire a permis une augmentation de la durée de scolarité. La politique danoise depuis 1996 a conduit à ramener le taux de chômage des jeunes en dessous du taux de chômage de la population générale. La réforme envisagée doit être cohérente, l'augmentation des ressources ayant une vertu incitative au service d'un objectif d'amélioration de la situation des jeunes, les nouveaux droits s'accompagnant de devoirs renforcés.

La **troisième condition** est d'avoir une politique cohérente sur la durée. Dès lors qu'elle ne repose pas sur des dispositifs spécifiques, c'est une politique cohérente dans son discours, dans ses instruments juridiques, dans son partage entre les acteurs et dans sa programmation financière qui doit être conduite sur plusieurs années. Ce sont donc des objectifs de moyen terme qui devront être fixés et suivis : ne pas laisser un jeune sans emploi, sans formation ou sans projet accompagné ; réduire le nombre de jeunes sortant sans diplôme ou qualification et donc de « décrocheurs » ; éliminer l'écart de taux de chômage entre les jeunes et le reste de la population ; réduire le taux de pauvreté des jeunes...

La commission cherche à définir les éléments d'une telle stratégie en proposant un agenda de réformes 2010-2015 pour une nouvelle politique de la jeunesse.

Pour construire ce nouvel agenda, le processus suivant pourrait être adopté :

1. Des évolutions immédiates devraient être annoncées, à l'issue de la concertation sur le Livre Vert, pour signifier clairement un changement de cap. Il convient que l'État prenne sa part de responsabilité à cet égard, au même titre que les collectivités locales et les partenaires sociaux.
2. Le Parlement n'a pas débattu une seule fois de la politique de la jeunesse depuis 15 ans. Le Parlement devrait se prononcer sur la politique de la jeunesse, ses objectifs, ses moyens, les réformes engagées au moins tous les cinq ans, autour d'une loi d'orientation et de programmation. Le Parlement pourrait également débattre chaque année de la politique de la jeunesse définie par ces lois de programmation et d'orientation.
3. Des expérimentations rigoureusement évaluées devront être lancées rapidement. Il est essentiel que la démarche expérimentale initiée au début des travaux de la commission par la publication d'une série de dix appels à projets, devienne une méthode permanente de renouvellement des politiques de la jeunesse. Elle permettra d'inscrire dans la durée les évolutions nécessaires et de déterminer ce qui

est le plus efficace pour atteindre les objectifs fixés. Cela implique de préparer des expérimentations en ayant immédiatement à l'esprit le calendrier et les conditions d'une évaluation et d'une généralisation des modèles testés localement.

Il convient par ailleurs d'assurer la dimension interministérielle de la politique de la jeunesse : le comité interministériel de la jeunesse ne s'est pas réuni pendant 18 ans ! Il a été réactivé en janvier 2009, la réunion précédente ayant eu lieu en 1990. Le comité interministériel de la jeunesse devrait se réunir au moins une fois par an, plutôt que moins d'une fois tous les dix ans.

Ce Livre Vert est le produit de 16 semaines de réflexion et d'échanges au sein de la commission, en groupe de travail comme en plénière. À partir d'un diagnostic commun, la commission a adopté des orientations, des propositions et, dans certains cas, proposé des alternatives et des scénarii.

Tous ces éléments sont désormais soumis à concertation. Le diagnostic est-il juste ? Les axes d'action sont-ils pertinents ? Lesquels sont prioritaires ? Les propositions font-elles consensus ?

En ce qui concerne les ressources, la commission considère qu'il est nécessaire d'y consacrer des moyens supplémentaires. Elle propose des principes de financement et des scénarii. La concertation devra permettre de définir si le constat de besoin est partagé, si les principes de financement sont acceptés, et de hiérarchiser les axes d'action possibles.

Sur ces bases et à l'issue de la concertation, nous pourrions construire une politique publique pour la jeunesse, c'est-à-dire une politique qui :

- reflète une approche intégrée et cohérente, qui soit interdisciplinaire, interministérielle et s'inscrive dans tous les territoires ;
- soit le fruit d'un consensus national entre différents acteurs, basés sur une consultation large, incluant particulièrement la jeunesse ;
- soit conçue comme un instrument stratégique à long terme et non sur la base de mesures à court terme.

Un agenda de réformes 2010-2015

1. SOUTENIR L'AUTONOMIE À TRAVERS L'INFORMATION ET LE LIBRE CHOIX DANS L'ORIENTATION

La commission considère indispensable de repenser la place et le temps de l'orientation dans le parcours des élèves de manière à leur permettre d'aboutir et de construire un projet d'orientation en bénéficiant tout au long de ce parcours d'une connaissance concrète des métiers, d'une information claire sur les débouchés des formations et d'un accompagnement organisé pour les aider à donner un sens aux informations qui leur sont apportées, susciter l'envie, éveiller leurs appétences.

Chaque jeune doit pouvoir accéder à une information claire et objective sur l'offre et les filières de formation, leurs pré-requis et les perspectives de réussite et d'insertion qui y sont associées.

Chaque jeune doit pouvoir bénéficier d'un service d'orientation accessible à tous, fonctionnant en réseau, visible et garantissant un niveau de qualité reconnu et régulièrement évalué.

PROPOSITION 1 : FAIRE DE « L'ÉDUCATION AU CHOIX » UNE MISSION PRIORITAIRE DE L'ÉCOLE

En dépit d'avancées dans le cadre de l'expérimentation (et bientôt de la généralisation) du parcours de découverte des métiers et des formations, l'orientation et notamment l'éducation au choix, c'est-à-dire le développement de la capacité à faire ses propres choix, souffre d'une visibilité insuffisante ne permettant pas d'en faire un enjeu central et prioritaire. Pour y remédier, les mesures suivantes sont proposées :

1. Faire de l'orientation un projet porté par l'établissement

Il s'agirait d'inscrire la thématique de l'orientation comme une obligation du projet d'établissement, déclinée en deux volets : « éducation au choix » et « relations avec le monde professionnel et les acteurs locaux de l'orientation ». Cette exigence serait accompagnée de l'obligation pour chaque établissement de se fixer des objectifs, de déterminer sa stratégie, d'en suivre l'application dans le temps et d'en rendre compte à l'échelon du pilotage académique et régional.

2. Réserver du temps à l'orientation dans l'emploi du temps des élèves

Afin que l'éducation au choix puisse mobiliser pleinement les acteurs, il est proposé de réserver un temps dédié dans l'emploi du temps scolaire aux actions d'éducation au choix, à l'information et à la découverte des métiers et voies de formation.

Ce temps devrait trouver sa place au collège comme au lycée. Il permettrait à chaque élève de bénéficier d'un moment entièrement dévolu à la connaissance et à l'estime de soi, à des activités d'éveil de sa curiosité, d'appréhension et de développement de ses envies, à l'apprentissage de méthodes de travail autonome, en lien avec le CDI (savoir s'informer, chercher de l'information) à la découverte de métiers, à l'accompagnement et à la construction d'un projet (travail avec un référent, entretiens avec les professeurs, avec des anciens élèves, tests de connaissance, visites de salons, ...).

L'information donnée dans ce cadre devrait aller au-delà des perspectives directement professionnelles en passant par une information générale (activités associatives, culturelles, mobilité, ...), la participation à des activités individuelles ou collectives participant ainsi à la construction de l'estime de soi, indispensable à la préparation de projets professionnels.

Au-delà du travail avec les jeunes eux-mêmes, ce temps consacré à l'orientation offrirait la possibilité d'informer leurs parents, demandeurs d'une implication accrue dans l'orientation.

En complément à cette évolution, une adaptation des calendriers d'affectation (en 3^{ème}, 1^{ère} et terminale) mériterait d'être expérimentée consistant à privilégier l'expression de vœux assez tôt dans l'année de manière à donner du temps pour les démarches permettant aux jeunes de vérifier leur choix.

3. Créer un dispositif d'accompagnement personnalisé mobilisant les équipes éducatives et les professionnels de l'orientation

L'accès de plus en plus diversifié et large à l'information se traduit par une demande plus forte d'accompagnement individuel qui consiste non seulement en la diffusion d'informations, mais aussi en une écoute et une aide individualisée à la formulation d'un projet. Ouvert à tous, cet accompagnement devra être adapté aux besoins en étant renforcé pour les publics les plus en difficulté.

Afin de sécuriser cet accompagnement, chaque élève devrait se voir désigner un référent qui pourrait être le professeur principal ou d'autres enseignants volontaires formés à cette mission, ou encore le conseiller d'orientation psychologue (C.O.P.). **Ce dispositif pourrait être expérimenté rapidement afin d'en évaluer les effets** en incluant la possibilité que le service de tout professeur référent puisse comporter un temps d'éducation au choix (entretien, aide, rencontre avec des professionnels, préparation et suivi des stages ou modules de découverte des métiers) qui ne soit donc pas un temps de cours magistral.

La réussite de ce dispositif suppose de faire **de l'orientation un projet porté par l'ensemble des équipes éducatives**. Cela nécessite d'impliquer davantage les enseignants dans les questions d'orientation et notamment les professeurs principaux pour qu'ils soient les acteurs de l'accompagnement personnalisé des élèves dans la connaissance de leur environnement économique et social, du monde professionnel, des filières de formation, avec le soutien des conseillers d'orientation psychologues.

De façon consensuelle, la commission a conclu à la nécessité de faire évoluer les conditions de recrutement et de formation des conseillers d'orientation psychologues, ce qui implique de redéfinir leurs pratiques, leurs modes et priorités d'intervention. Un système d'orientation performant ne peut se développer sans l'existence de lieux de référence pour les jeunes et d'un conseil polyvalent. Un enjeu essentiel du service public de l'orientation est d'articuler ce conseil polyvalent de premier niveau avec un conseil plus spécialisé (cf. proposition 8).

Une telle évolution ne doit pas être dissociée d'un effort accru pour intégrer la culture de l'orientation dans la formation initiale et continue des enseignants. Il est notamment proposé d'inscrire l'éducation au choix comme thème obligatoire dans la formation initiale des enseignants et de rendre obligatoire la participation à un stage en entreprise au cours de la formation initiale de tout enseignant.

Des modules de formation continue sur les processus d'orientation, ouverts à tous les enseignants, devraient être mis en place. La formation deviendrait obligatoire pour les professeurs principaux afin de mieux conduire les entretiens personnalisés d'orientation, généralisés à la rentrée 2009, et d'être accompagnateurs des jeunes dans leur parcours d'orientation.

PROPOSITION 2 : MODIFIER LES PRATIQUES PROFESSIONNELLES DE L'ORIENTATION, POUR LES INSCRIRE DANS L'ENVIRONNEMENT FAMILIAL ET EXTRASCOLAIRE DES JEUNES

1. Encourager des formes diversifiées d'échanges avec le monde professionnel

Pour répondre à la demande des jeunes d'avoir une expérience concrète des métiers, du collège à l'université, l'ouverture du système éducatif sur le monde professionnel devrait être à la fois amplifiée et diversifiée dans ses modalités.

Il s'agirait, en laissant une grande marge d'autonomie aux établissements, de développer des dispositifs faisant appel aux parents d'élèves, aux anciens élèves devenus étudiants ou salariés, aux salariés et aux chefs d'entreprises. Au lycée et à l'université, la création de réseaux d'anciens élèves / étudiants devra être valorisée ou expérimentée dans la perspective de faciliter cette découverte professionnelle.

Ainsi, tout au long de leur parcours et quelle que soit la filière de formation, les jeunes devraient être mis en capacité d'avoir une ouverture sur le monde professionnel, afin de développer leur curiosité, de lutter contre les préjugés, et l'autocensure à l'égard des filières et métiers d'excellence, et enfin d'éviter des orientations sans inspiration.

Les dispositifs de parrainage par des professionnels et des pairs doivent être encouragés tout au long du parcours, du collège à l'université.

La réussite de cette démarche suppose de mobiliser les acteurs économiques, entreprises, administrations et associations sur la question de l'accueil des jeunes et de leur information sur les métiers. L'entreprise doit désormais devenir davantage ouverte à l'égard des jeunes et s'investir dans l'orientation.

À cet effet, il est proposé de mobiliser les branches professionnelles pour définir un plan d'action en matière d'accueil de stagiaires et/ou de participation à des initiatives alternatives de présentation des métiers dans les établissements d'enseignement, du secondaire ou de l'enseignement supérieur. Pour les fonctions publiques, cette mobilisation serait déclinée auprès de chaque service ou collectivité.

2. Impliquer les parents

L'orientation ne peut être l'affaire uniquement des jeunes, des enseignants et des conseillers d'orientation. C'est aussi pleinement l'affaire des parents que l'institution scolaire doit associer pour qu'ils soient des partenaires de l'accompagnement des jeunes. Il importe aujourd'hui d'utiliser au mieux ce vivier pour apporter des témoignages concrets et organiser des visites d'entreprises et des stages.

Il convient dans ce cadre d'expérimenter dès la rentrée 2009 des formules innovantes impliquant les parents et allant au-devant de ceux qui ne demandent rien. Pourraient notamment être expérimentées, dans le cadre d'un temps banalisé pour l'orientation au sein du collège, des formules où chaque parent d'élève serait sollicité pour consacrer une demi-journée par an de découverte de l'entreprise ou de l'administration pour trois enfants.

Le panel d'enfants serait composé de manière à diversifier les profils, à valoriser des découvertes permettant de découvrir d'autres horizons professionnels que ceux des parents de chaque élève. L'employeur serait tenu de laisser le temps nécessaire à ses salariés pour réaliser cette découverte.

À l'issue de chaque demi-journée de découverte des métiers, les jeunes devraient restituer en classe leurs expériences et un bilan associant parents, élèves et équipes éducatives serait réalisé en fin d'année.

PROPOSITION 3 : RECONNAÎTRE UN DROIT DE TOUS LES ÉLÈVES, APPRENTIS ET ÉTUDIANTS, À UNE INFORMATION IMPARTIALE ET HOMOGÈNE SUR LES DÉBOUCHÉS

L'orientation ne peut plus se limiter à une présentation théorique des filières ou des métiers sans connaissance des débouchés. Elle doit également être davantage individualisée, adaptée aux usages de communication des jeunes.

Dans un contexte de développement accéléré de nouveaux modes de communication et de profusion de l'information, publique ou privée, sur les formations, les métiers, la qualité de l'information dispensée aux jeunes et à leurs familles constitue une priorité. L'orientation ne peut en effet se construire sans un accès à une information à la fois exhaustive, fiable, lisible et accessible à tous.

Dans ce cadre, il convient d'accélérer et de généraliser le principe de la production et de la publication des informations sur les débouchés des filières et des établissements de formation et de garantir la qualité et la visibilité de cette information, au niveau de l'établissement et aux niveaux régional et national.

Il est proposé de généraliser le principe des enquêtes sur l'insertion des formés/diplômés à tous les établissements d'enseignement et de formation, quel que soit leur statut et quelle que soit la formation. Au-delà de l'inscription d'une telle obligation dans les textes, sa mise en œuvre devrait pouvoir être accompagnée d'un dispositif de sanction, défini au niveau national mais mis en œuvre par l'instance régionale de pilotage, à l'égard des établissements qui n'assureraient pas la publicité de leurs résultats d'insertion professionnelle. Une mission d'inspection interministérielle serait diligentée pour définir les critères communs, la temporalité et les conditions de mise en œuvre et de publicité de ces enquêtes.

D'ores et déjà, les mesures suivantes pourraient être mise en œuvre :

- intégrer dans les contrats quadriennaux avec les universités l'obligation pour celles-ci de publier, dès 2010, toutes les données sur l'insertion des étudiants par diplôme (incluant des informations sur les emplois occupés, les secteurs d'activités et rémunérations) et de les rendre accessibles aux étudiants et lycéens dans le

- cadre de l'orientation active. Les débouchés des BTS devront faire l'objet d'enquêtes dans les mêmes conditions que les autres diplômes d'enseignement supérieur ;
- améliorer la couverture des enquêtes IVA (insertion dans la vie active) et IPA (insertion pour les apprentis) sept mois après la sortie de formation initiale professionnelle, et fixer un calendrier régulier de publication annoncé et vérifié. Les lycées doivent s'appuyer sur ces enquêtes pour en faire un véritable outil de pilotage de leur offre de formation.

Cet effort doit être complété par la mise en cohérence de la production des acteurs publics et privés impliqués dans l'observation et l'information : observatoires prospectifs des métiers et des qualifications mis en place par les branches professionnelles, dispositifs et institutions nationaux et régionaux d'information, d'observation et de prospective.

Par ailleurs, il est proposé que l'offre d'information soit rendue plus accessible à tous, en associant un panel d'utilisateurs (jeunes et familles, représentants du monde professionnel) au processus de production de l'information, et plus exhaustive, en permettant à tout jeune de connaître les places disponibles dans les différentes filières de formation, dans l'apprentissage tout au long de l'année, de manière à rendre visibles les opportunités de formation.

2. DÉDRAMATISER L'ORIENTATION SCOLAIRE ET PROFESSIONNELLE

L'orientation est d'autant plus dramatisée que les transitions d'une étape à l'autre dans le parcours scolaire sont insuffisamment préparées et largement irréversibles. Par ailleurs, les jeunes éprouvent des difficultés à se projeter au-delà de quelques mois et ont tendance à repousser les choix, voire à les effectuer au dernier moment sur la base de représentations parfois éloignées de la réalité. Face à cette réalité, il est important de construire l'orientation comme un processus positif préparant mieux les étapes successives, valorisant les compétences et les atouts des jeunes en reconnaissant un droit à l'erreur et aux possibilités de réorientation.

La décision d'orientation en fin de troisième, en première ou en terminale ne doit plus être subie par les jeunes, mais s'opérer sur la base des choix qu'ils préparent ; elle ne doit plus être le seul moment de l'orientation des jeunes.

Chaque jeune qui se rend compte qu'il est mal orienté dans le secondaire ou à l'université doit pouvoir être accompagné et connaître les dispositifs de passerelles, de réorientations et de certifications partielles lui permettant de s'engager dans un nouveau parcours.

Un jeune qui sort de lycée professionnel ou de lycée technologique doit se voir garantir des chances raisonnables d'accès à une STS ou à un IUT et pouvoir compter sur une organisation des enseignements qui accompagne sa réussite.

PROPOSITION 4 : MIEUX PRÉPARER LES TRANSITIONS

La gestion des transitions doit être prise en compte à toutes les phases sensibles de passage de cycle par des mécanismes d'accompagnement.

Il convient ainsi de mieux préparer le passage du collège au lycée, notamment au lycée professionnel, en développant, dans le cadre du parcours de découverte des métiers et des formations, les dispositifs de type de « cours ouvert » au lycée ou au CFA pour accueillir des collégiens.

De même, l'accès aux dispositifs d'alternance doit être davantage sécurisé, par le développement des dispositifs de préapprentissage et l'encouragement aux dispositifs d'accueil en CFA et au sein de l'entreprise. À cet effet, doit être promue l'organisation de période d'approfondissement du choix d'orientation en début de contrat dans les CFA, ou d'entretien préalable à l'enregistrement du contrat pour les jeunes encore indécis quant au métier envisagé par eux.

Enfin, la transition vers l'enseignement supérieur doit être repensée pour être davantage préparée et accompagnée, en s'appuyant sur les propositions du délégué interministériel à l'orientation relatives à la création d'un cycle d'orientation couvrant à la fois le cycle terminal du lycée et la première année dans l'enseignement supérieur.

Dans ce cadre, la démarche de dialogue avec les acteurs de l'enseignement supérieur (enseignants mais aussi étudiants) et de demande de conseil auprès de l'université et des autres établissements d'enseignement supérieur devra être renforcée. Elle doit se situer

en amont de la procédure de pré-inscription, rendue obligatoire pour tous les lycéens candidats à une formation universitaire à partir de l'année scolaire 2008-2009.

De même, la lisibilité de l'offre de formation supérieure devra être accrue et les pratiques d'accompagnement et de « cours d'essai » dans l'enseignement supérieur devront être développées.

PROPOSITION 5 : REVALORISER LES FILIÈRES TECHNOLOGIQUES ET PROFESSIONNELLES EN TRAVAILLANT SUR LES PERSPECTIVES QU'ELLES OFFRENT

À la rentrée 2008, le pourcentage de bacheliers technologiques entrant en première année d'IUT ne s'élève qu'à 30,5 % tandis qu'en 2007, la part de bacheliers professionnels en STS n'était que de 16 %. La part des bacheliers technologiques et professionnels dans les filières sélectives courtes est ainsi trop faible, ce qui conduit ceux qui souhaitent s'inscrire dans la poursuite d'études à se diriger vers l'université, pour laquelle ils sont peu préparés.

Il convient de développer l'accès des bacheliers professionnels et technologiques aux filières courtes de l'enseignement supérieur pour ouvrir à tous l'accès à un diplôme de l'enseignement supérieur et diminuer les orientations par défaut vers la licence générale.

Les mesures incitatives engagées pour inverser la tendance n'ayant pas produit d'effet significatif, la commission propose de rechercher des voies plus contraignantes. Elle avance un objectif national de 50 % des effectifs des IUT composés de bacheliers technologiques et professionnels à atteindre en 2012 est proposé. Cet objectif devrait être modulé au niveau local pour tenir compte de la spécificité des départements d'IUT et de la réalité du vivier mobilisable. Il devrait conduire les établissements à réserver une partie de leurs places aux jeunes issus des filières technologiques et professionnelles en organisant, le cas échéant, des programmes de remise à niveau.

Si cette mesure s'avérait insuffisante dans un délai de deux ans, une approche encore plus contraignante devrait être mise en œuvre, en imposant aux établissements des quotas de recrutements de jeunes issus de ces filières.

Des mesures similaires sont à envisager dans les filières STS pour l'accueil des bacheliers professionnels disposant des aptitudes requises et souhaitant poursuivre leurs études après le baccalauréat.

PROPOSITION 6 : GARANTIR LES RÉORIENTATIONS EN COURS D'ANNÉE DANS LES MOMENTS CLÉS DE L'ORIENTATION

Les passerelles et les possibilités de réorientation existent mais elles sont mal connues parce que le plus souvent confidentielles. À l'opposé, il convient de reconnaître un droit à l'erreur et ainsi garantir la possibilité pour tout élève d'être informé et d'accéder à des passerelles et à des dispositifs de réorientation en cours d'études permettant d'éviter l'enfermement dans l'échec et la perte de temps.

La commission considère que ce principe doit devenir un principe majeur de l'organisation des formations du collège à l'université et se concrétiser par un droit pour les élèves. Il constitue en effet un levier essentiel pour combattre le sentiment d'échec, d'abandon et finalement de rejet du système scolaire pouvant conduire au décrochage scolaire.

Il doit être décliné par des engagements concrets, et l'expérimentation de nouveaux dispositifs :

- développer, dans le cadre de la réforme du lycée général et technologique, les dispositifs de passerelles entre filières générales, technologiques et professionnelles et les possibilités de réorientations permettant aux jeunes d'individualiser leurs parcours, en assurant la publicité à l'échelle du secteur ou du district scolaire de ces dispositifs à l'égard des jeunes et de leurs parents. Dans ce cadre, la réorientation devra particulièrement concerner les élèves inscrits dans la filière professionnelle mais avec le souci de les organiser entre chaque filière pour garantir l'égalité des filières. Des mécanismes de soutien à la mobilité pour la réinscription dans une filière souhaitée mais éloignée du domicile pourront être expérimentés ;
- développer à une large échelle l'organisation de rentrées décalées en seconde pour permettre aux jeunes qui ont changé d'avis sur leur orientation de se réorienter au plus vite. La possibilité de réorientation pourrait être soumise à un conseil de classe avant le mois de décembre. Une seconde rentrée interviendrait ainsi en janvier, le cas échéant avec des dispositifs personnalisés de remise à niveau, pour accompagner les jeunes qui changent d'avis ;
- expérimenter, évaluer et généraliser sous deux ans les entrées permanentes dans les centres de formation d'apprentis, les instituts universitaires de technologie et les sections de technicien supérieurs :
 - pour accueillir des apprentis en situation de rupture de contrat au premier trimestre ou ayant bénéficié d'une séquence de confirmation de leur projet professionnel,
 - pour permettre des réorientations d'étudiants au cours de la 1^{ère} année de licence ;
- organiser la visibilité de l'ensemble des dispositifs de réorientation dans l'enseignement supérieur et assurer leur publicité dans le cadre régional/académique. Sur la base d'un recensement, assurer la diffusion des bonnes pratiques des établissements d'enseignement supérieur ;
- proposer un deuxième semestre de consolidation aux étudiants en difficulté au premier semestre afin de les aider à se réorienter ou à reprendre la licence dans de bonnes conditions. Au cours de ce semestre, les enseignements dispensés visent à renforcer les connaissances et compétences nécessaires à une réorientation réussie ;
- reconnaître tous les acquis, même partiels, de manière à sortir de l'alternative du « tout ou rien » et engager la démarche de modularisation des diplômes dans la perspective de la rentrée 2010 ;
- développer à l'intention des étudiants en situation de décrochage au cours de la première année de licence, quelle que soit leur filière d'origine, des formations courtes ciblées sur des métiers porteurs recherchés par les entreprises. Le recours à des dispositifs plus progressifs d'accès à la qualification et mieux adaptés au rythme et à la situation de chacun devrait être expérimenté.

PROPOSITION 7 : CRÉER UN LIVRET DES COMPÉTENCES, SUPPORT D'UNE ORIENTATION POSITIVE

Pour positiver l'orientation, il est essentiel que les compétences des jeunes puissent être valorisées au cours des cursus scolaires, même si elles ne correspondent pas aux apprentissages. Par exemple, un jeune qui maîtrise une langue étrangère, transmise dans un cadre familial, doit en faire un atout dans le cadre de son orientation, même si cette langue ne lui est pas enseignée à l'école.

Chaque jeune devrait ainsi être doté d'un « livret de compétences » obligatoire, permettant de valoriser ses compétences, ses potentialités, ses capacités, d'enregistrer ses acquis et ses découvertes professionnelles. Ce passeport devrait également comprendre un volet orientation qui regrouperait les souhaits de l'élève, les étapes de sa réflexion et tous ses contacts avec le monde professionnel (stages, rencontres, entretiens, ...)

Ce document doit être l'outil de valorisation du parcours du jeune et ne servirait pas à son évaluation scolaire. Néanmoins, ce passeport serait systématique. Il aurait vocation à relever les points forts de chaque élève, et à faire en sorte qu'aucun jeune ne soit considéré comme « bon à rien ».

Le document doit être techniquement construit pour amener le jeune à se poser des questions qu'il ne se serait pas posées en son absence. Il doit être un outil dans la main du jeune. Il pourrait à cet égard s'inspirer de certaines expériences conduites par les mouvements d'éducation populaire, notamment les Jeunesses Ouvrières Chrétiennes, à Amiens et à Talanges. En particulier, il convient que le livret soit renseigné par le jeune lui-même, bénéficiant à périodicité régulière du regard d'une personne extérieure.

Les jeunes devraient être associés à la construction de cet outil.

Ce document pourrait être notamment un support dans le cadre d'heures réservées à l'orientation dans les classes de quatrième et troisième, construites pour aboutir à la formalisation d'une décision positive de choix d'orientation en fin de troisième. Cette évolution permettrait de rompre avec la pratique du conseil de classe d'orientation exclusivement dictée par une préoccupation sélective sur la base des seules notes scolaires.

Il est proposé que ce document puisse suivre le jeune tout au long de sa scolarité. Par la suite, il pourrait peut-être venir compléter le contenu du passeport-formation prévu par les partenaires sociaux dans l'Accord National Interprofessionnel (ANI) du 7 janvier 2009 et repris dans le projet de loi « Orientation et formation professionnelle tout au long de la vie ». Ce document serait ainsi également mobilisable en cas de sortie du système scolaire pour attester de compétences et de savoir-faire du jeune.

3. ORGANISER TOUS LES ÉTAGES D'UN SERVICE PUBLIC DE L'ORIENTATION TERRITORIALISÉ (SPOT) QUI NE SOIT PLUS UNE « SOUS-PARTIE » DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Créer un service public de l'orientation doit conduire non seulement à créer une organisation au service de l'orientation des élèves, mais aussi une organisation qui puisse orienter et influencer le fonctionnement de l'Éducation nationale, en partenariat avec elle, mais avec un regard différent de celui de l'institution.

La notion de service public doit s'entendre ici dans son sens fonctionnel. Ce service public de l'orientation n'est pas une nouvelle entité administrative, mais l'organisation d'un travail en commun des acteurs de l'orientation tout au long de la vie (État, régions, partenaires sociaux) autour d'un cahier des charges partagés. La collaboration territoriale n'exclut pas que ce service public dispose de prérogatives propres, notamment pour développer les fonctions d'information et de réorientation que le système de formation n'arrive pas à développer.

L'originalité des propositions que la commission formule, c'est donc d'avoir un service public de l'orientation qui concerne l'éducation scolaire, la formation professionnelle, l'orientation dans l'enseignement supérieur et l'accès à la vie active. C'est donc un service public de l'orientation qui n'est pas une « sous-partie » de l'Éducation nationale, mais qui a son autonomie par rapport à elle.

La réforme du système d'orientation des jeunes constitue un point d'appui pour répondre à trois enjeux structurants :

- **celui de l'orientation tout au long de la vie**, afin que dans leurs parcours, les jeunes puissent prendre le temps d'apprendre à construire des choix d'orientation mais aussi à les confronter à l'expérience concrète du monde professionnel, voire à les reconsidérer et ainsi apprendre à faire face aux transitions voulues ou subies qu'ils rencontreront au cours de la vie professionnelle ;
- **celui de l'élévation du niveau général de formation des jeunes** – amener 50 % d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur – et de l'insertion professionnelle durable des jeunes doit conduire à éviter les impasses dans lesquelles se trouvent les jeunes engagés dans des filières aux débouchés incertains. Cela permettrait de réduire significativement les sorties sans diplôme de la formation initiale et les échecs dans les études supérieures ;
- **celui de l'égalité des chances**, parce que la réussite scolaire, les choix d'orientation et l'accès à l'enseignement supérieur restent encore trop largement déterminés par l'origine sociale ou culturelle et par le genre.

PROPOSITION 8 : AU NIVEAU NATIONAL, PARTIR DE L'IDENTIFICATION DES SERVICES À FOURNIR POUR REPENSER L'ARCHITECTURE DES OPÉRATEURS DE L'ORIENTATION

La commission a examiné des scénarii d'évolution de l'organisation du service public de l'orientation en partant du cahier des charges que l'on souhaite donner à cet opérateur.

Quels besoins en services ?

L'accès garanti pour tous à une information gratuite, disponible et utile relève d'une démarche d'éducation populaire qui permet à chacun de bâtir un projet, de mieux connaître et maîtriser l'environnement extérieur, d'imaginer des parcours de développement personnel, ...

L'orientation ne doit pas être conçue seulement dans le périmètre scolaire comme une décision d'affectation, mais dans un contexte pluriel où la diversité des acteurs (pairs, famille, entreprises, médias, ...) laisse une place à l'autonomie des jeunes, au développement de leurs capacités individuelles et à la construction de leur parcours personnel. Il est donc nécessaire, concomitamment à l'orientation et la problématique de transition formation/emploi, de donner à tous les jeunes les conditions générales qui leur permettent de définir un projet professionnel (information à caractère général, information sur l'orientation, ...) dans une approche éducative.

La démarche consistant à créer le SPOT n'est pas dissociable d'une réflexion plus générale sur l'information jeunesse et les modalités selon lesquelles elle est aujourd'hui dispensée. Les supports de l'information à destination des jeunes doivent profondément se moderniser pour développer des outils interactifs et accessibles. C'est un enjeu pour la construction de plateformes d'information en ligne et en termes de structuration des réseaux locaux d'information.

S'adresser aux jeunes implique de s'adapter aux demandes spécifiques de ce public. Ainsi est-il nécessaire de :

- simplifier la possibilité de prise de rendez-vous individualisés pour un suivi personnalisé, y compris dans les structures ouvertes dans lesquelles il n'est pas nécessaire de prendre rendez-vous. Le travail sur l'orientation demandant de la maturation et la démarche étant parfois itérative, les jeunes ont besoin de savoir qu'ils peuvent très rapidement demander un éclaircissement ou une information complémentaire. Il faut parfois du temps, diverses explications et différents professionnels avant qu'un jeune (ou un adulte) ne s'approprie une information ;
- donner la possibilité, selon les attentes et les besoins des jeunes, d'avoir des rendez-vous individualisés à périodicité régulière ;
- adapter les horaires d'ouverture des structures et leurs implantations aux modes et lieux de vie des jeunes. Un point d'information jeunesse ou un CIO qui ferme ses portes à 16 heures aura le plus souvent beaucoup de moins de fréquentation que s'il ouvre entre 16 heures et 19 heures. Les acteurs du service public de l'orientation doivent pouvoir s'engager sur leur disponibilité aux horaires qui sont ceux des jeunes.

Un enjeu essentiel du service public de l'orientation est d'articuler le conseil de premier niveau et un conseil plus spécialisé. Les familles et les jeunes ont besoin le plus souvent d'un conseil individualisé relativement simple et standardisé. La demande est néanmoins forte de développer un conseil plus spécialisé, métiers par métiers, ou de répondre à des besoins de remobilisation... Cette articulation implique de combler le déficit de notre pays en personnel qualifié tant pour prodiguer un conseil de premier niveau qu'un conseil plus spécialisé.

Le service public de l'orientation doit trouver les moyens de lutter contre la fracture numérique s'il veut être efficace. Il doit aussi veiller à maintenir une diversité d'offre d'information pour aller au-devant de tous les jeunes, y compris ceux qui vivent dans des familles qui ne cherchent pas spontanément l'information.

Quelles missions ?

Six missions devraient relever d'un nouveau service public d'orientation territorialisé :

1^{ère} mission : garantir aux élèves une information fiable, neutre et gratuite sur les débouchés, filières par filières, établissements par établissements. Cela implique donc d'avoir une capacité de pression sur les établissements du supérieur et du secondaire, mais aussi sur les secteurs professionnels pour obtenir l'information nécessaire (possibilité de ne pas référencer un établissement qui ne fournit pas ses informations, moyens pour produire des données en faisant des enquêtes, ...)

2^{ème} mission : assurer la disponibilité de l'information sur les places disponibles dans les différentes formations et permettre aux jeunes de pouvoir saisir toutes les opportunités. Assurer, le cas échéant, l'inscription ou la pré-inscription des jeunes dans les filières de formation pour lesquelles ils optent (et à ce titre, gérer et développer l'outil d'admission post-bac pour l'enrichir notamment sur les formations en alternance) ;

3^{ème} mission : mettre en œuvre le volet orientation du livret de compétence ;

4^{ème} mission : organiser les possibilités de réorientation en seconde dans certaines filières (notamment professionnelles), avant la fin du mois de décembre, et de changer de filière en cours d'année, en cours de cursus. Le SPOT devrait ainsi avoir pour mission de mettre en place une carte nationale des passerelles et des équivalences ;

5^{ème} mission : organiser le repérage des jeunes qui quittent trop tôt le système scolaire et contribuer à la prévention du décrochage en répartissant les fonctions entre l'Éducation nationale, les missions locales, les CFA et les lycées agricoles, ...

6^{ème} mission : lutter contre la fracture numérique.

Quelle organisation ?

Un scénario minimal de réforme est celui d'un rapprochement des acteurs nationaux (Onisep, Centre INFFO, CIDJ), fondé sur un conventionnement durable garantissant la mise en synergie de l'offre de chacun des organismes. Cela impose à l'État de définir les conditions de ce partenariat en lien avec les autres acteurs, partenaires sociaux et collectivités.

Dans ce schéma, pourrait être mise en place, à partir de l'offre existante, une plate-forme nationale de référence sur l'orientation pour tous publics mobilisant tous les moyens ouverts par les technologies de l'information et reprenant les informations portées par l'ensemble des ministères intéressés. Ainsi serait assurée l'exigence de visibilité et de lisibilité au niveau national et l'inscription résolue de l'État dans la perspective d'une orientation tout au long de la vie, sans cloisonnement des publics.

Ce partenariat devrait intégrer le déploiement de nouveaux services d'aide à l'orientation par téléphone afin d'éviter tout cloisonnement, d'intégrer l'exigence de mise en cohérence de cette nouvelle offre de services avec ceux existant dans l'espace régional et l'articulation avec les services physiques d'accueil, d'information et d'orientation.

Un second scénario va au-delà de ce partenariat et consiste en la création d'une institution nationale de type agence, regroupant les acteurs de l'information et de l'orientation au niveau national, quel que soit le public concerné. Une telle institution devrait associer les acteurs et les financeurs actuels (État, régions, partenaires sociaux).

Ce cadre permettrait de dépasser les cloisonnements hérités des approches ministérielles et de donner une véritable impulsion à l'effort de visibilité des acteurs de l'orientation tout au long de la vie. L'agence serait rattachée au Premier ministre de manière à garantir l'approche interministérielle de l'orientation, actuellement dévolue à la seule délégation interministérielle à l'orientation.

Cette agence pourrait prioritairement se voir confier une mission d'évaluation et d'analyse des besoins de tous les publics, de proposition des normes de qualité, des objectifs généraux et quantifiés du système d'orientation, de mise en place d'outils multimédia d'information (Internet, téléphonie, télévision) et d'aide à l'orientation à l'égard de tous les publics. Elle assurerait également une mission d'analyse et d'évaluation des organisations régionales dans une perspective de mutualisation des bonnes pratiques et de publicité des résultats obtenus.

Un scénario plus intégré pourrait consister à lui confier la gestion des crédits de l'information orientation (crédits d'information orientation des réseaux missions locales, CIO et information jeunesse) de manière à les contractualiser avec les préfets et recteurs qui seraient les délégués territoriaux de l'agence, en privilégiant les objectifs sans préjuger des organisations adoptées dans les régions.

En effet l'échelon national, quelle que soit là aussi l'organisation retenue, est celui de la définition des missions du système d'orientation, de ses normes de qualité, de ses objectifs généraux et quantifiés dans le cadre d'une concertation avec les acteurs, et de l'évaluation d'ensemble de l'efficacité et de l'impact du système d'orientation. Il assure la communication des résultats.

PROPOSITION 9 : CRÉER UNE INSTANCE RÉGIONALE DE PILOTAGE DU SERVICE PUBLIC DE L'ORIENTATION TERRITORIALISÉ

Un consensus a été trouvé au sein de la commission pour considérer que l'échelon régional devait être celui du pilotage de l'organisation des services d'accueil, d'information et d'orientation et de la mise en place d'un réseau d'acteurs, afin de garantir la visibilité de services, leur lisibilité et leur accessibilité pour les usagers.

Au niveau régional, il est proposé de rechercher la voie de l'amélioration du pilotage de l'orientation au travers **d'une coordination plus efficace et une responsabilisation des acteurs plutôt que par la voie d'un pilotage confié à une entité unique**. Il est par ailleurs souhaité que cette coordination se matérialise dans les structures existantes plutôt que sur de nouvelles structures à créer.

Il est proposé d'identifier dans chaque région **une instance partenariale de pilotage du service public de l'orientation territorialisé**.

En pratique, le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) pourrait préfigurer cette instance, dans les régions dans lesquelles il fonctionne bien. Ce comité associe en effet l'État, la Région et les organisations socio-professionnelles. Il gagnerait à être complété par une représentation des jeunes eux-mêmes.

Il reviendrait à l'instance régionale de :

- définir et rendre publics, dans le cadre des priorités nationales, des objectifs, des indicateurs de réussite et d'affectation des moyens en fonction des résultats à l'égard des services, en intégrant le souci d'aller au devant des publics actuellement exclus de l'accès à l'orientation (ils sont tenus à l'écart des circuits traditionnels d'information) ;
- déterminer les conditions de développement des points d'accueil polyvalents, de type « cités des métiers », ouverts à tous et assurant l'intégration des différents réseaux et la mutualisation des outils et des pratiques professionnelles au travers du travail en équipes pluridisciplinaires (centres d'information et d'orientation, missions locales, réseaux information jeunesse, agences locales pour l'emploi, réseaux consulaires, ...) ;
- assurer l'animation du réseau d'information jeunesse ;
- définir les conditions de mise en réseau de services spécialisés assurant des services au plus près des usagers, notamment l'organisation de la contractualisation entre les établissements scolaires et les partenaires extérieurs (CIO, missions locales, réseaux information jeunesse, services d'orientation des universités), de manière à offrir une réponse cohérente et complémentaire à tous les jeunes ;
- garantir l'accès à des services d'orientation offrant un niveau de qualité attesté et régulièrement évalué. Cette garantie de qualité sera apportée par une évaluation et une labellisation des services d'accueil d'information et d'orientation, intégrant des labels existants (information jeunesse, cité des métiers ou autres). Si le label doit avoir un caractère national, sa délivrance devrait être assurée au niveau régional, dans le cadre de l'instance régionale de pilotage ;
- rendre compte publiquement des résultats obtenus et les communiquer pour agrégation au niveau national.

Pour garantir l'implication totale des trois acteurs, il est proposé d'assurer dans l'instance régionale de pilotage la participation, au même rang, **des autorités académiques, du préfet de région et du Président du Conseil régional**.

PROPOSITION 10 : GARANTIR UNE ORGANISATION LOCALE RENDUE LISIBLE ET VISIBLE POUR LES JEUNES

Si chacun s'accorde pour reconnaître que, dans le domaine de l'orientation, le très grand nombre d'intervenants au niveau local est un obstacle majeur à l'efficacité des interventions (réseau des CIO, réseau des missions locales et réseau de l'information jeunesse), aucun consensus n'a été trouvé au sein de la commission sur l'organisation à retenir.

Il est néanmoins essentiel de **préserver les dynamiques locales**, qui reposent souvent sur des opérateurs différents, tout en permettant aux acteurs de la gouvernance régionale du service public de l'orientation territorialisé, de piloter des réorganisations avec des objectifs de visibilité et de lisibilité pour le public. Il est notamment essentiel que la fusion des différents réseaux dans des organismes uniques puisse être décidée, si localement cela est jugé nécessaire, par les acteurs réunis au sein du service public de l'orientation régional, pour atteindre l'objectif de visibilité.

Le maire d'une petite ville rurale qui dispose d'un point d'information jeunesse et d'une mission locale et qui souhaite les rapprocher doit pouvoir le faire, en lien avec l'instance régionale de gouvernance du service public d'orientation.

Il est également proposé, pour garantir la mise en réseau, que le principe du partenariat et des rapprochements systématiques soit inscrit dans le cadre d'actions stratégiques de chaque réseau spécialisé.

4. NE LAISSER AUCUN JEUNE À L'ABANDON

Il serait caricatural de considérer les jeunes sortant sans qualification comme une catégorie à part, appelant un traitement spécifique et uniforme. Certes, le fait de ne pas avoir de qualification double le risque d'être au chômage un an après l'arrêt des études. Mais les parcours des sortants sont très divers.

L'essentiel des sorties sans qualification se produisent dans un petit nombre de périodes critiques :

- la sortie du collège en fin de troisième correspond pour certains élèves (qui ont le plus souvent connu un parcours scolaire marqué par l'échec) à la fin de la scolarité obligatoire ;
- au lycée, les périodes de rupture sont plus étalées, mais se situent plutôt dans la première partie de l'année scolaire, le plus souvent dans les filières professionnelles ;
- en apprentissage, les ruptures de contrat peuvent intervenir à tout moment, mais les deux premiers mois qui suivent l'entrée en apprentissage constituent indiscutablement un moment critique pour les décrocheurs potentiels.

Ces cas n'expliquent toutefois qu'une partie seulement des sorties. Tous les facteurs familiaux et environnementaux des jeunes sont à prendre en compte pour expliquer et prévenir les ruptures. L'enjeu est ici de faire du sur-mesure.

C'est pourquoi un jeune qui quitte le système scolaire sans diplôme doit se voir proposer dans les trois mois un entretien d'orientation lui permettant de reprendre une formation, de bénéficier d'un accompagnement ou d'accéder à l'emploi.

Les réponses apportées aux jeunes ne doivent plus être élaborées en se fondant sur des limites administratives aux prises en charges mais autour de la réponse au besoin du jeune sans considération de son statut.

Il est essentiel de définir une stratégie régionale pour construire une offre de formation adaptée pour permettre le retour en formation des jeunes sortant sans qualification

Les établissements d'enseignement, les centres de formation en alternance, les missions locales doivent être responsables, y compris sur le plan financier, de la qualité des réponses qu'ils apportent aux jeunes sans qualifications.

Face au « gâchis » que représentent les abandons d'études des jeunes en cours de formation initiale, la commission considère qu'une action responsabilisante pour les acteurs de l'éducation, de la formation et de l'insertion doit être engagée de manière à garantir une seconde chance d'accès à la qualification.

PROPOSITION 11 : SUPPRIMER LE « DÉLAI DE CARENCE »

La prise en charge des jeunes qui ont quitté trop tôt le système scolaire est aujourd'hui pleine de trous et de ruptures. Sur un territoire, tous les jeunes qui en ont besoin ne sont pas accompagnés, ni même connus des institutions qui pourraient les soutenir, les guider, les inciter à se former ou à rentrer dans l'emploi.

Il peut se passer plusieurs années entre la sortie du système scolaire et le suivi par une mission locale. Il y a des raisons d'organisation à l'origine de cette situation. Cette continuité n'a jamais été pensée. Il y a même des effets pervers, comme cette « année de carence » pendant laquelle une mission locale ne peut pas prendre en charge un jeune qui, théoriquement, relève de l'Éducation nationale une année de plus.

Le principe d'une responsabilité de l'État à l'égard des jeunes n'ayant pas atteint de niveau reconnu à l'issue de la scolarité obligatoire a été posé dans la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation. Le rapport annexé à cette loi a évoqué un délai d'un an pendant laquelle cette responsabilité s'exerce. En creux, il a pu être interprété comme un **« délai de carence » pour l'intervention d'autres acteurs que l'Éducation nationale, qui intervient par le biais de la Mission Générale d'Insertion.**

Cette interprétation, infondée, brouille les responsabilités. La responsabilité de l'Éducation nationale à l'égard des jeunes qui ont quitté le système scolaire n'est pas exclusive de celle des autres acteurs de l'accompagnement des jeunes, notamment les missions locales. Plus l'intervention coordonnée de tous les acteurs sera précoce, plus elle sera efficace.

C'est pourquoi il convient de supprimer la référence à un délai d'un an pour définir la responsabilité de l'Éducation nationale pour s'en tenir à la responsabilité d'amener tous les jeunes jusqu'à un niveau de formation minimale, en l'occurrence le baccalauréat.

PROPOSITION 12 : DÉFINIR UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT DE LA COLLECTIVITÉ PUBLIQUE

La commission propose de définir une obligation de résultat de la collectivité publique de prendre en charge les jeunes qui quittent le système scolaire sans le bac pour leur proposer en priorité un retour en formation ou à défaut, une première activité professionnelle ou sociale.

Pour ne pas laisser les jeunes décrocheurs s'installer dans une situation de vacuité dont on sait qu'elle ne fait que renforcer ultérieurement les difficultés d'insertion sociale et professionnelle, les orientations proposées consistent à mettre sous tension le système pour faire diminuer le nombre de jeunes sortant sans diplôme et permettre l'accès à une seconde chance de qualification :

- assurer le repérage des jeunes décrocheurs le plus en amont possible, en s'appuyant sur les informations dont disposent les différents réseaux susceptibles d'entrer en contact avec les jeunes concernés ;
- coordonner systématiquement les réponses pour la mise en place sans délai de solutions adaptées tirant partie de la diversité des moyens des acteurs de l'éducation et de l'insertion.

Dans le cadre de cette coordination renforcée, il est proposé d'aller plus loin. Cela pourrait prendre la forme d'un **entretien obligatoire d'orientation organisé sans délai et au plus tard dans les trois mois qui suivent toute sortie sans diplôme de la formation initiale** afin d'orienter le jeune vers une solution adaptée quel que soit son financeur. Cet entretien serait l'occasion de dresser un bilan des compétences scolaires et non scolaires des jeunes et définirait un projet pour préparer l'entrée du jeune dans la vie active.

Sur la base de cet entretien, la collectivité publique aurait une obligation de prise en charge, conçue comme une obligation de résultat, devant aboutir en priorité au retour en formation du jeune, ou à défaut à l'exercice d'une activité professionnelle.

Cette obligation doit être assortie de moyens, dans des conditions qui doivent être organisées localement et en partenariat avec les collectivités locales. Ces moyens devraient être déployés dans quatre directions, notamment :

- Intensifier l'accompagnement

Mettre en œuvre une obligation de prise en charge de la collectivité est voué à l'échec si les conseillers qui sont chargés d'accompagner les jeunes doivent en suivre plus d'une centaine. Des propositions sont faites pour réorganiser les interventions des missions locales (cf. proposition 16 et suivantes). Elles impliquent d'accroître leurs moyens d'intervention.

- Développer le partage d'information

La réussite de ce dispositif passe par un système d'information partagé, sous la coordination des présidents de missions locales. Construire ce système d'information implique une obligation des différentes institutions (notamment éducation, missions locales, service public de l'emploi, services sociaux) de faire le lien entre elles pour s'assurer qu'un jeune qui quitte une institution puisse voir le relais pris par une autre, et par la mise à disposition des différents organismes du réseau des outils nécessaires pour répondre aux besoins des jeunes.

- Réorganiser les responsabilités

L'obligation de la collectivité implique également de définir au niveau local et sous la responsabilité du maire, président de la mission locale, une répartition des responsabilités respectives des établissements d'enseignement et des missions locales. Deux modalités d'intervention peuvent être envisagées :

1. Dans certains territoires, la mission locale pourrait être investie d'un rôle de la coordination d'ensemble des réponses apportées aux jeunes. Elle devrait alors reprendre à son compte les interventions de la Mission Générale d'Insertion et assurer une collaboration nouvelle avec les services de l'académie pour pouvoir mobiliser les places vacantes dans l'appareil de formation ;

2. Dans d'autres territoires, une répartition du public serait opérée entre respectivement les interventions de la Mission Générale d'Insertion et celles de la mission locale. Pour être efficace, cette répartition ne peut se concevoir que sur la base d'un diagnostic partagé établi lors de l'entretien d'orientation.

Le choix entre l'une ou l'autre solution doit relever de la responsabilité du maire (ou président de l'établissement public de coopération intercommunale) président de la mission locale, en lien avec l'instance régionale de pilotage.

- Responsabiliser les acteurs sur leurs résultats

Le maire devrait dresser le bilan chaque année du fonctionnement de ce dispositif de coordination et en rendre compte régulièrement auprès de l'instance régionale de pilotage du service public de l'orientation. Il convient de veiller notamment à ce qu'un effort particulier soit réalisé pour assurer le retour en formation des jeunes concernés. Des crédits spécifiques pourraient lui être attribués, dont le niveau pourrait être modulé en fonction des résultats obtenus.

PROPOSITION 13 : AFFIRMER L'OBLIGATION POUR TOUS LES JEUNES DE 16 À 18 ANS DE SE FORMER OU, À DÉFAUT, DE PRÉPARER LEUR ENTRÉE DANS LA VIE ACTIVE

En contrepartie de l'obligation pour les pouvoirs publics d'offrir une formation, un emploi ou une activité d'intérêt général aux jeunes qui décrochent, il semble essentiel que pèse également **une obligation pour les jeunes de 16 à 18 ans de continuer à se former ou à défaut de préparer leur entrée dans la vie active. Quand ils sont scolarisés, cette obligation serait réputée remplie. À défaut, elle devrait être remplie.**

L'obligation des jeunes ne doit pas être le symétrique de celle de la collectivité. **Elle doit être conçue comme une obligation de moyens, c'est-à-dire une obligation de « jouer le jeu », proportionnée aux difficultés que les jeunes rencontrent et analysée au regard d'un projet défini avec lui.**

Il ne s'agirait pas de prolonger la durée de l'obligation scolaire pour ces jeunes mais de répondre aux « accidentés de l'école ».

Quelles conséquences seraient associées au non respect de cette obligation ? La commission a eu sur cette question des discussions nourries, qui conduisent aux recommandations suivantes :

1. Il ne convient pas de se placer dans une logique de sanction en cas de carence du jeune, mais de renforcer son accompagnement pour assurer sa remobilisation. En particulier, toute sanction à dimension financière devrait être exclue. Des solutions telles que la convocation de ses parents ou ses proches semblent plus efficaces et plus pertinentes que des dispositifs aveugles de sanction ;
2. L'enjeu se situe moins dans l'ampleur des conséquences tirées en cas de non respect des obligations, que dans l'effectivité de leurs mises en œuvre. Un coup de fil systématique aux familles vaut mieux qu'une pénalité hypothétique ;
3. Si un mécanisme de soutien financier est mis en place, son versement pourrait être conditionné au fait d'avoir pour le jeune rempli cette obligation.

PROPOSITION 14 : CONSTRUIRE AU NIVEAU RÉGIONAL UNE OFFRE DE FORMATION DE « RACCROCHAGE » POUR LES JEUNES QUI N'ONT PAS LE BACCALaurÉAT

Par nature, les besoins des jeunes qui quittent précocement le système scolaire sont complexes. Ils appellent des réponses davantage personnalisées que celles que peuvent apporter habituellement l'Éducation nationale ou les organismes de formation continue.

Les écoles de la deuxième chance ou certains dispositifs expérimentaux de l'Éducation nationale (micro-lycées) constituent des exemples remarquables des résultats qui peuvent être obtenus quand les modalités pédagogiques sont adaptées et tiennent compte des besoins, mais aussi du projet défini par les jeunes. L'offre dans ce type de formation est cependant très inférieure numériquement aux besoins (4 800 places en écoles de la deuxième chance).

Il est à cet égard indispensable **de disposer au niveau local d'une gamme de possibilités, associant des efforts de remobilisation des jeunes, de soutien à la définition d'un projet professionnel, de pré-qualification et de qualification.**

Rares sont les régions dans lesquelles les organismes, qui sont au contact des jeunes sans qualification, disposent d'un véritable pouvoir de définition et de prescription du programme régional de formation.

Ces constats ont conduit le gouvernement à mettre l'accent dans le cadre des mesures d'urgence pour l'emploi des jeunes sur le développement des écoles de la deuxième chance, mais aussi sur la création du contrat d'accompagnement formation, sur la définition de nouvelles modalités de construction de l'offre de formation, croisant les besoins exprimés par les jeunes et le monde économique.

Dans le cadre de leur négociation sur la formation professionnelle, les partenaires sociaux ont pour leur part non seulement souhaité la reconnaissance d'un droit à la formation différée des jeunes sans qualification mais aussi ouvert la voie au développement de programmes personnalisés de formation des jeunes les moins qualifiés. Ils pourraient être menés soit dans le cadre des contrats de professionnalisation (financement du tutorat par les OPCA et de prestation de bilan de compétences), soit dans le cadre de formations courtes (par exemple, la prestation de préparation opérationnelle à l'emploi).

La réussite de ces initiatives repose pour partie dans la définition, au niveau régional, d'un cadre partenarial d'achat de formations pour les jeunes sans qualification, associant l'État, les Régions et les partenaires sociaux. Définir ce cadre devrait être l'une des responsabilités du service public de l'orientation.

L'instance régionale de pilotage du service public de l'orientation pourrait se voir investie de la responsabilité de mettre en commun les moyens de ces trois partenaires. Cela permettrait d'assurer, sur la base d'une analyse partagée des besoins associant les missions locales et la Mission Générale d'Insertion, la définition **du cahier des charges régional de l'achat de formation pour les jeunes les moins qualifiés**. Se constituerait ainsi une palette de solutions allant de la réinscription dans des parcours d'études à l'inscription dans des parcours d'accès à la formation, à l'emploi ou dans des dispositifs d'accompagnement.

PROPOSITION 15 : AVANCER À L'ÂGE DE 16 ANS LA JOURNÉE D'APPEL DE PRÉPARATION À LA DÉFENSE (JAPD) POUR REPÉRER LES JEUNES EN GRANDE DIFFICULTÉ

La JAPD est aujourd'hui obligatoire pour les garçons et les filles entre la date de recensement et l'âge de 18 ans. Instituée en 1998, au moment de la suppression du service national obligatoire, cette journée est une occasion unique de contact direct des jeunes

avec la communauté militaire, qui vise à rappeler la protection qui est assurée par l'État à ses citoyens et rappeler les devoirs qu'elle implique. Elle est aussi une opportunité pour repérer les jeunes les plus en difficulté, qui peuvent - s'ils le souhaitent - lors de cette journée obtenir des conseils d'orientation vers des structures d'aide adaptées (Éducation nationale, missions locales). En fin de journée, un certificat de participation est remis, qui est obligatoire pour l'inscription aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique.

La participation à cette journée gagnerait à être anticipée à l'âge de 16 ans, date de la fin de la scolarité obligatoire. Cela permettrait non seulement de sensibiliser plus précocement les jeunes à leurs devoirs de citoyens, mais aussi de repérer les difficultés des jeunes plus tôt, au moment où se consomme le plus souvent la rupture avec le système scolaire.

PROPOSITION 16 : RECONNAÎTRE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS GÉNÉRAUX DANS LA PROTECTION DES JEUNES MAJEURS

L'arrivée de la majorité constitue pour les jeunes qui ne bénéficient d'aucun soutien familial une rupture brutale. L'absence de ressources et d'accompagnement les conduit à une marginalisation rapide qui explique leur surreprésentation dans la rue et dans les centres d'hébergement.

En 1975, lors de l'abaissement de l'âge de la majorité de 21 ans à 18 ans et alors que la protection de l'enfance était encore une compétence de l'État, il était apparu indispensable de créer une procédure originale de protection judiciaire du jeune majeur permettant de maintenir ou d'instaurer des mesures éducatives pour des mineurs accédant plus tôt à la majorité. Depuis la décentralisation, cette mesure est soit ordonnée par le juge des enfants et mise en œuvre par l'État (protection judiciaire de la jeunesse), soit décidée et mise en œuvre par le Conseil général. Elle suppose dans les deux cas l'accord du jeune majeur. Depuis quelques années, le ministère de la justice a réduit son intervention auprès des jeunes majeurs et les politiques des Conseils généraux sont très hétérogènes. Il en est résulté un désengagement global des pouvoirs publics à l'égard de ces jeunes particulièrement fragiles, alors que, dans le même temps, ils étaient les premiers touchés par la précarité.

En trente-quatre ans, le contexte social et le cadre institutionnel ont changé. La redéfinition des compétences de l'autorité judiciaire résultant de la loi du 5 mars 2007 a conduit l'État à repositionner l'intervention de la protection judiciaire de la jeunesse vers les jeunes qui relèvent de décisions du juge pénal et à réduire fortement ses interventions dans le cadre de la protection des jeunes majeurs. On constate une forte baisse des prises en charge depuis 2 ans (-30 % en hébergement et -10 % en suivi milieu ouvert) qui concernent à fin décembre 2008 moins de 2 500 jeunes majeurs.

La loi du 5 mars 2007 en matière de protection de l'enfance a réaffirmé le rôle du Conseil général comme chef de file dans le domaine de la protection de l'enfance et détermine les critères précis de saisine de l'autorité judiciaire, afin d'établir une meilleure coordination entre la protection administrative confiée au département et la protection judiciaire, civile ou pénale, confiée au juge. Il est naturel et pertinent qu'il soit la collectivité responsable de ces programmes.

La législation de 2007, conçue pour permettre une meilleure articulation des compétences de l'État et des départements, n'a pas créé de « compétence » proprement

dite des départements dans la protection des jeunes majeurs. Le risque existe ainsi que la réduction des interventions de l'État non seulement se reporte sur l'activité de protection des Conseils généraux, mais aussi ne laisse des jeunes qui sollicitent une protection sans aucune solution.

Il est donc proposé de refonder les mesures existantes et de créer une mesure de protection dont le pilotage pourrait être assuré par le Conseil général, et la responsabilité partagée entre le Conseil général et l'État. Celui-ci est en effet garant, au titre de sa compétence dans le domaine de l'exclusion, qu'aucun jeune ne soit laissé à l'abandon. Cette mesure serait accessible à tous les jeunes sans ressources et sans soutien familial, qu'ils aient ou non fait l'objet d'une mesure éducative ou de protection judiciaire ou administrative pendant leur minorité.

Il s'agirait d'une mesure à géométrie variable adaptée aux besoins de chaque jeune. Elle pourrait comprendre selon les cas l'accès à l'hébergement ou au logement, l'accès aux soins, l'insertion professionnelle et un accompagnement éducatif et social. Une telle mesure devrait permettre de faire baisser sensiblement le nombre des jeunes en errance ou en situation de désinsertion sociale.

5. REFONDER LE PROJET DES MISSIONS LOCALES POUR COMBLER LES MANQUES DANS LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES EN DIFFICULTÉ

Le projet défini en 1982 pour les missions locales consistant à « *aider les jeunes à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion sociale et professionnelle* » demeure d'une parfaite actualité. Tout l'enjeu consiste à donner aux acteurs un cadre de responsabilité et d'action renouvelé pour réaliser au mieux ce projet.

Pour être effectif, ce projet doit être conçu comme autant de déclinaisons territoriales qu'il y a d'établissements, en cherchant à concerner tous les jeunes d'un territoire qui sont sans emploi et sans formation, en particulier les jeunes les plus éloignés de l'emploi et les plus désocialisés.

La question de la place des missions locales au sein du service public de l'emploi et de leur public cible a nourri un débat au sein de la commission, qui illustre à lui seul les ambiguïtés de la situation actuelle et le besoin de refonder le projet des missions locales.

La commission a considéré qu'il n'est ni crédible ni pertinent de demander aux missions locales plus qu'elles ne peuvent assumer. L'orientation souvent présente dans le débat consistant à renforcer la vocation généraliste des missions locales et à en faire un relais systématique de Pôle emploi auprès des jeunes de moins de 26 ans n'a pas été retenue par la commission. Elle semble impliquer de repenser le projet des missions locales et les qualifications de leurs équipes pour leur permettre d'assurer à titre principal une activité de placement dans l'emploi, y compris pour des jeunes diplômés.

Une autre orientation est privilégiée, qui conduit à revenir à l'inspiration initiale des missions locales en concentrant leur activité sur le public le plus éloigné de l'emploi et ayant un fort besoin de formation. Cela n'exclut pas des interventions vers d'autres publics. Un maire qui veut faire de sa mission locale un lieu d'information pour tous les jeunes de son territoire doit pouvoir le faire (voir proposition 11). Mais cela ne doit pas le conduire à dégrader la qualité des services d'accompagnement proposé aux jeunes qui ont les plus grandes difficultés d'insertion sociale et professionnelle.

C'est sur la base des publics les plus en difficulté qu'un socle d'interventions obligatoires des missions locales doit être défini avec l'État et leur gouvernance organisée.

Une offre de service nationale doit être définie en partant des besoins des jeunes pour combler les manques dans la prise en charge que l'on constate aujourd'hui trop fréquemment et qui ne sont plus acceptables.

Cela implique de positionner plus fortement les missions locales à l'interface des acteurs du monde économique et de ceux de la formation initiale et continue. Pour cela, l'Éducation nationale doit s'impliquer dans les missions locales. Cette orientation doit aussi donner aux missions locales tous les moyens de protéger et d'accompagner les jeunes les plus vulnérables, notamment en développant leurs interventions en interaction avec celles de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'aide sociale à l'enfance. Elle doit amener les missions locales à développer encore davantage des moyens modernes d'intervention pour amener les jeunes à définir leur projet. Elle pose enfin la question de la place des

missions locales au sein du service public de l'emploi, qui ne peut être simplement celle d'un auxiliaire de Pôle emploi pour les jeunes.

Cette orientation, qui a recueilli le plus large accord au sein de la commission, implique une révision très profonde des pratiques pour aller systématiquement au-devant de tous les jeunes d'un territoire qui sont éloignés de l'emploi et faiblement qualifiés, même s'ils ne demandent rien. La mission locale doit être l'acteur responsable de premier niveau pour tous ces jeunes, qu'elle les suive ou non.

**PROPOSITION 17 : RECONNAÎTRE LA RESPONSABILITÉ DES MAIRES,
PRÉSIDENTS DE MISSIONS LOCALES D'ALLER
AU-DEVANT DES JEUNES SANS EMPLOI ET
SANS FORMATION QUI NE DEMANDENT RIEN**

Créer des outils de partage de l'information et de pilotage partagé

Un maire ne connaît pas aujourd'hui le nombre de jeunes de sa commune qui sont sans emploi et sans formation et qui, parce qu'ils sont insuffisamment qualifiés, impliqueraient une interaction proactive pour réenclencher une démarche de préparation à l'entrée dans la vie active. En l'absence de système d'information partagé, personne n'est en situation de responsabilité.

Pour y parvenir, dans chaque territoire, un diagnostic partagé du nombre de jeunes sans emploi et sans formation, de leur situation et de leurs besoins, doit définir le projet des missions locales et à travers elles, des collectivités qui financent la mission locale. Ce diagnostic doit permettre au maire, président de la mission locale, pour définir les axes stratégiques qu'il souhaite mettre en œuvre pour aller au-devant de ceux qui ne demandent rien. Il doit se nourrir des informations transmises régulièrement aux maires par les établissements d'enseignement.

Un maire situé dans une commune qui collecte peu de fiscalité locale et qui arrive à construire un maillage territorial efficace pour amener les jeunes dans l'accompagnement de ses jeunes, doit avoir plus de moyens qu'un maire qui se désintéresse de cette politique.

L'État et les Conseils régionaux doivent par ailleurs s'entendre au niveau régional sur l'offre de service qu'ils attendent de la mission locale pour les jeunes qu'elle suit et les indicateurs qui sont mis en œuvre pour la suivre. Les nouvelles conventions de financement des missions locales ont permis ces dernières années de faire d'importants progrès. Il faut aller plus loin. **Le service public de l'orientation territorialisé doit être le lieu dans lequel une feuille de route unique est donnée à chaque mission locale.**

Cette réforme de la gouvernance locale des missions locales implique de repenser également leur **gouvernance nationale pour assurer un pilotage plus cohérent, défini à l'échelle interministérielle**, disposant de visibilité à moyen terme et capable de contractualiser de manière pluriannuelle avec les régions.

Développer l'écoute des jeunes par les missions locales, dans une logique d'évaluation de leurs travaux

Dans sa contribution aux travaux de la commission, Bertrand Schwartz insiste sur la nécessité pour les missions locales de réapprendre à écouter les jeunes et surtout à les rendre responsables, ce qui suppose qu'on leur montre qu'on les écoute.

Si une refondation des missions locales est nécessaire, elle doit intégrer une méthode d'évaluation qui repose sur le fait de savoir ce que les jeunes et les responsables des missions locales voudraient, eux, voir évaluer et pas seulement ce que les financeurs décident, à juste titre, d'évaluer.

Cette logique d'évaluation issue des jeunes eux-mêmes est le complément indispensable aux autres logiques d'évaluation reposant sur des tableaux de bord statistique (notamment ceux de « l'entrepôt » dont l'utilisation devrait être optimisé) ou sur une logique d'expérimentation.

PROPOSITION 18 : CRÉER LES CONDITIONS POUR QUE LE SYSTÈME DE FORMATION INITIALE (ÉDUCATION NATIONALE ET CFA) S'IMPLIQUE DAVANTAGE DANS LES MISSIONS LOCALES

Cette convention, préparée sous l'égide de l'instance régionale de pilotage du service public de l'orientation, serait l'occasion de déterminer :

- les conditions de partage d'information entre les directeurs d'établissement scolaire, les directeurs de Centres de Formation des Apprentis et les missions locales ;
- les conditions de mise en œuvre, en partage avec l'Éducation nationale (Mission générale d'Insertion) de l'obligation d'apporter une réponse dans les trois mois aux jeunes de 16 à 18 ans qui décrochent ;
- le développement de l'activité d'orientation des missions locales et, le cas échéant, le rapprochement avec les CIO.

PROPOSITION 19 : NE PAS FAIRE DES MISSIONS LOCALES UN SIMPLE AUXILIAIRE DE PÔLE EMPLOI

En 2006, un cadre conventionnel de « co-traitance » a été défini entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et le réseau des missions locales pour assurer la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi. Cet accord a prévu qu'un flux annuel de 100 000 jeunes devaient être accueillis et accompagnés en missions locales dont 33 000 indemnisés pour le compte de l'ANPE. Le financement de cette activité est assis sur une enveloppe nationale négociée pour 3 ans et assurée de façon forfaitaire pour 18 mois à hauteur de 500 euros par jeune indemnisé suivi. Les critères de répartition de l'enveloppe nationale des volumes co-traités en enveloppe régionale et infra-régionale sont définis sur la base du critère unique de la demande d'emploi des jeunes en fin de mois.

Ce dispositif crée des comportements non coopératifs, dans la mesure où le profil des jeunes suivis par les missions locales dans le cadre de la co-traitance est très variable d'un territoire à l'autre, de même que les besoins. Pour éviter des ruptures de prise en

charge en cours d'année, certaines structures ont ainsi accepté, au cas par cas, de suivre et d'accompagner un nombre supérieur de jeunes, au titre de leur participation au service public de l'emploi, mais cet effort n'est pas couvert sur le plan financier.

Le mode de financement de la co-traitance doit évoluer : en particulier, on pourrait concevoir d'organiser le financement des missions locales en distinguant une part fixe selon le nombre de jeunes suivis (qu'ils soient ou non indemnisés) et une rémunération à la performance, selon les résultats obtenus en matière de placement.

Cela doit permettre aux missions locales de déployer leurs propres programmes d'accompagnement vers l'emploi des jeunes qu'elles suivent et d'actions à destination des entreprises. En particulier, l'activité des missions locales en matière de collecte des offres d'emploi doit être mieux reconnue.

Au-delà de ces évolutions, il convient d'assurer que tous les jeunes en mission locale ont accès à tous les dispositifs de la politique de l'emploi, en particulier à ceux qui sont disponibles au sein de Pôle emploi.

Depuis l'année dernière les missions locales peuvent prescrire des contrats aidés (CIE). Par ailleurs, elles pourront également prescrire deux mesures du plan pour l'emploi des jeunes : le contrat accompagnement formation et le contrat passerelle.

Néanmoins, sauf pour les jeunes suivis dans le cadre de la co-traitance, les jeunes en mission locale n'ont pas accès aux aides et mesures distribuées par le service public de l'emploi, dont certaines seraient pourtant tout à fait décisives dans leurs parcours : aides à la mobilité, à la garde d'enfants, à l'embauche en contrat de professionnalisation...

En particulier, **les conseillers en missions locales doivent pouvoir mobiliser les aides à la formation proposées par Pôle emploi** : aides aux frais associés à la formation, actions de formation préalable au recrutement, préparation opérationnelle à l'emploi, aide à la validation des acquis de l'expérience...

Par ailleurs, il convient que chaque mission locale soit mise en mesure de pouvoir mobiliser une plateforme de vocation, permettant d'accompagner les jeunes dans des recrutements en fonction de leurs habilités.

PROPOSITION 20 : RÉFORMER LE CIVIS

Le Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) est de l'avis général un outil pertinent mais insuffisant pour accompagner les jeunes les plus en difficulté.

Cinq orientations devraient être fixées pour sa réforme :

1. Faire en sorte que les missions locales puissent produire, d'ici trois ans, des engagements de service, en termes d'offres d'emploi ou de formations, proposés dans un délai de trois mois

Toute personne de 16 à 25 ans révolus en difficulté et confrontée à un risque d'exclusion professionnelle bénéficie depuis 2005 d'un droit à un accompagnement, reconnu par le code du travail et ayant pour but l'accès à la vie professionnelle. Le CIVIS est le cadre

principal de cet accompagnement pour les jeunes d'un niveau de formation au maximum égal à un premier cycle universitaire non validé. Si l'accompagnement est un droit, le CIVIS lui ne l'est pas. Il revient aux référents de la mission locale de déterminer si un jeune rentre ou pas dans le dispositif. Les droits contenus dans le dispositif dépendent aussi de l'appréciation des référents. C'est notamment le cas de l'allocation qui n'est en moyenne attribuée qu'à un jeune en CIVIS sur trois.

Il conviendrait de faire de l'offre de service d'accompagnement que constitue le CIVIS un droit pour tous les jeunes sans qualification (niveau V et VI). Ce droit ne doit pas être simplement le droit à un contact régulier avec un agent.

On ne pourra refonder le projet des missions locales si on ne les met pas en situation de formaliser pour les jeunes qui les fréquentent des engagements de service. Ces engagements ne peuvent être simplement des engagements sur la fréquence des contacts établis. Ils doivent pouvoir porter notamment sur le nombre d'offres d'emploi proposées aux jeunes, en contrat aidé ou pas, pour les jeunes qui cherchent un emploi ou le nombre de formations proposées aux jeunes qui en font leur priorité.

Cette façon de travailler peut être porteuse de modifications assez profondes de l'organisation du réseau, ne doit pas être mise en œuvre du jour au lendemain. Elle doit néanmoins constituer une cible rapprochée, par exemple à une échéance de trois ans.

2. Faire évoluer les moyens de l'allocation interstitielle dans une logique de droits et de devoirs

Les titulaires d'un CIVIS ont aujourd'hui la possibilité de percevoir une allocation d'un montant d'environ 10 € par jour pendant les périodes où ils ne sont ni en emploi ni en formation. Cette aide est toutefois limitée à 900 € par an, soit au maximum trois mois pleins de perception.

Le montant de cette allocation gagnerait à être significativement relevé dans un cadre de droits et de devoirs renouvelé. Aujourd'hui en effet, au-delà des trois mois de versement de l'aide, le non respect de ces engagements ne peut être sanctionné que par la rupture du CIVIS. Il serait pertinent que les jeunes soient invités à réaliser une recherche d'emploi active ou à poursuivre une formation, en contrepartie de l'aide dont ils bénéficient (cf. infra partie sur les ressources).

3. Permettre la prise en charge d'une partie du coût du permis de conduire

L'absence de permis de conduire est de plus en plus fréquemment mentionnée comme un obstacle pour l'emploi des jeunes. La récente réforme du permis de conduire devrait en faciliter l'accès. Des formules de prise en charge du permis de conduire existent, mais sont trop peu répandues. Le permis à « un euro par jour », n'était pas la formule adaptée. Entre une prise en charge financière, la possibilité d'obtenir le financement de son permis contre des tâches d'intérêt général, la formation à la conduite lors de l'apprentissage et l'utilisation de la dotation d'autonomie pour le permis de conduire, il convient de mettre particulièrement l'accent sur la possibilité pour les jeunes suivis par les missions locales dans le cadre du CIVIS d'avoir accès au permis de conduire.

D'après l'exploitation du fichier national des jeunes accueillis en 2007 par la totalité des 486 missions locales, 10 % à peine ont le permis de conduire. Les besoins sont très importants, notamment dans les zones rurales. Il convient que les missions locales disposent de moyens spécifiques pour financer le coût du permis de conduire des jeunes accompagnés dans le cadre du CIVIS.

4. Généraliser la prise en charge en tiers payant des dépenses de santé

Certaines missions locales ont développé des expérimentations concluantes de collaboration avec la caisse primaire d'assurance maladie permettant aux jeunes qu'elles accompagnent dans le cadre du CIVIS de bénéficier d'une dispense d'avance de frais. Ce dispositif expérimental gagnerait à être généralisé.

5. Renforcer l'utilisation du CIVIS comme outil d'insertion sociale et construire des parcours dans la durée

Pour certains jeunes qui sont trop éloignés de l'emploi, le CIVIS doit être davantage conçu comme un outil d'insertion sociale que comme un outil d'insertion professionnelle. Pour eux, la contrepartie à l'allocation sera l'engagement de participer à la levée des freins à leur insertion sociale et leur accompagnement sera renforcé.

C'est notamment le cas des jeunes sous main de justice ou des jeunes majeurs qui sollicitent une protection.

Il convient de mieux formaliser l'articulation du dispositif CIVIS avec les outils mobilisés par les Conseils généraux, dans le cadre de l'Aide sociale à l'Enfance et du fonds d'aide aux jeunes.

S'agissant des jeunes sous main de justice, des évolutions sont en cours qu'il convient d'amplifier fortement. L'ouverture du CIVIS aux jeunes de 16 à 25 ans, placés sous main de justice, est l'une des décisions prises par le Gouvernement suite à la tenue du Comité Interministériel des Villes (CIV) du 9 mars 2006.

L'objectif est de permettre à 6 000 jeunes sous main de justice de conclure un CIVIS (5 000 en milieu carcéral effectuant des peines de moins d'un an et 1 000 mineurs sous protection judiciaire). Cet objectif, fixé en fonction notamment de la répartition du nombre de jeunes majeurs écroués par département, ne remet pas en cause la programmation actuelle des entrées en CIVIS.

Des moyens humains et financiers supplémentaires ont été déployés, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, dans six départements. Cette expérimentation, qui est très concluante gagnerait à être généralisée.

6. RÉDUIRE LA DURÉE ENTRE LA SORTIE DE FORMATION INITIALE ET L'OBTENTION D'UN EMPLOI STABLE

La commission considère nécessaire d'avoir une action coordonnée et volontariste pour faciliter la transition études – emploi à tous les niveaux de formation. Cela implique de développer massivement l'alternance y compris à l'université.

Il convient d'accompagner la période de recherche d'emploi après la formation initiale pour éviter le processus de déqualification.

Il convient enfin de casser la défiance envers les jeunes qui arrivent sur le marché de l'emploi, et de changer les représentations des employeurs.

PROPOSITION 21 : METTRE EN PLACE UN SUIVI CONJONCTUREL DU TEMPS MOYEN POUR UN JEUNE AFIN QU'IL ACCÈDE À UN CDI DEPUIS LA SORTIE DE SA FORMATION INITIALE

D'autres indicateurs que le taux d'emploi et le taux de chômage des jeunes doivent être pris en compte pour refléter la difficulté des jeunes à s'insérer dans le marché de l'emploi. Il est en particulier essentiel de mesurer l'instabilité de l'emploi, la qualité des emplois proposés et notamment la part respective des embauches en CDD ou en CDI, mais plus encore le temps moyen pour un jeune pour accéder à un CDI depuis sa sortie de sa formation initiale, etc.

Ce dernier indicateur pourrait être suivi chaque année dans le cadre d'un panel de jeunes diplômés.

PROPOSITION 22 : SOUTENIR LE TRAVAIL ÉTUDIANT DANS UN CADRE COMPATIBLE AVEC LE PARCOURS UNIVERSITAIRE DES JEUNES

Le travail étudiant a été facilité par plusieurs mesures récentes afin d'éviter qu'il ne devienne un frein aux études. La mise en place en janvier 2008 du contrat étudiant permet aux universités d'embaucher sur contrats de droit public des étudiants rémunérés au minimum au SMIC, pour accomplir un certain nombre de services sur le campus au service de la communauté universitaire (accompagnement des étudiants handicapés, tutorat, ...). Ces contrats prévoient explicitement que les étudiants ne peuvent travailler plus d'un mi-temps (durée au-delà de laquelle l'activité est considérée comme nuisible) et que leurs horaires seront aménagés en fonction des examens et des périodes de révision.

De plus, le revenu du travail étudiant est désormais défiscalisé. Il ne peut plus être pris en compte dans le calcul du droit à bourse, afin de ne pas pénaliser les étudiants qui travaillent. Enfin, un prêt bancaire étudiant garanti par l'État, sans caution parentale et remboursable à longue échéance, a été instauré, afin de laisser aux étudiants le choix de mécanismes le plus large possible.

Plusieurs études récentes ont mis dans le débat public la question de l'opportunité de développer le salariat des étudiants. Un récent avis du Conseil Économique et Social

conduit par Laurent Bérail¹ est consacré à ce sujet, et souligne que la réalité du travail des étudiants est largement sous-estimée. Il est un état de fait qui doit être mieux pris en compte.

Aucune étude empirique rigoureuse n'avait été conduite jusqu'à il y a peu en France sur cette question pourtant essentielle. Une étude récente de D. Fougère et M. Beffy² vient combler cette lacune en montrant :

- que l'origine sociale de l'étudiant (dans l'étude, vue à travers la catégorie socioprofessionnelle du père) influence significativement la probabilité d'occuper un emploi salarié en cours d'études : la probabilité de travailler en cours d'études est significativement plus faible pour les étudiants dont le père appartient à une catégorie socioprofessionnelle supérieure ;
- que l'occupation d'un emploi régulier intensif (de plus de 16 heures par semaine) réduit significativement la probabilité de réussite à l'examen de fin d'année universitaire (en moyenne de près de 18 points). En revanche l'effet du travail salarié est nettement plus faible lorsque l'étudiant travaille moins de 16 heures par semaine ;
- au total, la probabilité de réussite des étudiants qui travaillent serait en moyenne de 7,4 points supérieure s'ils ne travaillaient pas.

Il est clair que toutes les expériences de travail ont différents impacts dans la vie des étudiants. Au delà de la rémunération qu'il procure, il s'agit bien sûr des effets sur la réussite scolaire, mais aussi de l'insertion professionnelle et de l'orientation en cours d'études.

Dans le même temps la question devrait être posée de développer le soutien, y compris financier, à certains emplois d'étudiants labellisés par les universités comme compatibles avec la poursuite des cursus ; des expérimentations pourraient être conduites sur ce point.

Enfin, les jeunes en formation ne sont pas que les étudiants. La question est notamment posée du niveau de l'indemnisation de stage de la formation professionnelle, qui n'a pas été revalorisée depuis 2003. C'est pourquoi la commission propose un rattrapage des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle.

L'article 1^{er} de la loi LRU du 10 août 2007 a confié une nouvelle mission au service public de l'enseignement supérieur : « l'orientation et l'insertion professionnelle ». Les Bureaux d'Aide à l'Insertion Professionnelle (BAIP), prévus par la loi de 2007 sont chargés de diffuser aux étudiants des offres de stage et d'emploi variées en lien avec les formations proposées par l'université et d'assister les étudiants dans leur recherche de stage et de premier emploi. Cette importante innovation est un élément structurant du financement des universités, pour laquelle 55 millions d'euros ont été mobilisés sur 5 ans.

Il convient d'amplifier cette politique en demandant aux universités et aux CROUS de publier chaque année un rapport sur le développement du travail des étudiants.

1. L. Bérail, Le travail des étudiants, Conseil Économique et Social, 2007

2. M. Beffy, D. Fougère, L'impact du travail étudiant salarié sur la réussite et la poursuite des études universitaires, CREST, document de travail, 2008

Il convient également de définir un cahier des charges de référence de l'action des Bureaux d'Aide à l'Insertion Professionnelle susceptible d'être mis en œuvre par des prestataires. Il faut prévoir notamment des moyens spécifiques pour que ces BAIP assurent une banque de stage homogène au niveau de l'université ; préparent la recherche d'emploi des jeunes une fois leur diplôme obtenu ; facilitent le développement de l'emploi étudiant sur le site de l'université ; passent des conventions avec les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés et les branches professionnelles pour le développement de l'emploi en alternance.

Pour soutenir le travail étudiant dans un cadre compatible avec le parcours universitaire des jeunes, il convient par ailleurs de développer l'emploi au sein même des universités ou en relation avec elles. C'est pourquoi deux évolutions sont notamment proposées :

1. Certains emplois labellisés par les universités pourraient ainsi faire l'objet d'exonération de charges sociales spécifiques (du type zone franche ou chèque emploi service universel pré-financé) afin de favoriser le développement de ce type d'emploi, le plus compatible avec les études ;
2. la capacité à mettre en œuvre entre l'université et les entreprises des aménagements des cursus pourrait être développée, par exemple en faisant évoluer les dispositifs de congés, afin de libérer les étudiants au moment des révisions et des examens.

PROPOSITION 23 : ACCOMPAGNER LA RECHERCHE D'EMPLOI DES JEUNES DIPLÔMÉS QUI ONT LE PLUS FAIBLE RÉSEAU RELATIONNEL

Une décision d'embauche devrait être principalement déterminée par les qualifications acquises par un jeune et ses compétences. Et pourtant l'existence de réseaux personnels, professionnels ou familiaux est souvent l'élément le plus décisif d'une décision d'embauche.

La manifestation de cette réalité se fait à plusieurs niveaux :

- La situation la plus intolérable est la discrimination à l'embauche proprement dite

Une enquête exploratoire réalisée en utilisant la méthode du testing sur plus de 100 jeunes de 18 à 22 ans issus de banlieues parisiennes comparant les perspectives d'embauche dans les métiers de la restauration et de la gestion, de jeunes ayant un curriculum vitae indiquant respectivement des origines (nom, prénom et nationalité) marocaines et françaises³, montre un écart considérable (quatre à sept fois plus) de réussite entre ces deux types de CV. L'effet de la localisation (banlieue favorisée ou non) n'est pas significatif⁴...

- Au-delà de cela, l'impact de la faiblesse du réseau social sur les démarches de recherche d'emploi est multiple

Les études menées à partir de données d'entreprises relèvent que les candidats ayant des connaissances dont ils se recommandent parmi les employés de l'entreprise ont une

3. Emmanuel Duguet, Noam Léandri, Y. l'Horty et Pascale Petit, « Le testing, une méthode expérimentale de mesure des discriminations à l'embauche », Note de Veille, n° 48, Centre d'Analyse Stratégique, lundi 5 mars 2007.

4. D. Margolis, V. Simmonet, Filières éducatives, réseaux et réussite professionnelle,» *Economie et prévision*, Number 164-165, 2005.

plus grande probabilité d'être employés dans l'entreprise en question que les candidats sans recommandations⁵.

Le réseau social et professionnel est un élément déterminant de la durée de la recherche d'emploi, autant que la filière et le niveau d'études. C'est d'ailleurs l'un des éléments du succès relatif des filières en alternance, qui permettent de développer le réseau professionnel des jeunes avant leur entrée sur le marché du travail : une étude a ainsi montré que les individus sortant de filières techniques ou professionnelles obtiennent plus fréquemment leur emploi par l'intermédiaire de réseaux professionnels que les sortants d'une filière générale. Ils obtiennent aussi plus rapidement leur premier emploi stable et perçoivent des salaires plus élevés.

Les enquêtes réalisées par le Centre d'Etude de l'Emploi (enquête OFER⁶) sur les processus de recrutement distinguent clairement deux processus de recrutement :

- dans le premier, les établissements disposent d'un large éventail de choix parmi lesquels il leur faudra opérer une sélection, l'essentiel des candidatures provient du marché du placement. Ce sont souvent des annonces publiées dans la presse ou Internet qui génèrent de nombreux candidats. Ce sont aussi souvent des intermédiaires publics ;
- un second est plus restreint et plus efficace : la restriction du nombre de candidatures est essentiellement permise par les réseaux personnels et professionnels que peuvent tisser les entreprises (familiaux et professionnels). Dans la moitié des cas où les entreprises n'ont pas reçu plus de candidatures que de postes à pourvoir, ce sont des réseaux professionnels ou personnels ou d'anciens salariés qui sont intervenus.

Comme on pouvait s'y attendre, les relations ont ainsi un taux d'efficacité en terme d'accès à l'emploi supérieur aux autres processus de recrutement (organismes de placement ou candidatures spontanées). On constate pourtant que les candidatures spontanées sont surreprésentées auprès des jeunes de moins de 29 ans, tandis que les « relations » ont d'avantage de poids auprès d'une population plus âgée et en particulier auprès des seniors pour lesquelles elles représentent un canal primordial.

Sur la base de ces éléments, **la commission recommande de concevoir un système de soutien à la recherche du premier emploi ayant pour cœur de cible les jeunes ayant un faible réseau relationnel par rapport à leur projet professionnel.**

Ce système d'accompagnement doit également prendre en compte la prévention de toutes les discriminations à l'embauche.

La possibilité offerte aux jeunes diplômés de bénéficier d'un accompagnement à la recherche du premier emploi, dès l'obtention de leur diplôme, devrait être assurée par l'État au travers de la mobilisation des acteurs spécialisés dans l'insertion professionnelle

5. Par exemple, dans le cas des États-Unis une étude qui porte sur le processus de recrutement de 326 employés dans le secteur bancaire montre que les personnes n'ayant pas été recommandées ont seulement 6 % de chance d'obtenir un emploi alors que cette probabilité monte à 32 % dans le cas des personnes recommandées. Fernandez R., Weinberg N., 1997, « Sifting and Sorting: Personal Contacts and Hiring in a Retail Bank, *American Sociological Review*, Vol. 62, n°6, p.883-902.

6. C. Bessy, E. Marchal, 2007, « L'usage des canaux de recrutement par les entreprises », *Document de travail du CEE*, n° 89, juillet

des jeunes diplômés. Ceux-ci disposent de l'expertise pour le faire mais, jusqu'à présent, pas des moyens financiers pour prendre en charge tous les jeunes qui le demandent.

L'expérience prouve que l'accompagnement des jeunes diplômés présente des spécificités liées au caractère de primo demandeurs d'emploi, de la recherche d'emplois qualifiés, de la recherche de réseau relationnel en rapport avec le projet, etc. Les jeunes diplômés ont besoin d'un accompagnement « à la carte » et pas d'un menu classique de prestation emploi identique pour tous.

La commission de concertation propose l'affirmation d'un droit à l'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes à leur sortie de l'enseignement supérieur.

Les jeunes diplômés en fonction de leur projet professionnel et des difficultés rencontrées pourraient choisir de bénéficier de cet accompagnement, immédiatement ou à terme. Par exemple, un jeune diplômé préparant des concours de la fonction publique n'y aurait pas recours mais pourrait y accéder en cas d'échec aux concours préparés.

L'entrée de jeunes diplômés dans un dispositif de soutien serait un acte volontaire entraînant un engagement du jeune dans la durée et la fréquence du suivi.

Cet accompagnement devrait varier en fonction du niveau d'études et du type d'établissement (STS, universités, grandes écoles, etc.) et des dispositifs déjà existants (par exemple : services emploi d'associations d'anciens de grandes écoles).

Cette action pourrait être réalisée par les associations nationales spécialisées : AFIJ, APEC, c'est-à-dire par des opérateurs de l'emploi associatifs disposant d'une expérience dans le domaine de l'insertion professionnelle des jeunes diplômés et d'une présence nationale sur le terrain. En effet, l'accompagnement des jeunes diplômés est caractérisé par une forte mobilité dans l'accès à l'emploi (un jeune sur deux quitte sa région d'origine) et ne peut se limiter à un unique bassin d'emploi.

Pour les jeunes inscrits à l'université qui décident d'interrompre leur cursus universitaire à l'issue du premier ou du second semestre, des actions expérimentales doivent être menées (voir programme d'actions expérimentales en cours). L'accompagnement de ces jeunes (« en échec » et en réorientation professionnelle vers une seconde chance) est clairement distinct de celui à apporter aux jeunes diplômés.

Sur la base de ces éléments, la commission recommande de concevoir un dispositif de soutien à la recherche du premier emploi ayant pour cœur de cible les jeunes ayant de faibles réseaux sociaux, ce qui peut résulter par exemple de leur origine géographique, de la catégorie socio-professionnelle de leurs parents, de l'absence d'expérience professionnelle en court d'études, ... Il pourrait également être proposé aux jeunes inscrits à l'université et qui décident d'interrompre leur cursus universitaire à l'issue du premier ou du second semestre.

Ce dispositif ne doit pas être conçu comme une prestation de placement traditionnelle, mais doit mobiliser tous les leviers pour permettre aux jeunes concernés de disposer des ressources financières, personnelles et relationnelles les plus efficaces dans le processus de recherche d'emploi. Il pourrait dans un premier temps concerner près de 50 000 jeunes. Il serait ouvert aux jeunes qu'ils aient été ou non inscrits à Pôle emploi au préalable.

Ce nouveau dispositif devrait par ailleurs tirer les conséquences du bilan relativement mitigé de l'expérimentation conduite dans le cadre de la loi du 21 avril 2006 relative à l'accès des jeunes à la vie active en entreprise. Sur la base de ce texte, le Ministère de l'emploi a lancé un marché de prestation d'insertion pour l'emploi des jeunes diplômés demandeurs d'emploi dont les résultats provisoires manifestent une faible adhésion des jeunes éligibles au dispositif (25 % d'adhésion).

L'accompagnement à la recherche du premier emploi devrait être une prestation commandée par l'État. Elle pourrait être réalisée par un prestataire (APEC, AFIJ, associations d'aide à l'insertion aux jeunes diplômés ou mission locale) ou par les universités elles-mêmes.

PROPOSITION 24 : INTERDIRE LES STAGES HORS CURSUS

Le développement des stages étudiants fait partie de la réforme du système universitaire car il permet aux étudiants de compléter leur formation par des expériences concrètes et de terrain. Le plan licence prévoit ainsi que tout étudiant doit effectuer, au cours de son cursus, un stage. La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, la charte des étudiants en entreprise et le décret du 31 janvier 2008 relatif à la gratification et au suivi des stages en entreprise ont permis, grâce au travail du comité STAPRO, de poser un certain nombre de règles pour encadrer le recours aux stages et sécuriser le parcours des étudiants (convention type, gratification minimale, etc.).

Pour autant, les stages restent encore, dans trop de secteurs d'activité, un sas que nombre de diplômés ne parviennent à franchir. Ils se développent au détriment de l'entrée de ces mêmes diplômés dans des formes moins précaires d'emploi, avec une certaine complaisance des établissements d'enseignement supérieur.

Dans ces conditions, la **traduction législative de la proposition du comité STAPRO consistant à interdire les stages hors cursus, proposition largement consensuelle en son sein, apparaît indispensable**. Elle a pour objet de protéger les jeunes diplômés contre la tentation de trop nombreux organismes de ne leur proposer que des stages.

Il sera essentiel sur cette base de définir les conditions de l'effectivité de la loi et du contrôle de son application par les universités. Cela semble impliquer notamment :

- que les établissements d'enseignement supérieur se mettent en situation de vérifier plus systématiquement le contenu des conventions qu'ils concluent ; cette mission pourrait être confiée aux BAIP ;
- que les stages de plus de six mois deviennent une exception ; une partie des membres de la commission considère même qu'ils ne doivent plus être possibles ;
- d'empêcher le développement des « faux cursus » construits à la seule fin de permettre la signature de conventions de stage.

Le dispositif devrait être opérationnel pour la rentrée 2009.

7. IMPLIQUER LES ENTREPRISES DANS LA RÉUSSITE DE TOUS LES JEUNES

Il est devenu courant de considérer qu'existe un éloignement progressif de la jeunesse à l'égard des acteurs du monde de l'entreprise.

Tous les secteurs d'activité ne sont pas équivalents au regard de la problématique de l'emploi des jeunes. Quatre secteurs font à eux seuls plus de la moitié des embauches de jeunes : le commerce (18 %), les services aux personnes (12 %), la santé (11 %) et la construction (8 %). Ils ont en commun d'avoir, dans les simulations sur les métiers et qualifications, des problèmes d'attractivité importants au regard de leurs flux d'embauches prévisibles. À ces secteurs s'ajoutent des secteurs à fort potentiel (emplois verts, informatique, ...) ou dans lesquels l'embauche est fortement stimulée par la puissance publique (hôtel, café, restaurant), pour lesquels la relance de l'économie implique de débloquer l'embauche de jeunes qualifiés.

PROPOSITION 25 : MOBILISER LES BRANCHES PROFESSIONNELLES SUR LA CRÉATION D'EMPLOIS DE QUALITÉ POUR LES JEUNES

Si chacun s'accorde sur la nécessité de donner du grain à moudre à la négociation de branche sur l'emploi des jeunes, le passage à l'acte est rarement au rendez vous. Récemment, l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 avait déjà prévu d'impliquer les branches professionnelles dans l'emploi des jeunes : « *Les branches professionnelles rechercheront, en privilégiant la négociation collective, tous les moyens permettant de favoriser l'embauche, prioritairement en CDI, des jeunes ayant accompli un stage, ou exécuté un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation dans une entreprise de leur ressort.* »

L'agenda social que viennent de se donner les partenaires sociaux fait de la question de l'emploi des jeunes une priorité. C'est l'occasion de changer les choses.

Il n'existe pas de cadre de discussion équilibré au niveau des branches professionnelles sur ces sujets. C'est ce cadre de discussion qu'il est prioritaire de définir.

Les branches sont pourtant le bon espace de négociation sur l'emploi des jeunes. La réalité du marché du travail est extrêmement diverse d'un secteur d'activité à l'autre.

Les enjeux de la construction de l'emploi dans ces différents secteurs sont sensiblement différents selon les branches professionnelles et les métiers. Les métiers d'ouvriers non qualifiés du bâtiment et des travaux publics, de caissiers et d'employés de libre service, d'employés de l'hôtellerie restauration comptent par exemple dans leurs effectifs plus d'un tiers de salariés de moins de 30 ans. Parfois saisonniers, aux conditions de travail difficiles et aux horaires décalés, ils connaissent un *turnover* important et sont bien souvent des métiers de passage pour les jeunes. L'enjeu pour attirer des jeunes qualifiés est alors non seulement d'améliorer la qualité d'emploi mais aussi de sécuriser la transition en aval vers d'autres types de métiers ou vers la création d'activités indépendantes.

Un économiste⁷ a par exemple dressé une cartographie détaillée des liens formation-emploi selon les professions. Pour un tiers d'entre elles, le lien est très fort, et on est plutôt dans une logique de métier ou encore de « marchés professionnels ». On y retrouve toutes les professions dont l'accès est fortement conditionné par une spécialité de formation, comme par exemple les professions de santé, ainsi que les métiers historiquement liés à l'artisanat. Pour les autres professions, le lien est plus lâche, voire très distendu pour un tiers d'entre elles, celles qui ne sont pas liées à des spécialités de formation précises.

Le processus qui met en adéquation l'offre de formation et l'emploi est loin de s'arrêter à la sortie du système de formation, il doit être assez étroitement imbriqué avec la construction du processus de qualification au sein des entreprises après l'embauche.

Pour cela, il faut garder à l'esprit que c'est l'une des responsabilités essentielles de la branche que de renforcer la qualification des jeunes aux métiers qui la concerne et d'assurer une meilleure adéquation de l'offre de formation à ses métiers.

Les branches ont de réels leviers sur l'emploi des jeunes : elles disposent avec le contrat de professionnalisation d'un des outils d'insertion professionnelle des jeunes les plus performants ; elles sont souvent des acteurs importants dans la construction d'une offre de formation en apprentissage ; elles négocient sur les classifications ; elles peuvent reconnaître des qualifications spécifiques à la branche (certificats de qualification professionnelle) ; elles définissent des orientations en matière de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et peuvent, le cas échéant, animer un observatoire des métiers.

Ce constat conduit les membres de la commission à formuler les recommandations suivantes :

1. Toutes les branches professionnelles doivent être en mesure de se fixer des objectifs d'emploi et de qualification des jeunes dans une perspective triennale et rendre compte des réalisations chaque année ; pour certains membres de la commission une partie du montant des exonérations de charges pourrait être modulée en fonction des objectifs fixés et des résultats obtenus ; d'autres s'y opposent.
2. Les processus de reconnaissance des qualifications au sein de la branche et au sein de l'Éducation nationale ne doivent plus demeurer étrangers l'un à l'autre ; cela implique de repenser en profondeur le rôle de la Commission Nationale de la Certification Professionnelle (CNCP) pour en faire également un acteur de prospective des métiers et d'analyse des conditions de reconnaissance des qualifications dans les classifications de branche.
3. Il convient de développer des compétences transversales, exportables d'une branche à l'autre, sans que cela ne puisse relever que de la seule responsabilité de l'Éducation nationale ; les acteurs des branches doivent également avoir cette préoccupation.
4. Les différentes branches professionnelles devraient être amenées à mieux identifier les métiers en développement et à assurer la mobilisation d'une partie de l'effort de financement de l'alternance (taxe d'apprentissage et la collecte de professionnalisation) vers ces métiers.

7. O. Chardon « La spécialité de formation joue un rôle secondaire pour accéder à la plupart des métiers », *Économie et statistique*. 2006, n°388-389,

5. Il convient également d'assurer la mobilisation des branches professionnelles pour l'accueil de stagiaires et/ou la participation à des initiatives alternatives aux stages de présentation des métiers dans les établissements d'enseignement du secondaire ou supérieur.
6. Il pourrait être institué, au niveau des branches, une obligation pour les grandes entreprises de consacrer du temps-salarié à l'orientation scolaire et professionnelle, conduite dans le cadre de l'Éducation nationale.

La commission recommande ainsi aux partenaires sociaux de définir lors de la négociation qui s'ouvre sur la gestion sociale des conséquences de la crise, un cadre de travail des branches sur la question du développement de l'emploi et des qualifications des jeunes.

Les pouvoirs publics pourraient sur cette base proposer un nouveau cadre d'engagements réciproques vis-à-vis de l'emploi des jeunes et s'engager pendant la même période à accompagner financièrement ces négociations par des mécanismes inspirés du Fonds d'Investissement Social.

PROPOSITION 26 : ASSURER LE RESPECT DU DROIT DU TRAVAIL

Plusieurs acteurs de la commission ont mis en avant des anecdotes, souvent édifiantes, de situations dans lesquelles des jeunes ont été embauchés dans des conditions particulièrement difficiles ou éprouvantes et contraires à la loi.

Cette situation est désastreuse pour la société toute entière : laisser un employeur embaucher des jeunes dans des conditions de travail irrégulières, c'est prendre le risque d'un éloignement durable de la société à l'égard du monde de l'entreprise. Cette situation doit non seulement conduire à faire appel à la responsabilité des employeurs, mais implique aussi une action vigoureuse pour assurer l'application du droit du travail.

Les jeunes sont un public particulièrement vulnérable dans une entreprise notamment parce qu'ils sont souvent embauchés en contrat précaire, qu'ils poursuivent parfois une formation en alternance dont la réussite dépend de la pérennité de l'emploi et qu'ils connaissent mal leurs droits. Tout cela implique que les mécanismes de protection qui existent en droit du travail se tournent particulièrement vers eux.

Plusieurs choses pourraient notamment être mises en œuvre :

1. La constitution de pôles de ressources en droit du travail dans les villes touristiques, dans lesquelles l'emploi saisonnier est particulièrement développé.
2. Une campagne « coup de poing » de l'inspection du travail pour vérifier le respect des règles du droit du travail en matière d'apprentissage.
3. L'organisation d'une initiation au droit du travail à l'école et la délivrance d'un petit livret d'information sur le droit du travail, au collège.
4. Faire en sorte que les classes DP3 et DP6 soient aussi l'occasion de rencontrer les représentants du personnel afin de bien connaître leur rôle.
5. La création d'un référent au sein des Centres de Formation des Apprentis, bénéficiant d'une formation spécialisée, pour répondre aux questions que peuvent se poser les jeunes.

PROPOSITION 27 : CONDITIONNER LA POSSIBILITÉ DE DEMANDER UN EXTRAIT DE CASIER JUDICIAIRE, AU MOMENT DE L'EMBAUCHE, À L'EXISTENCE D'UN ACCORD DE BRANCHE OU D'ENTREPRISE

Rien n'interdit aujourd'hui à l'employeur de demander, lors du processus de recrutement, à examiner le casier judiciaire de la personne. Des informations relatives aux condamnations judiciaires, ni le nombre de points au permis de conduire, ne peuvent pas être demandées.

On comprend que pour certains emplois de la sécurité ou de la finance (en particulier s'il doit y avoir manipulation de fonds par le salarié), l'employeur soit amené à demander au candidat une copie de l'extrait n° 3 du casier judiciaire, mais les abus sont réels. Ainsi, un employeur qui engage des transporteurs de fonds ou un comptable est en droit de vérifier que la personne n'a pas été condamnée pour fraude. Il en va de même dans les établissements bancaires ou les casinos. En revanche, rien n'indique que cette information soit pertinente pour l'embauche d'un magasinier ou d'un vendeur.

Pour éviter des abus, il conviendrait de subordonner la possibilité de demander la production d'un extrait de casier judiciaire à l'existence d'un accord de branche ou d'entreprise le prévoyant agréé par l'État.

PROPOSITION 28 : METTRE DANS LA NÉGOCIATION COLLECTIVE UNE CONVENTION DE TRANSMISSION INTERGÉNÉRATIONNELLE

Des mesures récentes ont été prises pour encourager l'emploi des seniors. Non seulement, elles ne doivent pas faire obstacle à l'entrée des jeunes dans l'entreprise, mais elles doivent être complétées par un mécanisme encourageant la transmission entre seniors et juniors.

Pour la deuxième année consécutive, le nombre de jeunes entrant sur le marché du travail devrait se réduire pour des raisons démographiques (-50 000 en 2008 ; -81 000 en 2009). Cette tendance, qui est la conséquence de la faiblesse de la natalité dans la seconde moitié des années 1980, devrait se poursuivre, et même s'accélérer jusqu'en 2012. Elle favorise le recul du taux de chômage des jeunes mais devrait faire naître un problème sérieux de pyramide des âges dans les secteurs qui ont gelé les recrutements : métallurgie, construction, ...

Ces tendances démographiques et l'effort réalisé pour accroître le taux d'activité des seniors rendent indispensables de définir des périodes de transmission des compétences au sein des entreprises entre seniors et jeunes.

On aurait tort d'opposer le développement de l'emploi des seniors et celui des jeunes.

Un récent article⁸ fait le point sur les stratégies d'incitation aux départs en retraite et leur impact sur l'emploi des jeunes dans douze démocraties développées (Allemagne, Royaume-Uni, France). Il montre que :

- l'incitation au départ en retraite a un impact très net sur le taux d'emploi des seniors ;

8. Jonathan Gruber, Kevin Milligan, and David Wise, « Social Security, Retirement, and Youth Employment », NBER, 2009

- en France, au Royaume-Uni et en Allemagne, il a existé un lien positif entre le développement de l'emploi des seniors et celui des jeunes ;
- globalement dans les douze pays étudiés, le taux d'emploi des 55-64 ans s'est accru de 8,1 points depuis 15 ans. Dans le même temps, le taux d'emploi des jeunes a lui aussi augmenté de 4,7 points et le taux de chômage des jeunes s'est réduit de 2,6 points ;
- plus encore, les six pays qui ont connu les meilleures augmentations du taux d'emploi des seniors sont aussi ceux qui ont connu les meilleurs résultats sur l'emploi des jeunes.

Plusieurs entreprises ont marqué l'intérêt pour un dispositif permettant d'organiser à grande échelle le tutorat entre un employé senior et un jeune recruté. Ce dispositif peut prendre la forme d'une rémunération de la fonction de tutorat à hauteur de 25 % dans le cas d'embauche d'un jeune.

La fonction de tutorat se traduirait par une charte de tutorat signée par l'employeur, le salarié senior-tuteur et le salarié junior-tutoré. Cette charte comporterait les objectifs et compétences que doit acquérir le jeune sur le poste ainsi que la forme que prend le tutorat assuré par le senior (mission d'accueil, d'aide, d'information et d'accompagnement dans la prise de poste). L'employeur s'engagerait également à laisser le temps de travail nécessaire au tuteur pour exercer ses fonctions. Chaque année, il serait procédé à une évaluation du jeune dans son emploi. Les objectifs définis seraient confrontés à l'évaluation et aux compétences acquises. La charte serait adaptée chaque année en fonction des progrès réalisés et des besoins exprimés par le jeune.

Le mécanisme incitatif à ce type de formule devrait être défini par les partenaires sociaux dans le cadre des négociations sur l'emploi des jeunes (cf proposition 24). Il convient notamment de fixer les curseurs de cette nouvelle convention dans des conditions qui limitent les effets d'aubaine, par exemple en :

- s'assurant que le sénior remplacé est bien dans le cadre de ses dernières années d'activité avant la retraite ;
- ne faisant pas entrer dans le dispositif que les embauches qui sont, soit réalisées en CDI, soit en contrat d'alternance ;
- définissant les conditions d'une progression de la place des jeunes embauchés tout au long du contrat.

Ce dispositif pourrait également être étendu à la fonction publique, notamment la fonction publique territoriale.

PROPOSITION 29 : SÉCURISER LE CADRE JURIDIQUE DES DISPOSITIFS DE PRÉ-EMBAUCHE DE JEUNES EN FORMATION

Il est proposé d'expérimenter une nouvelle formule à travers laquelle les jeunes étudiants signeraient un accord de pré-embauche avec un employeur en contrepartie d'une bourse qui leur serait versée par l'entreprise au cours de leur scolarité.

Cette formule, qui s'inspire des engagements pris dans le cadre des concours de la fonction publique, pourrait être un levier pour :

- renforcer le soutien financier aux étudiants les plus méritants mais ayant des difficultés financières pour poursuivre leurs études ou accéder à certains cursus onéreux (par exemple, les écoles de commerce) ;
- permettre aux entreprises d'enrichir leur stratégie de recrutement dans les cursus universitaires qui leur semblent les plus prometteurs.

Rien n'empêche aujourd'hui sur le plan des principes ce type d'accord. Mais les entreprises qui s'y engagent se trouvent dans une situation d'insécurité juridique.

Les juges du droit du travail ont des difficultés à qualifier des accords de ce type, juridiquement traités comme « d'avant-contrats » ou « promesses d'embauche », conditionnés à l'obtention d'une qualification⁹. La question se pose notamment des conséquences à tirer d'une rupture anticipée de la promesse soit du fait du salarié soit du fait de l'entreprise¹⁰, mais aussi de la date de prise de fonction (à compter de laquelle courent les droits à rémunération du salarié et ses droits sociaux). À la grande incertitude juridique dans laquelle se trouvent ces conventions, qui relèvent en principe du droit commun des obligations, peuvent être associées des conséquences financières très significatives. Dans ce contexte, on comprend que leur développement soit quasi nul aujourd'hui.

Ces questions qui ne relèvent pas du code du travail, mais sont en assez forte interaction avec lui, pourraient être expertisées plus avant par le Conseil Économique Social et Environnemental, avant l'adoption d'une disposition législative.

À tout le moins, l'accord de principe devrait prévoir le type de poste auquel l'étudiant pourra prétendre, les références de rémunération de droit commun applicables et, le cas échéant, les modalités de rachat par l'étudiant s'il décide de ne pas rester.

Par ailleurs, la réussite de ce type de dispositif implique d'être en mesure de démarcher et centraliser au niveau de chaque université les offres des entreprises, pour assurer de la transparence dans les procédures appliquées.

Enfin, il convient d'exclure la possibilité de pré-recruter des jeunes en stage par le biais de ce dispositif, sans que ne s'écoule une période de formation entre le stage et l'embauche.

9. Comme l'indique par exemple un arrêt de la C. app. Douai 27 juin 1984, SCP Ecole Sansen c/ M. Denoyelles, par lequel la cour a considéré que la remise par l'école au candidat de livres pour lui permettre de préparer ses cours constituent davantage qu'un accord de principe. Il y a ici un véritable contrat de travail parce que, selon les juges, il est impensable qu'aucun accord ne soit intervenu sur la rémunération.

10. la Cour d'appel de Toulouse en 1995 a ainsi décidé que la salariée ne pouvait prétendre qu'à des dommages-intérêts en réparation du préjudice que lui a causé le non-respect par l'employeur d'une promesse d'embauche ; Cour d'appel de Toulouse 26 mai 1995, Association MJC Ancely c/ Melle Capel.

8. DOUBLER LE NOMBRE DE JEUNES EN ALTERNANCE D'ICI 2015

La formation en alternance est l'outil le plus éprouvé pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes. L'apprentissage facilite indéniablement la transition de l'école à l'emploi. Que ce soit au niveau CAP, BEP, bac ou bac + 2, le taux de chômage des apprentis est deux fois moindre que celui de leurs homologues issus de la voie scolaire.

Le développement de l'alternance depuis trois ans masque néanmoins la stagnation des entrées pour les jeunes les moins qualifiés. Il masque aussi la difficulté structurelle de notre système de formation à pénétrer les emplois à fort potentiel de recrutement dans le secteur des services notamment. C'est sur ce type d'emploi que le déficit d'activité des jeunes est en France le plus net en comparaison des autres pays européens.

L'individualisation de l'accompagnement est essentielle à la réussite d'une formation en alternance.

Il existe un très large consensus au sein de la commission sur la nécessité de garantir que l'année qui précède la sortie vers la vie professionnelle de l'étudiant se réalise dans le cadre de formations par alternance, apprentissage, contrats de professionnalisation ou stages longs. Les universités qui souhaitent développer l'alternance dans le cadre de la dernière année de leurs cursus doivent trouver un soutien auprès des Conseils régionaux.

Un objectif clair devra guider les réformes proposées : la proportion de jeunes en alternance devrait être multipliée par deux d'ici 2015. Cela devrait conduire à ce que pour chaque génération un jeune sur 7 passe par un dispositif d'alternance.

PROPOSITION 30 : RÉFORMER LA TAXE D'APPRENTISSAGE

Le cap d'un doublement du nombre de formations par alternance pour atteindre 1,2 million par an a été fixé. L'atteindre d'ici 2015 peut se faire de deux façons : en augmentant les financements de l'apprentissage (taxe d'apprentissage) et de la professionnalisation (contribution à la formation professionnelle). Cette voie passe par un alourdissement des charges des entreprises, qui pénalisera l'embauche.

Une autre voie consiste à mieux utiliser les financements existants. Elle implique de les distribuer différemment vers les secteurs en développement et dont les organismes de formation font le plein.

La priorité est alors de réformer la taxe d'apprentissage. Ce dispositif est d'une rare complexité, ce qui n'est pas sans nuire à son efficacité. Elle est pour moitié attribuée à l'apprentissage (quota) et pour moitié destinée à d'autres utilisations (hors quotas). Cela conduit à une situation paradoxale : alors que la collecte de la taxe couvre à peu près les coûts des CFA, seule la moitié de cette collecte leur est destinée et le reste des financements est issu des subventions des régions ou de l'État (via le Fonds National de Développement et de Modernisation de l'Apprentissage).

Plus fondamentalement, le mode de financement de l'apprentissage oriente l'appareil de formations en alternance vers les secteurs qui ne sont pas les plus porteurs en termes d'embauche. Cela se constate de plusieurs façons :

- il n'existe qu'un seul CFA en France dans le secteur des services à la personne ;
- les CFA de certains secteurs d'activité ont dans plusieurs régions des taux de remplissage inférieurs à 50 % ;
- alors que l'artisanat embauche jusqu'à 30 % des apprentis formés dans les CFA des chambres de métier, la collecte de taxe par les chambres de métiers n'est que de 3 % de l'ensemble de la collecte de cette taxe.

C'est pourquoi, il **semble à la commission que la réforme de la taxe d'apprentissage soit un préalable au doublement du nombre d'apprentis d'ici 2015.**

Elle gagnerait à faire l'objet d'une **concertation approfondie au second semestre 2009** entre l'État, les Conseils régionaux, les partenaires sociaux et les acteurs de l'apprentissage pour aboutir à un projet de réforme en 2010.

La réforme de la taxe devrait poursuivre quatre objectifs :

1. À minima, assurer une remise à plat de la taxe pour la rendre plus simple et plus lisible

Une option consisterait par exemple à fusionner la Contribution au développement de l'apprentissage (pilotée par les régions, 0,18 %) et la taxe d'apprentissage (0,5 %) pour aller vers une taxe unique.

Il serait par ailleurs nécessaire de simplifier fortement les circuits de collecte de la taxe.

2. Clarifier les lignes de partage entre trois ensembles

- la part faisant l'objet d'une péréquation au niveau national, dans le cadre du FNDMA ;
- la part faisant l'objet d'une mutualisation au niveau régional ;
- la part librement utilisable par l'employeur avec des conditions de nature à le responsabiliser dans l'effort de formation qu'il réalise.

3. Développer les incitations pour les employeurs

La commission a dégagé un large consensus sur la nécessité de privilégier des systèmes incitatifs et non des systèmes obligatoires. La commission a écarté la solution d'un système de quotas et une augmentation du taux de salariés en alternance de 3 % à 5 %.

4. Affecter une part plus importante de la taxe d'apprentissage à l'apprentissage lui-même

Une réforme devrait viser à accroître le niveau de financement des formations qui ont des taux de remplissage élevés au détriment des formations qui ont des taux de remplissage inférieurs à 75 %.

Une réforme devrait viser progressivement à l'affectation de l'essentiel de la collecte de taxe d'apprentissage au financement de l'apprentissage.

Cette évolution ne doit pas néanmoins conduire à déstructurer certaines formations à vocation professionnelles, qui ne sont pas de l'apprentissage, mais dont l'efficacité est démontrée en termes d'insertion professionnelle.

PROPOSITION 31 : VALORISER L'APPRENTISSAGE POUR CHANGER LE REGARD DE LA SOCIÉTÉ À SON SUJET

La carte d'étudiant en apprentissage créée par une circulaire de 1978 ne confère pas les mêmes droits que la carte étudiant. Elle ne donne pas accès notamment à la restauration universitaire, ni au logement étudiant. Certes les étudiants de l'enseignement supérieur, en DUT, licence, master etc., qui sont en apprentissage, bénéficient de la carte étudiant. Mais les apprentis du secondaire, eux, restent plus faiblement aidés dans leur vie quotidienne que les autres étudiants. Cela participe également d'une image qui fait de l'apprentissage un statut de formation à part, ce qui ne contribue pas à sa valorisation.

En 2005, a été créé un statut d'apprenti étudiant des métiers, lié à l'existence d'une carte nationale d'apprenti. Ce nouveau statut s'accompagne de mesures d'aides au logement et aux transports. Dès l'inscription au CFA, les jeunes apprentis reçoivent ainsi en principe une carte d'étudiant qui donne accès aux réductions « étudiants » habituelles (musées, spectacles, transports) et à des tarifs intéressants dans les restaurants universitaires sous réserve d'une convention passée entre le CFA et le Centre Régional des Oeuvres Universitaires et scolaires (CROUS). Les conventions de ce type sont extrêmement rares et il convient de permettre l'accès direct des apprentis à la restauration universitaire, même en l'absence de convention.

Des évolutions sont par ailleurs nécessaires dans la couverture sociale des apprentis et son articulation avec la Sécurité sociale des étudiants :

- il arrive que des apprentis du supérieur paient aujourd'hui deux fois leur accès à la sécurité sociale (celle des étudiants et celle du régime général) ; il convient de mettre fin à ce doublon ;
- les autres apprentis ont des difficultés particulières d'accès à une couverture complémentaire, dont il convient de mieux tenir compte.

Des efforts sont par ailleurs nécessaires pour développer la mobilité internationale des apprentis. La commission recommande de mobiliser les moyens non utilisés au sein du programme Erasmus à cette fin.

Enfin, la rémunération des apprentis doit mieux tenir compte du niveau de qualification initial des jeunes. Non seulement, un jeune qui est en troisième cycle en apprentissage doit être mieux payé qu'un jeune en CAP, mais l'aide accordée à l'entreprise doit varier selon ce niveau de diplôme.

La commission recommande l'adoption d'un plan de revalorisation de l'élève et étudiant apprenti, qui doit non seulement contribuer à renforcer l'attractivité de l'alternance mais aussi à faire évoluer positivement son image.

Enfin, le rapport remis au Premier ministre en juin 2009 par Claude GREFF¹¹ propose notamment de renforcer le MOBILI-PASS¹² et de créer un prêt mobilité à taux zéro. La mise en œuvre de ces propositions bénéficierait directement aux apprentis, qui s'inscrivent par principe dans des parcours de mobilités professionnelle et géographique. D'autres formes d'aides à la mobilité pour les jeunes en alternance, cofinancées par l'État et les régions, pourraient être expérimentées dans le cadre d'un appel à projets spécifique du fonds jeunes. Ces aides pourraient, ainsi, porter sur la prise en charge des frais de prospection de logement ou sur les charges connexes à l'hébergement comme les coûts de restauration¹³.

PROPOSITION 32 : DÉVELOPPER LE LOGEMENT POUR APPRENTI

La question du logement des apprentis a régulièrement été soulevée lors des travaux de la commission comme le frein essentiel au développement de l'apprentissage. Compte tenu du niveau de leur rémunération, les apprentis connaissent souvent d'importantes difficultés à assumer la double résidence qu'implique leur formation. Cette situation est mal prise en compte dans le système des aides au logement. Le parc de logements accessibles pour des baux de courte durée est souvent bien trop rare. Les calculs du « reste à vivre » empêchent d'accéder au locatif privé.

Différentes pistes de travail devront être rapidement approfondies par l'État et les Conseils régionaux.

Les aides personnelles au logement pourraient être complétées au niveau régional pour mieux tenir compte de la réalité des besoins d'aide des apprentis. Ces compléments viseraient à leur permettre de mieux couvrir les dépenses engagées par le coût résultant du double logement.

Par ailleurs, la solvabilisation par l'entreprise de la dépense de logement de ces jeunes pourrait être organisée. Un « chèque logement apprentis » serait financé par l'employeur, ce dernier bénéficiant d'une aide fiscale à hauteur de 50 % du coût du chèque plafonné à 1 000 € par an. Ce dispositif pourrait venir s'intégrer au crédit d'impôt existant en matière d'apprentissage.

Enfin un programme « maisons des apprentis » pourrait être engagé et viserait à la constitution d'un parc de logements spécifiques dédié aux jeunes en alternance. Ce parc s'appuierait sur des constructions nouvelles et sur l'identification de places pour les apprentis au sein de structures existantes. Ce programme viserait, dans un premier temps, à expérimenter cette formule à proximité de centres de formation des apprentis et sur des bassins d'emploi émergents ou ayant fortement recours à l'emploi en alternance¹⁴. Ce programme s'appuierait sur une labellisation nationale « maisons des apprentis ».

11. *Bouger pour l'emploi*, Rapport au Premier ministre, juin 2009, La Documentation française.

12. Le MOBILI-PASS financé et géré par le 1 % logement peut indifféremment financer des travaux, les frais de déménagement ou toute dépense consécutive à un changement de logement. Le rapport GREFF montre que son montant maximum de 3 200 € n'apparaît plus adapté aux frais engagés dans ce contexte de mobilité (moyenne de 6 700 €).

13. Une expérimentation de ce type existe déjà à Nantes : elle ouvre l'accès au service de restauration des foyers de jeunes travailleurs aux apprentis du CFA des métiers de la coiffure (pour un coût de repas restant à la charge de l'apprenti entre 2 et 4 €).

14. Des projets d'expérimentation de « maisons des apprentis » ont, ainsi, d'ores et déjà été proposés en zones touristiques dans le cadre du premier appel à projets « logements des jeunes », lancé en avril.

PROPOSITION 33 : DÉVELOPPER L'APPRENTISSAGE DANS LE SECTEUR PUBLIC ET ASSOCIATIF, NOTAMMENT DANS LES MÉTIERS DE LA PETITE ENFANCE ET DE LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES ÂGÉES

Le vieillissement de la population, l'évolution des attentes des usagers en matière de santé et de bien-être, les besoins en éducation thérapeutique ou en éducation à la santé vont créer de nouveaux besoins en compétences pour ces secteurs. Dans le secteur de la petite enfance, des besoins de recrutements importants se font jour.

Des actions de sensibilisation ont d'ores et déjà été menées auprès des jeunes pour l'accès à ces métiers. Ces actions devront être poursuivies et renforcées. Il est essentiel par ailleurs d'envisager de nouvelles voies de recrutement notamment en développant l'alternance.

L'apprentissage dans le secteur public est organisé par la loi du 17 juillet 1992 (articles 18 à 21), plusieurs fois modifiée. Il y est encore très peu développé (6 026 entrées en 2007) et est principalement utilisé par les communes (59 % des entrées en 2007). Dans le secteur associatif, l'apprentissage reste exceptionnel.

Trois types d'obstacles à son développement sont signalés :

1. La culture de l'apprentissage est limitée dans le secteur public : les réseaux d'information sont faibles ; la notion de maîtrise d'apprentissage est mal connue ;
2. Financièrement, la prise en charge des coûts de formation en CFA relève de l'employeur public ou associatif qui n'est pas assujéti à la taxe d'apprentissage (coût moyen de 5 200 € annuel par apprenti). Il n'est ainsi pas incité financièrement par les mécanismes de déduction existant dans la taxe. Les employeurs publics ne sont par ailleurs pas éligibles à l'indemnité compensatrice versée aux employeurs d'apprentis par les régions.
3. L'entrée dans la fonction publique par apprentissage est difficilement compatible avec le principe d'une entrée par concours pour les catégories pour lesquelles celle-ci s'impose.
4. Les formations en apprentissage sont limitées aux diplômes de l'Éducation nationale et non pas aux titres professionnels du Ministère du travail qui concernent notamment les métiers de la petite enfance et de la dépendance.

C'est pourquoi il convient de permettre, dans un premier temps à titre expérimental, aux Régions et aux CFA de développer des sections d'apprentis pour des diplômes autres que ceux de l'Éducation Nationale, et, en particulier, les titres professionnels du Ministère du travail.

Une mission a été confiée au parlementaire Laurent Hénart, pour définir les conditions de développement de l'apprentissage dans les trois fonctions publiques. Sur la base des conclusions de la mission, il faudra mobiliser ce vivier, notamment dans les métiers du soin à domicile et de la petite enfance.

PROPOSITION 34 : PERMETTRE L'ENTRÉE EN APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE L'ANNÉE

L'apprentissage repose sur le principe de l'alternance entre enseignement théorique en centre de formation d'apprentis (CFA) et enseignement du métier chez l'employeur avec lequel l'apprenti a signé son contrat. La durée du contrat peut varier de 1 à 3 ans en fonction du type de profession et de la qualification préparée.

Pour assurer une bonne articulation de ces formations avec les formations scolaires, le choix a été historiquement fait de synchroniser la temporalité du contrat d'apprentissage et des cursus scolaires. Contrairement à ce qui existe dans le contrat de professionnalisation, le calendrier de conclusion du contrat d'apprentissage est ainsi fortement contraint sur le plan juridique. L'article L.117-13 du code du travail prévoit ainsi que, sauf dérogation accordée dans des conditions fixées par décret, le début du contrat d'apprentissage ne peut être antérieur de plus de trois mois, ni postérieur de plus de deux mois au début du cycle du centre de formation d'apprentis que doit suivre l'apprenti.

Cette règle est source de complexité et peut s'avérer inefficace dans les secteurs dans lesquels l'orientation vers l'apprentissage génère beaucoup de ruptures, impliquant des réorientations rapides. Le changement de statut scolaire-apprenti est parfois brutal. Cela est notamment fréquent dans les secteurs dont l'activité est saisonnière comme par exemple l'hôtellerie restauration. En effet, la période estivale est le moment de recrutement des apprentis mais la charge d'activité ne permet pas aux maîtres d'apprentissage d'accompagner pleinement ces derniers.

Les CFA se sont parfois organisés, en lien avec les Conseils régionaux, pour améliorer leurs réponses à ces situations en développant des dispositifs passerelles vers l'apprentissage. Leurs possibilités d'action sont néanmoins limitées par le fait que, légalement, le CFA ne peut conserver l'apprenti en rupture de contrat dans ses effectifs et par le peu de souplesse dont bénéficient les centres pour organiser leurs formations dans le temps.

C'est pourquoi il conviendrait de permettre aux CFA qui le proposent d'assurer des entrées dans les contrats d'apprentissage tout au long de l'année. Cette faculté ne doit plus être conçue comme une dérogation exceptionnelle, accordée selon des procédures peu réactives, mais comme le droit commun d'un dispositif fait d'aller et de retour.

Comme corollaire à cette proposition, il convient que les CFA soient mis en mesure :

- d'adapter la durée du contrat suivant le niveau du jeune à l'entrée, à partir d'une évaluation réalisée à l'entrée dans le centre ;
- de pouvoir conserver les jeunes en rupture pendant le délai de recherche d'une nouvelle solution.

PROPOSITION 35 : MIEUX TENIR COMPTE DU NIVEAU DE QUALIFICATION DE L'APPRENTI DANS LA DÉTERMINATION DE SA RÉMUNÉRATION ET DE L'AIDE À L'EMPLOYEUR

Sous réserve de dispositions contractuelles ou conventionnelles plus favorables, les apprentis perçoivent un salaire déterminé en pourcentage du SMIC et dont le montant

varie en fonction de l'âge du bénéficiaire et de sa progression dans le ou les cycles de formation faisant l'objet de l'apprentissage.

Au titre de sa progression dans un cycle de formation, le jeune apprenti bénéficie d'une rémunération variant en fonction de l'année d'exécution du contrat. Le passage d'un niveau de rémunération à un autre s'effectuera à l'issue de chaque année d'exécution du contrat.

Ainsi, le salaire minimum perçu par l'apprenti correspond à un pourcentage du SMIC (ou, dans certains cas, du salaire minimum conventionnel), allant de 25 % à 78 %, déterminé en fonction de son âge et de sa progression dans le cycle de formation.

Le développement de l'apprentissage dans le supérieur pose par ailleurs la question d'une prise en compte, en complément des critères d'âge et de progression dans le cycle de formation, du niveau de formation initiale du jeune en apprentissage.

Cette prise en compte semble légitime non seulement pour déterminer le niveau de rémunération des jeunes – un jeune très qualifié doit être mieux payé qu'un jeune faiblement qualifié – mais aussi pour déterminer le niveau d'aide publique de la collectivité à l'employeur. À cet égard, l'indemnité compensatrice forfaitaire versée par les régions et le crédit d'impôt versé par l'État devraient tenir compte du niveau de qualification.

PROPOSITION 36 : ENCOURAGER UNE ANNÉE DANS LE CADRE D'UN CONTRAT EN ALTERNANCE

Un cinquième des jeunes suivant des formations en alternance sous contrat de travail (apprentissage et contrats de professionnalisation) préparaient en 2006 des diplômes de l'enseignement supérieur public ou privé. Rapporté aux 2 228 000 étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur en 2007-2008, ce chiffre reste cependant négligeable (5,8 %).

L'accès des jeunes à des formations en alternance dans le supérieur est très variable sur tout le territoire. Quatre régions (Île-de-France, Rhône-Alpes, PACA et Pays de la Loire) forment à elles seules plus de 40 % des apprentis. Elles sont également en tête du classement des effectifs d'apprentis dans le supérieur. En Île-de-France, notamment, les apprentis de niveau I, II et III représentent 43 % du nombre total d'apprentis contre 18 % en moyenne dans les autres régions ; le différentiel est de 25 points.

Tous les diplômes universitaires ayant désormais vocation à être inscrits au RNCP, rien ne s'oppose, à priori, à ce qu'ils soient préparés par la voie de l'apprentissage, même si les emplois obtenus ensuite ne correspondent pas au diplôme préparé. On peut s'interroger sur la tentation de faire préparer certains diplômes de lettres et sciences humaines par la voie de l'apprentissage.

Certes l'alternance n'est pas une fin en soi et ne constitue pas la solution miracle contre l'échec à l'université ou pour financer la vie étudiante. L'apprentissage doit répondre à un choix de formation pour les étudiants. Il constitue néanmoins le meilleur cadre pour développer l'expérience professionnelle des élèves et des étudiants et obtient les meilleurs résultats en termes d'insertion professionnelle. C'est pourquoi l'apprentissage déjà développé dans les filières courtes (BTS et DUT) devrait devenir une pratique plus courante pour les licences professionnelles en L3 et pour les masters, en master 2.

9. DONNER À TOUS LES JEUNES LES MOYENS DE PRENDRE EN MAIN LEUR EXISTENCE

La commission a fait part de ce qu'il conviendrait de changer, à savoir :

- un jeune dont les parents sont sans ressources doit avoir autant de chances de réussir ses études supérieures qu'un jeune issu d'une famille aisée ;
- un jeune qui connaît une période de recherche d'emploi doit pouvoir subvenir à ses besoins s'il recherche activement un emploi et qu'il n'a pas de ressources ;
- un jeune qui n'a ni emploi ni formation doit pouvoir subvenir à ses besoins s'il s'engage dans un parcours qui aboutit à une formation ou à un emploi, ou à la résolution de ses difficultés sociales préalables ;
- entre deux jeunes qui travaillent, la limite de 25 ans ne doit pas créer de différence de statut aussi nette qu'aujourd'hui.

Sur cette question, le statu quo n'est ni tenable, ni souhaitable, ni acceptable : parce qu'il crée des situations où certains jeunes sont sans ressources, avec un taux de pauvreté plus élevé que le reste de la population, avec des obstacles financiers à la formation, à la recherche d'emploi, à la qualification. C'est l'un des points faibles du modèle social français alors que d'autres pays de l'OCDE et de l'UE n'ont pas de limite aussi nette avant et après 25 ans.

Modifier le système de ressources, créer un nouveau système de soutien aux revenus ne se justifie que (1) si le nouveau système contribue à augmenter le niveau de qualification des jeunes (2) s'il est construit pour améliorer la transition entre formation et emploi (3) si le nouveau système introduit plus d'équité entre les générations d'une part, entre les jeunes d'autre part (4) s'il développe les marges de choix des jeunes issus de familles modestes.

Un système qui se traduirait par un coût net pour les finances publiques, sans répondre à ces objectifs ne serait pas une bonne réponse à la situation des jeunes.

Un système qui ne répondrait pas aux besoins des jeunes abordés transversalement manquerait ses objectifs. Il les manquerait aussi s'il était abordé indépendamment des mesures nécessaires pour améliorer l'insertion professionnelle des jeunes.

PROPOSITION 37 : SOUTENIR LES RESSOURCES DES JEUNES POUR AMÉLIORER LEUR ACCÈS À UNE FORMATION OU À UN EMPLOI

La commission recommande une stratégie en deux temps :

Le système cible : un soutien aux revenus des jeunes universel, unifié et défini à partir des besoins des jeunes

La commission s'est retrouvée sur la nécessité d'une réforme d'ampleur du soutien public aux jeunes visant à aboutir à la création d'un système de soutien à l'autonomie des jeunes ne distinguant pas dès le départ les droits des jeunes selon qu'ils sont en formation, en emploi ou sans activité.

Il existe un consensus sur trois caractéristiques de ce système cible : il doit être universel ; il doit être unifié ; il doit être défini à partir des besoins des jeunes et d'un montant suffisant pour couvrir ces besoins.

Il pourrait être construit selon les modalités suivantes, alternatives ou combinées :

1. Soit un système de dotation : cette formule permet de constituer – sous la forme d'un montant dont l'emploi serait librement déterminé par le jeune – un vecteur d'aide à l'autonomisation des jeunes ; la dotation pourrait être mobilisée pour financer l'aide à la recherche d'un premier emploi, mais aussi des compléments de bourse et des frais de financement des études, voire d'autres dépenses (aide au projet, achat de permis de conduire). Elle serait attachée à un droit universel à l'accompagnement. Elle serait plus forte pour les jeunes issus de familles modestes, avec un socle universel. Elle comprendrait une part remboursable mobilisable à la demande du jeune.

Un exemple de dotation est donné en annexe 2. Un débat existe au sein de la commission sur ses paramètres et le niveau de redistribution qui doit être assuré à travers elle.

Quatre éléments pourraient justifier l'utilisation d'un système de ce type :

Les parcours des jeunes sont marqués par des ruptures et réorientations permanentes. L'enjeu est précisément de les accompagner de la façon la plus efficiente et non de soutenir davantage certaines situations plutôt que d'autres.

Le système de dotation est celui qui garantit le mieux la nécessité de reconnaître un droit à l'erreur ou un changement de trajectoire des jeunes ; un capital n'est pas fait pour compenser un risque ou une perte de chance mais pour améliorer les chances et ouvrir de nouvelles opportunités. Quand bien même un jeune n'est pas dans une situation que l'on pourrait considérer comme constituant un risque social, ouvrant droit à une allocation, il doit pouvoir prétendre à un levier.

Dans ce cadre, une telle dotation est la meilleure façon de prévoir un droit universel des jeunes qui tienne compte de leur situation et permette de miser résolument sur l'emploi et la formation.

C'est la meilleure façon de créer des logiques de droits et devoirs là où elles n'existent pas aujourd'hui et devraient exister (notamment pour les 16-18 ans qui décrochent).

À titre complémentaire, ce système de soutien aux revenus pourrait également être partiellement mobilisé :

- lorsque le jeune est étudiant ou en formation, en complément de ressources, le cas échéant avec un plafond de tirage annuel ;
- pour financer une formation (coût de l'inscription à l'université ou dans une formation continue, le cas échéant uniquement à partir du master).

2. Soit un système contractualisé entre la collectivité publique et le jeune, reposant non pas sur une dotation, mais sur une allocation :

Ce système interviendrait systématiquement dans les périodes stratégiques des parcours des jeunes, pour soutenir les périodes de formation, de recherche d'emploi et d'insertion sociale, dans un cadre d'accompagnement contractualisé, visant à donner aux jeunes les moyens de mener à bien leurs projets de formation et d'insertion.

Pour les jeunes « primo-entrants dans l'emploi » qui n'ont que très peu d'expérience professionnelle et qui échappent à l'indemnisation de l'assurance-chômage, cette allocation contractualisée devrait permettre de subvenir à leurs besoins tout au long de l'accompagnement dont ils bénéficient, dans une logique de contrepartie. Pour tous, le montant de l'allocation serait calculé en fonction de la situation du jeune et de ses besoins, avec une vocation universelle.

À court terme, associer des mesures immédiates ciblées et le lancement d'expérimentations

La commission considère utile de passer par une phase d'expérimentation pour tester les systèmes cibles qu'elle a défini.

Dès lors, comme première étape, la commission préconise :

- Pour améliorer le niveau de qualification, des mesures immédiates pour accroître le nombre de boursiers et le niveau de ressources garanti par les bourses étudiantes sur critères sociaux en particulier pour prendre en compte des évolutions du calendrier universitaire ; cela implique également l'amélioration de leur articulation avec l'emploi lors des formations en alternance ou lors des stages, ainsi que des mesures visant à revaloriser les indemnités des stagiaires de la formation professionnelle.

À cet égard, plusieurs mesures sont envisageables. La commission n'a pas retenu de réforme générale du système des bourses, puisque celle-ci a déjà largement eu lieu dans la période récente. Cette réforme des aides directes aux étudiants, dont la mise en œuvre a débuté à la rentrée universitaire 2007, est pleinement effective depuis la rentrée 2009. Elle a simplifié le système existant et le dispositif s'articule aujourd'hui autour de cinq types d'aides : les bourses sur critères sociaux (BCS), le complément mobilité, le complément mérite, le fonds national d'aide d'urgence et un dispositif de prêt (anciennement prêt d'honneur).

Cette réforme a notamment fait évoluer les bourses sur critères sociaux afin :

- d'accroître la population éligible : 530 000 étudiants (y compris échelon 0) bénéficient aujourd'hui d'une bourse sur critère social ;
- d'augmenter le montant des bourses versées aux étudiants : création d'un 6^e échelon de bourse pour les étudiants dont les familles sont les plus démunies et augmentation du montant des bourses de 2,5 % à la rentrée 2007 et à nouveau de 2,5 % à la rentrée 2008 ;
- de simplifier les critères d'attribution, qui sont désormais au nombre de trois : le revenu brut global, le nombre d'enfants à charge dans le foyer de rattachement et l'éloignement entre le domicile et le lieu d'études.

La question se pose néanmoins du calendrier actuel de versement des bourses. La mise en œuvre du dispositif LMD a eu pour effet d'allonger l'année universitaire. Dans le même temps, l'avancement du calendrier de versement des bourses par les CROUS permet aux étudiants de percevoir une aide dès le mois de septembre, pendant lequel ils supportent des dépenses importantes (logement, livres, etc.). Il conduit néanmoins à une situation paradoxale de rupture des versements de bourses à la fin de l'année civile.

C'est ce qui conduit la commission à proposer la création d'un 10^{ème} mois de bourses dans l'enseignement supérieur ; cet effort représenterait une dépense supplémentaire de 167 M€, correspondant à une augmentation de 11 % de l'aide monétaire aux étudiants.

- Pour accélérer l'accès à l'emploi des jeunes, qu'ils soient ou non diplômés, la reconnaissance d'un droit de tous les jeunes à un accompagnement et à des ressources au moment de la recherche de leur premier emploi.

Les modalités de ce droit devraient être différentes selon que le jeune est insuffisamment qualifié (renforcement du niveau de l'allocation interstitielle du CIVIS, évolution des solutions d'insertion) ou diplômé (création d'une aide à l'accompagnement des jeunes diplômés dans leur recherche d'emploi). Ces évolutions pourraient notamment se faire dans le cadre de la réforme du CIVIS présentée à la proposition 20.

Dans le même temps, la commission propose d'expérimenter des éléments du système cible pour différents moments du parcours des jeunes (formation, accès à l'emploi, insertion sociale), sous deux formes :

1. Concernant la formule de dotation, la commission propose d'expérimenter un système de « droit de tirage » : tout jeune pourrait compter sur une certaine somme dont il disposerait pendant une période définie, pour les moments où il est à la fois sans ressources et dans un parcours (formation, recherche d'emploi, insertion professionnelle, insertion sociale) ; ce système serait rechargeable (un jeune qui travaille pendant une période donnée recharge ses droits...). Ce droit de tirage serait indissociable d'un droit à accompagnement et pourrait le cas échéant être complété par un droit de tirage sur des prestations de formation.
2. Concernant la formule d'allocation, la commission propose d'expérimenter un système de contractualisation sur un parcours de formation ou d'insertion ; un jeune pourrait opter pour une garantie de revenus sur une durée de un à deux ans avec des contreparties réelles et fortes : par exemple obligation de suivre une formation ou d'aller en emploi ou d'être dans un parcours accompagné avec un nombre de refus limités (prévus dans le contrat initial) à deux ou trois, par exemple.

À l'issue de cette période, qui pourrait durer au maximum trois ans, et en fonction des résultats de ces expérimentations, un choix pourrait être fait sur la nature du dispositif cible. Ce dispositif pourrait par exemple combiner des éléments de dotation et de revenu contractualisé en fonction du parcours du jeune.

PROPOSITION 38 : SOUTENIR LES REVENUS DES JEUNES EN EMPLOI SANS DISCRIMINATION PAR RAPPORT AUX PLUS DE 25 ANS

Les comparaisons internationales sur l'emploi des jeunes montrent la forte particularité de la situation française associant faible taux d'emploi et faible taux de chômage. Cette particularité trouve principalement sa source dans la faiblesse du taux d'emploi des étudiants, qui, quand ils travaillent, accroissent le volume des actifs sans jamais devenir chômeurs ce qui mécaniquement réduit le niveau du taux chômage.

La question des conditions d'accès des jeunes de moins de 25 ans au rSa doit être traitée de manière distincte : il ne s'agit pas d'apporter une réponse particulière à une difficulté rencontrée par une catégorie de jeunes mais de prendre acte du fait qu'une fraction de la

population âgée de moins de 25 ans n'appartient plus à la catégorie « jeunesse » et est confrontée à des difficultés d'adultes.

À compter du 5 juillet, un jeune de 26 ans à $\frac{3}{4}$ temps pourra toucher environ 200 euros par mois de rSa en complément de ses revenus, sans être situé dans une logique de droits et devoirs, alors qu'un jeune de 24 ans placé dans la même situation n'aura pas accès à ce complément de revenu.

L'exclusion des 16-25 ans a été décidée afin de ne pas ouvrir le droit à un revenu minimum, automatique dès 18 ans. Sans remettre en cause ce choix, considéré comme pertinent par l'ensemble de la commission, il semble justifié à la plupart des membres de la commission d'envisager les conditions d'application du rSa dans sa partie accordée aux salariés en activité, ne comprenant aucun élément de revenu minimum, ou de mettre en place un système différent répondant à la même finalité.

Option 1 : un système simple de bonification des revenus du travail des jeunes

Une solution étudiée repose sur une logique simple de bonus par heure travaillée : par exemple pour chaque heure travaillée, un bonus de 1 euros pourrait être accordé par la collectivité publique.

À titre d'exemple, l'ouverture aux jeunes de l'équivalent du rSa des salariés consiste à verser 185 euros par mois pour 10h travaillées, 275 euros par mois pour 15 h travaillées, 230 euros par mois pour 20 h travaillées etc... Ce barème est une référence dans la mesure où il semble pertinent pour les jeunes actifs qu'ils soient étudiants ou pas. En effet, l'aide est ici conçue pour inciter particulièrement au travail à mi-temps considéré comme la limite acceptable pour assurer une bonne conciliation entre études et emploi. D'autres barèmes peuvent être étudiés pour les jeunes afin de tenir compte de leurs spécificités d'emploi (petites quotités horaires, plus forte discontinuité dans l'année).

Les premiers travaux de chiffrage évaluent un dispositif de ce type à environ 1 Mrd € en mettant en place un barème de bonification proche du barème rSa des salariés. La question de savoir si ce dispositif doit concerner les étudiants aussi bien que les autres jeunes en emploi, ne fait pas consensus au sein de la commission.

Option 2 : l'ouverture du rSa aux jeunes qui peuvent justifier d'une activité professionnelle continue pendant une certaine durée

Une autre option a été discutée, celle d'ouvrir le droit au rSa (à la fois socle et chapeau) à une fraction des jeunes salariés de moins de 25 ans. Sont plus précisément visés les jeunes de moins de 25 ans justifiant, par exemple, d'un nombre à fixer de trimestres consécutifs validés au titre de l'assurance vieillesse, ce critère constituant une approximation de leur insertion sur le marché du travail (d'autres critères sont évidemment envisageables tels que le nombre de trimestres cotisés au titre de l'assurance chômage, par exemple). Pour mémoire, l'âge moyen (génération 1970) de la première validation d'une année complète s'établit environ à 22 ans. Une fois le droit au rSa acquis après ces trimestres validés, le jeune aurait tant qu'il travaille un complément de revenus sous forme de rSa chapeau, puis s'il perd son emploi, après épuisement de ses droits à l'assurance chômage, le droit au rSa socle avec le système de droits et devoirs qui y est attaché.

Certaines organisations mettent en avant l'hypothèse d'une année de césure pour étudiant, pour souligner le besoin que cette durée d'activité minimale pour accéder au rSa soit supérieure à 12 mois. Pour d'autres organisations ce délai est trop long.

Le coût de la mesure – les chiffrages sont en cours – dépend évidemment étroitement du paramétrage de la condition d'entrée dans le dispositif (nombre de trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse, par exemple). Il s'agit de cibler le bénéfice de la mesure sur les jeunes d'ores et déjà insérés sur le marché du travail – ce qui nécessite une condition exigeante à l'entrée dans le droit. Cette condition devrait permettre de calibrer le coût de la mesure entre 200 et 500 M€.

PROPOSITION 39 : CRÉER UNE BANQUE NON LUCRATIVE POUR SOUTENIR LES PROJETS DES JEUNES

Les projets que souhaitent conduire les jeunes ne rentrent souvent pas dans les clous de l'offre de service bancaire traditionnelle, conçue pour répondre à des besoins professionnels ou sociaux issus de la vie active. Cela ne signifie pas qu'ils ne soient pas pertinents ou même pas soutenables sur le plan économique.

Nombreux sont les jeunes qui souhaitent trouver un cadre plus approprié que les réseaux financiers traditionnels pour soutenir leurs initiatives, notamment celles qui sont conçues collectivement et sans le support d'adulte.

C'est pourquoi il est proposé de créer une banque spécialisée dans le soutien aux projets des jeunes et conduits par eux dans un cadre collectif ou individuel.

Cette banque pourrait s'inspirer de l'agence créée au Royaume-Uni sous le nom de *Youthbank*, en 1999 à l'initiative de cinq organisations de jeunesse : le *British Youth Council*, *Changemakers*, le *Community Foundation Network*, la *National Youth Agency* et *The Prince's Trust*. Au sein de cette institution, des prêts et des subventions sont accordés aux projets par les jeunes, via quelques quarante antennes locales, selon des critères définis par les jeunes. Pour qu'un projet soit retenu, le jeune doit être accompagné. Des organismes non lucratifs spécialisés (YB UK notamment) sont chargés d'accompagner les jeunes dans la conduite de leurs projets et de faciliter leurs démarches. Ces organisations sont fortement soutenues par les ministères (*Department of Education*) mais aussi les entreprises privées dans un cadre collaboratif appelé *Community Fund*.

Cette banque pourrait également être un outil puissant si une dotation d'autonomie était créée à la fois pour mettre en œuvre un troisième étage de la dotation, remboursable ultérieurement (cf ci-dessus) et pour fournir un appui à la mise en œuvre de projets débloqués grâce à la dotation.

10. FAIRE DE LA JEUNESSE UN PASSAGE OBLIGÉ DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

D'une manière générale, la politique de logement des jeunes doit s'inscrire dans une refonte de la politique du logement autour de plusieurs principes :

- définir un pilotage et une programmation cohérente sur chaque territoire ;
- répondre aux besoins de l'ensemble de la population en tenant compte des évolutions de la société (ressources, composition des familles, cohabitation des jeunes, ...), ce qui rend nécessaire une politique de logement offensive ;
- veiller à ce que le coût des logements soit compatible avec les ressources des ménages ;
- permettre l'accès de tous au dispositif de droit commun en évitant de déterminer des catégories qui conduisent à créer des dispositifs spécifiques, complexes et peu lisibles. Cette orientation permet de maintenir une mixité sociale et générationnelle tout en tenant compte les besoins particuliers de certaines situations ou de certains moments de la vie (jeunes, handicapés, ...).

Des propositions ont été déjà formulées à cet égard dans divers rapports :¹⁵ Certaines sont reprises à leur compte par la commission dans la mesure où elles permettraient d'améliorer l'offre de logement à destination des jeunes.

Le logement ne doit plus être un obstacle mais doit, au contraire, devenir un levier de socialisation des jeunes, un accompagnement de leur autonomie, notamment en rendant possible la décohabitation, et un facilitateur de mobilité et d'accès à l'emploi.

La plupart des problèmes de logement rencontrés par les jeunes ne sont pas spécifiques à cette classe d'âge. Ils concernent également, dans un contexte de pénurie de logements sociaux, toutes les personnes dont les ressources sont insuffisantes pour accéder au parc privé. Certaines difficultés d'accès au logement qui sont, cependant, plus spécifiques aux jeunes, doivent être mieux prises en compte : besoins en petits logements, ressources insuffisantes au regard des niveaux des loyers en zone tendue, besoin d'une offre de logement de courte durée pour certains publics jeunes (en particulier pour les étudiants, les apprentis, les stagiaires, ...), nécessité globale d'adapter l'offre de logement aux souhaits ou aux besoins de mobilité des jeunes.

Il est nécessaire d'identifier un pilote sur le logement des jeunes pour chaque territoire pertinent, l'État devant rester garant qu'aucun jeune n'est oublié.

L'armature actuelle des dispositifs d'aide n'est pas suffisamment lisible pour les jeunes. Elle n'apporte pas non plus de garantie sur l'effectivité de la prise en charge pour les jeunes les plus en difficulté.

15. Rapport de la Conférence de Consensus organisée par la FNARS en novembre 2007 « Sortir de la rue ». Rapport du député Etienne Pinte sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abris ou mal logées remis au gouvernement le 5 septembre 2008. Mesures proposées par le Collectif des Associations Unies en 2008.

PROPOSITION 40 : INCLURE UN VOLET « JEUNES » DANS CHAQUE DOCUMENT STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

La question du logement des jeunes nécessite sur chaque territoire la définition d'objectifs et l'organisation d'un pilotage, l'État restant garant qu'aucun jeune n'est laissé à l'abandon.

Le logement des jeunes devrait se retrouver dans les documents de programmation de la politique du logement. Il fera, ainsi, l'objet d'une identification spécifique dans les programmes locaux de l'habitat (PLH)¹⁶. Les plans départementaux pour le logement des jeunes¹⁷ devront, par ailleurs, être réactivés et systématisés pour traduire concrètement l'engagement de l'État et la mobilisation partenariale des acteurs sur le logement des jeunes au niveau local. Un volet logement des jeunes sera également inclus dans le canevas-type des prochaines conventions de délégation de compétence aux collectivités territoriales – départements, intercommunalités dotées d'un PLH – pour la gestion des aides à la pierre. Un bilan annuel de la mise en œuvre des plans départementaux sera présenté devant le comité régional de l'habitat. Ces objectifs devront également figurer dans les documents d'urbanismes qui déclinent, au plan opérationnel, les orientations des PLH ou autres plans.

Cette programmation ne peut reposer que sur des diagnostics territoriaux partagés quant aux besoins en logement des jeunes. Ils doivent s'intégrer dans la mesure du possible dans les outils d'observation prévus par la loi (observatoires locaux de l'habitat).

Enfin, la question foncière constitue un enjeu stratégique dans les zones tendues pour développer de nouveaux programmes de logements pour les jeunes. Les ressources foncières existantes doivent pouvoir être mobilisées en faveur de projets dédiés au logement des jeunes : cet axe constituera une composante forte des nouveaux volets « logement des jeunes » des PLH. Dans le cadre des travaux du comité interministériel pour le développement de l'offre de logement, les ressources foncières publiques – et, en particulier, universitaires¹⁸ – seront prioritairement mobilisées pour développer des projets d'accès au logement des jeunes.

PROPOSITION 41 : FACILITER L'ACCÈS AU LOGEMENT POUR LES JEUNES LES PLUS EN DIFFICULTÉ

Les jeunes en difficulté incarnent un enjeu particulier ; ils représentent aujourd'hui 20 % des personnes accueillies dans les centres d'hébergement en Île-de-France (alors qu'ils représentent 9 % de la population générale). Il convient de mettre en œuvre pour eux des parcours d'insertion permettant à la fois de rendre effectif le principe d'accueil immédiat et inconditionnel dans les structures d'hébergement et de favoriser les

16. Cette insertion dans les PLH est d'ores et déjà prévu pour le logement étudiant, depuis l'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

17. Ces plans ont été institués par la circulaire n° 2006-75 du 13 octobre 2006 du Ministre de l'emploi, de la cohésion et du logement. Il n'en existe aujourd'hui que treize.

18. La loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés prévoit que les baux emphytéotiques administratifs et les contrats de partenariat de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 peuvent désormais être mobilisés pour la réalisation de logements sociaux. Ce levier apparaît particulièrement adapté à la mobilisation du foncier universitaire pour la réalisation de programmes de logement.

parcours sans rupture sur des durées adaptées. Il faut tout particulièrement veiller à ce que les sorties d'institution (ASE, prison, hôpital) ne se traduisent pas par la rue. Les plans départementaux AHI, désormais introduits dans les PDALPD, doivent traduire cette réalité. Ces jeunes doivent tout particulièrement pouvoir bénéficier d'un accompagnement social pluridisciplinaire alliant non seulement l'accès au logement mais également la santé, l'emploi, la formation...

Ces orientations doivent se traduire par l'ensemble des mesures suivantes :

1. Garantir le bénéfice d'un accompagnement adapté, individuel, non discontinu et régulier à ces jeunes, soit dans le cadre d'une institution soit dans le cadre du droit commun (dissociation possible entre le lieu de vie et l'accompagnement). Cet accompagnement est assorti d'une contrepartie demandée au jeune. Le niveau de cette contrepartie est à évaluer en fonction de la situation du jeune dans son parcours d'insertion.
2. Créer des passerelles formelles entre l'ensemble des dispositifs d'aide aux jeunes grâce à la désignation d'un référent unique assurant le lien afin de ne pas laisser le jeune dépourvu d'accompagnement à un moment donné de son parcours (sortie ASE, sortie d'hospitalisation, sortie PJJ, ...).
3. Donner aux jeunes majeurs de 18 à 21 ans sans ressources et en rupture familiale l'accès à une mesure de protection (voir proposition 16).
4. Développer dans les grandes villes et en lien avec les municipalités les services d'aide à la prise en charge des personnes en errance et en situation d'exclusion qui ne sont pas toujours suffisamment adaptés aux besoins des jeunes. Il convient notamment de réaliser un effort particulier pour développer des équipes mobiles qualifiées pour aller notamment à la rencontre des jeunes qui sont dans le rejet de l'institution et de l'aide.
5. Les missions locales doivent être responsables d'« aller vers » les jeunes en situation de marginalisation : les jeunes en difficulté ne sont pas toujours en demande et expriment une forte réticence à l'égard des dispositifs d'accueil, notamment d'urgence (qui imposent à leurs yeux trop de promiscuité et de contraintes horaires) (voir proposition 17).
6. Rendre effectif le principe d'accueil immédiat et inconditionnel sur les territoires en développant des structures qui accueillent notamment des jeunes éprouvant de graves difficultés d'insertion sociale, souffrant d'addictions.

PROPOSITION 42 : DÉVELOPPER LES SOLUTIONS DE LOGEMENT POUR LES JEUNES EN INSERTION PROFESSIONNELLE ET EN MOBILITÉ

Les jeunes en insertion professionnelle et en mobilité doivent pouvoir bénéficier de solutions innovantes de logement, au-delà des propositions particulières aux jeunes en apprentissage présentées plus haut, avec notamment la création d'une labellisation nationale «habitat jeunes». Les projets « habitat jeunes », bâtis à partir de diagnostics locaux et s'appuyant sur une mobilisation de tous les partenaires d'un territoire, proposent des solutions logement diversifiées et articulées entre elles (actions d'AIO - accueil, information, orientation, par les biais de services logement et de CLLAJ, actions d'intermédiation locative, logements collectifs comme les résidences sociales - FJT, les résidences pour jeunes actifs, et logements en diffus comme les foyer-soleils, les appartements en sous-location, ...), dans le cadre d'une approche globale développant des actions socio-éducatives (accompagnement à l'emploi, alimentation, santé, ...).

En plus du soutien à ces solutions « habitat jeunes », des formules spécifiques du type résidences pour saisonniers dans les régions touristiques seront développées.

Ces engagements se retrouveront dans les conventions d'objectifs et de moyens que l'État conclura avec les partenaires proposant ces solutions. Ils se concrétiseront par un plan national de développement de cette offre nouvelle, décliné dans les nouveaux volets logement des jeunes des programmes locaux de l'habitat et dans les plans départementaux pour le logement des jeunes.

PROPOSITION 43 : FACILITER L'ACCÈS DES JEUNES AU LOGEMENT LOCATIF PRIVÉ

Répondre aux enjeux liés à un fort *turnover* des jeunes dans le marché du logement par un mécanisme de bonus malus

La plupart des problèmes de logement rencontrés par les jeunes ne sont pas spécifiques à cette classe d'âge. Ils concernent également, dans un contexte de pénurie de logements sociaux, toutes les personnes dont les ressources sont insuffisantes pour accéder au parc privé. Certaines difficultés d'accès au logement sont, cependant, plus spécifique aux jeunes : petits logements, ressources insuffisantes au regard des niveaux des loyers en zone tendue, besoin d'une offre de logements de courte durée pour certains publics jeunes (en particulier pour les étudiants, les apprentis, les stagiaires, ...), nécessité globale d'adapter l'offre de logement aux souhaits ou aux besoins de mobilité des jeunes, etc.

Parmi ces difficultés spécifiques figure l'insuffisance des petits logements : les studios représentent, ainsi, un peu plus de 5 % du parc social, les T2, 18 %.

L'aspiration à une plus forte autonomie des jeunes conduit à un accroissement du nombre de ménages, accroissement qui est nettement supérieur à la seule dynamique démographique. Elle suppose une évolution profonde de l'offre de logements pour développer une offre de petits logements dont l'occupation est, le cas échéant, marquée par un fort *turnover*, lié aux études, aux stages ou à l'alternance. Ce *turnover* facilite la hausse des loyers notamment dans les villes universitaires et crée des difficultés spécifiques d'accès au logement.

Pour lutter contre l'inflation excessive des loyers dans les petits logements, qu'induit ce *turnover*, la commission propose l'instauration d'un bonus-malus sous forme d'une mesure fiscale qui avantagerait les propriétaires vertueux et pénaliserait ceux qui jouent l'inflation des loyers au moment des changements de bail (la mobilité des jeunes dans les petites surfaces d'habitation provoque de fréquents changements de bail avec des augmentations exagérées).

Faire bénéficier tous les jeunes de la Garantie des Risques Locatifs

Les jeunes de moins de trente ans, en situation d'emploi ou de recherche d'emploi, les étudiants boursiers et tous les jeunes dont le taux d'effort pour faire face à leurs dépenses de logement ne dépasse pas 50 % de leurs revenus accéderont à la garantie des risques locatifs (GRL).

Une communication forte sur les dispositifs de Garantie des Risques Locatifs ouverts aux jeunes devra pouvoir être mise en œuvre afin qu'ils puissent être utilement connus des propriétaires bailleurs.

La commission a travaillé à des dispositifs visant à étendre la logique de la GRL à un public sans revenu, ayant par définition un taux d'effort supérieur à 50 %. Ce type de solution pose néanmoins des problèmes insurmontables de mise en œuvre : en l'absence de revenus, il est impossible de mettre en œuvre un mécanisme d'assurance sans solliciter la caution solidaire des parents. On perdrait ainsi avec les GRL les avantages que l'on vise précisément.

Afin de ne pas pénaliser les jeunes, il convient néanmoins de repenser les mécanismes de la caution parentale pour l'intégrer au dispositif GRL qui devrait devenir le droit commun pour la plupart des propriétaires.

Rappelons que pour les jeunes sans ressources, l'octroi d'un revenu, sous forme d'une dotation d'autonomie, est particulièrement crucial et peut faciliter leur accès au logement, à condition toutefois que ce revenu puisse s'articuler avec les aides au logement. Celles-ci devraient alors être ajustées automatiquement en proportion de l'évolution des ressources.

En fonction du scénario qui sera retenu pour l'octroi d'un revenu aux jeunes sans ressources, la commission réalise deux propositions complémentaires :

- si un système de soutien aux ressources de tous les jeunes est créé, tel qu'une dotation ou un revenu contractualisé (proposition 31), ce dispositif pourrait permettre de dépasser les limites intrinsèques de dispositif de GRL, en constituant la garantie sur la base de laquelle pourrait s'asseoir le contrat d'assurance ;
- dans tous les cas, pourrait être institué un dispositif spécifique de subvention aux propriétaires, en cas de mise en location d'un logement à un jeune. Cette subvention forfaitaire (pouvant être financée par l'État, les collectivités territoriales et le 1 % logement) permettrait la prise en charge du coût de l'assurance en principe acquittée au titre de la garantie des risques locatifs. Les propriétaires bailleurs bénéficieraient, ainsi, d'une « GRL renforcée » en cas de location à un jeune. Cette garantie complémentaire sera de nature à contrebalancer les désavantages structurels affectant les jeunes dans l'accès au logement.

L'articulation entre la GRL et les aides octroyées par le Fonds de Solidarité Logement (aides directes et accompagnement social pour l'accès et le maintien dans le logement) doit être organisée.

Des solutions de logement diversifiées pour les jeunes doivent pouvoir être soutenues :

- un bail spécifique de colocation sera, en outre, créé. Il sera adossé à un dispositif de sécurisation juridique et financière permettant de rendre la formule attractive pour les propriétaires et les jeunes. L'intermédiation locative pourra également être mobilisée en appui au développement de la colocation dans les zones tendues ;
- le logement intergénérationnel porte des valeurs fortes de solidarité. Son développement doit être soutenu et sécurisé pour pouvoir constituer une possibilité de logement attractive pour les jeunes qui souhaiteraient s'engager

dans une expérience de solidarité intergénérationnelle. Le service civil volontaire sera désormais mobilisable pour les jeunes souhaitant s'inscrire dans une telle démarche. Le logement étant, dans cette formule, mis à disposition du jeune gratuitement ou pour un coût faible, les avantages afférents au service civil volontaire pourront bénéficier également à la personne âgée mettant un logement à disposition. Le développement du logement intergénérationnel implique de lui donner un véritable statut juridique, social et fiscal, s'agissant des formules de constitution de binômes jeune / personne âgée dans le parc privé. Complétant une charte nationale du logement intergénérationnel qui sera élaborée avec les partenaires, ce statut comportera la création d'un contrat spécifique, prévoyant une intervention des acteurs associatifs sur le modèle de l'intermédiation locative.

Les leviers existants – aides de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), financements par le 1 % logement de programmes pour les jeunes comme la construction de foyers de jeunes travailleurs ou les aides spécifiques pour les saisonniers) – devront être davantage mobilisés pour faciliter l'accès au logement des jeunes. Les dispositifs de conventionnement permettant au propriétaire de bénéficier d'avantages fiscaux en contrepartie d'un engagement à pratiquer des loyers plafonnés pendant une certaine durée seront renforcés en faveur des jeunes dans les zones tendues. L'État apportera son soutien à des démarches de prospection de logements pour les jeunes dans le parc privé. Cette mobilisation s'appuiera sur des conventions-cadre pour le logement des jeunes dans le parc privé conclues entre l'État, l'ANAH et les acteurs du logement privé.

PROPOSITION 44 : RENFORCER L'ACCÈS DES JEUNES AU PARC SOCIAL

Il est urgent de développer l'offre de petits logements et de logements mobilisables pour de courtes durées dans le parc social.

La récente loi de mobilisation pour le logement a permis de réduire à un an la durée du bail des jeunes (moins de 30 ans) dans le parc social (article 61).

Un engagement national pour faciliter le logement des jeunes dans le parc social devrait être formalisé sous la forme d'un accord-cadre entre les partenaires. Cet accord précisera les possibilités concrètes d'accès au parc social pour les jeunes et les conditions de mobilisation des nouveaux leviers ouverts par la loi du 25 mars 2009 (en particulier, la colocation et la sous-location dans le parc public). Il fixera des objectifs quantifiés de production de logements de petite taille (studios, appartements d'une chambre) plus accessibles aux jeunes.

L'amélioration de l'accès des jeunes au parc social passera également par un raccourcissement des délais d'admission dans les logements. En effet, les rythmes des jeunes, du fait de leur mobilité croissante, rendent nécessaire l'obtention de réponses rapides dans l'attribution d'un logement.

Les futures conventions d'utilité sociale à conclure avec les organismes de logement social incluraient obligatoirement un volet spécifique sur le logement des jeunes.

Les expérimentations soumises à la concertation

Le logement des jeunes est inclus dans la première vague d'appels à projets expérimentaux. Les expérimentations locales de mécanismes de couverture des risques

locatifs des publics jeunes non couverts par la GRL ont été considérées comme une thématique prioritaire. Pour ces jeunes, des formules de sécurisation des risques locatifs doivent pouvoir être expérimentées en partenariat avec les collectivités territoriales dans la perspective de déploiement d'une Garantie des Risques Locatifs généralisée pour les jeunes.

Plusieurs axes d'expérimentation complémentaires ont été dégagés :

- des formules de guichets uniques pour l'accès au logement des jeunes seront expérimentées. Ces guichets uniques ne reposeront pas nécessairement sur la création de structures nouvelles. Ils pourront s'appuyer sur une requalification des réseaux existants à la condition de redéfinir leurs missions et les prestations que les jeunes peuvent en attendre. Une obligation de résultat sera fixée. Quel que soit leur point d'entrée dans le dispositif les jeunes devront pouvoir être orientés vers la solution de logement correspondant à leur profil. Ces formules de mise en réseau s'appuieront sur l'expérimentation de banques mutualisées d'offres de logement ;
- les conventions d'occupation temporaire de logements vacants instituées par l'article 101 de la loi du 25 mars 2009 seront expérimentées en priorité pour des projets dédiés au logement des jeunes dans les zones tendues ;
- la formule des « kots à projets » belges sera expérimentée afin d'orienter la colocation vers la mise en œuvre de projets d'intérêt général et d'engagement pour les jeunes. Cette expérimentation s'appuiera sur la mobilisation du service civil volontaire pour ce type de projets.

11. S'ASSURER QU'AUCUN JEUNE NE RENONCE AUX SOINS POUR DES RAISONS FINANCIÈRES

Quatre orientations prioritaires se dégagent pour amplifier la mobilisation sur la santé des jeunes :

- le renforcement de la connaissance de l'état de santé des jeunes ;
- la lutte contre le risque de renoncement aux soins et à la prévention pour raisons financières ;
- l'organisation de la prévention de l'inaptitude dans la formation professionnelle ;
- la poursuite d'une dynamique visant à rendre les jeunes acteurs de leur santé.

PROPOSITION 45 : CONCRÉTISER PAR UNE CONFÉRENCE BIENNALE NATIONALE, LA PRIORITÉ DONNÉE AUX JEUNES DANS LES POLITIQUES DE SANTÉ PUBLIQUE

La conférence biennale sur la santé des jeunes, annoncée à la suite de l'engagement du Plan santé des jeunes, doit être l'occasion d'un bilan régulier sur l'état de santé de la jeunesse. Ce « tableau de bord de la santé des jeunes » mobiliserait l'ensemble des données connues par les grands indicateurs de santé publique pour les 16-25 ans. Il serait nourri par un « suivi de cohorte », concernant plusieurs milliers de jeunes à échéance régulière et permettant d'apprécier globalement l'impact des politiques menées sur l'état de santé des jeunes. Ces constats permettraient de définir les priorités des politiques de santé publique concernant les jeunes et de faire évoluer ces politiques en conséquence.

PROPOSITION 46 : AMÉLIORER LA COUVERTURE SANTÉ COMPLÉMENTAIRE DES JEUNES POUR ÉVITER LE RENONCEMENT AUX SOINS POUR DES RAISONS FINANCIÈRES

En dépit de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMU-C) et de l'Aide à l'Acquisition d'une Complémentaire Santé (ACS), les niveaux de reste à charge même relativement faibles que doivent supporter les jeunes peuvent s'avérer comme autant de facteurs de renoncement aux soins pour motifs financiers pour plusieurs raisons :

- une partie importante des jeunes de 16 à 25 ans disposent de revenus faibles ;
- le taux de couverture par une complémentaire santé baisse fortement entre 16 et 25 ans (de 87 à 83 % hors-CMU-C ; de 93 à 89 % en incluant la CMU-C) comme le montre le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de septembre 2008. Selon ce rapport, « *si en début de vie, la plupart des bénéficiaires sont couverts en tant qu'ayants-droits de leurs parents, les jeunes adultes âgés de 20 à 29 ans sont les moins bien couverts, du fait d'un meilleur état de santé ou faute de revenus suffisants* » ;
- le recours à l'ACS reste limité, en dépit d'une significative progression récente. Les jeunes connaissent mal l'ACS et la complexité procédurale de ce dispositif conduit, de fait, à écarter de son accès certains des jeunes qui en auraient pourtant le plus besoin.

C'est pourquoi les dispositifs d'aide à l'accès aux soins devraient être adaptés pour garantir qu'aucun jeune ne renonce aux soins pour motifs financiers. Compte tenu des

répercussions potentielles de son impact tout au long de la vie, le coût sanitaire et social de la renonciation aux soins pour motifs financiers est particulièrement élevé pour les jeunes. Concrètement, la commission propose :

- une information systématique sur l'ACS lors de l'inscription à l'université et à l'occasion de la nouvelle consultation de prévention sans avance de frais chez le médecin généraliste pour les 16-25 ans ;
- une ouverture des droits proposée systématiquement par les sections locales d'assurance maladie étudiantes ;
- un doublement de l'aide à la complémentaire santé de 100 à 200 € pour les jeunes. Cette mesure constituerait une réponse à la problématique du reste à charge¹⁹, sous la condition que les mutuelles élèvent en conséquence, dans leurs modèles de couverture, les niveaux de remboursement des soins pour les bénéficiaires de l'ACS.

Le suivi de cohorte régulièrement mis en œuvre dans le cadre de la conférence biennale sur la santé des jeunes comprendra un volet spécifique sur l'accès des jeunes aux soins. Il permettra de vérifier à intervalles réguliers l'impact de ces mesures sur l'accès des jeunes aux soins et, le cas échéant, la nécessité de réajuster leurs paramètres.

PROPOSITION 47 : METTRE EN PLACE UNE CONSULTATION DE MÉDECINE DU TRAVAIL À L'ENTRÉE DES FORMATIONS PROFESSIONNELLES

Aujourd'hui un jeune peut s'engager dans une formation professionnelle et être déclaré inapte à la sortie, au moment de sa recherche d'emploi.

Pour éviter une telle situation, la commission propose d'instaurer une consultation systématique de médecine du travail à l'entrée dans une formation professionnelle permettant de vérifier l'aptitude du jeune en formation au métier qu'il prépare.

PROPOSITION 48 : MOBILISER LES JEUNES SUR LA PRÉVENTION ET L'ÉDUCATION À LA SANTÉ

L'effort de prévention et d'éducation à la santé à déployer en faveur de la jeunesse est prioritaire. Cet effort passe par le renforcement de la mobilisation des dispositifs nationaux de prévention et d'éducation à la santé des jeunes. Une impulsion devrait également être donnée sur ces thématiques au partenariat local, en prenant appui sur les nouveaux contrats locaux de santé (CLS) à conclure par les futures agences régionales de santé avec les collectivités territoriales et déclinant les projets régionaux de santé²⁰.

Les facteurs de risques comportementaux auxquels les jeunes sont plus particulièrement exposés devront constituer une thématique prioritaire de prévention et d'éducation à la santé. S'agissant de la lutte contre les drogues et les toxicomanies, cette orientation stratégique est d'ores et déjà prévue par le plan gouvernemental 2008-2011²¹.

19. L'aide à la complémentaire santé vient d'être réévaluée de 400 à 500 € pour les personnes âgées de plus de 65 ans dans le cadre du projet de loi « hôpital, patients, santé, territoires », dans cette même logique de meilleure couverture du reste à charge pour une population plus exposée au risque de renoncement aux soins pour raisons financières.

20. Les contrats locaux de santé devront trouver une application particulière dans le territoire de la politique de la ville, en complétant le volet santé des contrats urbains de cohésion sociale.

21. Les données sur ces facteurs de risques comportementaux sont reportées en annexe au présent Livre vert.

La concertation a également mis en relief l'intérêt d'impliquer les jeunes eux-mêmes dans l'éducation et à la prévention à la santé. Les perceptions de l'état de bien-être des jeunes varient sensiblement selon les points de vue : alors que 70 % des 15/18 ans se disent satisfaits de ce qui leur arrive, seuls 27 % des adultes de 25 ans et plus portent une appréciation positive sur la situation des adolescents²². Rendre les jeunes acteurs de leur santé contribue à réduire les risques de contresens dans les messages de prévention à leur transmettre.

C'est pourquoi il est proposé de mobiliser le service civique spécifiquement sur cette grande cause que constitue la sensibilisation des jeunes sur les facteurs de risque sanitaire et la prévention. Un programme national au sein du service civique, mobilisant des petites équipes de 3 à 10 jeunes par département, assurant les fonctions de « relais santé » pourrait ainsi être défini. Ces relais auraient pour mission de transmettre de l'information sanitaire dans les lieux les plus pertinents pour la prévention des risques, mais aussi de développer des techniques de changement des comportements, notamment des comportements alimentaires. Ils pourraient être notamment recrutés parmi les jeunes étudiants dans les cursus de la santé (médecine, infirmière, aide soignant...). Leur animation pourrait être assurée par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et toxicomanies, dont la mission pourrait ainsi être élargie, en lien avec les collectivités territoriales.

Les expérimentations soumises à la concertation

La concertation a fait ressortir l'intérêt d'engager un appel à projets innovants sur la thématique « santé des jeunes ». Cet appel à projets sera structuré autour de cinq axes :

- le déploiement d'études ciblées sur la santé des jeunes les plus en difficulté ;
- le soutien aux démarches innovantes sur la prévention et la prise en charge des risques de santé publique auxquels les jeunes sont plus particulièrement confrontés ;
- l'accompagnement d'actions innovantes des jeunes confrontés à des maladies graves ;
- l'impulsion d'actions innovantes sur l'accompagnement et l'aide à l'insertion des jeunes handicapés ;
- la structuration de démarches d'accompagnement des nouveaux dispositifs d'aide à l'accès aux soins doit s'inscrire dans une logique de repérage des jeunes les plus en difficulté. Des expérimentations de dispositifs de mobilisation partenariale de l'ensemble des acteurs au niveau local²³ permettant de mieux faire connaître les aides existantes (consultation annuelle gratuite, ACS) et de mieux repérer les jeunes les plus vulnérables aux risques sociaux et sanitaires devraient être encouragées. Plusieurs formules ont été explorées lors de la concertation : expérimentations locales d'un « tiers payant jeunes » généralisé ; expérimentations de « missions relais santé jeunes », portées par des structures publiques ou associatives et dont la vocation consisterait à tisser le partenariat local sur la santé des jeunes les plus en difficulté²⁴.

22. Etude IPSOS pour la Fondation Wyeth pour la santé de l'enfant et de l'adolescent, mai 2009.

23. La 5e journée d'études organisée par l'Association nationale des villes pour le développement de la santé publique a mis en exergue des exemples de partenariats locaux constitués sur la santé des jeunes (*Santé des jeunes : une préoccupation des élus locaux*, octobre 2008, Saint-Denis).

24. Deux variantes de supports possibles pour ces missions – qui seraient assumées en priorité par des jeunes dans une optique d'éducation à la santé par les pairs – ont été évoquées par les acteurs de la première phase de la concertation :

- La mobilisation du vecteur du service civil volontaire ;
- L'exercice de ces missions dans le cadre d'un parcours personnalisé de sensibilisation aux métiers du secteur sanitaire et médico-social.

12. CRÉER UN ESPACE POLITIQUE ET DE PROJETS PARTAGÉS POUR TOUTE UNE GÉNÉRATION, AUTOUR D'UN SERVICE CIVIQUE AMBITIEUX

Les orientations proposées sont :

- proposer à chaque jeune une ou plusieurs expériences de participation ou d'engagement au service de la collectivité ;
- un jeune qui consacre une partie de son temps au service de la collectivité doit voir cet engagement reconnu socialement et valorisé dans la suite de son parcours ;
- renforcer la place des jeunes dans les institutions de la démocratie représentative, sociale ou consultative ;
- multiplier et crédibiliser les occasions d'expression des jeunes ;
- créer des lieux et des projets dans lesquels se rejoignent des jeunes issus d'horizons les plus divers.

PROPOSITION 49 : FACILITER ET PROMOUVOIR L'ENGAGEMENT TOUT AU LONG DE LA VIE

Le désir et les expériences concrètes d'engagement des jeunes sont importants, très éloignés des images négatives habituellement véhiculées sur la jeunesse. Le corps social a dès lors la responsabilité d'encourager ces initiatives. Il faut tendre vers un « continuum éducatif » qui permettrait aux jeunes de rencontrer des situations de participation et d'engagement adaptées à tous les stades de leur parcours. Il faut permettre les « aller-retour » et les chevauchements entre les périodes de formation, d'emploi et d'engagement des jeunes, en particulier au sein des associations.

Cet objectif doit se traduire de manière opérationnelle par la systématisation et le renforcement de l'information des jeunes, le développement des apprentissages de l'autonomie et de l'accompagnement des projets, la reconnaissance et la valorisation de ces expériences.

En matière d'engagement et de citoyenneté, une politique jeunesse doit aussi s'appuyer sur les « forces vives » que sont les associations (notamment de jeunesse et d'éducation populaire). Parce qu'elles mobilisent autour de leurs projets un grand nombre de bénévoles, les associations sont en effet des espaces privilégiés pour permettre aux jeunes de vivre des expériences de participation et d'engagement.

La commission recommande ainsi de :

- intégrer dans les programmes de l'enseignement scolaire et supérieur, dans les cursus de formation professionnelle et les parcours d'insertion des modules de découverte de l'engagement et de la construction de projets (*service learning*). Construits autour d'une « pédagogie du projet et de l'autonomie », ces modules doivent permettre aux jeunes d'être accompagnés dans l'émergence, la construction et l'évaluation des projets ;
- rendre systématique, en s'appuyant sur le service public de l'orientation territorialisé, en mobilisant les JAPD, l'information délivrée aux jeunes, tout au long

- de leurs parcours, sur les dispositifs et opportunités d'engagement ou d'aide aux projets ;
- demander à chaque jeune dont le projet a été soutenu par une aide publique de s'engager à contribuer à l'information de ses pairs (intervention dans les écoles...) et le cas échéant à accompagner un autre jeune dans le montage de son projet ; les jeunes et les entreprises doivent être associés à la construction de cet outil, à partir des expériences déjà existantes ;
 - soutenir les associations dans leurs missions d'accueil, d'accompagnement et de développement de projets en direction et avec les jeunes ;
 - soutenir la formation des bénévoles et favoriser l'émergence d'initiatives portées par les jeunes ;
 - demander à chaque jeune dont le projet a été soutenu par une aide publique de s'engager à contribuer à l'information de ses pairs (intervention dans les écoles, ...) et le cas échéant à accompagner un autre jeune dans le montage de son projet.

Les jeunes, les associations et les entreprises doivent être associés à la construction de ces outils, à partir des expériences déjà existantes.

Il convient par ailleurs de travailler sur la reconnaissance spécifique des organisations de jeunes à travers :

- l'instauration d'un statut de l'écu politique, syndical et associatif, afin de faciliter l'accès des jeunes à des responsabilités ;
- l'attribution de fonds particuliers et de locaux où exercer leurs activités ;
- l'aide et l'accompagnement d'organisations locales de jeunes dans une structuration nationale. nous soulignons par là le rôle essentiel des fédérations dans le soutien des initiatives locales et régionales ;
- le lien renforcé entre ces organisations et la vie associative dans son ensemble.

PROPOSITION 50 : PERMETTRE AUX MUNICIPALITÉS DE DÉVELOPPER LES LIEUX DE VIE OUVERTS À TOUS LES JEUNES

Trop souvent les lieux de vie des jeunes sont cloisonnés à une partie d'une génération : élèves, étudiants, jeunes sans emploi et sans qualification. Notre pays manque de lieux dans lesquels les jeunes d'horizons divers se rencontrent et partagent des projets et des engagements.

C'est pourquoi les municipalités qui le souhaitent doivent avoir la possibilité d'utiliser le site des établissements scolaires et universitaires en dehors des heures d'enseignement pour en faire des lieux de vie, d'échanges et de rencontres entre tous les jeunes, qu'ils soient ou non en cours d'études.

Ces sites doivent être un lieu de développement des interventions culturelles à destination des jeunes et pourront s'appuyer sur la richesse des initiatives des associations d'éducation populaire dont la vocation est justement de favoriser l'accès à la citoyenneté de tous les publics.

De même, elles doivent pouvoir déterminer que certains services offerts par le réseau des œuvres sociales et universitaires, devraient être ouverts aux jeunes non étudiants. C'est notamment le cas de la restauration étudiante.

Les instances d'expression et de participation des élèves et des étudiants à la vie scolaire et universitaire doivent également favoriser l'implication des jeunes. Elles doivent permettre dans certaines situations de rendre les jeunes co-décideurs et ne pas se limiter à les consulter sur des sujets périphériques.

Le « mandat » du jeune élu au sein de ces conseils doit par ailleurs faire l'objet d'une formalisation systématique. Il s'agit de sensibiliser les jeunes aux devoirs de la charge et par là-même de crédibiliser cette fonction auprès des mandants : consultation préalable, compte-rendu des conseils, etc.

PROPOSITION 51 : ENGAGER UN DÉBAT NATIONAL AVEC LES PARTIS POLITIQUES, LES SYNDICATS ET LES AUTRES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE SUR LA PLACE QU'ILS ACCORDENT AUX JEUNES

Les jeunes, comme d'autres catégories de la population, sont trop peu présents dans les instances démocratiques représentatives et au sein des instances dirigeantes des corps intermédiaires. Afin de permettre à un maximum de citoyens, quelles que soient leurs conditions de revenus, d'accéder à des responsabilités, il convient d'engager un débat national avec les partis politiques, les syndicats et les autres acteurs de la société civile organisée sur les moyens de développer la place des jeunes dans leurs organisations.

Plusieurs leviers pourraient notamment être mobilisés dans le cadre de ce débat, notamment :

- la possibilité d'instaurer un statut de l'élu politique, syndical et associatif, qui constituerait un levier pour favoriser la prise de responsabilités des jeunes ;
- une limitation du cumul des mandats dans le temps et dans les fonctions exercées dans le champ politique : deux mandats consécutifs, un mandat unique pour les parlementaires, les présidents des conseils régionaux et les maires des grandes villes ;
- une évolution des règles de financement des partis politiques et la prise en compte de critères d'âge moyen des élus dans le montant des financements attribués par la collectivité publique.

PROPOSITION 52 : TRANSFORMER LES MODES DE REPRÉSENTATION DES JEUNES

Les jeunes sont divers, mais peu, mal représentés et peu souvent consultés sur les grands enjeux de société et sur ce qui les concerne directement. Les instances de consultation développées au plan national et local doivent être organisées de telle manière que la parole des jeunes soit utile au processus de décision.

Il est proposé de créer sur le modèle du Conseil Économique et Social Environnemental un conseil représentatif de la jeunesse, assurant une représentation de l'ensemble des sensibilités des jeunes (étudiants, salariés, apprentis, militants associatifs, jeunes en parcours d'insertion, lycéens, membres des conseils locaux de la jeunesse, etc...) en lui donnant des moyens réels de travail.

Ce conseil représentatif viendrait remplacer l'actuel Conseil national de la jeunesse pour en faire un organisme indépendant du gouvernement produisant sa propre expertise, le

cas échéant, sur la base de saisine gouvernementale, mais avec une possibilité d'auto-saisine et un pouvoir d'interrogation des membres du gouvernement (sur le modèle des questions écrites du Parlement), voire d'audition des administrations.

Il serait consulté sur la loi de programmation de la jeunesse et sur le suivi de son application.

Il convient ainsi que sa composition soit resserrée et déterminée de façon à assurer une représentation de toutes les composantes de la société civile organisée qui sont impliquées dans la prise en compte des problématiques de la jeunesse. Sa composition devra également s'attacher à assurer la participation de jeunes habituellement exclus ou peu représentés.

Ce Conseil pourrait établir des liens avec le Conseil Économique et Social Environnemental, qu'il pourrait notamment saisir, mais ne doit pas se fondre dans cette institution, dans laquelle le poids de la représentation des jeunes, dans l'ensemble des sections actuelles, devrait également être développé sur la base des recommandations du récent rapport de Jean-Dominique Chertier²⁵. L'option de constitution d'un groupe « jeunes » autonome au CESE est en revanche largement rejetée. Cette logique de renforcement de la représentation des jeunes doit également prévaloir au sein des CESE régionaux.

Ce conseil devrait disposer de moyens propres pour développer son expertise et renforcer l'implication des jeunes dans la détermination des politiques qui les concernent. C'est la raison pour laquelle l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) pourrait assurer le secrétariat de ce nouveau conseil. Le conseil représentatif pourrait notamment saisir l'INJEP de demande d'expertise (au même titre que le gouvernement et le Parlement) ainsi que pour l'accompagnement du conseil dans l'organisation de ses travaux en tirant profit des méthodes et outils de l'éducation populaire.

L'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire serait ainsi conforté dans son rôle de centre d'expertise sur la jeunesse, sur lequel le conseil représentatif de la jeunesse, les pouvoirs publics et les acteurs de l'éducation populaire pourront s'appuyer.

Au plan local, les collectivités territoriales sont invitées à développer des outils de consultation de la jeunesse en s'appuyant sur les nombreuses expériences déjà menées à l'échelon communal, départemental ou régional. Outils d'éducation à la citoyenneté de leurs membres, ces conseils locaux devraient notamment associer les jeunes aux questions liées à leur environnement immédiat sur lequel ils souhaitent peser.

PROPOSITION 53 : SUPPRIMER LES SEUILS D'ÂGE QUI NE SE JUSTIFIENT PAS

Le Secrétariat général du gouvernement a procédé pour la commission à un inventaire des limites d'âge applicables dans la législation (cf annexe). Ce document montre que nombreuses sont les limites juridiques en fonction de l'âge dont la justification n'est pas évidente et gagneraient à être systématiquement passées en revue.

25. Jean-Dominique Chertier, *Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental - Rapport au Président de la République*, 2009

Il convient par exemple de :

- permettre l'éligibilité à la députation dès l'âge de 18 ans (et non 23 ans comme actuellement) ;
- de même rendre éligibles les jeunes aux fonctions sénatoriales dès 18 ans (contre 30 ans actuellement) ;
- ramener de 21 à 18 ans l'âge d'éligibilité aux élections prud'hommales ;
- Ramener également à 18 ans l'âge d'éligibilité aux fonctions de juge au tribunal de commerce (contre 30 ans actuellement).

PROPOSITION 54 : PROMOUVOIR LA CRÉATION D'UN VOLET COMPLÉMENTAIRE AU PROGRAMME ERASMUS CIBLÉ SUR LES JEUNES QUI NE SONT PAS ÉTUDIANTS

La mobilité des jeunes est aujourd'hui avant tout une mobilité de loisirs (vacances à l'étranger). Elle demeure limitée et profite très majoritairement aux jeunes étudiants ou diplômés. Les dispositifs et les acteurs publics de la mobilité internationale sont pourtant nombreux. Différents programmes de mobilité des jeunes sont placés sous la responsabilité du haut commissaire en charge de la jeunesse. Les offices franco-allemand (OFAJ) et franco-qubécois (OFQJ) pour la jeunesse et le Programme Européen Jeunesse en Action (PEJA) permettent chaque année à environ 120 000 jeunes Français d'expérimenter la mobilité à l'étranger. Ces échanges sont de nature différente (individuels ou collectifs, tranches d'âge, finalités) en fonction des opérateurs qui les soutiennent. Les modes de gestion sont également très variables.

La mobilité internationale des jeunes doit s'appuyer sur ces acquis. Elle ne doit pas être conçue comme une fin mais bien comme un moyen permettant d'acquérir des compétences clés pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, pas seulement en matière linguistique (compétences interculturelles, capacités d'adaptation, autonomie, civisme, etc.).

C'est pourquoi il convient d'amplifier le développement de la mobilité internationale des jeunes dans 4 directions :

- répondre à la demande de mobilité : des outils de connaissance et d'évaluation de la mobilité et des actions de sensibilisation des jeunes et de leurs familles pourraient contribuer à cet objectif. Un réseau de centres d'information et de ressources à destination des jeunes et des opérateurs pourrait ainsi être mis en place, sur la base de réseaux existants (information jeunesse, missions locales, etc.). D'autres outils pourraient venir le compléter, notamment un portail Internet de la mobilité des jeunes ;
- mieux coordonner les acteurs de la mobilité : les coopérations entre programmes pourraient être encouragées afin de mieux coordonner les interventions et pour contribuer à élargir les publics bénéficiaires. Une « maison de la mobilité », réunissant les programmes du champ « jeunesse » (Offices, PEJA) pourrait être lancée. Cette structure souple devrait contribuer à renforcer la lisibilité de l'action de l'État. Elle pourrait également proposer un lieu de rencontre et d'échange de pratiques entre les programmes des différents acteurs ministériels ;

- développer les partenariats entre l'État, les collectivités territoriales et les entreprises pour accroître la mobilité des jeunes en emploi ou en recherche d'emploi ;

Ce partenariat avec les collectivités locales pourrait également répondre à la nécessité de développer les possibilités d'accès au logement et aux dispositifs d'accompagnement pour les jeunes Français à l'étranger et pour les jeunes étrangers en France.

Comparés à leurs voisins européens, les établissements professionnels en France manquent de ressources humaines pour répondre à la problématique de mobilité internationale et aux programmes européens. Beaucoup de lycées professionnels et d'organismes de formation, dans les pays plus au nord en Europe, ont une «personne ressource» qui est employée à plein temps pour développer les échanges européens et en connaître les arcanes administratives. C'est très peu courant en France et gagnerait à être développé.

- promouvoir un programme européen unifié aussi performant que le programme Erasmus pour les jeunes qui ne sont pas étudiants, avec l'octroi de bourses de mobilité d'un montant suffisant pour permettre une réelle démocratisation de la mobilité européenne.

Le programme Éducation Formation tout au long de la Vie, pendant du programme Jeunesse en action, dans le domaine de l'éducation formelle, existe mais est loin d'avoir l'ampleur du programme Erasmus. Ce programme est constitué de différents volets relatifs à la mobilité : Leonardo da Vinci (formation professionnelle), Comenius (enseignement scolaire) et Grundtvig (enseignement des adultes). L'ensemble de ces programmes devraient être fondus dans une initiative de grande amplitude d'échanges entre les jeunes en emploi ou en recherche d'emploi dont les moyens pourraient être pour partie fondés sur le redéploiement des moyens non consommés du programme Erasmus dans notre pays.

PROPOSITION 55 : FAIRE DU SERVICE CIVIQUE UNE ÉTAPE NATURELLE DANS LA VIE DES JEUNES

L'idée d'un service civique a suscité des débats importants au sein de la commission, mettant en avant deux approches.

Une première fait de cet outil un élément de reconnaissance des besoins de la société à l'égard des jeunes et des devoirs que cela implique. Ce cadre est considéré comme essentiel pour donner une reconnaissance de la place qu'occupe chaque jeune dans le corps social. Dans une société moderne, il ne se justifie pas uniquement par la protection qu'apporte une armée mais doit être vu avec une approche multidimensionnelle : devoir écologique, devoir de solidarité et devoir citoyen. En partant de ces trois devoirs, on peut définir des missions de service civique en faisant le point sur les besoins de la société qui sont mal couverts : par exemple, la solidarité intergénérationnelle, la préservation du patrimoine écologique, l'animation culturelle dans les zones rurales... C'est en partant de l'analyse de ces besoins que doivent être définies des missions, ce qui peut impliquer le cas échéant de les « fractionner » dans le temps et dans l'espace, et également d'affecter les jeunes dans l'exercice de ces missions.

Une autre approche fait du service civique une réponse à l'aspiration des jeunes à davantage d'engagement et de participation citoyenne, en les conduisant vers des missions que les mécanismes de marché traditionnels ne permettent pas de pourvoir.

Dans ce sens, une position majoritaire au sein de la commission s'est dégagée sur la nécessité de proposer aux jeunes, sur la base du volontariat, un service « civique » ou « civil » doté d'une ambition nettement supérieure au dispositif actuel qui concerne moins de 3 000 jeunes. La gestion administrative du dispositif doit par ailleurs être nettement simplifiée.

Dans ces conditions les quatre objectifs partagés pour un service civique sont :

- permettre aux jeunes d'exprimer leur solidarité et leur désir d'engagement ;
- être utile au corps social, mener des actions qui n'existeraient pas sans lui, sans confusion avec l'emploi ou l'insertion ;
- permettre les passerelles entre jeunes, groupes sociaux et générations ; travailler sur le respect des autres et de leurs différences ;
- être utile et donc reconnu dans la suite des parcours des jeunes.

Il peut être proposé de fixer, d'ici 2015, l'objectif de 10 % d'une classe d'âge (70 000 jeunes) en service civique.

Compte tenu des travaux déjà conduits (mission Ferry notamment), plusieurs éléments semblent ainsi recueillir le plus large accord :

- le service civique doit être un droit ouvert et accessible à tous et concerner le plus grand nombre de jeunes de 16 à 25 ans avec pour finalité l'accès à la citoyenneté ;
- le volontaire doit bénéficier, au sein de l'organisme d'accueil d'une indemnité et le cas échéant d'avantages en nature et d'une protection sociale adaptée ;
- le volontaire doit être affecté à des missions d'intérêt général, le service civique ne doit en aucun cas se substituer à des emplois ;
- le service civique doit favoriser la mixité sociale. le public doit être diversifié, associant notamment davantage les jeunes en formation professionnelle et les jeunes en difficulté ;
- le service civique doit favoriser la mobilité, et doit donc pouvoir être accompli en France, en Europe ou à l'étranger ;
- il doit constituer une « étape de vie » ;
- son financement et sa mise en œuvre doivent autant que possible associer des contributeurs privés ;
- le pilotage du service civique doit impliquer les principales organisations de jeunesse, les collectivités locales et les acteurs économiques

Il semble essentiel de pouvoir concevoir des mécanismes de soutien aux revenus des jeunes en service civique qui mettent sur un pied d'égalité les jeunes issus de familles à revenus modestes et les autres jeunes dans l'accès au service civique.

Il est tout à fait essentiel que les mécanismes de soutien aux revenus des jeunes dans le cadre du service civique mettent sur un pied d'égalité les jeunes issus de familles à faibles revenus, qui ont plus de difficulté à assumer une coupure dans le parcours des jeunes, avec ceux issus de familles plus aisées. Cela peut passer par la mobilisation des mécanismes nouveaux de dotation ou par des aides spécifiques.

Des missions conçues comme autant de grandes causes nationales

Trois types de missions pourront être réalisées en service civique :

- les missions ponctuelles et urgentes : ce type de service vise à répondre à une situation de crise temporaire ou récurrente (catastrophes naturelles, marées noires, grand froid, maladies infectieuses...) pour laquelle les jeunes souhaitent se mobiliser. l'organisme gestionnaire du service civique devrait être organisé en interaction avec les gestionnaires de crise, pour être en mesure de mettre en place rapidement des missions de ce type ;
- des missions à l'initiative des acteurs de terrain : une partie importante des missions devraient être réalisées à l'initiative des acteurs de terrain (associations, collectivités et jeunes eux-mêmes) et proposées aux volontaires (par exemple sur le mode d'une bourse aux missions sur Internet) ;
- des grandes causes nationales, mobilisatrices pour les jeunes : parallèlement aux initiatives de terrain, l'organisme gestionnaire du service civique devra déterminer (seul ou sur la base d'une concertation), à échéance régulière, les missions qu'il juge prioritaires pour la nation. Il s'agit au maximum de cibler chaque année 4 à 5 missions qui ne seraient pas pourvues sans le service civique.

Chacune de ces missions devra être réalisée avec un cahier des charges précis assurant que les jeunes en service civique disposent des outils et des références utiles pour l'exercice de leur mission et que le volontaire ne se substitue pas à un emploi permanent. Elles pourraient être exercées au sein d'organisations nationales agréées pour leur capacité à respecter ce cahier des charges.

Il convient tout d'abord de continuer à s'appuyer sur la richesse des interventions du secteur associatif pour accueillir des volontaires, et de soutenir le tissu associatif afin de renforcer ses fonctions d'accueil et d'accompagnement des volontaires.

Développer le rôle des collectivités territoriales :

Il convient tout d'abord de continuer à s'appuyer sur la richesse des interventions du secteur associatif pour accueillir des volontaires.

D'autres types d'organisations, comme les confédérations syndicales par exemple, pourraient avoir la possibilité de développer le service civique.

Il pourrait ensuite être proposé de développer le rôle des collectivités publiques. L'État, ses établissements publics et les collectivités territoriales doivent pouvoir mobiliser des jeunes sur des projets de service civique. Pour cela, le statut de volontariat civil de cohésion sociale (VCCS) devra être fortement simplifié et des mécanismes de conventionnement pourront être étudiés.

Les entreprises ne pourront pas accueillir directement de volontaires mais pourront s'y associer : partenariat national, partenariat local avec des structures associatives, accueil direct de volontaires au sein de fondations, valorisation des compétences acquises dans le cadre des processus de recrutement.

Le service civique doit être mieux intégré dans les parcours des jeunes :

Pour permettre de diversifier le recrutement, de développer les candidatures et de faciliter la reconnaissance dans le suite du parcours des jeunes, le service civique doit pouvoir être organisé en harmonie avec ces parcours (cursus universités, BTS, classes préparatoires, cycles de formation professionnelle, prise en charge par les missions locales...).

Les verrous réglementaires et administratifs doivent être levés (en particulier articulation des statuts de volontaires avec les statuts de droit commun : étudiant, apprentis...). Les gestionnaires du dispositif et les structures d'accueil doivent systématiquement initier des partenariats avec les universités et autres organismes pour engager la démarche.

L'accompagnement des jeunes (tutorat, préparation à l'entrée dans la vie active) doit être organisé.

Trois questions complémentaires restent en suspens au sein de la commission :

1. Comment développer la complémentarité entre service civique et bénévolat ?

À côté du service civique volontaire (indemnisé), des jeunes bénévoles devraient ainsi pouvoir contribuer aussi fréquemment aux missions qu'accomplissent les jeunes en service civique. À cet égard il convient d'assurer que cette activité bénévole, complémentaire du service civique, puisse être développée dans les meilleures conditions. Ce bénévolat pourra par exemple être valorisé par l'attribution d'avantages liés au parcours du jeune (par exemple, l'aide au permis de conduire en mission locale).

2. Faut-il avoir la possibilité de fractionner les missions de service civique ?

Un modèle encore plus souple : fractionné (quotité de travail et durée modulables), à indemnisation variable, totalement adapté aux contraintes des cursus. Cette option est une nouvelle fois assez largement rejetée compte tenu de la faiblesse de l'intensité de l'engagement qui est invoqué. Certains estiment toutefois qu'elle pourrait aussi permettre un engagement plus approfondi et plus formateur dans la durée pour certaines missions.

3. Faut-il créer un service civique pour les seniors ?

À côté du service civique des jeunes il est essentiel que les seniors puissent participer à des activités d'intérêt général. Cela pourrait être le cas en mobilisant des formules renouvelées de bénévolat de compétence ou en permettant à des salariés qui le souhaitent d'utiliser leurs jours de RTT, le cas échéant complétés par l'entreprise, pour l'exercice d'activité bénévole.

PROPOSITION 56 : PROMOUVOIR ET VALORISER LE BÉNÉVOLAT DES JEUNES

En complément du déploiement d'un service civique ambitieux pour les jeunes, il conviendra de promouvoir et de valoriser les activités bénévoles des jeunes.

L'engagement bénévole renvoie en effet à un triple enjeu :

- il contribue à la mise en vie du projet associatif et au fonctionnement d'une économie spécifique, l'économie sociale, dont le bénévolat est l'une des principales ressources ;

- il participe d'une mobilisation citoyenne au service de l'intérêt général ;
- il permet au bénévole de se former, d'acquérir et de consolider des compétences, et de développer des savoirs, des savoir-faire et des savoirs-être.

Ce constat permet de prendre la mesure du défi que constitue le soutien à l'engagement bénévole des jeunes.

Dans cette perspective, trois registres de mesure pourraient être envisagés afin de promouvoir le bénévolat des jeunes et de soutenir la capacité des associations à les accueillir et à les accompagner :

1. Inciter et faciliter :

- lancer une campagne de sensibilisation et de communication, notamment au sein du système scolaire (à travers des programmes dédiés et le développement de la vie associative dans les établissements), mais aussi sur le temps libre (l'aménagement des temps de l'enfant et des jeunes devant permettre la découverte et l'apprentissage de la vie associative) ;
- développer les congés associatifs des salariés, afin de leur permettre d'exercer leurs activités bénévoles, y compris sur leur temps de travail. Les salariés bénévoles doivent en outre pouvoir obtenir de leur employeur des autorisations d'absence définies par voie légale (nombre de jours ouvrables par an, modalités), à l'instar des congés de représentation existants dans le monde syndical.

2. Accompagner et former :

- rénover et revaloriser le CDVA afin d'en faire un véritable outil de développement de la vie associative et de soutien au bénévolat ;
- soutenir les têtes de réseau associatives. Le principal outil d'accompagnement des bénévoles demeure en effet la mutualisation associative, qui permet ainsi d'accueillir, de former, de qualifier des nouveaux bénévoles désireux de s'investir dans le projet associatif ;
- créer un congé associatif de formation pour tous les bénévoles.

3. Valoriser et reconnaître :

- reconnaître le bénévolat dans le parcours individuel (par le développement et la simplification des procédures de VAE, et par la mise en place d'un « passeport ou livret d'épargne civique » permettant de rendre compte des expériences bénévoles et des compétences développées dans ce cadre) ;
- reconnaître le bénévolat dans les relations entre associations et puissance publique.

PROPOSITION 57 : TENIR COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DE LA JEUNESSE ULTRAMARINE

Les spécificités de la situation ultramarine justifient une action résolue en matière sociale :

- la richesse moyenne des individus (Pib/tête) est près de deux fois inférieure à ce qu'elle est en métropole ;

- le taux de chômage est de trois à quatre fois plus important (22 % à 33,5 % selon les territoires) dans les DOM à ce qu'il est en métropole ;
- la proportion de bénéficiaires du RMI est très élevée (18,5 % en moyenne dans les DOM et jusqu'à 30 % en Martinique contre seulement 3,4 % en métropole) ;
- les taux de pauvretés sont élevés et très dispersés (jusqu'à 20 % en Guyane mais seulement 7 % à la Réunion, 8,3 % en Guadeloupe, 8,5 % à la Martinique).

Le constat est encore plus marqué pour la jeunesse :

- les quatre DOM restent en effet les quatre régions de l'Union européenne où le taux de chômage des jeunes est le plus élevé. Il s'établit ainsi en février 2009 (*Eurostat*) à 55 % en Guadeloupe, soit près de trois fois la moyenne nationale (19 %) ;
- les carences du système de formation ont de lourdes conséquences (en Guadeloupe, 33 % des 25-34 ans ayant quitté le système scolaire sont sans diplôme, contre 19 % en moyenne nationale).

Pour relever ces défis, l'Outre-Mer a su inventer des dispositifs innovants tels que le service militaire adapté (SMA). Le SMA est implanté dans sept territoires et en métropole. Il forme chaque année 2 900 jeunes ultramarins à cinquante métiers différents.

L'originalité du SMA consiste à associer une formation citoyenne, militaire et professionnelle, en travaillant donc à la fois sur le « savoir », le « savoir-faire » et le « savoir-être » de jeunes qui ont été confrontés à l'échec scolaire (recrutement 2007 : 30 % d'illettrés et 60 % de jeunes sans brevet des collèges). Cette action est renforcée par l'accompagnement permanent des volontaires, fondé sur l'internat et un suivi individualisé vers l'emploi.

Au terme de leur année au SMA, la quasi-totalité des jeunes obtiennent un diplôme spécifique qui sanctionne leur formation dans les trois domaines précités : le Certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI). Le CAPI est un passeport pour l'emploi reconnu par les chefs d'entreprise : en 2007, 79 % des volontaires ont quitté les rangs du SMA avec un contrat de travail pour trois quarts d'entre eux ou engagés pour un quart dans la poursuite d'un cursus de formation diplômante, hors SMA.

La taille des promotions annuelles du SMA devrait être portée à 6 000 jeunes d'ici 2012.

Par ailleurs, la réflexion conduite par René-Paul Victoria sur l'extension et l'adaptation Outre-Mer des dispositions de la loi du 1^{er} décembre 2008 a été l'occasion de soulever nombres des problèmes des jeunes ultramarins et de formuler des propositions originales.

En particulier, le député Victoria a proposé un rSa chapeau pour les jeunes salariés de 22 à 25 ans. Le moment de l'entrée dans la vie active constitue une étape essentielle pour l'insertion professionnelle des jeunes. Il propose donc d'apporter un soutien spécifique aux jeunes dans la tranche d'âge des 22-25 ans, couverte actuellement par le RSTA, mais qui n'auront pas droit au rSa tel qu'il est mis en œuvre en métropole. En ouvrant le bénéfice d'un rSa chapeau à tous les jeunes salariés de 22 à 25 ans, cette proposition fait écho au débat plus général sur l'emploi et les ressources des jeunes, au cœur des travaux de la commission. Les mêmes questions se posent, avec certes une acuité particulière à l'Outre-Mer : comment mieux soutenir les jeunes dans leurs parcours d'accès à

l'autonomie ? Il s'agit de leur apporter des ressources, mais également de mobiliser ces ressources au service de l'insertion – sans escamoter un système de droits et de devoirs.

En Outre-Mer, comme en métropole, il sera nécessaire de conduire des expérimentations pour identifier les mieux adaptées. D'ores et déjà, la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) prévoit d'alimenter le Fonds d'expérimentations pour la jeunesse créé en décembre 2008 pour des appels à projets spécifiques à l'Outre-Mer, sous forme de contreparties versées au fonds par les entreprises bénéficiaires d'abattements fiscaux sur les bénéfices.

Les expérimentations soumises à la concertation :

- lancer un programme d'expérimentations quant aux moyens d'une meilleure prise en compte de la parole des jeunes dans les politiques qui les concernent ;
- expérimenter dans la formation initiale des modules pédagogiques reposant sur la prise d'initiative des jeunes (type « service learning ») ;
- expérimenter des plates-formes locales d'information et de soutien à la participation, à l'engagement et à la mobilité internationale des jeunes.

Pourquoi avons-nous le taux d'emploi des jeunes parmi l'un des plus faibles d'Europe ?
Pourquoi l'autonomie est-elle si difficile à atteindre ?
Pourquoi les jeunes de notre pays ont-ils autant de mal à se loger ?
Pourquoi le taux de pauvreté des jeunes augmente-t-il continuellement depuis des années ?
Pourquoi les jeunes ont-ils l'impression que le système d'orientation les « désoriente » ?
Comment développer l'accès des jeunes les plus vulnérables au système de santé ?
Comment mieux répondre aux besoins d'engagement de la jeunesse ?

C'est pour répondre notamment à toutes ces questions que la commission de concertation sur la politique de la jeunesse s'est régulièrement réunie entre mars et juillet 2009. Autour de Martin Hirsch, qui présidait les travaux, se sont réunis des partenaires sociaux, des représentants des étudiants, des membres d'instances représentatives de la jeunesse, des acteurs du monde économique, des collectivités territoriales, des parlementaires, des personnes issues du monde universitaire, de réseaux nationaux et d'associations et des personnalités qualifiées.

Au terme de 4 mois de travail et de plus de 170 heures de réunions, les parties prenantes se retrouvent autour d'une série de propositions qui ont vues le jour pour poser les bases d'une nouvelle politique de la jeunesse.
Ce Livre Vert les soumet à la discussion publique.

Comment participer au livre vert ?

Concrètement le Livre Vert est destiné à tous ceux qui souhaitent faire valoir leur position sur le processus de réforme en cours.

Une version de ce document, ainsi que ses annexes, sont disponibles sur le site www.lagenerationactive.fr

Pour contribuer, vous pouvez transmettre une réponse argumentée à tout ou partie des propositions présentées dans ce document.

Cette réponse doit nous parvenir avant le **30 septembre 2009**.

Une synthèse de la consultation sera réalisée avant le **15 octobre 2009**.

Vous pouvez nous envoyer vos contributions par écrit à :

Consultation Livre Vert
Haut commissaire à la jeunesse
59 avenue de Ségur
75007 Paris

Également sous format électronique à l'adresse suivante :
concertation-jeunesse@pm.gouv.fr