

N° 436

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 mai 2009

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information (1) sur la politique en faveur des jeunes,*

Par M. Christian DEMUYNCK,

Sénateur.

Tome I

---

(1) Cette mission commune d'information est composée de : Mme Raymonde Le Texier, présidente ; M. Jean-Léonce Dupont, Mmes Virginie Klès, Françoise Laborde, Janine Rozier, M. Jean-François Voguet, vice-présidents ; M. Yves Daudigny, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Pierre Martin, Michel Thiollière, secrétaires ; M. Christian Demuynck, rapporteur ; Mmes Éliane Assassi, Maryvonne Blondin, Nicole Bonnefoy, M. Martial Bourquin, Mmes Bernadette Bourzai, Christiane Demontès, Béatrice Descamps, M. Jean Desessard, Mme Bernadette Dupont, M. Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Paul Fournier, Patrice Gélard, Mmes Marie-Thérèse Hermange, Annie Jarraud-Vergnolle, Mlle Sophie Joissains, MM. Antoine Lefèvre, Jacques Legendre, Jacques Mahéas, Jacques Mézard, Alain Milon, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Jackie Pierre, Mmes Catherine Tasca et Catherine Troendle.



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>AVANT PROPOS : UNE JEUNESSE OU DES JEUNESSES ?</b> .....	15
<b>A. LA JEUNESSE : UN « ÂGE DE LA VIE » OU UNE « PÉRIODE DE TRANSITION » AUX CONTOURS INDÉFINIS</b> .....	15
1. <i>Une définition statistique nécessaire</i> .....	15
2. <i>La jeunesse recouvre des réalités très diverses</i> .....	17
3. <i>Des problèmes et des valeurs communs à une génération</i> .....	19
4. <i>La difficulté de trouver des instances représentatives de tous les jeunes</i> .....	20
<b>B. DÉFINIR UNE POLITIQUE EN FAVEUR DES JEUNES : QUELS ENJEUX ?</b> .....	20
1. <i>Des politiques spécifiques ou des politiques de droit commun prenant mieux en         compte les problèmes des jeunes ?</i> .....	20
2. <i>Un chiffrage des politiques en faveur de la jeunesse difficile à réaliser</i> .....	21
<b>PREMIÈRE PARTIE - ORIENTATION ET ÉDUCATION : METTRE LE JEUNE AU CŒUR DU DISPOSITIF</b> .....	23
<b>I. ASSURER L'EFFICACITÉ ET L'ÉQUITÉ DE L'ORIENTATION DES JEUNES</b> .....	23
<b>A. L'ORIENTATION SCOLAIRE : UNE CASCADE D'EXCLUSIONS SUCCESSIVES BASÉES SUR DES CRITÈRES PARFOIS CONTESTABLES</b> .....	25
1. <i>Des critères de sélection réducteurs et un phénomène de « reproduction sociale »         plus inacceptable que jamais</i> .....	26
a) L'orientation consiste à trier les élèves en fonction de leurs seuls résultats scolaires dans les savoirs abstraits .....	26
b) L'orientation entérine très largement une répartition hiérarchisée des élèves, déterminée dès l'école élémentaire. ....	26
c) Contrairement aux principes fondateurs de l'école républicaine, l'origine sociale et les diplômes des parents sont déterminants.....	27
2. <i>Plus grave encore, l'orientation des élèves de la filière professionnelle est largement         irréversible à défaut de réelles passerelles</i> .....	27
a) Un système d'orientation très hiérarchisé .....	27
b) La rigidité de l'offre de formation professionnelle : le « talon d'Achille » du système scolaire français. ....	28
c) Une mauvaise orientation est difficile à rattraper.....	31
<b>B. UNE MEILLEURE ORIENTATION DES ÉTUDIANTS LIÉE À LA RÉFORME DES UNIVERSITÉS</b> .....	32
1. <i>Le dispositif « d'orientation active »</i> .....	33
2. <i>La nécessaire publication des indicateurs de réussite et d'insertion professionnelle</i> .....	34
3. <i>La création des bureaux d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants</i> .....	35
<b>C. VERS UNE « ORIENTATION ACTIVE », PLUS LISIBLE, PROFESSIONNELLE ET PRAGMATIQUE</b> .....	35
1. <i>Face à la crise, davantage prendre en compte les besoins des filières en tension</i> .....	35
2. <i>Mobiliser et interconnecter les réseaux d'orientation pour prévenir le « décrochage         scolaire »</i> .....	39
a) Guider les jeunes en difficulté dans le labyrinthe des dispositifs.....	39

b) Encourager les progrès de l'interministérialité et de la coopération entre les réseaux d'orientation .....	41
c) Généraliser les expériences réussies : les plateformes multiservices d'information régionales .....	43
d) S'inspirer des démarches d'orientation proactive citées en exemple par l'OCDE et la Commission européenne .....	44
3. <i>Intégrer la connaissance actualisée des métiers dans la formation et l'activité des conseillers d'orientation-psychologues (COP)</i> .....	44
a) Ces 4 300 fonctionnaires de l'éducation nationale cristallisent nombre de critiques .....	45
b) Leur formation ne réserve qu'une faible part à la connaissance des métiers .....	46
4. <i>Changer la conception des parcours dans notre modèle éducatif : généraliser la culture de l'orientation, des passerelles et du positionnement progressif des trajectoires</i> .....	47
D. LA SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION SUR L'ORIENTATION .....	48
<b>II. METTRE EN ŒUVRE, SUR LE TERRAIN, LE PRINCIPE DU RAPPROCHEMENT ENTRE LE SYSTÈME ÉDUCATIF ET LE MONDE PROFESSIONNEL</b> .....	49
A. LA DIFFICILE ARTICULATION ENTRE LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DE LA DEMANDE ET L'OFFRE DE STAGES.....	50
1. <i>La nécessité du lien entre école et entreprise est affirmée dans les textes</i> .....	50
2. <i>Des mesures récentes favorisent la découverte du monde professionnel par les élèves</i> .....	50
3. <i>Des possibilités de stages néanmoins limitées</i> .....	51
B. FAVORISER, TOUT AU LONG DE LA SCOLARITÉ, LA TRANSMISSION D'UNE CULTURE ÉCONOMIQUE ET ENTREPRENEURIALE AUX ÉLÈVES.....	52
1. <i>Chiffrer les besoins en stages et systématiser la coopération entre établissements d'enseignement et entreprises pour les organiser</i> .....	53
2. <i>Sensibiliser tous les acteurs du monde de l'éducation aux réalités professionnelles</i> .....	54
3. <i>Encourager l'entrée de professionnels dans le monde éducatif</i> .....	54
4. <i>Évaluer et certifier les compétences des jeunes de façon plus lisible par les employeurs</i> .....	55
C. LA SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN FAVEUR DU RAPPROCHEMENT ENTRE LES MONDES ÉDUCATIFS ET PROFESSIONNELS.....	57
<b>III. SOUTENIR ET VALORISER LES FILIÈRES EN ALTERNANCE</b> .....	58
A. LA PANOPLIE DES VOIES DE FORMATION EN ALTERNANCE.....	60
1. <i>Le développement de l'apprentissage</i> .....	60
a) Des effectifs croissants .....	60
b) Les « trois univers » de l'apprentissage .....	61
2. <i>Les contrats de professionnalisation</i> .....	62
3. <i>L'alternance sous statut scolaire</i> .....	63
B. LES MESURES DE SOUTIEN CONTRACYCLIQUE EN FAVEUR DE L'ALTERNANCE .....	65
1. <i>Le renforcement de l'apprentissage</i> .....	65
2. <i>Le soutien au développement du contrat de professionnalisation</i> .....	66
C. LA NÉCESSAIRE ARTICULATION ENTRE LES MESURES D'URGENCE ET UNE STRATÉGIE À PLUS LONG TERME DE DÉVELOPPEMENT DE L'ALTERNANCE .....	68
1. <i>Les observations de la mission sur la mise en œuvre des mesures annoncées en faveur de l'alternance</i> .....	68
2. <i>La nécessité, à plus long terme, de décloisonner les différentes voies de formation par alternance</i> .....	70

D. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION SUR LA FORMATION EN ALTERNANCE.....	73
<b>IV. RENFORCER LES DISPOSITIFS DE LA DEUXIÈME CHANCE .....</b>	<b>73</b>
A. ÉTAT DES LIEUX : DES DISPOSITIFS INNOVANTS QUI CONNAISSENT UNE MONTÉE EN PUISSANCE.....	74
1. Les écoles de la deuxième chance .....	74
2. Le dispositif « Défense deuxième chance ».....	78
B. SUCCÈS ET LIMITES DES DISPOSITIFS DEUXIÈME CHANCE.....	80
1. Les écoles de la deuxième chance .....	80
2. Les centres « Défense deuxième chance » .....	81
3. Les propositions de la mission pour renforcer ces dispositifs.....	82
<b>DEUXIÈME PARTIE - EMPLOI ET INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES : FAVORISER L'ACCÈS DES JEUNES À UN EMPLOI DURABLE .....</b>	<b>83</b>
<b>I. L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES PAR LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI (SPE).....</b>	<b>84</b>
A. LES OPÉRATEURS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI.....	84
1. Un réseau spécialisé sur l'accompagnement des jeunes : les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO).....	84
2. Un acteur généraliste : Pôle emploi .....	85
3. Les autres réseaux spécialisés.....	85
4. Les opérateurs privés .....	86
B. LES MOYENS MIS EN ŒUVRE.....	86
1. Les mesures de droit commun .....	86
2. Le contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis) .....	87
3. Les plates-formes de vocation .....	88
4. Le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) .....	88
5. Le contrat d'autonomie .....	89
C. QUELS RÉSULTATS ?.....	90
1. Un faible recours à l'intermédiation .....	90
2. Un manque d'évaluation de l'action des missions locales .....	91
3. Le bilan du Civis : de meilleures chances d'accès à l'emploi, mais 54 % des bénéficiaires sans solution à l'issue de leur contrat.....	92
4. La baisse continue des dotations aux Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) rend aléatoire tout exercice d'évaluation .....	92
5. Le démarrage laborieux du contrat d'autonomie .....	93
6. L'irruption des opérateurs privés sur le marché de l'accompagnement des jeunes .....	93
D. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION POUR FAVORISER L'ACCÈS DES JEUNES À UN EMPLOI DURABLE .....	94
1. Pour améliorer l'organisation du SPE.....	94
2. Pour améliorer l'efficacité du SPE .....	94
<b>II. LES STAGES EN ENTREPRISE.....</b>	<b>96</b>
A. L'ENCADREMENT DES STAGES EN ENTREPRISE .....	97
1. Les dispositions législatives et réglementaires .....	97
2. La charte des stages étudiants en entreprise .....	99
3. Les mesures annoncées dans le cadre du « plan d'urgence » pour l'emploi des jeunes.....	100
B. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIÈRE DE STAGES.....	101

<b>III. LES DISPOSITIFS DESTINÉS AUX JEUNES LES PLUS ÉLOIGNÉS DE L'EMPLOI</b> .....	102
<b>A. PRÉSENTATION DES DISPOSITIFS EXISTANTS</b> .....	102
1. <i>Les contrats aidés</i> .....	102
a) Le contrat initiative - emploi.....	102
b) Le contrat insertion - revenu minimum d'activité .....	103
c) Le contrat d'accompagnement dans l'emploi .....	104
d) Le contrat d'avenir .....	104
e) Le contrat unique d'insertion .....	105
2. <i>Les structures d'insertion par l'activité économique</i> .....	106
<b>B. LA PLACE DES JEUNES PARMIS LES PUBLICS AIDÉS</b> .....	107
1. <i>Les jeunes signent surtout des contrats initiative emploi (CIE) et des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)</i> .....	107
2. <i>La double fonction des contrats aidés pour les jeunes demandeurs d'emploi</i> .....	108
a) Un outil de transition vers l'emploi durable .....	108
b) Une mesure de soutien au revenu des jeunes.....	108
3. <i>Les jeunes dans les dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE)</i> .....	109
<b>C. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION POUR FACILITER L'INSERTION DES JEUNES LES PLUS ÉLOIGNÉS DE L'EMPLOI</b> .....	109
<b>IV. LA MOBILISATION DES ENTREPRISES</b> .....	111
<b>A. FAUT-IL SUBVENTIONNER L'EMBAUCHE DES JEUNES ?</b> .....	111
<b>B. LA MISSION PRÉCONISE PLUTÔT D'AUGMENTER L'EMPLOYABILITÉ ET LA PRODUCTIVITÉ DES JEUNES SALARIÉS</b> .....	113
<b>V. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION RELATIVES À L'EMPLOI DES JEUNES</b> .....	114
<b>TROISIÈME PARTIE - RESSOURCES, LOGEMENT, SANTÉ : AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE DES JEUNES</b> .....	115
<b>I. LES RESSOURCES ET L'AUTONOMIE : DONNER À CHAQUE JEUNE LES MOYENS D'ACCÉDER À UNE FORMATION EN VUE D'UN EMPLOI</b> .....	115
<b>A. LE CONSTAT : DES JEUNES EN SITUATION DE DÉPENDANCE FINANCIÈRE</b> .....	116
1. <i>Les jeunes sont davantage touchés par la pauvreté monétaire que leurs aînés</i> .....	116
2. <i>Les jeunes décohabitants souffrent de conditions de vie précaires</i> .....	118
3. <i>La composition des ressources des jeunes est un facteur d'inégalités</i> .....	119
4. <i>Le travail étudiant, facteur d'échec ?</i> .....	123
<b>B. LES AIDES EXISTANTES : UNE SITUATION DIFFÉRENCIÉE EN FONCTION DES STATUTS</b> .....	125
1. <i>Les aides spécifiques aux étudiants</i> .....	125
a) Les bourses sur critères sociaux .....	125
b) Les autres aides .....	126
c) Les prêts .....	128
2. <i>Les aides au logement</i> .....	131
a) L'aide personnalisée au logement (APL) .....	132
b) L'allocation de logement (allocation de logement à caractère familial et allocation de logement à caractère social).....	132
c) Les autres aides au logement .....	133

3. Les aides en faveur des jeunes non étudiants .....	134
a) Le revenu de solidarité active et la prime pour l'emploi .....	134
b) L'allocation versée dans le cadre du contrat d'insertion dans la vie sociale .....	135
c) Les aides versées par le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes et par le fonds d'aide aux jeunes .....	136
d) Le contrat d'autonomie .....	137
<b>C. PROPOSITIONS DE LA MISSION POUR FAVORISER L'AUTONOMIE DES JEUNES.....</b>	<b>138</b>
1. <i>Le débat sur une allocation d'autonomie</i> .....	138
2. <i>Les systèmes de dotations en capital pour les jeunes</i> .....	141
3. <i>Les propositions de la mission</i> .....	142
<b>II. LOGEMENT : FAVORISER L'ACCÈS DES JEUNES À UN LOGEMENT AUTONOME.....</b>	<b>145</b>
<b>A. LOGEMENT DES JEUNES : UNE OFFRE INSUFFISANTE ET INADAPTÉE .....</b>	<b>145</b>
1. <i>57 % des jeunes âgés de 16 à 25 ans vivent encore chez leurs parents</i> .....	145
2. <i>L'offre de logements adaptés aux jeunes est insuffisante</i> .....	146
a) Des logements étudiants en nombre encore insuffisant .....	146
b) L'absence de solutions adaptées pour le logement des jeunes en alternance .....	146
c) L'insuffisance de logements de petite taille et financièrement accessibles .....	147
<b>B. LES ENGAGEMENTS FORTS DÉJÀ PRIS EN FAVEUR DU LOGEMENT DES JEUNES.....</b>	<b>149</b>
1. <i>Le « Plan Anciaux »</i> .....	150
a) Le bilan d'application des préconisations du plan.....	150
b) Un retard sur le programme ambitieux de constructions et de réhabilitations des logements étudiants .....	151
2. <i>Plusieurs dispositions de la loi de mobilisation pour le logement devraient bénéficier         aux jeunes</i> .....	153
3. <i>Des dispositifs permettent de sécuriser les parcours locatifs des jeunes</i> .....	154
a) La garantie des risques locatifs .....	154
b) Le Loca-Pass .....	155
<b>C. DÉVELOPPER L'OFFRE DE LOGEMENTS EN FAVEUR DES JEUNES ET SÉCURISER LEURS PARCOURS RÉSIDENTIELS .....</b>	<b>156</b>
1. <i>Développer l'offre de logements en faveur des jeunes</i> .....	156
a) Mieux évaluer les besoins au niveau local .....	156
b) Diversifier l'offre locative en recherchant des réponses adaptées aux problématiques spécifiques des jeunes en insertion et en formation.....	156
c) Développer l'offre de logements adaptés aux jeunes dans le parc social .....	157
d) Mobiliser l'offre de logements disponibles dans le parc privé .....	158
e) Développer des formules innovantes de logement des jeunes.....	158
2. <i>Sécuriser les parcours résidentiels et aider les jeunes à accéder de façon autonome à         un logement</i> .....	160
a) Étendre l'application de la garantie des risques locatifs à tous les jeunes.....	160
b) Dispenser les jeunes de rechercher une caution .....	161
c) Réformer les aides au logement pour les adapter aux problématiques spécifiques des jeunes .....	161
3. <i>Synthèse des propositions de la mission en faveur de l'accès des jeunes à un         logement autonome</i> .....	163
<b>III. SANTÉ : AMÉLIORER LE RECOURS AUX SOINS, LA PRÉVENTION ET L'ÉDUCATION À LA SANTÉ DES JEUNES.....</b>	<b>165</b>
<b>A. SI GLOBALEMENT LES JEUNES SE DÉCLARENT EN « BONNE » SANTÉ, CERTAINS DISENT RESSENTIR UN CERTAIN « MAL-ÊTRE ».....</b>	<b>165</b>

1. Une souffrance psychique très présente, qui provient de la solitude et des difficultés financières .....	166
2. Les comportements à risques chez les jeunes de 16 à 25 ans .....	167
a) Le développement des pratiques addictives.....	168
b) Un manque d'éducation et de prévention dans le domaine de la sexualité .....	169
3. Prévention et connaissance du système de soins .....	170
4. Plus d'un jeune sur six n'a pas de couverture complémentaire santé .....	171
<b>B. UN PLAN AMBITIEUX EN FAVEUR DE LA SANTÉ DES JEUNES .....</b>	<b>173</b>
1. Les structures d'accueil et de prise en charge des jeunes.....	174
a) Les structures réservées aux jeunes.....	174
b) Les structures à vocation sociale.....	175
c) Les structures spécialisées pour la prise en charge des addictions.....	176
2. La Charte de la santé des jeunes en insertion sociale et professionnelle .....	177
3. Le plan « Santé des jeunes » .....	179
<b>C. POURSUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN « SANTÉ DES JEUNES », EN FAVORISANT EN PARTICULIER LA PRÉVENTION ET LE RECOURS AUX SOINS .....</b>	<b>181</b>
1. Renforcer la prévention et l'éducation à la santé pour rendre les jeunes plus responsables de leur santé .....	181
a) Mieux former les professionnels de santé au repérage des comportements à risques et à la diffusion des facteurs de protection.....	181
b) Prévoir une consultation d'aptitude pour tous les jeunes s'engageant dans une formation en alternance .....	181
c) Développer et systématiser les enseignements d'éducation à la santé durant la scolarité.....	182
2. Favoriser le recours aux soins .....	182
a) Évaluer les structures en charge de la santé des jeunes et leur complémentarité avec les organismes de droit commun.....	182
b) Favoriser la mise en œuvre de la consultation gratuite prévue par le plan « Santé des jeunes » .....	183
c) Améliorer la couverture santé grâce à un « chèque santé » pour les jeunes en situation précaire .....	183
3. Synthèse des propositions de la mission en faveur de la santé des jeunes.....	184
<b>QUATRIÈME PARTIE - DÉVELOPPER LA PARTICIPATION DES JEUNES DANS LA CITÉ.....</b>	<b>185</b>
<b>I. L'ENGAGEMENT CITOYEN DES JEUNES.....</b>	<b>185</b>
<b>A. L'ÉTAT DES LIEUX : DES ACTIONS MULTIPLES DE SOUTIEN À L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF .....</b>	<b>186</b>
1. Des dispositifs dispersés poursuivant un objectif unique : renforcer la participation associative des jeunes .....	186
2. Le service civil volontaire, un objet juridique bien identifié.....	187
<b>B. LES DIFFICULTÉS : UN DISPOSITIF DE SERVICE CIVIL QUI NE DÉCOLLE PAS.....</b>	<b>189</b>
1. Un nombre de volontaires insuffisant.....	189
2. Des atouts indéniables .....	190
<b>C. LES SOLUTIONS : UNE NOUVELLE AMBITION POUR LE SERVICE CIVIL.....</b>	<b>191</b>
1. Les pièges dans lesquels ne pas tomber.....	191
a) Première erreur à ne pas commettre : rendre le service civil obligatoire .....	191
b) Deuxième écueil à éviter : supprimer la journée d'appel à la défense .....	191
2. Faire monter en puissance le dispositif existant de service civil.....	194
3. Les pistes d'amélioration du service civil.....	195

4. Synthèse des propositions de la mission en faveur de l'engagement citoyen des jeunes.....	196
<b>II. FAVORISER L'ACCÈS DES JEUNES À LA CULTURE.....</b>	<b>196</b>
A. ÉTAT DES LIEUX : DES PRATIQUES CULTURELLES MARQUÉES PAR LA RÉVOLUTION NUMÉRIQUE .....	197
B. LES FRACTURES CULTURELLES.....	199
1. <i>Le risque numérique</i> .....	199
2. <i>Les fractures sociales</i> .....	199
3. <i>Une crise de la transmission</i> .....	200
C. AMÉLIORER LES MÉCANISMES DE TRANSMISSION CULTURELLE .....	200
1. <i>Les politiques conduites par l'État et les collectivités territoriales</i> .....	200
2. <i>Les propositions de la mission en faveur de l'accès des jeunes à la culture</i> .....	202
<b>RÉCAPITULATIF GÉNÉRAL DES PROPOSITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION .....</b>	<b>205</b>
<b>EXAMEN DU RAPPORT DE LA MISSION.....</b>	<b>213</b>
<b>CONTRIBUTION DES SÉNATEURS DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE .....</b>	<b>221</b>
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE .....</b>	<b>225</b>
<b>CONTRIBUTION DE M. JEAN DESESSARD, SÉNATEUR VERT DE PARIS.....</b>	<b>231</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>235</b>
• <b>LISTE DES ORGANISMES ET PERSONNES AUDITIONNÉS .....</b>	<b>237</b>
• <b>PRÉSENTATION DES PLATEFORMES MULTISERVICES D'INFORMATION RÉGIONALES .....</b>	<b>243</b>
• <b>LA NOMENCLATURE DES NIVEAUX DE FORMATION .....</b>	<b>245</b>
• <b>CARACTÉRISTIQUES DES PRÊTS D'ÉTUDES PUBLICS AUX ÉTUDIANTS DANS QUELQUES PAYS DE L'OCDE (ANNÉE SCOLAIRE 2004-2005) .....</b>	<b>247</b>
• <b>SITUATION AU DANEMARK, EN SUÈDE ET EN NORVÈGE : CONTRIBUTION DES AMBASSADES DE FRANCE DANS CES PAYS .....</b>	<b>249</b>



« Si la jeunesse a froid, le monde  
claque des dents »

**Georges Bernanos**

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat a décidé de créer, le 11 mars 2009, une mission commune d'information dont l'objectif est de contribuer aux réflexions actuelles sur la situation des **jeunes de 16 à 25 ans** dans notre pays.

**Pourquoi s'intéresser particulièrement à ces 8,2 millions de jeunes, qui représentent 12,7 % de la population ? Plusieurs raisons à cela :**

- **les jeunes représentent l'atout majeur de notre pays.** Grâce à un taux de fécondité favorable - qui dépasse deux enfants par femme -, la France est la championne d'Europe de la natalité : elle est, avec l'Irlande, le pays de l'Union européenne où la fécondité est la plus forte, avec plus de 800 000 naissances par an, qui révèle un potentiel de dynamisme irremplaçable et envié par nos voisins européens ;

- **or, paradoxalement**, un récent sondage<sup>1</sup> montre que 51 % des Français ont une **image négative de la jeunesse** et que 70 % d'entre eux les jugent « *individualistes* » ;

- **parallèlement**, les jeunes générations actuelles ont le **sentiment de vivre « moins bien » que leurs parents**. S'ils ont la chance, comme leurs parents, de ne pas avoir connu la guerre, ils ne bénéficient pas, en revanche, des mêmes perspectives d'insertion dans une société par certains aspects plus protectrice mais globalement moins accueillante. Plus que la plupart des autres jeunes Européens, ils sont **inquiets pour leur avenir** ;

- en outre, les générations gâtées d'après-guerre ont mis en place une **société de plus en plus sclérosée** qui, comme le décrivent de nombreux sociologues, favorise ceux qui sont entrés dans le « système » mais maintient « la dragée haute » aux nouveaux entrants. Pire, elles font porter sur eux les conséquences de leur incurie à réformer ledit système et, au lieu de se comporter en « bon père de famille » soucieux de l'avenir de sa progéniture, elles reportent sur les générations suivantes le **poids d'une dette** très

---

<sup>1</sup> Cf un sondage réalisé par le cabinet Audirep pour l'Association de la fondation étudiante pour la ville (Afev) (panel représentatif de 1 000 personnes).

importante<sup>1</sup>. Votre rapporteur a d'ailleurs jugé nécessaire que la mission prenne en compte cette réalité pour formuler ses propositions, dans un esprit de responsabilité.

Les jeunes se trouvent donc aujourd'hui confrontés à des **problèmes - structurels comme conjoncturels<sup>2</sup> - de nature très diverse, que votre mission commune d'information a souhaité étudier :**

- une **orientation** scolaire et universitaire, et une **insertion** professionnelle déficientes, ceci en dépit du « mille feuille » de dispositifs et de structures, d'ailleurs dénoncé par l'ensemble des acteurs entendus par votre mission<sup>3</sup> ;

- des **ressources<sup>4</sup>** le plus souvent modestes, voire insuffisantes pour une part non négligeable d'entre eux, alors même que leur entrée dans la vie professionnelle est à la fois plus tardive que leurs aînés et plus précaire qu'eux, surtout en cette période de crise économique ;

- partiellement lié à la question précédente, un accès difficile à un **logement** autonome ;

- une **santé** globalement bonne, mais qui souffre notamment des insuffisances de l'approche préventive des systèmes de soins dans notre pays ;

- des **pratiques citoyennes<sup>5</sup>** qui mériteraient d'être davantage encouragées et des pratiques **culturelles** dont les évolutions inquiètent parfois les générations précédentes.

**La mission commune d'information a, pour chacun de ces sujets, exposé l'état des lieux, constaté l'abondance des dispositifs existants et avancé des propositions, afin à la fois de remédier aux insuffisances constatées et d'ouvrir l'horizon à une jeunesse inquiète.** Plutôt que de fixer des objectifs chiffrés, au risque de lancer de vaines incantations, elle a préféré avancer des recommandations concrètes.

**Parallèlement,** votre rapporteur, et l'ensemble des membres de la mission, jugent **indispensable que le regard de la société sur la jeunesse change**, car il pâtit de l'image négative souvent véhiculée par les médias, à travers notamment la mise en avant d'épiphénomènes de violence qui ne concernent qu'une infime minorité. Ceci ne doit pas faire oublier le message transmis par les représentants des radios très écoutées par les jeunes entendus

---

<sup>1</sup> Selon les dernières statistiques de l'Insee, le déficit public de la France a atteint 3,4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2008. La dette publique s'est ainsi dégradée pour atteindre 68 % du PIB. En outre, sous l'effet du plan de relance, le déficit et la dette devraient s'envoler pour atteindre, en 2009, respectivement 5,6% du PIB et 73,9% du PIB, selon les prévisions du Gouvernement.

<sup>2</sup> Le nombre d'offres d'emploi déposées auprès de Pôle Emploi a diminué de 30% depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et les jeunes en sont les premières victimes.

<sup>3</sup> Voir les deux premières parties du présent rapport.

<sup>4</sup> Voir l'avant-propos et la troisième partie du présent rapport.

<sup>5</sup> Voir la quatrième partie du présent rapport.

par la mission<sup>1</sup>. Aux questions : « *Quels sont les attentes et les besoins des jeunes d'après vous et comment les pouvoirs publics pourraient-ils s'adresser plus efficacement à eux ?* », ils répondent que les jeunes ont **besoin de sincérité, de proximité, de respect mais aussi de repères et d'autorité leur donnant un cadre**. Ils ont une forte envie d'explications les aidant à comprendre le monde dans lequel ils évoluent et celui qui les attend. Ils ont envie de **dialoguer**, mais il faut absolument éviter l'écueil du jeunisme !

**C'est avec cette envie d'aider notre société à retisser les fils intergénérationnels, d'écouter, de dialoguer avec les jeunes et de fixer de nouveaux cadres pour une société plus positive et accueillante à leur égard, que votre mission a conduit ses travaux.**

**Le Sénat ne pouvait pas ne pas se pencher sur ce défi majeur : comment redonner confiance aux jeunes de notre pays et sortir d'une sorte de défiance réciproque entre la jeunesse et la société dans son ensemble ?**

Afin que sa contribution puisse être utile au grand débat lancé par le Gouvernement, notamment dans le cadre de la commission de concertation organisée par M. Martin Hirsch, Haut commissaire à la jeunesse, et pour tenir compte de l'urgence liée à la période de crise que nous traversons, la mission a décidé de travailler dans des **délais inhabituels et ambitieux**. Elle a ainsi conduit pendant **deux mois** ses travaux et auditions sur un rythme intensif, à raison de deux après-midis par semaine.

A l'occasion de ses nombreuses auditions et tables rondes<sup>2</sup>, la mission a pu entendre à la fois des sociologues, des représentants des jeunes (notamment par le biais des représentants des syndicats étudiants et des mouvements de jeunes au sein des partis politiques), des acteurs compétents dans les différents domaines d'investigation de la mission, des représentants de salariés et d'employeurs, etc.

**La mission d'information s'est efforcée de fonder ses recommandations sur l'observation de pratiques de terrain et d'expérimentations ayant doré et déjà démontré leur efficacité.**

C'est pourquoi, elle s'est **déplacée** dans deux départements<sup>3</sup>, suffisamment différents pour que puissent être appréhendées leurs problématiques spécifiques :

- le 15 avril dans le Calvados, avec une rencontre des acteurs de terrain à Bayeux, afin de mieux identifier la situation des jeunes en zone rurale ;

- le 30 avril dans le Rhône, à Lyon et à Saint-Fons, villes révélatrices de la situation des jeunes en zone urbaine.

---

<sup>1</sup> Cf la table ronde du 7 avril 2009.

<sup>2</sup> La liste des organismes (près de 80) et personnes (une centaine) auditionnés figure en annexe au présent rapport.

<sup>3</sup> Voir le programme des déplacements en annexe.

En outre, une délégation de la mission s'est rendue, le 31 mars dernier, à la gare de l'Est à l'occasion de l'opération « Train pour l'emploi et l'égalité des chances », où elle a eu de nombreux échanges tant avec les recruteurs qu'avec les jeunes en recherche d'emploi. A cette occasion, elle a été frappée par l'efficacité des formules de ce type, permettant une rencontre directe entre jeunes et employeurs.

Enfin, elle a organisé une **table ronde interne** à ses membres, fondée sur les réponses à un questionnaire préalablement diffusé à cette fin, pour échanger sur les « bonnes pratiques » et expériences connues localement par les sénateurs. C'est aussi dans cet esprit qu'elle a souhaité, et obtenu, **l'organisation au Sénat d'un débat en séance publique, le 27 mai 2009**, sur les politiques en faveur des jeunes. Elle a ainsi pu prendre en compte l'avis de tous les sénateurs souhaitant s'exprimer à cette occasion. Votre rapporteur tient à relever, à cette occasion, tout l'intérêt des nouvelles modalités des débats de ce type, qui renforce très sensiblement le caractère interactif des travaux dans l'hémicycle.

Par ailleurs, **la mission a tenu à dialoguer directement avec des jeunes**, afin de recueillir leur témoignage au cours de ses déplacements ainsi que par le biais du **blog**<sup>1</sup> qu'elle a lancé sur le site Internet du Sénat.

Ce *blog* restera ouvert quelques semaines, afin que jeunes et moins jeunes puissent réagir au présent rapport et aux propositions qu'il recèle. La mission pourra ainsi, le cas échéant, prendre en compte les recommandations formulées par les internautes.

En effet, elle publiera le second tome de son rapport fin juin, afin à la fois d'affiner certaines de ses propositions et de réagir à celles que la « commission Hirsch » aura publiées d'ici là. Ce document rendra également compte de l'ensemble des auditions conduites par la mission ainsi que de ses différents déplacements.

En conclusion, vous l'aurez compris, pour les membres de votre mission, **les jeunes – avec leurs compétences et leur potentiel – sont une chance pour la France. Loin d'être une « charge », ils sont l'atout maître sur lequel notre pays se doit d'investir, en toute responsabilité et dans la concertation. Leur avenir, c'est le sien.**

---

<sup>1</sup> <http://blogs.senat.fr/jeunes/>

## AVANT PROPOS : UNE JEUNESSE OU DES JEUNESSES ?

### A. LA JEUNESSE : UN « ÂGE DE LA VIE » OU UNE « PÉRIODE DE TRANSITION » AUX CONTOURS INDÉFINIS

#### 1. Une définition statistique nécessaire

Il est difficile de définir la jeunesse de façon objective, celle-ci étant souvent considérée comme une « *période de transition* » ou de « *construction de la personnalité* », l'âge de l'accès à l'indépendance pouvant varier d'un individu à l'autre. Selon M. Olivier Galland<sup>1</sup>, l'autonomie se caractérise par la possession de quatre attributs : un emploi stable, un logement indépendant, des revenus tirés, pour l'essentiel, de l'activité, et la construction d'une famille (conjoint, enfant).

De façon générale, les études démographiques, économiques et sociales retiennent la tranche d'âge de **16 à 25 ans**, l'âge de 16 ans marquant la fin de la scolarité obligatoire<sup>2</sup> et l'âge de 25 ans correspondant à l'âge moyen de l'accès à l'autonomie, cette notion intégrant à la fois l'entrée dans la vie active, la formation du couple<sup>3</sup> et l'arrivée d'un premier enfant<sup>4</sup>, étapes souvent à l'origine du départ du domicile parental et de l'entrée dans un logement autonome<sup>5</sup>.

De nombreux dispositifs ont d'ailleurs retenu l'âge de 25 ans comme limite à l'ouverture de certains droits : le revenu minimum d'insertion (RMI), bientôt revenu de solidarité active (RSA), l'éligibilité à certaines réductions pour accéder aux transports<sup>6</sup> ou à la culture<sup>7</sup>, le « Livret jeune »<sup>8</sup>, etc.

---

<sup>1</sup> Auditionné le 31 mars 2009 et auteur de l'article : « Entrer dans la vie adulte : des étapes toujours plus tardives mais resserrées », *Economie et statistiques*, n° 337-338, 2000.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 59-45 du 6 janvier 1959 portant prolongation de la scolarité obligatoire.

<sup>3</sup> En 2007, seuls 1,2 % des jeunes âgés de 15 à 19 ans et 22,9 % des 20-24 ans étaient en couple, mariés ou non. L'âge moyen lors du premier mariage était de 31,5 ans pour les hommes et 29,5 ans pour les femmes.

<sup>4</sup> En 2008, l'âge moyen de la mère lors de l'arrivée d'un premier enfant avoisine 30 ans et plus d'un enfant sur cinq est né d'une mère âgée de plus de 35 ans.

<sup>5</sup> L'âge moyen de l'entrée dans le logement est actuellement de 22 ans (21 ans en moyenne pour les filles et 23 ans pour les garçons).

<sup>6</sup> Carte 12-25 ans de la SNCF.

<sup>7</sup> Accès gratuit aux musées nationaux pour les jeunes âgés de moins de 26 ans depuis avril 2009.

<sup>8</sup> Le Livret jeune permet aux jeunes âgés de 12 à 25 ans d'épargner jusqu'à 1 600 euros, rémunérés à 3 % (taux applicable depuis le 1<sup>er</sup> mai 2009), nets d'impôts, contre seulement 1,75 % pour le Livret A.

Ainsi que l'ont souligné de nombreuses personnes auditionnées par la mission commune d'information<sup>1</sup>, on observe **un allongement temporel de la jeunesse** - qui provient notamment de l'augmentation de la durée moyenne des études - et **la difficulté du passage au « statut d'adulte »**, l'accès à l'emploi et à l'autonomie financière, tout comme la formation du couple, intervenant de plus en plus tardivement.

Considérée par certains comme « *réductrice* »<sup>2</sup>, **la définition de la tranche d'âge 16-25 ans ne fait donc pas l'objet d'un consensus unanime**. Certains pays de l'Union européenne ont d'ailleurs choisi de prolonger la durée de la jeunesse jusqu'à l'âge de 34 ans et, de plus en plus, les organismes statistiques, à l'image de l'INSEE et du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), privilégient pour leurs études la tranche d'âge 16-29 ans.

**L'ensemble des acteurs s'accordent en revanche à considérer que la jeunesse est une « phase de transition marquée par la recherche de l'accès à l'autonomie »**, devant faire l'objet d'une approche politique globale, le passage à la vie adulte se préparant dès la préadolescence<sup>3</sup>.

Convenant que la jeunesse ne peut se limiter à une tranche d'âge bien circonscrite, **la mission a néanmoins choisi de retenir la tranche d'âge 16-25 ans qui demeure la plus utilisée**, même si, dans les faits, elle n'est pas toujours conforme à la réalité sociale.

A cet égard, la mission regrette que les instituts de statistiques n'aient pas procédé à une harmonisation de leurs choix en la matière : selon les études, la tranche d'âge 15-24 ans, 16-25 ans, 16-29 ans ou même 16-35 ans a été privilégiée, ce qui ne permet pas de recouper les diverses informations relatives aux jeunes (emploi, logement, couverture santé, poursuite des études, etc.) et d'avoir une vision globale et cohérente de la réalité des situations.

C'est pourquoi, **la mission préconise de fixer, dès à présent, une norme pour l'ensemble des études réalisées pour le compte de l'Etat et des collectivités territoriales**, afin que les différentes données statistiques puissent être comparées et permettent d'avoir une vision cohérente et globale de la situation et des conditions de vie des jeunes.

**L'objectif est de pouvoir identifier de façon assez précise les différentes composantes de la population des 16-25 ans**, selon qu'ils sont scolarisés, étudiants, apprentis, inactifs, demandeurs d'emploi, actifs occupés en emploi aidé ou non. Actuellement, cet exercice est pratiquement impossible

---

<sup>1</sup> Et en particulier, Mme Catherine Dumont, membre du Conseil économique, social et environnemental, rapporteure au nom de la section des affaires sociales de l'avis sur « *Vingt-cinq ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ?* », auditionnée le 24 mars 2009.

<sup>2</sup> Propos de Mlle Margaux Madelon, représentant les Jeunes démocrates, lors de la table ronde du 1<sup>er</sup> avril 2009 avec des représentants des jeunes au sein des partis politiques.

<sup>3</sup> Audition de MM. Jean Chiris, directeur adjoint, et de Jean-Claude Richez, responsable de l'unité de recherche, des études et de la formation, de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), le 30 mars 2009.

à réaliser avec des données récentes et cohérentes. **La tranche d'âge 16-25 ans pourrait être conservée**, ce qui permettrait de mieux appréhender l'évolution des trajectoires et des situations.

## 2. La jeunesse recouvre des réalités très diverses

Sous le vocable de « *jeunes* » sont regroupés en réalité des univers très dissemblables. Ainsi que l'a souligné M. Louis Chauvel, sociologue<sup>1</sup>, on peut en effet distinguer **trois grandes catégories parmi les quelque 8,2 millions de jeunes de 16-25 ans résidant en France** :

- **les jeunes scolarisés**, estimés à plus de 4 millions en 2007<sup>2</sup>, dont près de 2,3 millions d'étudiants ;

- **les jeunes exerçant une activité**, qu'elle soit stable ou précaire, et dont le nombre avoisine 2,3 millions si l'on considère qu'environ 28,5 % des jeunes de 16-25 ans étaient en emploi à la fin de 2008 ;

- **les jeunes sans emploi et sans formation**, dont le nombre précis est difficile à arrêter, même si l'on sait qu'environ 550 000 sont demandeurs d'emploi, inscrits ou non au Pôle emploi.

### La jeunesse en quelques chiffres

En 2009, la France comptait 8,18 millions de jeunes de 16 à 25 ans<sup>3</sup>, soit **12,7% de la population**.

#### 1. Pauvreté

- Plus d'un jeune sur cinq (20,2 %) vit en dessous du seuil de pauvreté<sup>4</sup> (soit 880 euros par mois), contre 13 % de l'ensemble de la population.

- Plus de 15 % sont en situation de pauvreté en termes de conditions de vie, contre 12,2 % de l'ensemble de la population.

#### 2. Logement

- La majorité des 16-25 ans (57 %) vivent chez leurs parents, 18 % ont constitué une famille et 13 % vivent seuls.

- 90 % des jeunes ayant quitté le domicile familial sont locataires et la majorité d'entre eux vivent dans de grandes villes et occupent de petits logements.

- Plus de 682 000 étudiants perçoivent une aide au logement.

<sup>1</sup> Auditionné par la mission le 7 avril 2009.

<sup>2</sup> « Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche », Ministère de l'éducation nationale, septembre 2008.

<sup>3</sup> Dont 7,9 millions vivent en métropole.

<sup>4</sup> Il faut néanmoins relativiser cette approche par les revenus (voir la troisième partie consacrée aux ressources des jeunes).

### 3. Scolarité

- Plus de 40 % d'une génération obtient un diplôme de l'enseignement supérieur, près de 62 % d'une classe d'âge obtient le baccalauréat depuis 1995 et plus de 80 % des moins de 18 ans sont en cours d'études depuis le début des années 1990, contre moins de la moitié une décennie plus tôt.

- Près de 20 % des 750 000 jeunes qui sortent chaque année du système scolaire sont sans diplôme du secondaire, soit environ 150 000 élèves, et 10 %, soit 75 000 jeunes, ne sont titulaires d'aucun diplôme.

- En 2009, 4 737 jeunes étaient inscrits dans une École de la deuxième chance et plus de 278 000 jeunes étaient en contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

### 4. Emploi

- Le taux d'emploi des 16-25 ans (28,5 % au 4<sup>e</sup> trimestre 2008) est l'un des plus faibles d'Europe.

- 35 % des emplois salariés occupés par les jeunes âgés de 15 à 29 ans sont des emplois temporaires ou des emplois aidés, contre moins de 14 % pour l'ensemble des salariés.

- Plus de 19 % des étudiants ont un emploi, dont plus d'un tiers sont apprentis ou stagiaires. Hors apprentis et stagiaires, ce taux est légèrement supérieur à 13 %, soit environ 275 000 étudiants exerçant une activité salariée parallèlement à leurs études.

#### Statut d'emploi des salariés (en %)

	Jeunes de 15 à 29 ans	Ensemble des salariés
<b>Emplois précaires dont :</b>	<b>34,6</b>	<b>13,8</b>
<i>Intérim</i>	5,6	2,5
<i>CDD + contrats aidés privés</i>	22,4	8,1
<i>Temporaires + aidés publics</i>	6,6	3,2
<b>Emplois stables dont :</b>	<b>65,4</b>	<b>86,3</b>
<i>CDI privé</i>	55,8	65,7
<i>Stable public</i>	9,6	20,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : enquête emploi 2005, INSEE

Nombre de jeunes de 16-25 ans en emploi aidé	2008
<b>Alternance dont :</b>	<b>590 000</b>
<i>Apprentissage</i>	418 000
<i>Contrat de professionnalisation</i>	170 000
<b>Emploi marchand hors alternance</b>	<b>86 500</b>
<i>Contrat initiative emploi (CIE ancien et nouveau)</i>	10 500
<i>Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)</i>	76 000
<b>Emploi non marchand</b>	<b>32 300</b>
<i>Emplois jeunes</i>	500
<i>Contrat d'accompagnement vers l'emploi</i>	28 500
<i>Contrat d'avenir</i>	3 300
<b>Total</b>	<b>708 800</b>

### 5. Chômage

- Le taux de chômage des jeunes actifs âgés de moins de 25 ans s'élève en France à plus de 20 %<sup>1</sup> (21,4 % en mars 2009, contre 18,3 % pour l'Union européenne), soit près de 550 000 jeunes demandeurs d'emploi, parmi lesquels environ 450 000 inscrits au Pôle emploi.

- Moins de la moitié des jeunes au chômage perçoivent une indemnisation, contre 60 % des demandeurs d'emploi.

On constate ainsi une forte « *fragmentation de la génération actuelle des 18-25 ans* », celle-ci formant, selon M. Louis Chauvel, « *des cohortes sans contenu collectif tangible, au contraire des générations qui les [ont] précédées* »<sup>2</sup>.

### 3. Des problèmes et des valeurs communs à une génération

Malgré la très grande diversité des situations, nombreux sont les intervenants qui ont néanmoins souligné « *l'unité de la jeunesse* », qui se manifeste, ne serait-ce qu'au travers des difficultés communes que les jeunes rencontrent, pour accéder à un premier emploi ou à un stage<sup>3</sup>.

	Mon avenir est prometteur	Je suis certain que j'aurai un bon travail dans l'avenir
Danemark	60%	60%
États-Unis	54%	60%
Suède	49%	43%
Chine	43%	56%
Allemagne	36%	34%
Espagne	32%	36%
France	26%	27%
Japon	5%	9%

Lecture : réponses 6-7 sur une échelle de 1 à 7.

Cela explique que, plus que dans les autres pays, les jeunes Français aient une perception négative de leur avenir : trois-quarts d'entre eux disent avoir peu confiance (26 % seulement ont confiance, contre 60 % des jeunes Danois) et ont le sentiment de n'avoir que peu de prise sur leur destinée.

<sup>1</sup> Ce chiffre doit toutefois être relativisé, certains jeunes inscrits au chômage poursuivant en réalité une formation.

<sup>2</sup> Louis Chauvel, « La solidarité générationnelle, bonheur familialiste, passivité publique », dans « Repenser la solidarité ».

<sup>3</sup> Audition de M. Guillaume Ayné, directeur général de SOS-Racisme lors de la table ronde sur les discriminations, le 8 avril 2009.

#### **4. La difficulté de trouver des instances représentatives de tous les jeunes**

Parmi les personnes auditionnées par la mission, nombreuses sont celles qui ont souligné **la sous-représentation politique de la jeunesse**<sup>1</sup>, estimant qu'elle peut être à la fois un révélateur et l'une des causes de la crise que traverse la génération actuelle.

Le manque d'instances légitimes de représentation des jeunes se traduit, au niveau politique, par la difficulté de trouver des interlocuteurs crédibles, qui soient représentatifs de tous les jeunes. Les lycéens et les étudiants sont certes organisés en structures représentatives actives, mais ils n'interviennent généralement que sur les sujets qui les concernent directement, sans prendre en compte, par exemple, les problèmes que rencontrent les jeunes sortis du système éducatif, recherchant un emploi ou une formation. **La mission a souhaité ne pas négliger ces « sans voix », peu représentés au niveau institutionnel et qui connaissent bien souvent les plus grandes difficultés.**

Pour remédier à cette situation, M. Jean-Baptiste de Foucauld a proposé la mise en place d'une « instance plurielle d'expression de la jeunesse », dotée d'une légitimité suffisante pour intervenir dans les grands débats publics, en amont des décisions politiques concernant les jeunes. Il a également suggéré que les jeunes soient représentés au Conseil économique, social et environnemental.

Ainsi que l'a souligné M. Jean-Claude Richez<sup>2</sup>, les jeunes ne doivent plus être seulement considérés comme des « *publics cibles* » mais plutôt comme des « *acteurs à part entière* », qui contribuent au développement des politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics.

#### ***B. DÉFINIR UNE POLITIQUE EN FAVEUR DES JEUNES : QUELS ENJEUX ?***

##### **1. Des politiques spécifiques ou des politiques de droit commun prenant mieux en compte les problèmes des jeunes ?**

L'Etat s'est intéressé tardivement à la jeunesse, les seules actions qui lui étaient destinées s'étant limitées longtemps à la conscription obligatoire pour les garçons et à l'instruction publique des plus jeunes. Plus tard, l'Etat a prolongé la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans et s'est préoccupé du développement de l'enseignement supérieur<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Auditions de MM. Jean-Baptiste de Foucauld et Olivier Galland, les 23 et 30 mars 2009.

<sup>2</sup> Audition précitée du 30 mars 2009.

<sup>3</sup> En 1938, les universités françaises comptaient seulement 60 000 étudiants, puis ce chiffre est passé à 300 000 en 1968, à 1 515 000 à la rentrée 2001-2002. Toutes filières d'enseignement supérieur confondues, on dénombre près de 2,3 millions d'étudiants aujourd'hui.

Le premier ministre nommé en charge de la jeunesse apparaît en 1946<sup>1</sup>. Depuis, selon les gouvernements, la responsabilité de la jeunesse est généralement associée avec celle des activités sportives et alternativement avec celle de l'éducation nationale ou de la vie associative. Il est vrai que les politiques en faveur de la jeunesse relèvent, dans les faits, de la compétence de plusieurs ministères (éducation nationale, enseignement supérieur, emploi, logement, famille, santé, etc.).

Dès lors, on est en droit de s'interroger sur la nécessité d'un regroupement de ces politiques sous l'égide d'un « **chef de file** » **clairement identifié** et qui en aurait la responsabilité. A cet égard, **la mission salue la création**, au début de l'année 2009, **d'un Haut-commissariat dédié à la jeunesse, placé sous la tutelle du Premier ministre**.

En tout état de cause, la nomination de M. Martin Hirsch à cette responsabilité témoigne de la volonté forte du Président de la République et du Gouvernement de renforcer les politiques mises en œuvre en faveur de la jeunesse.

## **2. Un chiffrage des politiques en faveur de la jeunesse difficile à réaliser**

Le rapport de la commission présidée par M. Jean-Baptiste de Foucauld sur l'autonomie des jeunes avait réalisé un bilan assez complet des interventions publiques en direction des jeunes de 16 à 25 ans. L'exercice est complexe sur le plan méthodologique car les politiques mises en œuvre recouvrent des domaines très divers (éducation, emploi, soutien des familles, avantages fiscaux, aide sociale, aides au logement) et mobilisent de nombreux acteurs (organismes de sécurité sociale, Etat, collectivités territoriales, etc.).

Le chiffrage réalisé alors avait estimé les dépenses collectives en faveur des jeunes à **31,6 milliards d'euros**. La commission avait identifié cinq grands postes de dépenses :

- les dépenses éducatives : 16 milliards d'euros ;
- les dépenses pour l'emploi et l'insertion professionnelle : 7,92 milliards d'euros ;
- les aides à la famille : 4,45 milliards d'euros ;
- les aides aux étudiants : 1,72 milliard d'euros ;
- les aides au logement : 1,48 milliard d'euros.

---

<sup>1</sup> Mme Andrée Viénot a été nommée le 24 juin 1946 comme sous-secrétaire d'État à la jeunesse et aux sports.

Interrogé sur ce point lors de son audition par la mission, M. Martin Hirsch, Haut-commissaire à la jeunesse, a indiqué que cette estimation, qui date de **2002**, ferait prochainement l'objet d'une actualisation<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Audition du 28 avril 2009.*

## PREMIÈRE PARTIE

### ORIENTATION ET ÉDUCATION : METTRE LE JEUNE AU CŒUR DU DISPOSITIF

#### I. ASSURER L'EFFICACITÉ ET L'ÉQUITÉ DE L'ORIENTATION DES JEUNES

Votre mission d'information, tout en rappelant que l'amélioration de l'orientation ne suffira pas, bien entendu, à elle seule à réduire le chômage des jeunes ou les rigidités du système éducatif, attire toutefois l'attention sur son caractère fondamental. L'orientation se résume trop, en France, non pas à une « sélection par l'échec » - M. Luc Ferry ayant souligné devant la mission le caractère pléonastique de la formule - mais à une mécanique d'exclusion fondée sur des critères qui dévalorisent trop « l'intelligence de la main ». Ce processus, combiné à l'anxiété des familles et à l'insuffisance de la connaissance des métiers, est à la racine des dysfonctionnements et du malaise suscité par notre modèle « méritocratique et élitiste républicain » selon la formule employée par les sociologues entendus par la mission d'information.

**Trois remarques introductives** peuvent être faites.

- **Un double enjeu : mieux éclairer les choix et rééquilibrer les filières**

Tout d'abord, comme l'indique opportunément le rapport pour 2008 du Haut Conseil de l'éducation, le terme « orientation » recouvre deux activités que la langue anglaise distingue : le processus qui répartit les élèves dans différentes voies de formation (« *students distribution* ») et l'aide aux individus dans le choix de leur avenir scolaire et professionnel (« *vocational guidance* », « *school and career counseling* »).

La mission constate que le lien entre ces deux composantes est trop peu souvent abordé de front, notamment parce qu'il renvoie au « tabou » de la sélection à l'entrée à l'université. Pour prendre un exemple concret, à plusieurs reprises au cours des auditions, il a été rappelé à la mission que la France formait environ la moitié des étudiants en psychologie d'Europe : pour réduire ce déséquilibre manifeste, aucun intervenant n'a pris position en faveur de l'instauration de « quotas ». Également soucieuse de ne pas entraver la liberté de choix des étudiants, la mission insiste en revanche sur l'urgente nécessité d'informer les jeunes de façon très réaliste sur les débouchés professionnels limités de ces formations et sur la situation effective des diplômés de ce type de filières.

Dans le même sens, lors de l'audition consacrée aux représentants des syndicats étudiants, M. Jean-Baptiste Prévost, président de l'Union des étudiants de France (UNEF), a souhaité que l'orientation constitue une aide et non une contrainte pour les jeunes : chacun devrait bénéficier d'un rendez-vous individuel pour discuter de son orientation puis d'un suivi, ce qui n'est pas possible aujourd'hui faute de moyens. M. Rémi Martial, délégué national de l'Union nationale inter-universitaire (UNI) a, pour sa part, souligné la nécessité d'un accompagnement des jeunes dès le collège, avec une information sur les filières et leurs débouchés, ce qui suppose aussi que les universités publient des données relatives à l'insertion professionnelle de leurs diplômés.

- **Deux millions d'élèves sont confrontés chaque année à un « choix » déterminant de formation.**

**Dans le secondaire**, les échéances fondamentales se situent à la fin de la classe de troisième et de la classe de seconde générale et technologique. **En fin de troisième, il s'agit de choisir entre la voie générale et technologique** d'une part, **et la voie professionnelle** d'autre part, les diplômés de la voie professionnelle pouvant eux-mêmes se préparer soit sous statut scolaire, soit par apprentissage. **En fin de seconde générale et technologique, c'est la série du baccalauréat (général ou technologique) qui est choisie.** Le Haut Conseil de l'éducation indique qu'en 2006-2007, enseignements public et privé confondus, environ deux millions d'élèves des collèges et des lycées ont eu à faire un choix de formation, en fin de troisième, de seconde générale et technologique, de terminale BEP (seconde année de préparation du BEP), de terminale générale, technologique ou professionnelle (seconde année de préparation du baccalauréat professionnel). Par ailleurs, 15 % des étudiants se réorientent à l'issue d'une première année dans l'enseignement supérieur et on peut estimer qu'une très grande proportion des quelques 150 000 jeunes qui quittent le système éducatif sans aucun diplôme ont particulièrement besoin d'accompagnement actif.

Sur la base de ce constat dressé par divers rapports et confirmé par les auditions des jeunes et des sociologues qu'elle a conduites, la mission souligne non seulement l'importance des effectifs concernés par l'orientation mais aussi le fait qu'il s'agit là d'événements dont les modalités et les conséquences marquent très durablement les destins individuels des jeunes Français et leur sentiment à l'égard de l'institution scolaire républicaine.

- **Notre modèle méritocratique républicain marque le pas : pour s'attaquer à la racine de cette situation, la mission d'information préconise de mettre un terme aux inconvénients de notre processus d'orientation par exclusion.**

Les auditions conduites par la mission commune ont mis en évidence un fait majeur : le malaise de la jeunesse est très largement le révélateur de la crise institutionnelle et culturelle du « système méritocratique à la française ». Analysant la situation actuelle, M. Olivier Galland, sociologue, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) a ainsi constaté que « l'élitisme républicain », qui correspond à la sélection des meilleurs en fonction de leurs talents et de leurs efforts, ne fonctionne plus

dans une école de masse qui doit désormais gérer des publics très divers. Ce modèle repose trop sur un mécanisme d'élimination à chaque palier essentiel d'orientation, ce qui aboutit non seulement à un taux d'échec particulièrement élevé, puisque **20 % des jeunes soit environ 150 000 sortent du système scolaire sans diplôme**, mais aussi à un niveau d'acquis scolaires assez faible selon les mesures enregistrées par les enquêtes PISA (programme international de suivi des acquis). **Insuffisamment efficace au plan des résultats scolaires et de l'insertion professionnelle, le système éducatif français produit également trop de découragement et porte atteinte à « l'estime de soi »**. La mission estime que la gravité de la situation actuelle **justifie** de ne plus retarder une nouvelle « orientation » des jeunes et du système éducatif vers **une réelle valorisation des qualités et potentiels divers de chacun**.

Dans d'autres pays, les jeunes sont, moins qu'en France, soumis à cette « pression » scolaire. Mme Cécile Van de Velde, maître de conférences à l'école des hautes études en sciences sociales, a illustré ce phénomène lors de son audition en indiquant que dans les pays scandinaves prévalait une forme de jeunesse longue, indépendante et exploratoire, vécue dans une logique de développement personnel qui peut se résumer à la formule « se trouver ». Elle a précisé que les trajectoires, qui se caractérisent notamment par l'alternance entre le statut d'étudiant et celui de salarié, n'étaient pas vécues par les jeunes scandinaves comme une forme de précarité mais plutôt comme une condition nécessaire de la construction de leur personnalité et de leur positionnement progressif dans la société et l'économie.

Les recommandations de la mission commune dans ce domaine - dont les deux axes reposent sur un changement d'état d'esprit, même si M. Luc Ferry en a souligné la difficulté lors de son audition, et sur une évolution des structures - se fondent tout d'abord sur le constat lucide des défauts actuels de l'orientation, notamment dressé par le Haut Conseil de l'éducation dans son rapport d'activité pour 2008. Au cours de son audition, M. Michel Quéré, directeur du Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ), a résumé les **principaux enjeux** en discernant les prodromes d'une tendance à la personnalisation de l'accompagnement pour les jeunes en errance après un échec dans **l'enseignement supérieur** et en signalant que de tels signes n'étaient pas, en revanche, perceptibles pour les jeunes sortant sans diplôme de **l'enseignement secondaire**. Estimant souhaitables les progrès de l'orientation active, il a observé que **l'accompagnement personnalisé est efficace mais coûteux**, ce qui implique de procéder à de difficiles arbitrages financiers.

#### ***A. L'ORIENTATION SCOLAIRE : UNE CASCADE D'EXCLUSIONS SUCCESSIVES BASÉES SUR DES CRITÈRES PARFOIS CONTESTABLES***

**A l'issue du collège**, l'orientation fonctionne comme un couperet pour de nombreux élèves : ils sont **quatre sur dix environ à considérer que leur orientation a été plus subie que voulue**. L'orientation provoque alors un

sentiment d'injustice alors que mieux mise en œuvre, elle devrait permettre à chacun d'exploiter tout son potentiel et de s'insérer professionnellement.

### **1. Des critères de sélection réducteurs et un phénomène de « reproduction sociale » plus inacceptable que jamais**

M. Luc Ferry a rappelé, au cours de son audition, l'importance des grandes écoles dans la structuration sociale et éducative de notre pays. Par ailleurs, analysant le processus de « *distillation sociale* » qui a abouti à l'interruption de leur démocratisation à partir des années 1980, le rapport d'information<sup>1</sup> de la commission des affaires culturelles du Sénat de 2007, visant à remédier aux discriminations sociales et territoriales dans l'accès aux classes préparatoires aux grandes écoles, préconise de mettre fin à une forme de « *délit d'initié* ». De même, le Haut Conseil de l'éducation précise les caractéristiques de l'orientation qui enclenche, très tôt dans la scolarité, ce phénomène de reproduction.

*a) L'orientation consiste à trier les élèves en fonction de leurs seuls résultats scolaires dans les savoirs abstraits*

Ce tri s'effectue sans que, par ailleurs, on ait vraiment cherché à détecter leurs aptitudes à réussir dans des apprentissages propres à la voie professionnelle et à ses spécialités, apprentissages qui partent du concret et privilégient une approche plus expérimentale. Le collège reste largement marqué par cette conception de la réussite scolaire. La mission s'insurge contre cette vision réductrice qui porte un grave préjudice à notre pays : en particulier, **l'insuffisante valorisation de l'intelligence de la main de nos jeunes constitue non seulement une injustice mais aussi une hérésie économique, sociale et humaine.**

*b) L'orientation entérine très largement une répartition hiérarchisée des élèves, déterminée dès l'école élémentaire.*

Le Haut Conseil de l'éducation illustre ce phénomène en observant que 15 % des élèves connaissent des difficultés sévères ou très sévères dans le primaire et que la même proportion (16 %) quitte le système éducatif sans qualification ni diplôme.

**C'est en fait dès la classe de cours préparatoire (CP) qu'il convient de soutenir les élèves en difficulté.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 441 (2006-2007) de la mission d'information créée par la commission des affaires culturelles, présidée par M. Jacques Legendre et dont M. Yannick Bodin était le rapporteur, sur « l'égalité des chances dans la composition des classes préparatoires aux grandes écoles ».

*c) Contrairement aux principes fondateurs de l'école républicaine, l'origine sociale et les diplômes des parents sont déterminants*

L'orientation dans le second cycle du secondaire se caractérise par des disparités sociales très marquées : près de 91 % des enfants d'enseignants et près de 88 % des enfants de cadres obtiennent le baccalauréat, contre moins de 50 % des enfants d'ouvriers ; dans la voie générale, 40 % des enfants d'enseignants et 41 % des enfants de cadres obtiennent le baccalauréat scientifique, contre seulement un peu plus de 7 % des enfants d'ouvriers ; enfin, 29 % des enfants d'ouvriers ont comme diplôme un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou un brevet d'études professionnelles (BEP), contre 5 % seulement des enfants d'enseignants et de cadres.

Au cours de ses déplacements de terrain, la mission commune d'information a également constaté de fortes disparités territoriales, inévitables puisque, selon la région où il habite, un élève n'aura pas les mêmes possibilités d'orientation et de formation. L'enseignement professionnel de niveau CAP-BEP prédomine dans les régions où les classes populaires sont très représentées, régions pour certaines héritières des anciens bassins de production comme en Lorraine ou dans le Nord-Pas-de-Calais. L'enseignement général et technologique prédomine dans les régions où les milieux favorisés et les secteurs des services à haute valeur ajoutée sont très présents, en Île-de-France par exemple. Mais dans ces régions, en raison de l'insuffisance des filières de formation professionnelle, tous les élèves n'obtiennent pas une qualification.

**2. Plus grave encore, l'orientation des élèves de la filière professionnelle est largement irréversible à défaut de réelles passerelles**

*a) Un système d'orientation très hiérarchisé*

**L'orientation s'opère dans un système très hiérarchisé** : la voie générale occupe le sommet de cette hiérarchie et constitue un idéal d'études. L'orientation tend alors à procéder par exclusions successives vers des voies ou des filières moins considérées, quand bien même elles offriraient de bons débouchés professionnels.

Dans ce contexte, la difficulté principale tient au fait que l'entrée des élèves en lycée professionnel reste soumise aux capacités d'accueil, les places par spécialité étant contingentées. L'élève orienté en lycée professionnel peut dès lors se voir affecté dans une spécialité qui ne l'intéresse pas ou qui ne correspond pas à ses aptitudes, ou bien il peut être contraint de quitter son secteur géographique, ou les deux. C'est là une différence importante avec le lycée général et technologique où, sauf pour certaines options à recrutement limité, l'offre de seconde est adaptée constamment aux effectifs et uniformément répartie sur le territoire. L'affectation peut laisser penser aux jeunes que l'enseignement professionnel n'est pas traité comme l'enseignement général et technologique et renforcer le sentiment d'injustice quand elle contrarie les vœux des élèves, entérinés par le conseil de classe.

Pour les bacheliers technologiques, la mécanique d'exclusion se poursuit après le baccalauréat s'ils ne trouvent pas de place dans les sections de technicien supérieur (STS) ou les instituts universitaires de technologie (IUT), lesquels constituent pour eux des débouchés naturels mais qui leur préfèrent souvent les bacheliers des séries générales. Or, quand les bacheliers technologiques, par choix ou malgré eux, entrent en première année de licence, leur échec est considérable : seuls 14 % d'entre eux obtiennent la licence en trois ans et 40 % abandonnent les études.

Quand ils sont admis en IUT ou en STS, leur réussite est plus nette, même si elle reste insuffisante : 60 % des bacheliers technologiques sortent d'IUT avec leur diplôme de bac + 2, et 68 % de STS. Si l'on veut que les filières technologiques, et a fortiori professionnelles, conduisent à des études supérieures réussies, la formation générale doit y être consolidée.

*b) La rigidité de l'offre de formation professionnelle : le « talon d'Achille » du système scolaire français.*

- **L'offre de formation professionnelle est abondante, mais le choix pour chaque élève est limité.** A plusieurs reprises, au cours des auditions, le nombre excessif de diplômes de l'enseignement professionnel a été souligné. Le Haut Conseil de l'éducation recense environ 215 spécialités de CAP, 50 spécialités de BEP et 63 spécialités de baccalauréats professionnels. Cette multiplication des diplômes, qui rend l'offre difficile à appréhender par les élèves et par leurs parents, s'explique en partie par les demandes des branches professionnelles. Un même niveau de diplôme peut conduire à une insertion rapide - comme dans le cas des CAP de l'artisanat, des métiers de bouche ou de l'orfèvrerie - ou, au contraire, à une insertion problématique - comme pour les BEP du tertiaire administratif.

**- L'offre de formation professionnelle s'adapte difficilement aux nécessités économiques.**

Pour mieux adapter l'offre de formation aux réalités locales, les lois de décentralisation ont partagé les compétences en la matière entre l'État et les régions. Celles-ci élaborent un schéma prévisionnel des formations et un plan régional de développement des formations (PRDF) en consultant de **nombreux partenaires aux intérêts parfois divergents** : l'éducation nationale, l'enseignement privé, les chambres de commerce, d'industrie et des métiers, les centres de formation des apprentis, l'enseignement agricole, les milieux professionnels... **Même quand les besoins sont connus, les PRDF ne parviennent pas à remédier à la rigidité de l'offre de formation professionnelle.**

Le Haut Conseil de l'éducation rappelle à cet égard qu'en premier lieu, les rectorats s'adaptent lentement aux variations du contexte économique en raison du **temps qu'exige la mutation, la reconversion ou le recrutement des personnels enseignants**. Les contraintes de l'actuel statut des enseignants s'opposent à une évolution rapide de l'offre, problème qui subsistera tant que la discipline enseignée restera unique et invariable durant toute la vie professionnelle.

En deuxième lieu, **les régions sont liées par le coût du matériel dans lequel elles ont investi, particulièrement pour les spécialités industrielles, par le coût du bâti, enfin par les souhaits de proximité des élèves et de leurs familles**, souhaits auxquels les élus locaux sont particulièrement sensibles.

En troisième lieu, même au niveau régional, les entreprises éprouvent des difficultés à estimer leurs besoins à long terme, particulièrement lorsqu'elles sont de petite ou moyenne taille. Seuls les grands domaines d'activité permettent des projections à long terme, mais généralement au niveau national. En conséquence, **des filières de formation aux métiers de la production peuvent notamment rester nombreuses là où l'industrie est en difficulté, et les élèves sont alors dirigés vers des formations qui débouchent difficilement sur des emplois**. Cette inadéquation pénalise davantage les premiers niveaux de qualification, dont les titulaires ont un taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale. **Une meilleure concordance des cartes de formation avec l'environnement économique régional doit être recherchée**, conformément à la logique de la décentralisation.

**- Dans la voie professionnelle courte, les formations tertiaires sont préférées à celles du secteur de la production qui offrent pourtant plus de débouchés.** Sur dix diplômés au niveau du CAP ou du BEP, six le sont dans une spécialité du tertiaire et, sur les cinq groupes de spécialités de CAP-BEP qui concentrent la moitié des élèves, quatre relèvent du secteur des services (commerce-vente, comptabilité-gestion, secrétariat-bureautique et spécialités sanitaires et sociales), tandis qu'un seul groupe relève du secteur de la production (électricité-électronique). Or les CAP et les BEP tertiaires ne permettent l'accès rapide et durable à l'emploi qu'à 69 % de leurs titulaires - essentiellement en raison des difficultés d'insertion rencontrées par les titulaires d'un diplôme du tertiaire administratif de ce niveau -, et les CAP et BEP industriels le permettent à 77 % des leurs.

Pour atteindre le même taux d'accès immédiat et durable à l'emploi que les diplômés des spécialités industrielles, les diplômés en secrétariat et en comptabilité doivent être au moins titulaires d'un baccalauréat. Les postes longtemps occupés par des titulaires de CAP ou de BEP dans ces deux domaines sont aujourd'hui attribués à des titulaires de niveau de qualification

supérieur. Les formations tertiaires de niveau **CAP-BEP** qui scolarisent actuellement le plus d'élèves, un élève de BEP sur trois environ, restent pourtant le **secrétariat et la comptabilité, orientations sans perspectives d'insertion professionnelle importantes** ; elles concernent essentiellement les filles, très majoritaires dans ces formations.

La position des titulaires d'un CAP ou d'un BEP s'est détériorée, surtout dans le secteur tertiaire où le taux de chômage de ces diplômés a progressé de 4 points entre la génération 2001 et la génération 2004 et atteint 22 %. En règle générale, la difficulté de s'insérer professionnellement avec un diplôme inférieur au baccalauréat est grande, sauf dans l'hôtellerie et le tourisme, le bâtiment et les travaux publics, les services aux particuliers, secteurs dans lesquels les recrutements au niveau du CAP ou du BEP, ou encore ceux de non-diplômés, restent significatifs.

- Dans ce schéma général, le cas de **l'apprentissage** se singularise puisqu'il **assure convenablement l'adéquation des formations au marché du travail.**

L'obligation d'un contrat entre un apprenti et une entreprise rend quasi impossible une formation dans une spécialité dépourvue de perspectives d'insertion. À diplôme identique, la comparaison des taux d'emploi entre les jeunes qui sortent de la voie scolaire et ceux qui sortent de l'apprentissage est favorable aux seconds. En 2006, 80 % des titulaires d'un baccalauréat professionnel obtenu par apprentissage avaient un emploi, contre 64 % pour la voie scolaire ; pour les titulaires d'un CAP-BEP, les chiffres étaient respectivement de 66 % et 43 %. L'apprentissage a évolué : il n'est plus limité au niveau CAP-BEP, même si ce niveau représente encore à peu près 60 % de l'effectif global. La part des jeunes qui ont préparé par apprentissage un diplôme de niveau égal ou supérieur au baccalauréat a augmenté : pour le baccalauréat, elle est passée de 14 à 21 % entre 1995 et 2003 ; celle des jeunes qui sont entrés en apprentissage avec au minimum un baccalauréat est passée, quant à elle, de 6 à 17 %. À cette hausse du niveau des diplômes préparés s'est ajoutée, moins visible mais bien réelle, l'élévation du capital scolaire des apprentis préparant un CAP ou un BEP : près des trois quarts d'entre eux ont suivi la voie scolaire jusqu'à la classe de troisième. Il y a trente ans, seul un quart avait atteint cette classe.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la France a fait le choix d'intégrer la formation professionnelle initiale dans les établissements scolaires. Aujourd'hui, pour réduire le nombre de sorties du système éducatif sans qualification, un recours accru aux entreprises est privilégié : le développement de la formation en alternance, telle qu'elle est mise en œuvre en général dans l'apprentissage, est susceptible de bénéficier surtout aux premiers niveaux de qualification.

*c) Une mauvaise orientation est difficile à rattraper*

**A l'issue de la classe de 3<sup>e</sup>, environ six élèves sur dix se retrouvent dans la voie générale et technologique et quatre sur dix dans la voie professionnelle.** Cette orientation initiale dans l'une ou l'autre voie engage fortement les élèves, même si le code de l'éducation dispose que « *le passage des élèves des formations de l'enseignement général et technologique vers les formations professionnelles et des formations professionnelles vers les formations de l'enseignement général et technologique est rendu possible par des structures pédagogiques appropriées* ».

**La réorientation de seconde générale ou technologique en seconde professionnelle (BEP) concerne, depuis plusieurs années, un peu plus de 4 % des élèves.** Il s'agit d'élèves qui, orientés en lycée général et technologique en fin de troisième, n'ont pas obtenu en classe de seconde des résultats leur permettant de passer en première ou de redoubler avec profit, et de ceux qui, peu nombreux, sont arrivés en seconde générale et technologique faute d'avoir trouvé une place en lycée professionnel et tentent de nouveau leur chance. Ces élèves ne sont pas prioritaires par rapport à ceux qui viennent de troisième et, dans les spécialités très demandées, ils peuvent continuer à ne pas trouver de place.

**Dans l'autre sens, de l'enseignement professionnel vers l'enseignement général et technologique,** la première d'adaptation permet à des élèves titulaires d'un BEP de préparer ensuite un baccalauréat technologique. Les effectifs concernés sont en diminution depuis plusieurs années : de 17 % des élèves de BEP entrant en classe d'adaptation à la rentrée 1996, on est passé à **12 %** en 2006. Deux raisons principales peuvent l'expliquer :

- les établissements professionnels gardent les meilleurs éléments pour les baccalauréats professionnels auxquels ils préparent ;

- les élèves eux-mêmes préfèrent viser un baccalauréat professionnel qu'ils sentent plus à leur portée qu'un baccalauréat technologique les obligeant à quitter leur établissement pour un cursus incertain, quitte, pour 12 % d'entre eux environ, à se présenter plus tard, une fois le baccalauréat professionnel obtenu, en première année de STS.

**Se réorienter n'est pas facile, car les parcours qui le permettent ne sont pas assez développés ni adaptés.** Il serait opportun de redéfinir les moments de la scolarité auxquels proposer des dispositifs de réorientation ou des classes passerelles, et d'encourager toutes les expérimentations relatives aux changements de cursus, comme les réorientations effectuées après quelques semaines de classe, sur la base d'un bilan de rentrée, avant que le premier trimestre ne soit trop engagé et quand l'état des places vacantes est stabilisé.

L'orientation des élèves et leur niveau de qualification final sont ainsi conditionnés par la structure de l'offre éducative. Cette **rigidité** globale

conduit à des orientations quasi forcées et aboutit à trop d'abandons en cours de scolarité ; elle n'assure pas non plus une adaptation pertinente à l'évolution du marché de l'emploi.

### ***B. UNE MEILLEURE ORIENTATION DES ÉTUDIANTS LIÉE À LA RÉFORME DES UNIVERSITÉS***

Les progrès de l'orientation des étudiants ont été stimulés par la mise en œuvre des réformes introduites par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et dans le cadre des « chantiers », liés par Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Depuis quelques années, de nombreux rapports constataient l'échec de l'orientation des étudiants et la dégradation de leur insertion professionnelle. Ainsi, la Cour des comptes, dans un rapport réalisé en 2005 sur « L'efficience et l'efficacité des universités », notait que **la première année universitaire génère un taux de déperdition proche du tiers**, puisqu'un étudiant sur trois est amené à se réorienter à terme. En 2006, le rapport de M. Patrick Hetzel, « De l'université à l'emploi » signalait que 11 % des diplômés étaient au chômage trois ans après leur sortie et rappelait combien les étudiants éprouvent des craintes au sujet de leur avenir professionnel et redoutent la déqualification de leurs diplômes. M. Jean-Léonce Dupont, vice-président de la mission et rapporteur de l'enseignement supérieur pour la commission des affaires culturelles, a également régulièrement dénoncé cette situation, source à la fois d'un gâchis humain et d'un gaspillage collectif. Lors de ses auditions, **la mission a constaté l'aggravation de ce climat d'inquiétude.**

En réponse à cette situation, l'article premier de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a ajouté « l'orientation et l'insertion professionnelle » aux missions de service public des établissements d'enseignement supérieur. Cet ajout traduit juridiquement le souci, partagé depuis longtemps par les pouvoirs publics et le milieu universitaire, de **rapprocher l'université du monde de l'emploi et de faire cesser la sélection par l'échec.** Les universités doivent désormais se doter d'outils adaptés et de moyens suffisants pour accomplir cette **nouvelle mission de service public.** La loi précitée a prévu trois dispositions dont la mission d'information estime qu'il convient de suivre attentivement la mise en œuvre concrète, conformément à la volonté clairement exprimée par le Sénat en 2007<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 372 (2006-2007) de M. Jean-Léonce Dupont, présenté au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat, sur le projet de loi relatif aux libertés des universités.

## 1. Le dispositif « d'orientation active »

L'article 20 de la loi prévoit la mise en œuvre d'un dispositif « d'orientation active » : chaque lycéen peut, par le biais d'une pré-inscription, solliciter l'information et l'aide à l'orientation de l'établissement de son choix.

L'orientation active, déjà pratiquée en 2007, a été généralisée à la rentrée 2008 selon de nouvelles modalités fixées par la circulaire n° 2008-013 du 22 janvier 2008 relative à « *l'orientation des futurs bacheliers vers l'enseignement supérieur en vue de la rentrée 2008 : modalités spécifiques aux lycées* ». Les informations recueillies sur sa mise en application ont permis d'établir un bilan provisoire en demi-teinte. Seuls 31 % des lycéens préinscrits ont pu bénéficier d'un avis et d'un conseil d'orientation. Le nombre d'entretiens avec les lycéens a été faible : ce sont pourtant de réels outils de dialogue et de conseil. En outre, trop peu de lycéens des filières technologiques ou professionnelles s'y sont impliqués alors que 88 % des lycéens préparant un baccalauréat de la série générale y ont participé, avec une prédominance de la série scientifique.

Ce bilan provisoire a suscité, au cours des débats parlementaires relatifs au projet de loi de finances pour 2009, quatre préconisations :

- rendre obligatoire l'entretien individuel, dès lors qu'il est proposé par la commission d'enseignants chargés de l'orientation active ;
- mobiliser les acteurs en favorisant les universités qui s'investissent financièrement et humainement dans la procédure d'orientation active, en augmentant la prime de responsabilité pédagogique des enseignants qui s'impliquent ou en engageant des étudiants vacataires ;
- améliorer l'information auprès des bacheliers technologiques et professionnels ;
- et valoriser l'engagement pédagogique des enseignants qui œuvrent à l'insertion des étudiants.

Lors de son audition<sup>1</sup>, M. Bernard Saint-Girons, délégué interministériel à l'orientation, a signalé à la mission que son dernier rapport d'activité, qui sera publié prochainement, comporterait une évaluation de la mise en œuvre de l'orientation active dans l'enseignement supérieur. D'après les indications recueillies par la mission, ce rapport estime que ce dispositif **n'a pas encore atteint son objectif, notamment auprès des publics les plus fragiles**. En effet, la procédure a tout d'abord été perçue par de nombreux lycéens comme complexe, largement facultative et constituant une forme de sélection déguisée. En second lieu, s'agissant de la mobilisation des universités, le délégué interministériel à l'orientation relève une grande diversité de pratiques, parfois même au sein d'un même établissement ; il

<sup>1</sup> Audition du 19 mai 2009.

observe simultanément que les lycées se sont très inégalement impliqués dans la mise en œuvre de l'orientation active, alors que son succès dépend très étroitement de la qualité du partenariat entre les établissements d'enseignement secondaire et supérieur.

Il a cependant cité en exemple les démarches d'universités comme Paris XII ou celle de Marne-la-Vallée qui proposent aux étudiants des **plateformes permettant de guider les jeunes et de renforcer la cohérence de leurs projets.**

La mission souligne l'importance qui s'attache à généraliser ces « bonnes pratiques » en rappelant qu'environ **80 000 étudiants - soit 20 % d'entre eux - quittent l'université sans diplôme.**

Une récente étude de l'Observatoire national de la Vie Etudiante (OVE), publiée en avril 2009, analyse les **trois facteurs principaux qui expliquent ces « décrochages » de l'enseignement supérieur** en insistant :

- tout d'abord, sur la défaillance du processus d'orientation qui conduit certains étudiants des « *choix hasardeux* » ;

- ensuite sur la difficulté pour les jeunes étudiants, moins encadrés qu'au lycée, d'adopter de nouvelles méthodes de travail plus autonomes et plus efficaces ;

- et enfin sur la « *concurrence des activités extra-universitaires* », qui sont propices au décrochage, même si les auteurs estiment cependant que le travail étudiant n'est pas incompatible avec l'université.

## **2. La nécessaire publication des indicateurs de réussite et d'insertion professionnelle**

Par ailleurs, les universités ont désormais l'obligation de publier des « *statistiques comportant des indicateurs de réussite aux examens et aux diplômes, de poursuite d'études et d'insertion professionnelle des étudiants* » (article 20, alinéa 2 de la loi du 10 août 2007). En la matière, la capacité des universités à fournir ces informations est encore très variable et **les marges de progrès sont considérables.**

Sur le terrain, il paraît encore aujourd'hui difficile de définir des indicateurs fiables et équitables permettant aux étudiants d'être pleinement informés des perspectives qu'offrent les filières vers lesquelles ils s'orientent et de l'évolution des besoins du monde du travail. A terme, les indicateurs quantitatifs devraient être pondérés de façon à prendre en considération la nature du public d'étudiants considéré, le bassin d'emploi et à **privilégier l'évolution des taux d'insertion plutôt que leur valeur absolue.**

Ces indicateurs sont aussi des outils d'aide à la décision pour les universités, afin de piloter l'évolution de leur offre de formation. Leur

évolution sera prise en compte au titre des nouvelles modalités de répartition des moyens budgétaires aux universités<sup>1</sup>.

### **3. La création des bureaux d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants**

Enfin, l'article 21 de la loi prévoit qu'un « *bureau d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants (BAIP) est créé dans chaque université* ». Les BAIP sont appelés à jouer un rôle crucial dans la nouvelle mission des universités. Chargés d'assister les étudiants dans leur recherche de stage et de premier emploi, ils devront également publier les statistiques prévues à l'article 20 de la loi, destinées à guider le choix de cursus des futurs étudiants.

**Il faut donc veiller à ce que l'engagement financier de l'État garantisse l'efficacité de ces nouvelles structures.**

#### ***C. VERS UNE « ORIENTATION ACTIVE », PLUS LISIBLE, PROFESSIONNELLE ET PRAGMATIQUE***

##### **1. Face à la crise, davantage prendre en compte les besoins des filières en tension**

La situation alarmante de l'accès à l'emploi des jeunes a conduit la mission à s'efforcer de distinguer les composantes structurelles et conjoncturelles de la politique en faveur des jeunes. Plus que jamais les difficultés économiques actuelles conduisent à **insister, au titre des mesures urgentes, sur l'inadéquation entre les offres et les demandes d'emploi**. A cet égard, la mission estime nécessaire de rappeler, notamment à l'usage des personnels en charge de l'orientation, **la décomposition des 989 375 projets de recrutement en 2009** telle qu'elle résulte de l'enquête Besoins en Main d'Œuvre (BMO) **publiée par le Pôle emploi**.

Réalisée en octobre-novembre 2008 dans les 22 régions métropolitaines et dans les 4 départements d'Outre-mer, cette enquête mesure les intentions de recrutement des employeurs. Elle est présentée comme exhaustive par ses auteurs et concerne l'ensemble des 1,5 million d'établissements affiliés à l'assurance chômage et fournit des indications au niveau de chacun des 379 bassins d'emploi.

---

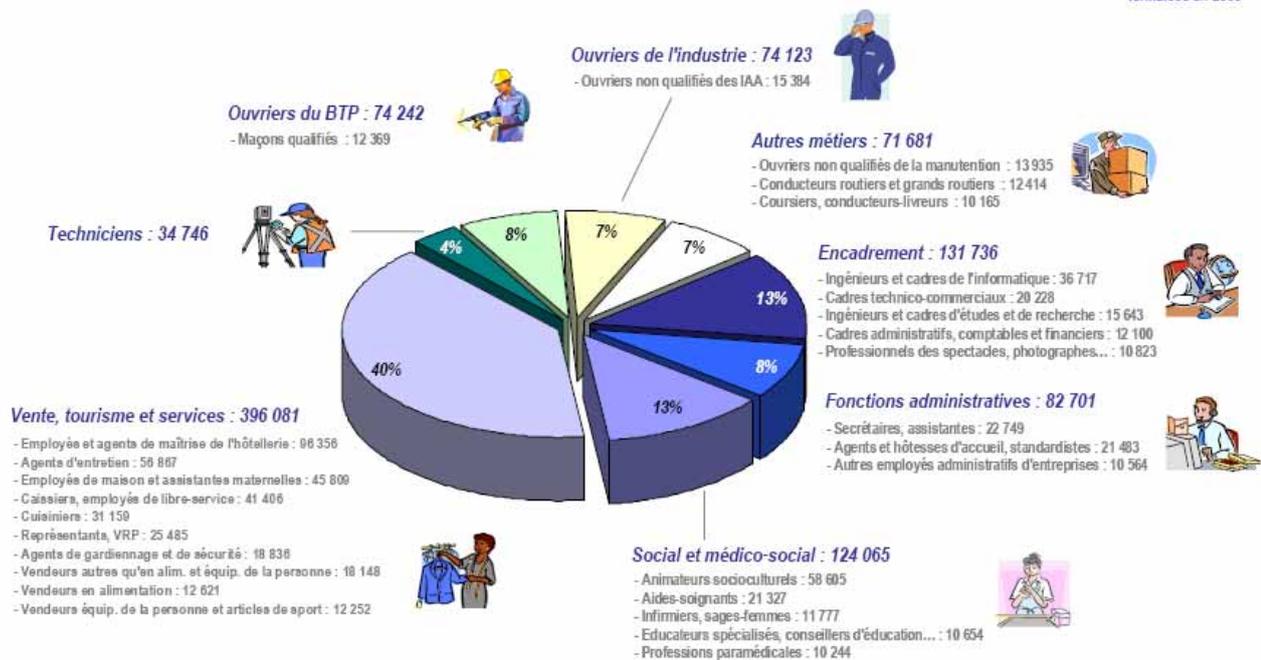
<sup>1</sup> Cf. Rapport d'information n° 382 (2007-2008) de MM. Philippe Adnot, Jean-Léonce Dupont, rapporteurs, et de MM. Christian Gaudin, Serge Lagache, Gérard Longuet et Philippe Richert, fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la commission des finances : « Le financement des universités : pour un SYstème de répartition des Moyens à l'Activité et à la Performance (SYMPA) ».

## Un million de projets de recrutement en 2009

### Les profils recherchés dans les 26 régions

Nombre total de projets de recrutement : 989 375

Présentation limitée aux métiers rassemblant plus de 1% du total des intentions d'embauche formulées en 2009



**La mission estime particulièrement nécessaire, dans cette période de crise, d'informer et de sensibiliser les jeunes sur les métiers en tension qui connaissent des difficultés de recrutement.**

## Les métiers en tension

	Ensemble des projets de recrutement	% de cas difficiles à recruter	% de saisonniers
Employés et agents de maîtrise de l'hôtellerie (serveurs, maîtres d'hôtel...)	96 356	38,6%	<b>54,2%</b>
Animateurs socioculturels, de sport et de loisirs	58 605	39,2%	<b>78,6%</b>
Agents d'entretien	56 867	34,8%	<b>35,7%</b>
Employés de maison et assistantes maternelles (y.c. aides à domicile)	45 809	<b>57,7%</b>	17,1%
Caissiers, employés de libre-service	41 406	19,6%	<b>49,1%</b>
Ingénieurs et cadres de l'informatique (sauf technico-commerciaux)	36 717	<b>53,7%</b>	1,2%
Cuisiniers	31 159	<b>57,2%</b>	<b>54,5%</b>
Représentants, VRP	25 485	<b>58,3%</b>	2,8%
Secrétaires, assistantes	22 749	19,8%	9,4%
Agents et hôtesses d'accueil, standardistes	21 483	37,5%	<b>38,7%</b>
Aides-soignants	21 327	<b>57,6%</b>	16,4%
Cadres commerciaux et technico-commerciaux	20 228	38,3%	1,0%
Agents de gardiennage et de sécurité	18 836	<b>59,1%</b>	28,4%
Vendeurs autres qu'en alimentation et équipement de la personne	18 148	37,3%	25,4%
Ingénieurs et cadres d'études et de recherche	15 643	39,0%	3,9%
<b>Ensemble des 101 métiers</b>	<b>989 375</b>	<b>43,2%</b>	<b>28,7%</b>

Les métiers des services aux particuliers (employés et agents de maîtrise de l'hôtellerie, animateurs socioculturels, cuisiniers...) et aux entreprises (agents d'entretien, secrétaires et assistantes...), figurent parmi les postes les plus recherchés par les employeurs du champ de Pôle Emploi. Certains de ces profils se caractérisent toutefois par d'importants besoins en personnel saisonnier.

Plusieurs métiers de la vente (caissiers, représentants, vendeurs autres qu'en alimentation et équipement de la personne), certaines fonctions d'encadrement, notamment les informaticiens, les cadres des études et de la recherche ainsi que les commerciaux, rassemblent également un nombre élevé de projets de recrutement. Enfin, les aides-soignants sont aussi très demandés par les employeurs du champ de Pôle Emploi.

## Les 10 métiers où sont signalées les plus fortes difficultés de recrutement

(1) Sont uniquement retenus les métiers représentant plus de 1% du nombre total de projets de recrutement en 2009

	Effectifs à recruter (1)	% de cas difficiles à recruter
Maçons qualifiés	12 369	69,2%
Infirmiers, sages-femmes	11 777	66,0%
Agents de gardiennage et de sécurité	18 836	59,1%
Représentants, VRP	25 485	58,3%
Employés de maison et assistantes maternelles (y.c. aides à domicile)	45 809	57,7%
Aides-soignants	21 327	57,6%
Cuisiniers	31 159	57,2%
Professions paramédicales (techniciens médicaux, préparateurs pharmacie, spéc. rééduc. ...)	10 244	54,7%
Ingénieurs et cadres spécialistes de l'informatique (sauf technico-commerciaux)	36 717	53,7%
Coursiers, conducteurs-livreurs	10 165	48,9%

## Les 10 métiers où sont signalées les plus faibles difficultés de recrutement

	Effectifs à recruter (1)	% de cas difficiles à recruter
Professionnels des spectacles, photographes, stylistes, décorateurs	10 823	15,7%
Ouvriers non qualifiés des industries agroalimentaires	15 384	17,0%
Caissiers, employés de libre-service	41 406	19,6%
Secrétaires, assistantes	22 749	19,8%
Ouvriers non qualifiés de la manutention	13 935	24,8%
Autres employés administratifs d'entreprises	10 564	25,6%
Cadres administratifs, comptables et financiers	12 100	28,6%
Vendeurs en équipement de la personne et articles de sport	12 252	29,5%
Vendeurs en alimentation	12 621	31,0%
Educateurs spécialisés, conseillers d'éducation et surveillants	10 654	33,1%

L'actualité récente conduit la mission à rappeler que le **secteur de la restauration est un important gisement d'emplois pour les jeunes peu qualifiés**, particulièrement pénalisés par la crise.

Le 28 avril 2009, à l'occasion des **États généraux de la restauration**, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi :

- a rappelé que la négociation finale du 10 mars 2009 du Conseil pour les affaires économiques et financières, c'est-à-dire la formation du Conseil de l'Union européenne rassemblant les ministres des finances des États membres,

dit « ECOFIN », avait finalement permis d'ajouter la France à la liste des 11 pays de l'Union européenne bénéficiant de la **TVA à taux réduit de 5,5 % sur la restauration** ;

- et souligné que ce « *passage à 5,5 % représente pour l'Etat un coût annuel de 3 milliards d'euros presque le montant d'un porte-avions de nouvelle génération!* » ;

- elle a enfin précisé les **contreparties** qu'impliquent cet effort financier : « *le contribuable est donc généreux envers vous. En retour, il est naturel que vous vous montriez généreux envers les consommateurs, envers les salariés, et aussi envers vous-même, en investissant et en réinvestissant dans vos entreprises. C'est tout l'enjeu du contrat d'avenir que nous allons signer ensemble.* »

S'agissant de l'emploi des jeunes, les investigations de la mission commune d'information corroborent le diagnostic sans concessions effectué par la ministre devant les professionnels : « *le secteur de la restauration souffre d'une image parfois négative des conditions de travail de vos salariés. Le taux de rotation dans vos entreprises est élevé, le taux d'abandon en cours d'apprentissage également. Il est donc indispensable que les salariés soient mieux associés au développement de l'entreprise afin que votre profession retrouve une meilleure image.* ».

La mission souligne qu'en cette période où l'emploi des jeunes est la priorité, **le secteur de la restauration**, qui compte plus de 185 000 entreprises et de 600 000 salariés, **s'est engagé sur des objectifs précis : 40 000 créations d'emplois, dont 20 000 emplois supplémentaires pérennes et 20 000 jeunes en apprentissage, alternance ou contrat de professionnalisation.** Elle veillera à ce que le **Gouvernement communique au Parlement chaque année les résultats de l'évaluation précise des recrutements nets** dans le secteur et de la comptabilisation des jeunes en apprentissage qui ont été annoncées.

## **2. Mobiliser et interconnecter les réseaux d'orientation pour prévenir le « décrochage scolaire »**

**L'illisibilité des structures** d'orientation, de formation et d'insertion des jeunes en difficulté ou demandeurs d'emploi est un des constats majeurs de la mission.

### *a) Guider les jeunes en difficulté dans le labyrinthe des dispositifs*

De nombreuses personnes auditionnées par la mission ont souligné à quel point ces jeunes peuvent être désorientés par la multitude des intervenants auxquels ils peuvent s'adresser. En effet, de très nombreux sites Internet ainsi qu'un très grand nombre de structures proposent une orientation aux personnes en recherche d'emploi ou de reconversion professionnelle : le Réseau information jeunesse (centres régionaux information jeunesse (CRIJ), bureaux

information jeunesse (BIJ), Points information jeunesse (PIJ), Pôle emploi, les missions locales, les chambres consulaires, les maisons de l'emploi, le secteur associatif, les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), les directions des relations humaines des entreprises ...

Or, l'orientation des adultes, quel que soit leur secteur d'activité, suppose de pouvoir accéder à des professionnels détenant de multiples compétences relatives à l'évaluation des personnes, une connaissance de l'évolution des marchés et des métiers à l'échelle régionale ou nationale ; elle suppose aussi un référent unique et une mutualisation des compétences, des informations et des bases de données.

La mission fait observer que la complexité et les défauts de nos mécanismes d'orientation sont, en grande partie, le **révéléateur des cloisonnements entre les multiples dispositifs d'insertion ou de formation professionnelle** initiale ou continue qui, à travers des structures et des circuits de financement séparés, poursuivent les mêmes objectifs d'accès à l'emploi des jeunes.

Elle préconise le développement de la « fertilisation croisée » entre ces divers canaux d'accompagnement et estime que la **création d'un service public unifié de l'orientation** serait de nature à enclencher cette dynamique, tout en simplifiant la lisibilité de notre mosaïque de dispositifs. Il s'agirait là du prolongement naturel de la création de la délégation interministérielle à l'orientation, par le décret n° 2006-1137 du 11 septembre 2006 instituant un délégué interministériel à l'orientation. Cette délégation s'efforce de mettre en relation tous les acteurs institutionnels, économiques et éducatifs, et a créé un portail internet ([www.orientation-formation.fr](http://www.orientation-formation.fr)) commun à l'État, aux régions et aux partenaires sociaux pour accompagner les publics concernés dans leurs démarches d'orientation et de formation.

L'audition de M. Bernard Saint-Girons, délégué interministériel à l'orientation (DIO), a permis à la mission de mettre en évidence le **paradoxe français** de la coexistence entre :

- les 8 500 points d'information recensés sur le territoire, qui manifestent l'ampleur et la progression des moyens assignés à l'orientation ;
- et la permanence d'un sentiment général de déficit de « signalisation » des parcours scolaires ou d'insertion professionnelle ainsi que d'un flux annuel d'environ 150 000 jeunes sans diplôme, qui se retrouvent bien souvent en « errance » avant, pendant et après leur scolarité.

Le délégué interministériel a fait observer qu'une des clefs de compréhension de ce dysfonctionnement résidait dans **l'insuffisance de concertation et d'interconnexion entre ces milliers d'entités qui relèvent de 22 réseaux différents** : cette diversité qui devrait représenter idéalement une richesse se traduit, sur le terrain, par une excessive segmentation et une certaine déperdition d'énergie.

*b) Encourager les progrès de l'interministérialité et de la coopération entre les réseaux d'orientation*

M. Bernard Saint-Girons a illustré les **avancées récentes** en matière de décloisonnement de l'orientation et d'action interministérielle en évoquant la très récente **instruction n° 09-060 du 22 avril 2009 relative à la prévention du décrochage scolaire et à l'accompagnement des jeunes sortant sans diplôme du système scolaire**. Ce texte est, en effet, **signé par huit membres du Gouvernement**<sup>1</sup>.

• Il vise tout d'abord à **améliorer le repérage des « décrocheurs de la formation initiale »**. La mission d'information ne peut qu'approuver l'affirmation de principe selon laquelle *« le ministère de l'éducation nationale doit faire de cette question un axe essentiel de son pilotage. »* La connaissance rapide et fiable des élèves décrocheurs doit être réalisée sous la responsabilité des **chefs d'établissement**, notamment ceux des lycées professionnels qui représentent la cible principale de cette politique, une interconnexion des différentes bases de gestion interne étant prévue dès la présente année scolaire dans les académies aux effectifs les plus importants et généralisée à tous les rectorats à partir de la rentrée 2009. Ce renforcement général des conditions de repérage des élèves décrocheurs associera nécessairement les collectivités territoriales, notamment les centres de formation accueillant des apprentis relevant de leur autorité.

Ce dispositif doit permettre, à partir des structures d'enseignement initial, le transfert des informations aux différents partenaires concernés au niveau local et implique la réalisation d'interfaces entre les différents systèmes d'information. Le texte évoque également **l'interconnexion des systèmes automatisés** prévue dès cette année, prioritairement **au sein des centres d'information et d'orientation (CIO), des missions locales ou de tout autre point d'information ou d'accueil des jeunes hors des enceintes scolaires**.

• Après leur repérage, l'accompagnement des jeunes sortant de formation initiale sans diplôme repose sur la construction d'une **coordination locale**.

Il s'agit de **« proposer sans délai des solutions de formation ou d'insertion aux jeunes identifiés comme décrocheurs, en cours ou en fin d'année scolaire »**. Cette **coordination doit rassembler l'ensemble des responsables** relevant de l'éducation nationale, de l'enseignement agricole, de la justice - dont la protection judiciaire de la jeunesse - des centres de formation d'apprentis (CFA), des centres d'information et d'orientation (CIO), des missions générales d'insertion de l'Éducation nationale, des correspondants

---

<sup>1</sup> Il s'agit, dans l'ordre des signataires : du ministre de l'éducation nationale, du haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut-commissaire à la jeunesse, du ministre du Travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville, de la ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la garde des Sceaux, ministre de la Justice, du ministre de l'Agriculture et de la pêche et du secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi.

insertion pour l'enseignement agricole, des missions locales, des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), du service public de l'emploi (SPE), du réseau d'information jeunesse ainsi que des collectivités territoriales compétentes. Une convention nationale devrait être conclue dans les prochaines semaines à cet effet, entre les ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse, de l'emploi, de la ville et de l'agriculture d'une part, et le réseau des missions locales d'autre part ; elle déclinera ce nouveau cadre d'action.

**L'échelle géographique** retenue pour cette coordination doit être celle où s'organisent les services d'information et d'insertion des jeunes (agglomération, bassin d'emploi ou de formation,...), tout en prenant en compte les coopérations existantes dans ces domaines. **Sans constituer une structure administrative supplémentaire, cette coordination doit mieux articuler, au niveau territorial pertinent, diagnostics et solutions concrètes au bénéfice des jeunes repérés.** Compte tenu du caractère régional du pilotage des réseaux de formation, d'accueil, d'orientation et d'accompagnement, les principes et les périmètres de cette coordination seront arrêtés conjointement par le préfet de région, le recteur d'académie et le directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, en concertation avec le président du conseil régional. A partir du cadre établi au niveau régional, il reviendra au préfet de département, en liaison avec l'inspecteur d'académie et le directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, de désigner, après consultation des collectivités territoriales concernées, un **responsable de la coordination locale**. Ce dernier pourra être un cadre de l'éducation nationale (chef d'établissement, directeur de CIO, par exemple), un directeur de mission locale ou de PAIO, un cadre du service public de l'emploi, d'une collectivité territoriale, d'une association, le délégué du préfet dans un quartier ou le sous-préfet lui-même.

La coordination entre ces acteurs doit permettre de :

- réaliser un diagnostic territorial sur les forces et les faiblesses de la coordination existante ;

- s'assurer que chaque jeune sortant du système scolaire sans qualification ou diplôme soit identifié et que ses besoins comme son projet soient analysés et ses acquis reconnus ;

- veiller à orienter chaque jeune vers un référent qui l'amène soit vers la reprise d'une formation, soit vers l'emploi, soit vers le dispositif d'accompagnement le plus approprié pour sa qualification et son insertion professionnelle future ;

- prévoir que chaque acteur mette à jour en continu ses offres locales de formation, d'information et d'accompagnement et mutualise les informations provenant de l'éducation nationale, du service public de l'emploi et des réseaux d'accueil et d'accompagnement des jeunes, sans exclure la possibilité de formations conjointes à cet effet ;

- et d'utiliser les services d'aide à l'orientation accessible par Internet et par voie téléphonique, tout en veillant à l'actualisation des informations délivrées aux jeunes et à leurs familles pour, éventuellement, assurer la mise en relation avec un référent local identifié.

Pour faciliter l'exercice de leurs missions et pour qu'ils puissent régulièrement partager leurs expériences, sous l'autorité de leurs tutelles respectives, ces coordonnateurs pourront être réunis lors de rencontres nationales organisées par la délégation interministérielle à l'orientation.

Au niveau du département et pour chaque périmètre de coordination, des **objectifs de réduction des situations de sorties sans diplôme** seront fixés. De plus trois indicateurs seront élaborés, suivis trimestriellement et adressés conjointement aux autorités de tutelle ainsi qu'au délégué interministériel à l'orientation :

- le nombre total de jeunes sortis sans diplôme du système de formation initiale chaque année scolaire ;

- le nombre de jeunes pris en charge par les réseaux participant à la coordination locale chaque année scolaire ;

- et nombre de jeunes ayant bénéficié d'une solution une année après le premier contact avec la coordination locale.

Enfin, des **expérimentations locales** pourront être engagées dès cette année dans le cadre du fonds institué par la loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, pour soutenir des actions innovantes en matière de prévention et de traitement des sorties sans diplôme de formation initiale. **Dix millions d'euros** seront mobilisés, en 2009, au sein de ce fonds.

*c) Généraliser les expériences réussies : les plateformes multiservices d'information régionales*

Tout au long de ses travaux, la mission d'information s'est efforcée de fonder ses recommandations sur l'observation de **pratiques de terrain ayant des succès et déjà démontré leur efficacité**. Constatant que par réaction à l'illisibilité du « mille-feuille » des dispositifs d'orientation et d'insertion, se manifestait une demande de « guichet unique », elle s'est demandée comment et à quel échelon local il conviendrait d'organiser la simplification des démarches d'orientation.

Interrogé à ce sujet par votre rapporteur, le délégué interministériel à l'orientation s'est montré réservé à l'égard du concept de « guichet unique » *stricto sensu*, sauf à considérer que celui-ci exerce une **fonction d'aiguillage** vers des structures suffisamment outillées et spécialisées, auquel cas cette solution se rapproche de la logique des « **plateformes multiservices** ».

**Plusieurs expérimentations réussies<sup>1</sup> incitent la mission à préconiser la généralisation de ces plateformes.**

*d) S'inspirer des démarches d'orientation proactive citées en exemple par l'OCDE et la Commission européenne.*

A la recherche de solutions consistant à identifier les pratiques exemplaires pour en recommander la généralisation, la mission a noté avec un très grand intérêt, lors de l'audition de M. Alberto Lopez, directeur adjoint du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), que celui-ci estimait souhaitable, pour les non-diplômés, **d'inverser la logique actuelle d'offre de « guichets d'orientation » pour aller dans le sens d'une démarche plus dynamique.** Il a alors signalé l'existence, aux Pays-Bas, d'un dispositif géré par les collectivités territoriales qui permet à un conseiller d'orientation de se rendre au domicile du jeune en difficulté. Faisant observer qu'un certain nombre de jeunes sans diplôme accédaient à l'emploi sans avoir besoin d'aide extérieure, il a cependant estimé nécessaire de franchir un pallier pour leur proposer une « offre portée » et moins aléatoire.

La mission observe par ailleurs qu'un rapport intitulé « *L'orientation professionnelle - Guide pratique pour les décideurs* », publié en 2004 conjointement par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Commission européenne, indique, au titre des bonnes pratiques de l'orientation et de l'insertion, que **les communes danoises sont tenues de contacter les jeunes qui ont abandonné l'école au moins deux fois par an jusqu'à l'âge de 19 ans.** En s'inspirant de ces exemples étrangers, elle **préconise l'expérimentation en France de cette démarche très volontariste de soutien et d'accompagnement des jeunes les plus en difficulté.**

**3. Intégrer la connaissance actualisée des métiers dans la formation et l'activité des conseillers d'orientation-psychologues (COP)**

La mission d'information a pu constater, une fois de plus, que les conseillers d'orientation-psychologues (COP) ont tendance à faire l'objet d'un discours très négatif, y compris dans le cadre de rapports récents sur la problématique générale de l'orientation. Les COP sont, en effet, placés à l'épicentre de la crise de notre système d'orientation et subissent très directement la charge émotionnelle qui l'entoure.

---

<sup>1</sup> Voir, en annexe au présent rapport, la présentation du Pôle Rhône-Alpes de l'orientation (PRAO) et la Plateforme régionale d'information sur les métiers (PRIM).

a) *Ces 4 300 fonctionnaires de l'éducation nationale cristallisent nombre de critiques*

**Juridiquement**, leur mission a été définie, pour la première fois, en 1922, par un décret qui créait les centres départementaux d'orientation. Il convient également de signaler la création, par un décret du 7 juillet 1971, des centres d'information et d'orientation ou CIO, l'adoption, en 1972, d'un décret relatif au statut du personnel d'information et d'orientation et, enfin, l'adoption du décret n° 91-290 du 20 mars 1991 qui régit le statut actuel des directeurs de CIO et des COP. Depuis la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989, l'école reconnaît et met en œuvre un **droit à l'orientation**. Ce droit a été récemment renforcé par le législateur, puisque la loi du 23 avril 2005 sur l'avenir de l'école l'a lié au **socle commun de connaissances et de compétences**. Le législateur a chargé expressément les COP de veiller, avec d'autres, au bon exercice de ce nouveau droit : aux termes de l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation, « *la scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société* ». Dans ce cadre, l'article L. 313-1 précise que « *les élèves élaborent leur projet d'orientation scolaire et professionnelle avec l'aide des parents, des enseignants, des personnels d'orientation et des autres professionnels compétents* ».

**Statistiquement**, les COP sont, par rapport à la population scolaire, peu nombreux. On compte 3 787 conseillers, auxquels il convient d'ajouter les 521 directeurs assurant la responsabilité des 578 CIO. Le nombre total des personnels d'orientation relevant du programme 141 « Enseignement public du second degré » est de **4 308**. Ainsi, selon l'Association des conseillers d'orientation-psychologues de France, on compte un COP pour 3 550 élèves du second degré. Selon la direction générale de l'enseignement scolaire, chaque COP a pris en charge individuellement, en moyenne nationale, 427 élèves de l'enseignement secondaire public. Tous publics et niveaux confondus, chaque COP a pris en charge individuellement, en moyenne nationale, 506 jeunes.

Le coût budgétaire de ces personnels est peu élevé : il représente environ **0,5 % du budget de l'éducation nationale**.

D'après le rapport pour avis n° 79 (2006-2007) présenté par M. Philippe Richert, Mmes Françoise Férat et Annie David au nom de la commission des affaires culturelles, sur le projet de loi de finances pour 2007, les COP forment, en outre, **un corps en voie d'extinction**, notamment depuis 2003, année du transfert de ces personnels aux régions, comme le montre le tableau ci-après.

**LE RECRUTEMENT DES CONSEILLERS  
D'ORIENTATION-PSYCHOLOGUES DEPUIS 2000**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Concours externe	155	165	190	190	110	110	50	50
Concours interne	30	20	15	10	10	10	5	0
Concours réservé	55	40	47	40	15	10	0	0
Examen professionnel	0	45	35	19	15	6	0	0
<b>Total</b>	<b>240</b>	<b>270</b>	<b>287</b>	<b>259</b>	<b>150</b>	<b>136</b>	<b>55</b>	<b>50</b>

Source : Association des conseillers d'orientation-psychologues.

Dans ce contexte, la mission a relevé avec intérêt la suggestion formulée par M. Bernard Saint-Girons, délégué interministériel à l'orientation, qui préconise d'organiser un **recrutement au « tour extérieur » de conseillers d'orientation de façon à permettre à d'anciens professeurs ou à des personnes issues du monde de l'entreprise d'intégrer ce corps de fonctionnaires.**

*b) Leur formation ne réserve qu'une faible part à la connaissance des métiers*

- **Les conseillers sont très attachés à leur formation de psychologue.** Celle-ci a été rendue obligatoire par le décret n° 91-290 du 20 mars 1991, dont l'article 3 dispose que le concours externe d'accès au corps des COP est réservé aux candidats titulaires de la licence de psychologie délivrée en France. Pour le justifier, les COP mettent en avant le fait que beaucoup d'élèves ont une représentation du monde du travail et de l'école parfois totalement irréaliste.

- **Cependant, la formation initiale des COP aux métiers apparaît comme très nettement insuffisante.** Sur un total de 990 heures, aux côtés des 500 heures consacrées à la psychologie de l'orientation et des 150 heures consacrées aux théories et pratiques de l'élaboration des choix, la maquette du programme, définie par l'annexe de l'arrêté du 20 mars 1991 relatif au diplôme de conseiller d'orientation-psychologue, réserve seulement 80 heures aux problèmes de l'insertion sociale et professionnelle. La formation prévoit toutefois 14 semaines de stage en CIO et 6 à 8 semaines de stage en entreprise.

- En outre, **la formation continue des COP à la connaissance des métiers fait totalement défaut**, au sens où elle n'est pas organisée en tant que telle et ne relève que de leur propre initiative.

Dans certains établissements, les parents prennent eux-mêmes les choses en main et organisent des forums sur les métiers qui sont appréciés par les jeunes.

#### **4. Changer la conception des parcours dans notre modèle éducatif : généraliser la culture de l'orientation, des passerelles et du positionnement progressif des trajectoires**

De façon générale, la mission a été frappée par le caractère, assez singulier en Europe, de la « **pression** » que fait peser le système éducatif français sur ses jeunes. Cette pression, trop souvent relayée par les familles, est assez **peu efficace au plan des résultats scolaires**, comme en témoignent d'une part, l'ampleur des sorties sans diplômes et, d'autre part, le niveau assez décevant des aptitudes, notamment scientifiques, des élèves ayant réussi. A cet égard, si on se réfère aux enquêtes relevant du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) : en 2003, la France était à la 10<sup>e</sup> place pour les sciences ; elle a reculé au 19<sup>e</sup> rang parmi les trente pays de l'OCDE, ce décrochage se confirmant également dans la compréhension de l'écrit (lecture) et les mathématiques. En outre, notre modèle éducatif s'accompagne **économiquement** d'une faible insertion des jeunes dans l'emploi et **psychologiquement** d'une perte « d'estime de soi ».

Ce cumul de handicaps amène tout naturellement à examiner la logique d'autres systèmes éducatifs qui, comme celui de la Finlande, privilégient l'acquisition des savoirs dans un climat scolaire coopératif et dont les élèves figurent au premier rang des tests d'aptitude PISA. La mission fait observer que, dans ce pays, la **préoccupation de l'orientation professionnelle se manifeste dans toutes les matières enseignées**, comme le souligne le guide pratique pour les décideurs en matière d'orientation professionnelle publié par l'OCDE et l'Union Européenne. Ce même rapport mentionne, au titre des exemples à suivre, la situation au Canada (**Québec**) où les écoles sont encouragées à appliquer le **concept d'une école à vocation d'orientation** (« *l'école orientant* »). **La planification personnelle et professionnelle est considérée comme l'un des grands domaines de l'apprentissage tout au long de la scolarité** : il s'agit dans le primaire d'aider les élèves à se forger une identité et de les orienter vers le choix d'une carrière pendant la durée de l'enseignement secondaire. On s'assure par la même occasion que les élèves comprennent l'utilité de ce qu'ils apprennent (langues, mathématiques, sciences, etc.) et la raison pour laquelle ils font ces études.

Ces éléments d'analyse se résument à constater, une fois encore, les **vertus de la « pédagogie active »** qui prouvent également leur efficacité dans le domaine de l'insertion professionnelle à l'issue d'un parcours en alternance.

**D. LA SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION SUR L'ORIENTATION**

**AMELIORER L'ORIENTATION DES JEUNES**

**A- Renforcer l'efficacité de l'orientation :**

- Dans le prolongement de la création de la délégation interministérielle à l'orientation le 11 septembre 2006, créer un véritable service public de l'orientation et généraliser les plateformes multiservices d'information régionales exerçant une fonction d'aiguillage vers les dispositifs et acteurs institutionnels, économiques et éducatifs existant .

- Développer les démarches volontaristes de soutien à l'orientation et d'accompagnement des jeunes les plus en difficulté, y compris en les contactant à leur domicile.

- Baser la formation - initiale et continue - et le recrutement des conseillers d'orientation sur la connaissance concrète du monde du travail et de ses évolutions.

- Organiser un recrutement au « tour extérieur » de conseillers d'orientation, ouvert à d'anciens professeurs ou à des personnes issues du monde de l'entreprise.

- Exiger des universités l'efficacité du fonctionnement du dispositif d'orientation active, de la publication des indicateurs de réussite et d'insertion professionnelle des étudiants.

- Mieux informer et sensibiliser les jeunes à l'égard des métiers en tension qui connaissent des difficultés de recrutement.

**B. Combattre les « décrochages » scolaires dès le plus jeune âge :**

- En s'inspirant notamment du modèle finlandais et de l'expérimentation conduite par M. Luc Ferry lorsqu'il était ministre de l'éducation nationale, combattre à la racine les causes de l'échec scolaire des quelques 150 000 jeunes qui sortent du système éducatif sans diplôme en dédoublant les classes de cours préparatoire (CP) pour les enseignements d'apprentissage de la lecture.

- Généraliser, avec l'accord des parents d'élèves, de l'inspecteur d'académie et des équipes pédagogiques, les expériences réussies de mise en place de modules en alternance adaptés accessibles dès l'âge de 14 ans, en se gardant d'enfermer les élèves dans des spécialisations étroites, et en y consacrant une journée par semaine à la découverte des métiers.

**C. Assouplir les parcours de formation et valoriser toutes les compétences des jeunes**

- Reconnaître le « droit à l'erreur » et à la différenciation des parcours en développant les passerelles entre les différentes voies de formation pour faciliter les réorientations et les reprises d'études. Dans la même logique, « semestrialiser » ou « trimestrialiser » la durée des formations en lycée professionnel.

- Garantir à chaque jeune, et tout particulièrement à celui qui s'engage dans une formation professionnelle courte, une possibilité ultérieure de reprise d'études.

**- Évaluer et identifier toutes les compétences ainsi que les acquis scolaires de chaque élève pour mettre un terme aux sorties du système éducatif sans aucun diplôme, certification ou attestation, afin de valoriser non seulement les savoirs mais aussi les savoir-faire et le savoir-être.**

## **II. METTRE EN ŒUVRE, SUR LE TERRAIN, LE PRINCIPE DU RAPPROCHEMENT ENTRE LE SYSTÈME ÉDUCATIF ET LE MONDE PROFESSIONNEL**

Le rapprochement entre l'école et l'entreprise a commencé dès les années 1980 avec les jumelages école - entreprise, les stages en entreprise et le plan informatique pour tous. Depuis, parallèlement à l'introduction progressive des stages ou des périodes de formation en entreprise dans les cursus de formation, les relations entre les établissements d'enseignement et les entreprises se sont multipliées ainsi que les opérations d'information destinées à faire connaître aux élèves la réalité des métiers.

En matière d'orientation et de sensibilisation au choix d'un futur métier, l'éducation nationale, les entreprises, les professions et les groupements professionnels coopèrent tant à l'échelon national, interministériel et interprofessionnel, qu'à l'échelon régional, départemental et local, afin d'assurer l'information des jeunes sur les différentes voies d'accès à la qualification dans différents métiers et professions.

La nécessité d'accentuer le rapprochement entre l'école et le monde du travail est une des convictions les plus consensuelles de la mission d'information sénatoriale. Les principes en sont d'ores et déjà inscrits dans la réglementation. **Toute la difficulté est de faire vivre cette relation dans les faits, ce qui suppose d'insuffler dans le système éducatif et dans le monde professionnel une véritable « culture du stage » ainsi que de combattre les cloisonnements qui paralysent le système français et l'insertion des jeunes.**

La mission souligne par ailleurs que les efforts de rapprochement doivent être réciproques et se félicite particulièrement des initiatives lancées par les entreprises pour **élargir aux diplômés de l'université leurs offres d'emplois**, trop souvent focalisées sur le recrutement d'un jeune issu de la « voie royale » des grandes écoles. Lors de l'audition des organisations d'employeurs, il a été signalé par ses représentants que le Mouvement des entreprises de France (Medef) avait lancé une réflexion et publié un rapport sur le thème des « **viviers méconnus** » que constituent les quelque 100 000 jeunes diplômés au moins à bac + 3 ayant des difficultés d'insertion et étant trop souvent conduits à accepter un « déclassement », compte tenu de leur niveau d'études. Ce rapport attire l'attention des chefs d'entreprise et des responsables de recrutement sur l'intérêt de l'embauche de jeunes « *un peu atypiques* » « *pour oxygéner les entreprises, qui ont aussi besoin de profils originaux pour remettre en cause leurs habitudes et stimuler la créativité et*

*l'innovation* » et appelle à se mobiliser sur ce point des entreprises qui signalaient par ailleurs, il y a quelques années, leurs difficultés de recrutement.

L'audition de M. Patrick Hetzel, directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, a également permis d'évoquer les **débuts professionnels souvent difficiles des jeunes titulaires d'un doctorat**. Son rapport de 2006, De l'Université à l'Emploi rappelle que leurs débouchés dans le secteur privé se sont amoindris depuis 2001 et que la plupart des docteurs constituent aussi, particulièrement au début de leur carrière, des « viviers méconnus » par les entreprises puisqu'ils la commencent bien souvent par un emploi précaire.

#### ***A. LA DIFFICILE ARTICULATION ENTRE LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DE LA DEMANDE ET L'OFFRE DE STAGES***

##### **1. La nécessité du lien entre école et entreprise est affirmée dans les textes**

Il convient, en particulier, de rappeler que le « **socle commun de connaissances et de compétences** », dont le principe a été introduit par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005<sup>1</sup> et dont les modalités ont été précisées par un décret n° 2006-830 du 11 juillet 2006, consacre son volet n° 7 à l'autonomie et à l'esprit d'initiative. Il s'agit de faire connaître aux élèves, dès le collège, l'environnement économique dans lequel ils évoluent ainsi que de leur faire acquérir les capacités à réaliser des projets, à trouver et à contacter des partenaires et consulter des personnes ressources.

##### **2. Des mesures récentes favorisent la découverte du monde professionnel par les élèves**

S'agissant de la mise en œuvre de ce principe, à partir de la rentrée 2008, un **parcours de découverte des métiers et des formations** a été institué dans les collèges et les lycées volontaires, avant d'être généralisé à la rentrée 2009. Il a vocation à s'adresser à l'ensemble des élèves à partir de la classe de 5<sup>e</sup>, afin de leur permettre d'appréhender, lors de leur cursus scolaire, des métiers différents à tous les niveaux de qualification, de découvrir le monde de l'entreprise pour cerner son organisation, ses activités ainsi que les voies de formation préparant à ces divers métiers.

---

<sup>1</sup> Cette loi a, en particulier, défini à l'article L. 122-1-1 du code de l'éducation les cinq principales composantes du socle de connaissance : la maîtrise de la langue française, la maîtrise des principaux éléments de mathématiques, une culture humaniste et scientifique permettant le libre exercice de la citoyenneté, la pratique d'au moins une langue vivante étrangère et la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication.

Ce parcours complète l'ouverture au monde des métiers et de l'entreprise déjà proposée au **collège** sous diverses formes, notamment :

- la « semaine école-entreprise », qui fait désormais partie du calendrier annuel des manifestations organisées en lien avec le monde professionnel dans le cadre de l'accord signé entre le ministère et le MEDEF et qui vise à faciliter le dialogue entre chefs d'entreprises et chefs d'établissements et à aider à la connaissance de la réalité des entreprises et des différents métiers ainsi que des voies de formation correspondantes ;

- une option de découverte professionnelle de trois heures par semaine proposée aux élèves de 3<sup>e</sup> doit être implantée dans tous les collèges. Au sein des lycées professionnels, la durée du module est portée à six heures ;

- des dispositifs en alternance pour les élèves en difficulté, âgés d'au moins quatorze ans et scolarisés en 4<sup>e</sup>, reposant sur l'enseignement des disciplines au collège - où ils demeurent scolarisés - et sur des périodes courtes principalement en entreprise ou en lycée professionnel.

Comme l'a précisé le Gouvernement lors du Conseil des ministres du 25 octobre 2007, à terme, **aucun élève ne quittera le collège sans avoir passé au moins dix jours dans une entreprise et découvert plusieurs filières de métiers différents**. Depuis la rentrée 2008, les collégiens de 4<sup>e</sup> passent une journée dans un lycée, un lycée professionnel et un centre de formation d'apprentis, et les lycéens, une journée dans une université ou un institut universitaire de technologie, une section de technicien supérieur ou une classe préparatoire aux grandes écoles. Ce parcours sera accompagné de **trois entretiens personnalisés en 3<sup>e</sup>, en 1<sup>e</sup> et en terminale**. En complément, un **portail électronique national**, unique et gratuit donne des informations précises sur les métiers, les formations et leurs débouchés en termes d'insertion professionnelle. Il est également prévu de permettre aux parents de disposer d'informations plus précises sur les coûts de scolarité et les aides auxquelles ils peuvent prétendre.

### **3. Des possibilités de stages néanmoins limitées**

Le Gouvernement fait observer que l'étude de l'économie et du monde de l'entreprise occupe une place importante dans la formation des lycéens : ainsi, en classe de 2<sup>de</sup> générale et technologique, près de la moitié des élèves suivent un enseignement de sciences économiques et sociales ou de gestion des entreprises. En classes de 1<sup>ère</sup> et terminale, 350 000 élèves suivent leur scolarité dans le cadre des séries ES (économique et sociale) et STG (sciences et technologies de la gestion), séries qui consacrent une place importante à la connaissance de l'économie et de ses mécanismes tant au niveau macroéconomique que microéconomique.

Il n'empêche que ces approches théoriques, très utiles à la compréhension du fonctionnement de la société, doivent être utilement

complétées par une appréhension plus concrète des réalités du monde du travail et des métiers.

**Or, au lycée d'enseignement général et technologique, les possibilités de stages demeurent aujourd'hui limitées et elles ne sont pas organisées.**

Comme l'a indiqué le Gouvernement dans une récente réponse ministérielle<sup>1</sup> : *« en l'état actuel de la réglementation, la signature d'une convention de stage entre un lycée et une entreprise accueillant des stagiaires ne peut se concevoir effectivement que dans le cas où les stages font partie intégrante de la formation obligatoire dispensée à l'élève. Les lycéens qui suivent une filière générale ne peuvent donc pas effectuer un stage en entreprise durant leur scolarité. Ces élèves ont pu toutefois, en collège, découvrir le monde de l'entreprise à la faveur de parcours d'observation en 3<sup>e</sup> et, à partir de la rentrée 2009-2010, dès la classe de 5<sup>e</sup> grâce au parcours de découverte des métiers. »*

#### ***B. FAVORISER, TOUT AU LONG DE LA SCOLARITÉ, LA TRANSMISSION D'UNE CULTURE ÉCONOMIQUE ET ENTREPRENEURIALE AUX ÉLÈVES***

La mission est convaincue de la nécessaire généralisation des parcours de découverte et des stages, même si elle estime qu'elle ne saurait être considérée, à elle seule, comme l'alpha et l'oméga du rapprochement de l'école avec le monde du travail, qui passe aussi par d'autres voies.

Ainsi, l'intérêt des visites d'entreprises repose souvent tout autant sur celui des témoignages apportés par les professionnels que sur la découverte des installations, celles-ci étant d'ailleurs soumises depuis quelques années à des prescriptions renforcées en matière de sécurité. L'efficacité de ces parcours est par ailleurs liée à l'accompagnement des jeunes par les enseignants et l'organisation de séances de préparation en amont, ce qui n'est pas toujours le cas dans la pratique.

Il convient de conserver à l'esprit que ces stages ne sont qu'un des moyens de **combattre les cloisonnements qui nuisent à l'ensemble du système éducatif, sociologique et économique français**. La mission souligne que les élèves, les étudiants et les salariés vivent dans des univers de travail, de formation initiale ou continue trop séparés et qu'il conviendrait de **multiplier les occasions de rencontres et de dialogue**. A cet égard, une des raisons du succès de campus tel que celui créé par l'entreprise Véolia provient non seulement de ses structures de formation mais aussi des éléments dits « périphériques » aux stages : il est, en réalité, essentiel que le restaurant soit par exemple accessible à tous les stagiaires, apprentis, étudiants, ou salariés sans distinctions ou « compartiments » spécifiques.

---

<sup>1</sup> Rép. Min. publiée au J.O.A.N. le 17 mars 2009 page 2580.

En outre, au-delà des stages, il est logique de considérer que le **développement de la culture sociale, économique et entrepreneuriale des élèves tout au long de leur scolarité passe aussi par le renforcement de celle de leurs enseignants et l'intervention de professionnels dans les classes.**

### **1. Chiffrer les besoins en stages et systématiser la coopération entre établissements d'enseignement et entreprises pour les organiser**

Lors de leur audition par la mission, les représentants du monde de l'entreprise ont chiffré à **environ 800 000** le nombre de **stages post baccalauréat** et à **1,3 million** le nombre de **stages avant le baccalauréat**, le Medef estimant que l'organisation des premiers ne suscite pas de difficultés particulières, notamment en termes de capacité d'absorption et d'accueil par les entreprises.

En revanche, prolongeant une remarque effectuée par les chambres consulaires, **la mission déplore qu'en matière d'organisation des stages les établissements scolaires laissent parfois les élèves livrés à eux-mêmes**, alors que les Instituts universitaires de technologie (IUT), par exemple, se mobilisent pour aider leurs étudiants. Cette remarque rejoint un constat général effectué par le directeur du CEREQ : en matière d'orientation et d'accompagnement personnalisé, l'enseignement secondaire apparaît encore en retrait alors que les progrès sont d'ores et déjà perceptibles dans l'enseignement supérieur. **La mission estime par conséquent nécessaire que les collèges et les lycées intensifient les partenariats avec les organisations d'employeurs et les chambres consulaires** : en particulier, les chambres des métiers, lors de leur audition, se sont dites tout à fait prêtes à répondre à d'éventuelles sollicitations des établissements scolaires pour organiser des stages de découverte.

**La mission suggère que les établissements scolaires organisent des « bourses de stages ». En organisant ainsi les stages, ils favoriseraient l'égalité des chances** en permettant à l'ensemble des élèves, y compris ceux dont les familles ne disposent pas de réseaux, de se familiariser avec les métiers qui suscitent leur intérêt ou, au moins, leur curiosité.

Par ailleurs, à plusieurs reprises, des sénateurs membres de la mission, constatant la difficulté des jeunes à trouver des stages, se sont demandé dans quelle mesure il ne conviendrait pas d'instituer une obligation pour les entreprises d'une certaine taille d'accueillir des stagiaires. Interrogé sur ce point, M. Alberto Lopez, directeur adjoint du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), s'est montré réservé à l'idée de forcer la main aux entreprises pour accueillir davantage de stagiaires, en estimant souhaitable d'**inclure dans la formation des salariés occupant des**

**postes d'encadrement l'acquisition de la « culture du stage »**, dans l'intérêt bien compris de développement du vivier de recrutement de leur entreprise.

## **2. Sensibiliser tous les acteurs du monde de l'éducation aux réalités professionnelles**

Même si les contre-exemples se multiplient, il semble que perdurent un certain nombre de réticences à l'encontre d'une collaboration entre l'éducation nationale et le monde économique parmi les personnels de l'enseignement. Ces derniers, et tout particulièrement les professeurs, doivent, dans l'intérêt des élèves et des étudiants avec lesquels ils sont au contact quotidien, être mieux sensibilisés à la réalité concrète du monde du travail. Lors de son audition, M. Luc Ferry a également suggéré que les enseignants de la filière générale suivent au cours de leur formation un stage obligatoire d'un mois dans l'enseignement professionnel de manière à attirer leur attention sur sa nature et son importance.

Un premier pas a été franchi dans ce sens, avec l'introduction, dans le cahier des charges de la **formation initiale des maîtres** (défini par un arrêté du 19 décembre 2006), d'un stage en entreprise de trois semaines, pour les enseignants des disciplines professionnelles notamment.

Dans le prolongement de cette avancée, **la mission propose que des stages d'immersion en entreprise, au sein de collectivités publiques ou d'associations et dans l'enseignement professionnel soient rendus obligatoires pour l'ensemble des enseignants et des personnels d'orientation, au cours de la formation initiale mais aussi de la formation continue**, de façon à approfondir et actualiser en permanence la connaissance concrète de leur environnement extérieur.

## **3. Encourager l'entrée de professionnels dans le monde éducatif**

Réciproquement, de nombreux rapports préconisent depuis plusieurs années d'encourager l'intégration des professionnels de terrain dans l'enseignement notamment secondaire, en tant que **conférenciers, référents « entreprise »** auprès d'un directeur d'établissement, **représentants au sein du conseil d'administration ou bien formateurs**.

S'agissant de l'enseignement professionnel initial, l'article L. 932-2 du code de l'éducation prévoit qu'il peut être fait appel, dans les établissements publics locaux d'enseignement, à des **professeurs associés**. Ceux-ci sont recrutés, par contrat, à temps plein ou à temps incomplet et doivent justifier d'une expérience professionnelle d'une durée de cinq ans. Le décret d'application n° 2007-322 du 8 mars 2007 relatif aux professeurs associés des établissements publics locaux d'enseignement relevant du ministre chargé de l'éducation nationale précise que les professeurs associés sont recrutés par le

recteur d'académie, sur proposition des chefs d'établissement concernés, par contrat d'une durée maximale de trois ans renouvelable dans la limite de six ans. Conformément à la loi, les demandeurs d'emploi ont, à compétence et à profil comparables, priorité pour exercer les fonctions de professeur associé à temps plein. Ils assurent des activités d'enseignement en formation initiale qui incluent notamment le suivi et le conseil ainsi que l'évaluation et la validation des acquis des élèves.

Tout en rendant hommage à la qualité des enseignants français, il convient de mentionner, pour illustrer l'intérêt d'une diversification des intervenants, le cas du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), dont l'efficacité est incontestable quoique trop peu connue. Soulignant le gisement d'innovation et d'efficacité en ingénierie pédagogique que recèle cet établissement public, la mission d'information sénatoriale sur la formation professionnelle<sup>1</sup> a rappelé que, dans un souci permanent d'adaptation aux besoins, les méthodes employées par le **CNAM** s'écartent des pratiques académiques et font intervenir en majorité des professionnels, puisque **seuls 500 enseignants sur 5 500 sont des universitaires**. Sur la base des succès enregistrés par cet établissement de formation, la mission d'information sénatoriale sur la formation professionnelle a préconisé la diffusion plus large de son savoir-faire vers les établissements scolaires ou universitaires où doit être donnée l'impulsion nécessaire à une remise en question de pratiques pédagogiques parfois inadaptées aux besoins.

#### **4. Évaluer et certifier les compétences des jeunes de façon plus lisible par les employeurs**

Tout au long de ses travaux, la mission d'information s'est interrogée sur un paradoxe : **comment justifier et accepter que plus de 150 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire sans diplôme ni qualification alors que, dans le même temps, le nombre des certifications et des possibilités d'attester une compétence n'ont jamais été aussi élevées ?** En effet, le Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) recense à l'heure actuelle environ 5 000 fiches descriptives de certifications, et le nombre de celles ayant vocation à y entrer est estimé à 13 ou 14 000.

Il convient tout d'abord de rappeler que **l'ensemble des diplômes, titres ou certifications professionnels forme un paysage complexe** dans notre pays qui demeure, comme l'ont souligné les auditions, marqué par une tendance à la « diplômite ». On distingue notamment :

- les diplômes ou titres nationaux, délivrés par les différents ministères certificateurs et élaborés, depuis 1948, en association avec les

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 365 (2006-2007) de M. Bernard Seillier, au nom de la mission commune d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle, présidée par Jean-Claude Carle.*

partenaires sociaux, dans le cadre des commissions professionnelles consultatives (CPC) ;

- les certifications de qualification professionnelle (CQP) des branches, définies, depuis 1983, dans le cadre des commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) ; alors que les diplômes - notamment ceux délivrés par l'éducation nationale -, sont davantage guidés par les besoins et modes de fonctionnement du système éducatif, les CQP privilégient la description des qualifications en termes de savoir-faire et de compétences ;

- et les autres titres à finalité professionnelle, délivrés par des établissements publics, les chambres consulaires ou des organismes privés ou associatifs.

Créée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, la **Commission nationale de certification professionnelle (CNCP) a pour principale mission de mettre à jour, dans un souci de lisibilité et d'homogénéisation, l'offre existante**, réunie au sein du Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Comme le rappelle le rapport du groupe de travail sur la validation des acquis de l'expérience présidé par M. Vincent Merle, professeur au Conservatoire national des Arts et Métiers, et remis à M. Laurent Wauquiez en décembre 2008, le concept de «certification professionnelle» désigne toutes les formes de validations attestant de la **capacité d'une personne à réaliser une activité professionnelle**.

La question du degré souhaitable de spécialisation des titres ou diplômes professionnels n'entraîne pas dans le champ d'investigation de la mission d'information. Certains ont pu juger leur nomenclature en déphasage avec les besoins croissants d'adaptation sur le marché du travail en indiquant que les diplômes aujourd'hui en place ont été construits dans les années cinquante ou soixante, alors qu'il fallait former des ouvriers spécialisés, tandis qu'il est aujourd'hui nécessaire de former des personnes qui ne soient pas seulement des spécialistes. Cependant, le rapport du groupe de travail présidé par M. Vincent Merle estime que la solution ne se trouve pas dans une déspecialisation ou une réduction *a priori* du nombre des diplômes mais d'un chantier à plus long terme de rapprochements méthodologiques, d'ingénieries comparables, de mise en cohérence des certifications et d'établissement de passerelles.

Au-delà de cette problématique, et en centrant son attention sur les solutions de nature à **améliorer la situation et l'employabilité des jeunes, la mission d'information** fait un triple constat :

- **l'existence d'un très grand nombre de certifications, décomposables en unités de valeurs, témoigne de la possibilité de certifier tout jeune sortant du système scolaire plutôt que de le qualifier de « sans diplôme »;**

- **une telle démarche de « validation des acquis scolaires » nécessite une évaluation du jeune, préalablement à sa sortie de l'école.**

**Ceci s'avèrerait d'autant plus utile s'il en sort sans diplôme. En outre, un travail de mise au point de mécanismes de certification devrait être réalisé, qui pourrait s'appuyer sur l'existant, c'est-à-dire, par exemple, sur les appréciations portées sur les bulletins scolaires ;**

- enfin, plus généralement, on pourrait imaginer de **nouvelles formes de certification visant à mettre en évidence les aptitudes concrètes des diplômés** valorisant ainsi leur cursus face aux attentes des employeurs : ainsi, tout en continuant à favoriser l'apprentissage des langues vivantes, essentiel pour l'accès aux métiers en tension du tourisme, il conviendrait par exemple de certifier, en les distinguant, les compétences grammaticales des diplômés et leur capacité de communication concrète.

### ***C. LA SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN FAVEUR DU RAPPROCHEMENT ENTRE LES MONDES ÉDUCATIFS ET PROFESSIONNELS***

#### **RAPPROCHER LE MONDE ÉDUCATIF ET LE MONDE PROFESSIONNEL**

##### **A. Rendre les stages des jeunes plus accessibles et plus formateurs**

- **Demander aux établissements d'enseignement scolaire et universitaire d'organiser des « bourses de stages », afin de favoriser l'égalité des chances, et d'intensifier les partenariats avec les employeurs et le service public de l'emploi.**

- **Insuffler la « culture du stage » à la fois dans la formation des personnels de l'éducation nationale et dans celle des salariés occupant des postes d'encadrement.**

- **Labelliser et valoriser les entreprises et les collectivités publiques qui accueillent des stagiaires et leur proposent un accompagnement de qualité.**

##### **B. Mieux sensibiliser les intervenants aux réalités du monde du travail**

- **Rendre obligatoires pour l'ensemble des enseignants et des personnels d'orientation, au cours de la formation initiale et continue, des stages d'immersion en entreprise, au sein de collectivités publiques, d'associations ou dans l'enseignement professionnel.**

- **Encourager l'intégration des professionnels de terrain dans l'enseignement secondaire, en tant que conférenciers, référents, représentant au sein du conseil d'administration ou formateurs.**

- **Diffuser, en matière d'ingénierie de formation et de pédagogie active, le savoir faire d'établissements comme le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM).**

### III. SOUTENIR ET VALORISER LES FILIÈRES EN ALTERNANCE

« Sur les 650 000 jeunes qui arrivent chaque année sur le marché du travail, 200 000 ont une formation générale relativement faible et sont dépourvus de qualification professionnelle. »<sup>1</sup>. Tel était, il y a 29 ans, le constat établi par M. Jacques Legendre, alors secrétaire d'État en charge de la formation professionnelle, au cours des débats parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi n° 80-526 du 12 juillet 1980 relative aux formations professionnelles alternées organisées en concertation avec les milieux professionnels. Soulignant déjà, en avril 1980, « l'impression de tourner en rond pour qui ne peut trouver un emploi faute d'expérience, et qui ne peut en acquérir puisqu'il n'a pas encore pu travailler », le secrétaire d'État présentait alors au Parlement la première loi française systématisant le recours à la pédagogie nouvelle que constituait l'alternance, destinée à permettre aux jeunes de trouver à la fois une qualification et une expérience.

Aujourd'hui, à l'issue de la scolarité obligatoire, c'est à dire **en fin de 3<sup>e</sup>**, près de **40 % des élèves** - selon une part stable depuis dix ans - **s'engagent dans la voie professionnelle, soit sous statut scolaire, soit sous contrat d'apprentissage**. Il convient de rattacher à ces deux filières d'alternance les **contrats de professionnalisation**, ouvert à tous les jeunes de 16 à 25 ans ainsi qu'aux demandeurs d'emplois âgés de 26 ans ou plus qui relèvent de la formation professionnelle.

Ce premier constat structurel renvoie donc à celui de la diversité de l'offre de formations en alternance qui s'explique essentiellement pour des raisons historiques et se manifeste à heure actuelle par des canaux de financement distincts. **Cette « segmentation » soulève des interrogations sur la nécessité de mutualiser les moyens de formation, notamment en zone rurale.** Par exemple, comme l'a souligné le rapport d'information sur la formation professionnelle<sup>2</sup> : « il est difficile de former des groupes de trois ou quatre apprentis ou de trois ou quatre lycéens, ce qui occasionne des suppressions de postes et des transferts à des lycées professionnels ou à l'apprentissage. Les conflits sont relativement permanents sur ce point ». Ainsi l'éclatement entre les statuts - lycéen, apprenti, stagiaire, jeune en contrat de professionnalisation - « ne favorise pas une gestion optimale des structures de formation, ce qui est particulièrement dommageable pour assurer le maintien et le remplissage de certaines filières aux débouchés porteurs mais peinant à recruter ».

Lors de son audition, M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi auprès de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a toutefois souligné les **avantages de la formation en alternance sous**

---

<sup>1</sup> A.N., séance du 29 avril 1980.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 365 (2006-2007) de M. Bernard Seillier, présenté au nom de la mission commune d'information sur la formation professionnelle.

**contrat** pour le jeune et pour l'employeur qui peut apprécier directement ses qualités. Il a précisé qu'un peu plus de 11 % des jeunes sont aujourd'hui formés dans un dispositif en alternance, avec d'excellents résultats en termes d'insertion professionnelle, puisque **80 % d'entre eux trouvent un emploi durable en moins d'un an**. Il a estimé souhaitable, à terme, qu'un jeune sur quatre ou cinq soit formé en alternance, d'une part, en diversifiant les secteurs qui ont recours à ce type de formation et, d'autre part, en incitant financièrement toutes les entreprises à accueillir des jeunes : **l'objectif, en 2015, serait d'atteindre la proportion de 20 % des jeunes en alternance, soit 850 000 environ au lieu des quelques 600 000 à l'heure actuelle**.

Au titre des priorités dictées par l'urgence, la mission souligne qu'une des données fondamentales pour la jeunesse française demeure, aujourd'hui, le **degré extrêmement élevé de la sensibilité de l'emploi des débutants à la conjoncture économique**, qu'a parfaitement analysé le représentant du CEREQ. **Les « coups d'accordéon » qui se transmettent à l'embauche des jeunes appellent le développement de dispositifs publics contraclyques**.

Dans ce cadre, le caractère alarmant de la situation conjoncturelle au cours des premiers mois de 2009 a conduit le Gouvernement à annoncer des mesures de soutien pour contrecarrer la diminution des contrats d'apprentissage et de professionnalisation.

**La mission a identifié, sur le terrain, un certain nombre de difficultés qui appellent à compléter cette panoplie conjoncturelle pour que les objectifs fixés puissent être rapidement atteints. A plus long terme, la mutualisation des moyens de financements des formations en alternance demeure nécessaire, tout comme le développement et la pleine reconnaissance d'une filière professionnelle prestigieuse et attractive.**

En même temps, comme le suggère l'audition du CEREQ, la sensibilité de l'emploi des débutants à la conjoncture économique apparaît comme un révélateur des cloisonnements structurels qui subsistent dans la société française. Ces blocages alimentent largement le « malaise » des jeunes, par ailleurs incités, par le processus moderne de « *déculpabilisation de la peur* » analysé par M. Luc Ferry, à exprimer leurs craintes ou à relayer non seulement celles de leurs parents, mais aussi, à l'occasion, celles du monde éducatif, contribuant ainsi paradoxalement à endiguer les tentatives de réforme et de décroisement de notre système de formation.

## **A. LA PANOPLIE DES VOIES DE FORMATION EN ALTERNANCE**

### **1. Le développement de l'apprentissage**

#### *a) Des effectifs croissants*

- **400 000 apprentis**

Depuis une vingtaine d'années, l'apprentissage, auparavant limité aux CAP, est progressivement devenu une voie de formation pour toutes les formations professionnelles. Cet essor de l'apprentissage dans les années 1990 s'est principalement traduit par le développement des formations dans les niveaux IV (bac professionnel) à I (diplôme d'ingénieur).

De 2000 à 2004, les **effectifs globaux** ont avoisiné 365 000 apprentis ; ils ont ensuite progressé pour atteindre environ **400 000 en 2007, dont 100 000 relevant de l'enseignement supérieur**, selon les estimations du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « la formation professionnelle tout au long de la vie », publié en octobre 2008. Il convient de rappeler que le Plan de cohésion sociale et la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui comportent un important volet de développement de l'apprentissage et d'amélioration du statut des apprentis, avaient pour objectif de porter leur nombre de 360 000 en 2004 à 500 000 d'ici 2009, afin notamment de conduire les jeunes vers l'emploi et de répondre au défi du renouvellement des générations dans les entreprises du secteur artisanal.

- **60 % des apprentis visent un CAP ou un BEP**

La **répartition entre les niveaux de formation** continue d'évoluer avec une baisse régulière du niveau V (CAP et BEP). Cependant, la formation au **niveau V** demeure majoritaire puisqu'elle rassemble **plus de 60 % des apprentis**. Bien implanté dans l'artisanat, le commerce et l'industrie, l'apprentissage pourrait se développer dans les services, notamment dans le secteur sanitaire et social.

En outre, les données fournies par la DARES pour l'année 2005 signalent les caractéristiques suivantes :

- près de **49 % des apprentis sont âgés de 17 ans ou moins**, plus de 41 % ont entre 18 et 21 ans et seuls moins de 10 % sont âgés de 22 ans et plus ;

- **quatre secteurs** d'activité accueillent une large majorité des apprentis : l'industrie (21 %), la construction (23 %), le commerce (24 %), les services aux particuliers (20 %) ;

- près des **deux tiers des apprentis sont formés dans des entreprises de moins de dix salariés**, dont 40 % dans des entreprises de quatre salariés ou moins ; la part des apprentis accueillis dans des entreprises de plus de 250 salariés est passée de 5 % en 1995 à 9,4 % en 2005. Le

développement de l'apprentissage dans les grandes entreprises est appelé à s'intensifier : en 2006, 1 300 entreprises ont signé la Charte de l'apprentissage. Un premier bilan établi fin 2006 montre une hausse moyenne du nombre d'apprentis entre 2005 et 2006 de 36 % pour les entreprises du CAC 40, soit une augmentation de quelque 10 000 apprentis.

*b) Les « trois univers » de l'apprentissage*

Le Cereq, dont les représentants ont été entendus par la mission d'information, rappelle, dans une étude publiée en octobre 2005, qu'au-delà d'une idée séduisante par sa simplicité, l'apprentissage est surtout en France une « institution » éclatée en histoires distinctes.

- Un premier ensemble essentiellement **artisanal**, constitue la clé de voûte de certaines professions réglementées comme celles de coiffeur, employé de pharmacie ou prothésiste. Il joue aussi un rôle essentiel dans le renouvellement d'entreprises du commerce alimentaire et de l'hôtellerie-restauration notamment. Cet apprentissage s'inscrit dans une relation de formation professionnelle de proximité, souvent dans des micro-entreprises. Le pilotage est assuré par des organisations patronales sur un territoire limité, la ville ou le département. Les liens entre maître d'apprentissage et apprenti relèvent souvent d'une relation privée à laquelle vient se juxtaposer la formation délivrée en CFA. Centré sur les CAP, l'évolution des effectifs de cet ensemble se situe à contre-courant de l'évolution générale de l'apprentissage. Ainsi, entre 1995 et 2003, les effectifs d'apprentis ont globalement augmenté mais ils ont diminué de 13 % dans les métiers de l'alimentation et de la cuisine, et de 16 % dans l'hôtellerie-restauration. Ces métiers sont pour certains saturés, tel coiffeur ou employé de pharmacie. D'autres sont devenus peu attractifs pour les jeunes qui s'orientent aujourd'hui vers l'apprentissage. D'un niveau scolaire plus élevé, ces jeunes sont peut-être moins enclins à admettre les nombreuses contraintes d'horaires comme celles ayant cours dans l'hôtellerie-restauration ou le commerce de détail.

**Les organisations entendues par la mission ont manifesté leur volonté de contrecarrer cette évolution.** Pour faire connaître aux jeunes leurs secteurs, le représentant de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM) a confirmé à la mission la possibilité pour les chambres des métiers de répondre à d'éventuelles sollicitations des établissements scolaires pour organiser des stages de découverte. **Compte tenu des besoins de transmission d'entreprises artisanales, il convient de susciter des vocations** et les réseaux consulaires souhaitent travailler dans ce sens. En outre, les entreprises artisanales ressentent la nécessité de **développer des contacts avec les étudiants de l'enseignement supérieur.**

- Un second ensemble de formations professionnelles par apprentissage est issu des mouvements d'éducation populaire de l'après-guerre. Il relève de la stratégie explicite de **branches professionnelles** – le bâtiment et la mécanique automobile en constituent les deux grands exemples – dont l'objectif est la production collective de qualifications

négociables sur un « marché professionnel » où puisent des entreprises de différentes tailles. C'est ce modèle que consacre la loi du 16 juillet 1971 fondatrice de l'apprentissage actuel. Les CFA de ce secteur, articulés en réseau et solidement financés, ont bénéficié de l'essor de l'apprentissage. Quand la conjoncture d'un secteur d'activité est favorable, les effectifs d'apprentis progressent : ainsi, entre 1995 et 2003, le nombre d'apprentis dans le bâtiment s'est accru de près de 25 % au niveau CAP et BEP, et de plus de 130 % au niveau baccalauréat. Lorsque le secteur recrute peu, un glissement de l'apprentissage s'opère du niveau CAP et BEP vers le niveau baccalauréat, comme ce fut le cas pour l'électricité et la mécanique automobile entre 1995 et 2003.

- Le troisième ensemble, qui a connu l'expansion la plus nette au cours des quinze dernières années, relève du « **nouvel apprentissage** ». Investi massivement par l'enseignement supérieur, les écoles de commerce, les écoles d'ingénieurs, les sections de techniciens supérieurs et les universités, il prépare à des professions qui auparavant étaient alimentées soit par des diplômés ayant suivi un enseignement général ou technologique par la voie scolaire, soit par la promotion interne ou la formation continue des salariés : cadres et techniciens commerciaux, cadres de gestion, métiers de la banque et de l'assurance, ingénieurs de production... C'est cet ensemble qui a connu l'expansion la plus nette : le nombre de formations accessibles par apprentissage et la proportion d'apprentis ont fortement augmenté.

## 2. Les contrats de professionnalisation

Créé par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social pour **unifier les différents contrats d'insertion en alternance**, le contrat de professionnalisation s'est substitué aux contrats d'orientation, de qualification et d'adaptation.

Le contrat de professionnalisation est ouvert à tous les jeunes de 16 à 25 ans révolus ainsi qu'aux demandeurs d'emplois âgés de 26 ans et plus, et peut être conclu par tout employeur soumis à l'obligation de participer au financement de la formation continue. Il prend la forme d'un contrat à durée déterminée d'une durée minimale de six mois ou d'un contrat à durée indéterminée dont l'action de professionnalisation, d'une durée minimale de six mois, se situe au début du contrat. Il associe, en alternance, des actions d'évaluation, d'accompagnement, de formation, et l'exercice en entreprise d'une ou plusieurs activités professionnelles. La durée de la formation est d'au moins 150 heures. Les conditions de rémunération varient selon l'âge et le niveau de qualification : les jeunes de moins de 26 ans perçoivent, sauf dispositions conventionnelles plus favorables, un **salaire compris entre 55 % et 85 % du SMIC**. La rémunération des demandeurs d'emploi âgés de 26 ans ou plus ne peut être inférieure ni au SMIC ni à 85 % du salaire minimum conventionnel.

Une étude du ministère du travail, publiée en avril 2008, chiffrait à **144 000 les nouveaux contrats de professionnalisation** enregistrés par les Directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) en **2006**, soit 50 % de plus qu'en octobre 2004, date d'ouverture du dispositif. Le secteur tertiaire est le principal utilisateur du contrat de professionnalisation, avec 77 % des entrées enregistrées en 2006. Le commerce totalise le quart des entrées. Viennent ensuite, avec un contrat sur cinq, les services aux entreprises, puis les services aux particuliers (une entrée sur dix). Bien qu'elles soient beaucoup moins importantes que dans le tertiaire, c'est dans la construction et les transports que les entrées ont le plus progressé ; dans l'industrie, elles augmentent en revanche moins rapidement.

En 2006, **84 % des nouveaux contrats de professionnalisation étaient des contrats à durée déterminée (CDD)**. Peu nombreux, les contrats à durée indéterminée (16 %) s'adressent à un public plus qualifié : 69 % des salariés qui en bénéficient ont un niveau égal ou supérieur au baccalauréat (niveau IV), et 41 % sont diplômés de l'enseignement supérieur. Les personnes inscrites comme demandeurs d'emploi ou dont l'activité salariée s'est arrêtée juste avant l'entrée en contrat de professionnalisation bénéficient également plus souvent d'un CDI (25 %).

La part des nouveaux contrats préparant à une qualification ou certification de branche recule légèrement : 45 %, contre 47 % en 2005. Les certificats de qualification professionnelle (CQP) restent minoritaires (10 % des contrats). Le plus souvent, ces formations ouvrent des droits pour accéder à un poste identifié par la convention collective. **La préparation d'un diplôme ou titre homologué reste le principal objectif du contrat de professionnalisation** : c'est le cas dans 55 % des nouveaux contrats, 79 % dans les services aux particuliers, contre 48 % dans l'industrie.

**Les jeunes sont largement majoritaires dans le dispositif : près de 90 % ont entre 16 et 25 ans.** En 2006, la part des entrants âgés de 26 ans et plus est de 12 %.

Pour 31 % des bénéficiaires, l'entrée en contrat fait suite à une période de chômage et 30 % accèdent au dispositif à la fin de leur scolarité.

### 3. L'alternance sous statut scolaire

Selon les « repères et références statistiques » publiés en 2008 par le ministère de l'éducation nationale, le second cycle professionnel scolarise environ **810 000 élèves**, du CAP au baccalauréat professionnel, dans près de 1 700 lycées professionnels publics et privés sous contrat, ce qui représente **le tiers de l'ensemble des lycéens** puisqu'on recense 1,5 million d'élèves dans le second cycle général et technologique.

Le coût d'un lycéen professionnel atteint 10 370 euros par an en 2006 (10 310 euros pour un lycéen général ou technologique) et a augmenté d'un tiers. **La dépense par lycéen professionnel en France est de 30 % supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE.**

L'audition de M. Luc Ferry a notamment mis en relief l'importance fondamentale de la création du **baccalauréat professionnel** par le décret n° 85-1267 du 27 novembre 1985. Le rapport d'information n° 370 (2007-2008) de M. Jacques Legendre, qui s'intitule A quoi sert le baccalauréat,

souligne, à cet égard, que notre pays se singularise par un enseignement professionnel dont les effectifs sont essentiellement concentrés dans les filières conduisant au certificat d'aptitude professionnelle (CAP) et au brevet d'études professionnelles (BEP), qui sont des diplômes de niveau V. Or cet état de fait, qui s'explique avant tout par le fort taux de sortie des élèves des filières professionnelles, qui abandonnent leurs études ou trouvent un emploi avant d'avoir atteint le niveau IV, présente deux inconvénients majeurs. D'une part, il ne permet pas toujours de répondre au besoin de qualification des entreprises, et d'autre part, un diplôme professionnel de niveau IV donne à son titulaire des perspectives d'évolution plus importantes à moyen terme. Ce rapport préconise donc d'élargir l'accès au baccalauréat professionnel, en réduisant les sorties en cours d'études professionnelles

Par ailleurs, M. Luc Ferry a insisté sur l'utilité de la démarche qui a conduit au développement des « **lycées des métiers** ». Cette labellisation de certains établissements a, en effet, suscité des exemples de partenariat école-entreprise qui méritent d'être évalués et généralisés, y compris au-delà de l'enseignement professionnel.

Afin de valoriser l'enseignement professionnel, l'article 33 de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a complété l'article L. 335-1 du code de l'éducation en prévoyant qu'un label « **lycée des métiers** » peut être délivré par l'État aux établissements d'enseignement qui remplissent des critères définis par un cahier des charges national. » Ce label qualifie ainsi certains établissements qui offrent une palette étendue de formations et de services, grâce notamment à un partenariat actif, tant avec le milieu économique qu'avec les collectivités territoriales, et en premier lieu la région. Le recteur est chargé de la délivrance de ce label, valable pendant cinq ans, qui met en évidence la cohérence d'une offre de formation, la prise en compte des attentes des élèves et l'adaptation aux besoins des employeurs.

La dizaine de critères qui permettent à un lycée d'obtenir ce label correspondent aux éléments clefs permettant de faciliter l'insertion des jeunes dans le monde du travail. Ces critères prennent en considération : l'offre de formations technologiques et professionnelles dont l'identité est construite autour d'un ensemble cohérent de métiers, l'accueil de publics variés, sous statut scolaire, d'apprentis, en formation continue, la préparation d'une gamme étendue de diplômes et titres nationaux allant du CAP aux diplômes de l'enseignement supérieur, l'offre de services de validation des acquis de l'expérience, l'existence de partenariats avec les collectivités et les milieux professionnels, la mise en place d'actions concernant l'orientation des collégiens, l'ouverture européenne, l'offre de services d'hébergement et le dispositif de suivi des sortants de formation.

Le lycée des métiers n'est donc pas un nouveau type d'établissement scolaire : les établissements labellisés conservent leur statut juridique initial, qu'il s'agisse de lycées professionnels ou de lycées polyvalents associant des formations des voies professionnelles et technologiques. Fin 2008, on recensait **440 lycées des métiers sur 1 700 lycées professionnels**.

## **B. LES MESURES DE SOUTIEN CONTRACYCLIQUE EN FAVEUR DE L'ALTERNANCE**

Le 24 avril 2009, dans un discours sur l'emploi des jeunes prononcé au Campus de Veolia Environnement (à Jouy le Moutier dans le Val d'Oise), le Président de la République a constaté que « *depuis le début de l'année, les entrées en alternance, qu'il s'agisse de l'apprentissage ou des contrats de professionnalisation, ont diminué de 20 % à 30 %. Si on ne fait rien, ce sont entre 170 000 et 220 000 jeunes de plus qui pourraient se retrouver au chômage d'ici fin 2010.* »

Pour contrecarrer cette situation, ce discours annonce que 1,3 milliard d'euros dans l'emploi et la formation seront investis d'ici juin 2010 afin d'aider plus de 500 000 jeunes. Deux principales séries de mesures ont été annoncées en matière de formation en alternance.

### **1. Le renforcement de l'apprentissage**

Le but fixé par le Président de la République est de **recruter 320 000 apprentis entre juin 2009 et juin 2010, soit 35 000 de plus** qu'en 2008 en se fondant sur l'efficacité de l'apprentissage. Il a lui-même qualifié d'ambitieux cet objectif puisque les entrées ont diminué de plus de 23 % depuis le début de l'année 2009.

Pour l'atteindre, **trois mesures** ont été annoncées.

- **« Zéro charges apprentis » pour les nouvelles embauches en apprentissage.**

Le gouvernement a mis en place, dans le cadre du plan de relance, le dispositif « Zéro charges » pour toutes les embauches dans les entreprises de moins de 10 salariés. Il est proposé d'étendre ce dispositif aux entreprises de plus de 10 salariés pour le recrutement des apprentis. Cette mesure sera applicable pour un an aux embauches réalisées avant le 30 juin 2010. Son coût est de **100 millions d'euros**.

- **Une prime exceptionnelle de 1 800 euros sera versée aux entreprises de moins de 50 salariés pour l'embauche d'apprentis supplémentaires.**

Réglée pour moitié à la signature du contrat et pour moitié six mois plus tard, elle vise à permettre l'embauche de 40 000 jeunes pour un coût de **70 millions d'euros**.

- **La signature, avant le 30 juin 2009, d'avenants aux contrats d'objectifs et de moyens sur l'apprentissage pour une durée de deux ans (2009-2010) entre les préfets et les conseils régionaux, pour un montant total de l'ordre de 600 millions d'euros.**

Ce montant inclut une enveloppe complémentaire de 100 millions d'euros attribuée en 2009 et 2010. Cet effort exceptionnel sera financé par la **mobilisation des excédents du Fonds national de modernisation de l'apprentissage (FNDMA)**.

Ce volet financier doit être complété par des solutions tendant à **prévenir et à accompagner les ruptures d'apprentissage**. M. Laurent

Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi, a rappelé à la mission d'information que trop de contrats d'apprentissage aboutissaient à une rupture précoce en raison d'une mauvaise orientation, d'une capacité d'accueil insuffisante de l'entreprise, de difficultés d'adaptation de l'apprenti, de problèmes de mobilité ou de logement ou encore d'un conflit entre l'employeur et le jeune. D'ores et déjà, les centres de formation des apprentis se sont souvent organisés, en lien avec les conseils régionaux, pour améliorer leurs réponses à ces situations. Le Gouvernement a prévu de déclencher un programme « Pas d'apprenti sans employeur », qui mobilisera également le service public de l'emploi et les chambres consulaires, et leur permettra d'aller plus loin en proposant aux jeunes concernés un accompagnement renforcé pour trouver un nouvel employeur.

Enfin le ministre a annoncé à la mission d'information le lancement d'une **campagne d'information nationale sur l'apprentissage et une mobilisation des acteurs**, notamment les branches professionnelles et les chambres consulaires, pour, d'une part, informer et définir les besoins de recrutement des entreprises et, d'autre part, promouvoir les avantages du contrat d'apprentissage.

## **2. Le soutien au développement du contrat de professionnalisation**

Selon le diagnostic transmis par M. Laurent Wauquiez à votre rapporteur, le contrat de professionnalisation, qui permet d'apprendre un métier en alternant formation et application pratique en entreprise, donne de très bons résultats avec des taux d'insertion dans l'emploi six mois après la fin du contrat atteignant 75 %. **En 2008, 142 000** contrats de professionnalisation ont été signés avec des jeunes de moins de 26 ans. En raison de la crise, le nombre de ces contrats connaît un **net fléchissement sur les premiers mois de 2009, de l'ordre d'un tiers.**

En outre, un récent rapport remis le 7 mai 2009 au Gouvernement par la mission de M. Jean-François Pilliard sur la promotion du contrat de professionnalisation pour les publics éloignés de l'emploi, rappelle la **nécessité de renforcer l'accessibilité de ce dispositif à ceux qui**, parmi les jeunes de moins de 26 ans ou les demandeurs d'emploi de plus de 26 ans, **ont les plus grandes difficultés d'insertion.** En effet, l'analyse statistique des contrats de professionnalisation conclus depuis 2004 met en évidence que les publics éloignés de l'emploi ont un faible accès au contrat de professionnalisation. En 2007, 14 % des contrats de professionnalisation ont été signés par des personnes de 26 ans et plus, et 86 % par des moins de 26 ans. Parmi ces derniers, seuls 32 % avaient un niveau V ou infra et 63,5 % avaient un niveau entre I et IV au moment de la signature du contrat. Aujourd'hui le contrat de professionnalisation est donc très majoritairement orienté vers les publics jeunes et diplômés.

Dans ce domaine, le Président de la République a fixé comme **objectif** la signature de **30 000 contrats** de professionnalisation **supplémentaires** entre le 1er juin 2009 et le 30 juin 2010, **soit 170 000 au total**. De plus, il a annoncé des mesures d'encouragement à la mobilisation de ce dispositif en faveur des publics éloignés de l'emploi, notamment grâce à la mutualisation des ressources de la formation professionnelle.

**Quatre mesures sont prévues** pour atteindre ce résultat.

- Tout d'abord, une **prime exceptionnelle de 1 000 euros** sera versée par le Pôle emploi aux entreprises qui embauchent, entre juin 2009 et juin 2010, un jeune de moins de 26 ans en contrat de professionnalisation. Cette prime sera portée à **2 000 euros pour l'embauche de jeunes n'ayant pas le niveau du bac**.

- En dernier lieu, **il sera proposé aux partenaires sociaux d'apporter un soutien renforcé au contrat de professionnalisation** par le biais des mécanismes de financement du fonds unique de péréquation (FUP) et, à l'avenir, du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui doit le remplacer. L'objectif, dans cette période de crise, est que chaque entreprise souhaitant embaucher en contrat de professionnalisation trouve une solution de financement et que les branches qui s'engagent à faire davantage que l'année passée soient particulièrement soutenues.

A cet égard, il convient de se référer à l'article 9 du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui s'appuie en particulier sur l'accord national interprofessionnel sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels conclu par les partenaires sociaux le 7 janvier 2009. Cet article - qui se rattache au thème de la sécurisation des parcours professionnels et aux formations en alternance - prévoit, afin de **développer la formation au profit des demandeurs d'emploi et des salariés les moins qualifiés**, d'y **affecter des ressources du FPSPP** : celui-ci dispose des excédents financiers des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) ainsi que de ressources équivalentes à un pourcentage des obligations légales de droit commun dues par les employeurs au titre du plan de formation, de la professionnalisation et du congé individuel de formation.

- En troisième lieu, le Gouvernement a annoncé à la mission que, dans le but de simplifier les procédures, **le service public de l'emploi sera mobilisé** pour, d'une part, orienter et accompagner les demandeurs d'emploi vers le contrat de professionnalisation et, d'autre part, développer la prospection d'offres en alternance. Pôle emploi aura un objectif de placement de 25 000 jeunes en contrat de professionnalisation en 2009 et devra désigner dans chaque bassin d'emploi des référents, environ 400 au total, sur les contrats en alternance. Une **convention-cadre** entre le Pôle emploi et les branches professionnelles sera établie **avant la fin du mois de juin** pour définir les partenariats entre les organismes paritaires collecteurs agréés de la formation professionnelle (OPCA) et Pôle emploi.

- Enfin, dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle, **l'accès au contrat de professionnalisation sera élargi à de nouveaux publics**, en particulier les bénéficiaires d'allocations de solidarité et de contrats aidés. Les branches professionnelles devront négocier des financements incitatifs à l'embauche de ces publics.

De façon plus générale, les **branches professionnelles et les entreprises**, tout particulièrement les plus grandes, sont appelées à faire preuve d'exemplarité à l'égard de l'emploi et de la formation des jeunes. Il a

souhaité qu'au-delà de la réponse à leurs besoins de recrutement immédiat, elles puissent parfaire leur gestion prévisionnelle des parcours et des compétences en relayant les actions mises en œuvre par les pouvoirs publics en faveur de l'alternance. Il a confié à M. Henri Proglio, président directeur-général de Veolia Environnement, en liaison avec MM. Martin Hirsch et Laurent Wauquiez, une **mission de promotion et de développement des contrats en alternance** afin de stimuler la mobilisation des branches et des grandes entreprises pour que celles-ci s'engagent dans les prochaines semaines à signer une charte de l'alternance, avec des objectifs chiffrés. Par ailleurs, il a souhaité que le **secteur de la restauration**, qui bénéficiera de la baisse de la TVA à 5,5 %, souscrive des objectifs ambitieux de recrutements en alternance à l'occasion de ses États-généraux.

### ***C. LA NÉCESSAIRE ARTICULATION ENTRE LES MESURES D'URGENCE ET UNE STRATÉGIE À PLUS LONG TERME DE DÉVELOPPEMENT DE L'ALTERNANCE***

#### **1. Les observations de la mission sur la mise en œuvre des mesures annoncées en faveur de l'alternance**

- L'alternance constitue la meilleure application du principe de base formulé, au cours des auditions, par le représentant du CEREQ : **ne pas verser dans « l'acharnement formatif » en évitant, à l'autre extrémité, de laisser les jeunes non diplômés « au bord de la route ».**

- **S'agissant plus particulièrement des mesures d'urgence prises en faveur de l'alternance, la mission constate avec intérêt qu'elles se concentrent sur l'apprentissage et les contrats de professionnalisation :** cette orientation repose sur le constat de l'employabilité et de l'accès à l'emploi des jeunes issus de ces filières effectué notamment par le rapport de M. Éric Besson, alors secrétaire d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique publié en juillet 2008, sur l'employabilité des jeunes.

**Extrait du rapport de M. Éric Besson publié en juillet 2008 sur l'employabilité des jeunes.**

*« Nous avons relevé dix faits significatifs :*

*1) près de deux jeunes sur trois issus de l'enseignement professionnel en 2006 sont en emploi sept mois après leur sortie du système scolaire ;*

*2) les jeunes apprentis connaissent des taux d'emploi supérieurs à ceux constatés pour les lycéens de la voie scolaire ;*

*3) si les apprentis ont plus de chances que les lycéens d'être recrutés en CDI, les écarts de salaires sont faibles, l'embauche se faisant autour du SMIC ;*

4) les sortants au niveau des baccalauréat et brevet professionnel ont en moyenne un taux d'emploi très largement supérieur à celui des sortants titulaires d'un BEP ou d'un CAP ;

5) les taux d'emploi dans les groupes de spécialités "Production" sont en majorité supérieurs à ceux enregistrés dans les groupes de spécialités « Services », quel que soit le niveau de diplôme ;

6) quelques secteurs concentrent l'essentiel des emplois : bâtiment (gros et second œuvre), commerce, hôtellerie-restauration et "industrie mécanique, électricité, métallurgie" ;

7) la concordance entre les groupes de spécialités des jeunes en emploi et les secteurs d'activité est satisfaisante ;

8) le taux d'emploi des filles est inférieur à celui des garçons quel que soit le niveau de formation ;

9) les régions présentent une forte disparité au regard de l'emploi des jeunes issus des formations professionnelles. Elle reflète en grande partie la situation de l'emploi local ainsi que le degré de spécialisation en termes d'activité de production et de services ;

10) si les jeunes jugent plutôt favorablement leur formation, ils estiment, pour un jeune apprenti sur quatre et pour deux jeunes lycéens sur cinq, insuffisantes les informations dont ils ont disposé pour leur orientation. »

- Cependant, **la mission**, rejoignant les interrogations du CEREQ, **s'interroge globalement sur la capacité d'accueil d'entreprises françaises dont les carnets de commande sont insuffisants et sur l'articulation de ces mesures avec les besoins des jeunes sans diplôme.**

Sur le terrain, comme les parlementaires de la mission ont pu le constater au cours de leurs déplacements, certaines missions locales soulignent la **difficulté d'insérer les jeunes de niveau V et VI, et la nécessité de créer des places dans les centres de formation des apprentis (CFA) en améliorant leur financement.** A cet égard, M. Henri Lachmann, président du conseil de surveillance de Schneider Electric, et chargé par le Gouvernement d'une mission de valorisation de la formation en alternance auprès des grandes entreprises<sup>1</sup> regrette que « sur les 1,5 milliard d'euros issus chaque année de la collecte de **la taxe d'apprentissage** seuls 500 millions d'euros bénéficient réellement aux CFA » et préconise de « rendre le financement de l'apprentissage beaucoup plus simple et transparent. La taxe d'apprentissage doit être exclusivement réservée à l'apprentissage ».

Confirmant ces observations lors de son audition, la représentante de l'Association des régions de France, a indiqué que **3 % seulement des jeunes passés par les missions locales étaient orientés vers l'apprentissage, faute de trouver un CFA et un employeur** pour les accueillir. Elle a, en outre, rappelé que le taux de rupture des contrats d'apprentissage était élevé – 25 % dans les premiers mois suivant leur conclusion - et que s'il produit de bons résultats en termes d'insertion professionnelle, l'apprentissage demeure une

<sup>1</sup> <http://www.centre-inffo.fr/Henri-Lachmann.html>

voie de formation exigeante pour les jeunes, puisqu'il implique un rythme de travail soutenu et de fréquents déplacements, ce qui amène à souligner le **besoin d'accompagnement et de soutien** de ces jeunes. Elle a également déploré que la réforme de la collecte de la taxe d'apprentissage se traduise par une augmentation des **financements** consacrés aux niveaux de formation les plus élevés, au détriment des niveaux de formation inférieurs en signalant, par ailleurs, que le **passage de deux à trois du nombre d'années d'études requises** pour obtenir le baccalauréat professionnel posait de sérieux problèmes de mise en œuvre, les employeurs hésitant à s'engager pour une durée aussi longue.

**Votre rapporteur souligne par ailleurs qu'il conviendrait de perfectionner le statut des apprentis en alignant les avantages conférés par la carte d'apprenti avec ceux de la carte d'étudiant.** L'article 22 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale avait, en effet, institué, à l'initiative du Sénat, une carte d'apprenti délivrée au jeune par le centre qui assure sa formation. Conçue sur le même modèle que la carte d'étudiant et valable sur l'ensemble du territoire national, elle permet à l'apprenti de faire valoir la spécificité de son statut auprès des tiers, notamment en vue d'accéder, le cas échéant, à des réductions tarifaires. Ce texte a été mis en application par l'arrêté du 12 septembre 2005 relatif à la mise en place de la carte nationale d'apprenti. Cependant, d'après les indications recueillies par votre rapporteur, il conviendrait de parfaire ce dispositif en concluant les conventions nécessaires pour que les jeunes apprentis puissent prétendre à l'ensemble des avantages accordés aux étudiants.

La mission se félicite de pouvoir ainsi relayer les préoccupations de terrain, prolongeant ainsi l'attachement à l'apprentissage qui se manifeste au Sénat notamment à l'occasion des « Rencontres de l'apprentissage », le 26 mai 2009, ou de la remise des médailles aux lauréats du Concours national "Un des meilleurs apprentis de France", en janvier dernier.

## **2. La nécessité, à plus long terme, de décloisonner les différentes voies de formation par alternance**

**- La concentration des aides sur les contrats d'apprentissage et de professionnalisation conduit, tout d'abord, à rappeler l'importance de l'alternance sous statut scolaire.** Le rapport pour avis<sup>1</sup> de M. Jean-Claude Carle, Mmes Françoise Férat et Brigitte Gonthier-Maurin, présenté au nom de la commission des affaires culturelles, nuance les conclusions trop univoques qui pourraient être tirées de l'analyse de l'employabilité des jeunes dans le rapport précité de M. Éric Besson. Tout d'abord, **les diplômés de l'enseignement professionnel sous statut scolaire s'insèrent incontestablement moins bien à court terme que les apprentis, mais un**

---

<sup>1</sup> Rapport du Sénat n° 100 (2008-2009) sur le projet de loi de finances pour 2009.

**ratrapage partiel du différentiel d'insertion s'opère dans les années suivant l'entrée sur le marché du travail.** En second lieu, **les taux de réussite aux examens restent encore très inférieurs pour les élèves de l'apprentissage** : l'écart peut atteindre près de 24 % pour les brevets de technicien ou les brevets des métiers d'art. Pour expliquer cette situation, le rapport indique que la rupture avec l'environnement scolaire *« qui fait tout l'intérêt de l'apprentissage, rend d'autant plus difficile l'obtention finale du diplôme en éloignant l'apprenti de l'habitus scolaire qui était jusque-là le sien. » (...)* *« Au surplus, l'apprentissage offre un socle de connaissances générales et professionnelles relativement plus restreint que l'enseignement sous statut scolaire : en conséquence, les apprentis sont souvent moins armés que les lycéens professionnels pour évoluer tout au long de leur carrière ».*

- La mission d'information note que ces considérations renforcent la pertinence de sa recommandation tendant à **faire de la voie professionnelle une filière d'excellence, notamment en créant, dans le prolongement des lycées des métiers, des grandes écoles renforçant le prestige et l'attractivité de cette filière.** Ainsi, il serait très positif, comme l'a indiqué M. Laurent Wauquiez à la mission, que l'école Polytechnique, par exemple, s'engage sur la voie de l'apprentissage, non pas tant pour favoriser l'insertion professionnelle des futurs polytechniciens que pour améliorer l'image de cette voie de formation.

La mission souligne ainsi, dans l'intérêt des jeunes, la nécessité de **mutualiser les ressources et les moyens pédagogiques de toutes les formes d'alternance** et préconise la généralisation des expériences réussies dans ce domaine.

Votre mission rejoint les conclusions de la mission d'information du Sénat précitée, sur la formation professionnelle qui préconise de créer des points de contact entre le monde scolaire et universitaire et le monde du travail, ainsi que pour construire des passerelles entre ces modes de formation en citant les efforts menés sur le terrain. De manière particulièrement illustrative, M. Jean-Paul Denanot, président du conseil régional du Limousin et président de la commission formation professionnelle de l'Association des Régions de France (ARF), avait apporté le témoignage suivant: « *Le Limousin est assez atypique à cet égard, la plupart de ses centres de formation d'apprentis étant situés auprès des lycées professionnels. Cette situation permet une certaine cohérence entre l'apprentissage et les lycées professionnels. Je souhaiterais, malgré la résistance institutionnelle et professionnelle, **que les lycées deviennent davantage des lycées des métiers, c'est-à-dire soient dotés des trois composantes : formation initiale traditionnelle, apprentissage et formation professionnelle tout au long de la vie.** Ceci permettrait de réaliser des économies d'échelle de moyens. Les lycées professionnels pourraient en outre disposer d'une meilleure vision de la situation en matière de formation. La résistance à un tel type de projet reste cependant forte, notamment de la part du personnel enseignant. En tant qu'« ancien » de l'éducation nationale, je tente de convaincre de l'intérêt de tous du groupement des trois publics (élèves de la formation initiale, stagiaires de la formation professionnelle et apprentis) surtout en milieu rural. (...) Nous devons encore réfléchir aux mesures de stabilisation des personnels et d'accompagnement, notamment en termes de diversité des rythmes. Ces mesures n'éviteront peut-être pas la concurrence, mais permettront sans doute de l'atténuer. (...) Je crois que les autres régions commencent désormais à prendre conscience que **la mise en place d'un CFA auprès d'un lycée professionnel est possible et permet une certaine simplification.** »*

- Le discours du 24 avril 2009 sur l'emploi des jeunes n'a sans doute pas été prononcé par hasard au **Campus de Veolia Environnement** à Jouy le Moutier (Val d'Oise). En effet, créé en 1994, le CFA de cet ensemble accueille environ 900 apprentis et les prépare à quinze diplômes de tous niveaux, du CAP au master. L'élément mobilisateur, pour la dynamique de ces formations, est que le stagiaire entreprenant une formation en alternance bénéficie *in fine* de l'engagement du groupe à l'embaucher en contrat à durée indéterminée et à temps complet en cas de succès. En outre, le campus contient un centre de formation professionnelle continue pour les salariés de Veolia : 15 000 stagiaires par an y sont accueillis. **Sensible à la nécessité du « brassage social »** qu'assurait autrefois, pour les garçons, le service militaire, et pour cette raison favorable par ailleurs au développement du service civique, la mission souligne que sur ce campus, quel que soit le niveau d'études ou le niveau hiérarchique dans l'entreprise, l'ensemble des utilisateurs partagent le même restaurant, les mêmes lieux de détente. Ils sont hébergés dans les mêmes conditions, sur place.

#### **D. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION SUR LA FORMATION EN ALTERNANCE**

##### **DÉVELOPPER LA FORMATION EN ALTERNANCE**

###### **A. Compléter les mesures de soutien à l'alternance sous contrat**

- Encourager l'entreprise à devenir plus « formatrice » sans se limiter à s'acquitter de prélèvements destinés à financer des organismes de formation.
- Veiller à ce que les récentes mesures de soutien aux contrats de professionnalisation puissent bénéficier aux jeunes non diplômés.
- Sécuriser le financement des centres de formation d'apprentis (CFA) en simplifiant et en recentrant sur sa fonction essentielle le système d'affectation de la taxe d'apprentissage.
- Améliorer le statut des apprentis en alignant les avantages conférés par la carte d'apprenti sur ceux de la carte d'étudiant ou en fusionnant les deux documents.

###### **B. Décloisonner les voies d'alternance**

- Décloisonner les voies d'alternance et mutualiser leurs moyens pédagogiques.
- Constituer des pôles d'excellence à partir de certaines formations professionnelles existantes et créer de grandes écoles professionnelles accessibles aux bacheliers professionnels ou technologiques, afin de renforcer l'image et l'attractivité de cette filière.
- Au titre des grands chantiers d'avenir, encourager la constitution de campus de formation intégrant l'hébergement des jeunes et remplissant une fonction de « brassage social » susceptible d'abolir les frontières entre le monde scolaire ou universitaire, et le monde du travail.

#### **IV. RENFORCER LES DISPOSITIFS DE LA DEUXIÈME CHANCE**

Le constat est alarmant et désormais connu de tous : environ **150 000 jeunes sortent chaque année sans aucun diplôme de notre système scolaire. Outre les nécessaires solutions internes au système scolaire, des dispositifs spécifiques de réinsertion scolaire pour ces jeunes sortis de l'école doivent être pensés**, au risque de les voir s'éloigner inexorablement de l'école et de l'emploi.

Les écoles de la deuxième chance et les établissements « Défense deuxième chance » ont précisément pour objet de réconcilier ces jeunes avec l'école afin de leur donner la possibilité de poursuivre un cursus scolaire, de suivre une formation, de décrocher un diplôme et de réussir leur entrée dans la vie active.

## ***A. ÉTAT DES LIEUX : DES DISPOSITIFS INNOVANTS QUI CONNAISSENT UNE MONTÉE EN PUISSANCE***

### **1. Les écoles de la deuxième chance**

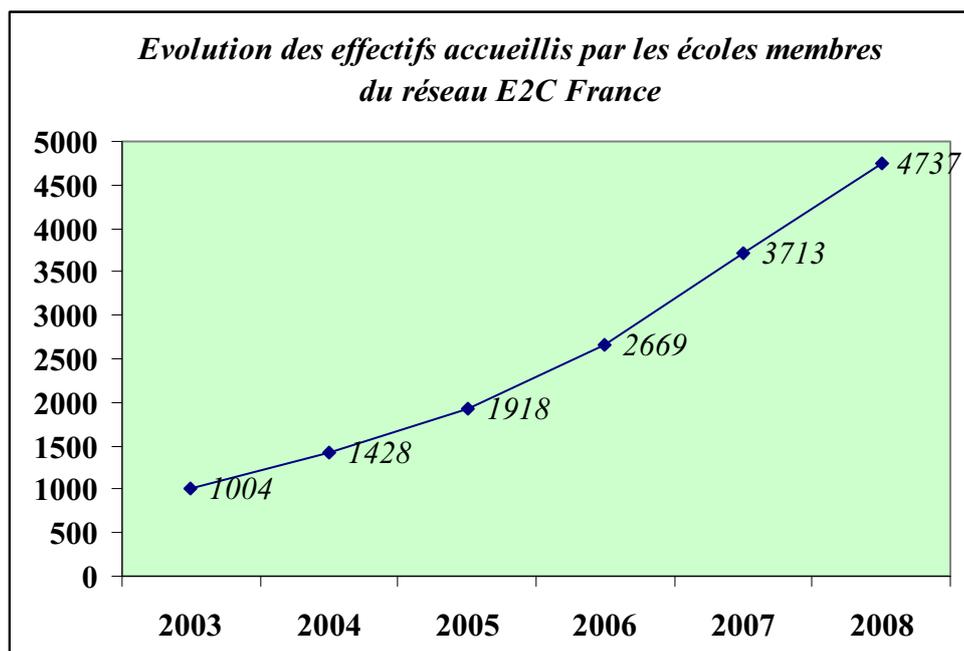
Les écoles de la deuxième chance ont reçu une consécration législative dans la **loi n° 2007-297 du 5 mars 2007** relative à la prévention de la délinquance. Aux termes de l'article L. 214-14 du code de l'éducation, « *les écoles de la deuxième chance proposent une formation à des personnes de dix-huit à vingt-cinq ans dépourvues de qualification professionnelle ou de diplôme. Chacune d'entre elles bénéficie d'un parcours de formation personnalisé* ».

Les écoles de la deuxième chance (E2C) accueillent des jeunes orientés par une mission locale qui ont quitté le système scolaire sans diplôme ni qualification.

**Ces jeunes sont en alternance et ont le statut de stagiaires rémunérés de la formation professionnelle.** Ils perçoivent environ **540 euros par mois**. Les stages s'effectuent dans des domaines variés, ce qui permet d'affiner l'orientation professionnelle. Si les règles sont strictes s'agissant des horaires et des absences, le suivi individuel de chaque élève et l'accompagnement global, à la fois éducatif, professionnel et social, permettent de ne pas les mettre en situation d'échec.

**La durée du parcours de formation personnalisé ne peut excéder 48 mois.** Il est défini sur la base d'une évaluation individuelle du niveau initial de connaissances et de compétences des personnes admises au sein de l'école et d'un entretien réalisé lors de leur entrée en formation et portant notamment sur leurs projets professionnel et personnel. **L'attestation de fin de formation** délivrée par l'école précise le niveau des connaissances et des compétences atteintes par les personnes ayant suivi la formation, notamment au regard du socle commun de connaissances et de compétences.

Depuis le **lancement, en 1997**, de la première école de la deuxième chance, le réseau des écoles de la deuxième chance en France connaît un développement soutenu : on a ainsi assisté à une **hausse de 28 % du nombre d'élèves scolarisés en E2C en 2008**.

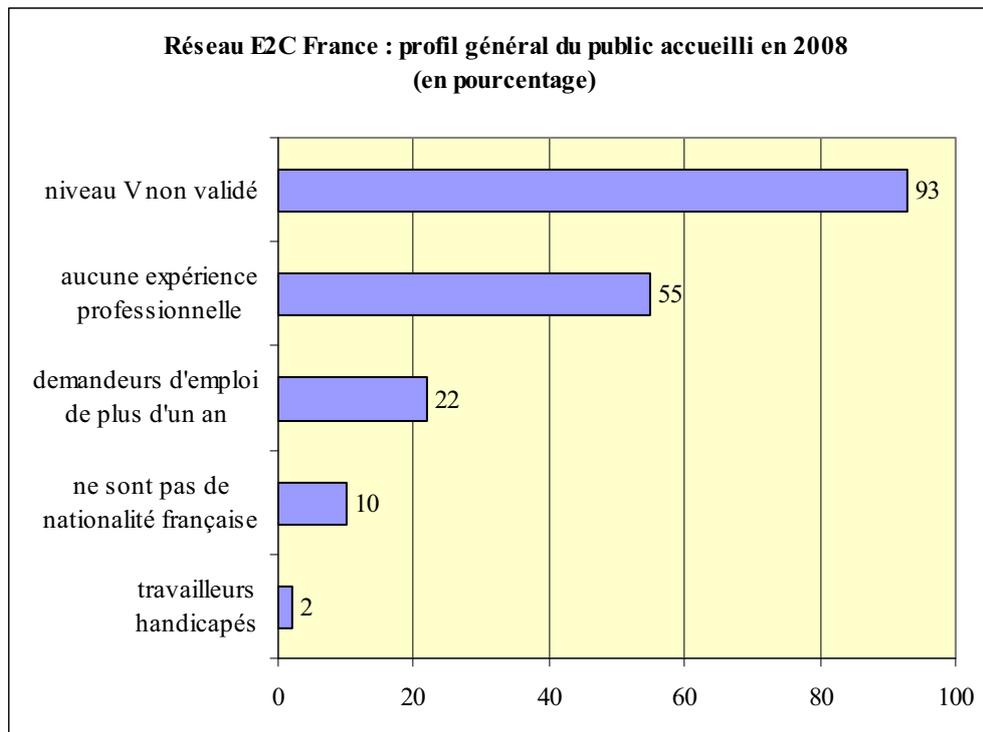


Les écoles sont labellisées par le réseau des E2C en collaboration avec l'association française de normalisation (AFNOR). Le label est délivré pour une durée de 4 ans aux établissements et organismes de formation se conformant aux critères définis par un cahier des charges établi par l'association Réseau des E2C. Au début 2009, les E2C labellisées sont présentes en France dans 16 écoles labellisées sur **44 sites-écoles en activité, dans 12 régions et 25 départements** (voir le tableau ci-après).

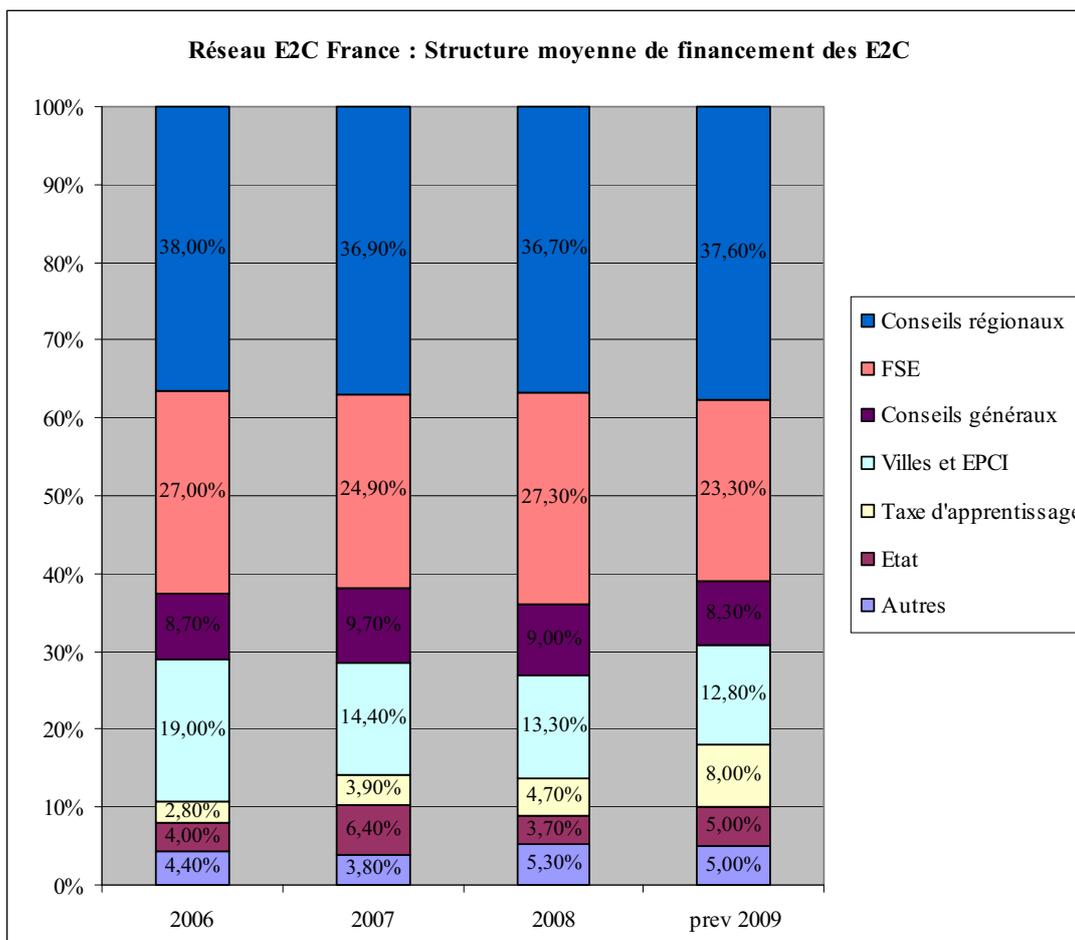
**Les écoles de la deuxième chance ont accueilli, en 2008, plus de 4 700 jeunes** : leur âge moyen est de 20,5 ans, 93 % d'entre eux sont de niveau infra V ou V non validé (le niveau V équivaut à un brevet d'études professionnelles ou à un certificat d'aptitude professionnelle), le public féminin est majoritaire (55 % des élèves) et les jeunes n'ayant pas la nationalité française sont relativement nombreux (10 % des effectifs).

**Implantation et effectifs 2008 et 2009 des écoles membres du réseau E2C France**

Région	Écoles	Nombre de départements concernés	Nombre de villes/sites	Présents au 1 <sup>er</sup> janvier	Entrants en 2008	Total 2008	Présents au 1 <sup>er</sup> janvier	Entrants en 2009	Total 2009
<b>Alsace</b>	<i>E2C Mulhouse</i>	1	1	26	78	<b>104</b>	22	78	<b>100</b>
<b>Auvergne</b>	<i>E2C Auvergne</i>	4	4	117	316	<b>433</b>	117	355	<b>472</b>
<b>Bourgogne</b>	<i>E2C Nièvre</i>	1	3	71	181	<b>252</b>	81	120	<b>201</b>
<b>Centre</b>	<i>E2C Tours Val de Loire</i>	1	1	38	91	<b>129</b>	44	90	<b>134</b>
<b>Champagne Ardennes</b>	<i>E2C Champagne Ardennes</i>	4	7	130	497	<b>627</b>	190	485	<b>675</b>
<b>Franche Comté</b>	<i>E2C Belfort</i>	1	1	40	75	<b>115</b>	33	82	<b>115</b>
<b>Ile-de-France</b>	<i>E2C Essonne</i>	1	2	57	75	<b>132</b>	40	170	<b>210</b>
	<i>E2C Paris</i>	1	2	56	136	<b>192</b>	59	191	<b>250</b>
	<i>E2C Seine-St-Denis</i>	1	4	207	447	<b>654</b>	200	450	<b>650</b>
	<i>E2C Sud 77</i>	1	1	19	56	<b>75</b>	40	60	<b>100</b>
	<i>E2C Yvelines</i>	1	3	19	97	<b>116</b>	50	220	<b>270</b>
<b>Lorraine</b>	<i>E2C Lorraine</i>	4	8	245	885	<b>1130</b>	301	670	<b>971</b>
<b>Nord Pas-de-Calais</b>	<i>E2C Grand Lille</i>	1	2	53	91	<b>144</b>	61	158	<b>219</b>
<b>Poitou Charentes</b>	<i>E2C Châtelleraut</i>	1	1	8	61	<b>69</b>	1	60	<b>70</b>
<b>Provence Alpes Côte d'Azur</b>	<i>E2C Marseille</i>	1	4	152	413	<b>565</b>	183	420	<b>603</b>
<b>Nombre de régions</b>	<b>Nombre d'écoles</b>	<b>Nombre de départements</b>	<b>Nombre de villes/sites</b>	<b>Effectifs 2008</b>			<b>Effectifs prévisions 2009</b>		
11	15	24	44	1238	3499	4737	1431	3609	5040



Le **coût moyen** d'un jeune scolarisé dans une école de la deuxième chance est évalué par le Réseau des E2C à **7 156 euros en 2009**. Cependant, les modes de financement varient grandement en fonction des écoles. Là où les E2C sont implantées, les régions, compte tenu de leurs compétences, en sont les partenaires et financeurs majeurs, avec le fonds social européen (FSE), les communes et leurs groupements, les conseils généraux et des entreprises. La loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie a, en outre, permis aux E2C de collecter la taxe d'apprentissage, ce qui devrait permettre d'assurer une continuité du financement alors que les crédits issus du FSE sont en baisse. Le graphique suivant montre bien, au demeurant, la montée en puissance du financement lié à la taxe d'apprentissage.



## 2. Le dispositif « Défense deuxième chance »

Les centres « Défense deuxième chance », gérés par l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE), accueillent des jeunes isolés ou marginalisés du fait d'un triple échec familial, scolaire et professionnel.

Le dispositif « Défense deuxième chance » s'adresse à des **jeunes volontaires âgés de 18 à 22 ans** révolus en situation de retard ou d'échec scolaire, sans qualification professionnelle ni emploi et souvent en risque de marginalisation sociale, en règle avec leur journée d'appel de préparation à la défense (JAPD). C'est au demeurant cette dernière qui permet de détecter ces difficultés : elle permet en effet de détecter, chaque année, environ 60 000 élèves en grande difficulté, dont 20 000 sont en voie de marginalisation.

Il est proposé à ces jeunes des **services pédagogiques** selon trois grands axes :

- une **formation comportementale et civique** leur permettant de se socialiser. Au cœur du dispositif, elle est prodiguée en grande majorité par d'anciens militaires ;

- une **maîtrise des savoirs fondamentaux** : lecture, écriture, calcul et informatique, assurée par des équipes d'enseignants ;

- et une **formation professionnelle** débouchant sur des métiers où l'offre d'emploi est importante, en partenariat avec l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les entreprises.

Pour réaliser cette mission, les centres accueillent et hébergent les **jeunes en internat dans le cadre de ces parcours**.

Les jeunes perçoivent une **allocation mensuelle de 300 euros**, dont 150 euros perçus chaque mois auxquels s'ajoute une prime capitalisée de 150 euros par mois, versée en fin de parcours aux volontaires ayant dépassé deux mois d'ancienneté.

D'après les données citées dans le rapport<sup>1</sup> de notre collègue M. Jacques Groperrin sur les écoles de la deuxième chance et l'accès à l'emploi :

- 71 % des volontaires sont des garçons ;
- 70 % n'ont aucun diplôme à leur entrée à l'EPIDe ;
- 91 % sont nés Français, mais 70 % ont un parent né à l'étranger ;
- 39 % viennent des quartiers de la politique de la ville (l'objectif de l'EPIDe étant d'atteindre un taux de 50 %) ;
- 30 % des volontaires ont déjà été jugés, 15 % sont sous suivi judiciaire et 20 % ont fait une tentative de suicide.

Les 21 établissements « Défense deuxième chance » sont répartis sur l'ensemble du territoire, mais la zone du Grand Ouest avec un seul centre paraît cependant moins bien lotie que la région Centre ou le Languedoc-Roussillon (voir la carte ci-après).

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 1543 (2008-2009) de M. Jacques Groperrin sur les écoles de la deuxième chance et l'accès à l'emploi.



Les centres « Défense deuxième chance » en France

## ***B. SUCCÈS ET LIMITES DES DISPOSITIFS DEUXIÈME CHANCE***

### **1. Les écoles de la deuxième chance**

En 2008, **78 %** des jeunes accueillis au sein du Réseau des E2C de France se sont engagés **dans un parcours complet de formation**. Le taux d'abandon est en légère hausse par rapport à 2007. Les sorties non maîtrisables et les sorties avant engagement de formation ont concerné 22 % des élèves, contre 19 % en 2007. Les écoles expliquent cette détérioration par le fait que les situations tant sociales que comportementales des jeunes accueillis sont de plus en plus complexes et nuisent à leur motivation.

Sur les 4 737 jeunes accueillis en 2008, 1 431 étaient toujours en formation à la fin de l'année et 2 266 étaient sortis à l'issue de leur parcours, dont **62 % de sorties positives**, vers la formation et/ou l'emploi. **Le coût médian annuel d'un parcours, évalué à 8 100 euros**, est raisonnable.

Les sorties positives sont constituées pour environ la moitié par une entrée directe dans l'emploi et pour la moitié en poursuite de formation vers un dispositif qualifiant. 40 % des sorties en poursuite de formation se font sur des contrats de travail en alternance (apprentissage et contrats de professionnalisation).

**50 % des élèves sont issus des quartiers « politique de la ville »**, ce qui est un chiffre élevé et satisfaisant. Cette statistique s'explique aussi par l'implantation majoritairement urbaine des actuelles E2C.

Le taux élevé de jeunes non diplômés (93 %) révèle que le ciblage des jeunes « décrocheurs » est efficace.

**La mission considère que ces écoles sont une excellente initiative et qu'elles réunissent les critères du succès : la formation en alternance assure souvent des débouchés pour les élèves, la scolarité en petits effectifs favorise la réussite et la collaboration avec les missions locales garantit leur ancrage territorial. Si ce dispositif parvient à court terme à donner une qualification à 10 000 élèves, ce sera une réelle avancée.**

C'est la raison pour laquelle **la mission se félicite de l'annonce**, par le Président de la République, **du développement des E2C**, avec l'objectif de parvenir à un chiffre de **15 000 à 20 000 jeunes à l'horizon 2012**, avec **une école par département** et un développement en priorité dans les quartiers les plus difficiles.

## **2. Les centres « Défense deuxième chance »**

Au mois de janvier 2008, sur les **1 834 places** « ouvertes aux jeunes », l'EPIDe comptabilisait **1 778 jeunes**, soit un taux d'occupation de 97 % par rapport aux objectifs.

Le cadre étant strict, on observe de nombreux abandons en cours de stage : 41 % en 2007 et 28 % en 2008.

Le taux d'insertion sociale et professionnelle est de 50 % à la sortie de l'EPIDe, ce qui est un bon résultat au vu du public concerné. Deux tiers de ces jeunes sortants obtiennent un contrat de travail (contrat en alternance, CDD égal ou supérieur à 6 mois, CDI, pacte junior...). Le parcours dure un an pour 85 % des jeunes accueillis : la situation de départ aux plans comportemental et scolaire ainsi que la rapidité d'évolution et les exigences de la filière professionnelle choisie déterminent la durée nécessaire du programme.

Les jeunes ont obtenu un contrat de travail dans les secteurs suivants : 23 % dans le BTP, 9 % en hôtellerie/restauration, 14 % dans les services à la personne, 11 % dans le secteur du transport, de la logistique et du magasinage, 14 % dans les services aux entreprises, 3 % dans l'industrie et 5 % dans le commerce de gros et de détail. 4 % ont opté pour une entrée en formation qualifiante ou diplômante.

**Le coût par jeune et par an est d'environ 45 000 euros.** Selon le rapport précité de M. Jacques Groperrin, *« ce coût, lié au régime d'internat et d'indemnisation des jeunes, mais aussi aux dépenses immobilières et, selon certaines critiques, au dimensionnement du siège de l'EPIDe, doit en principe être ramené à moins de 40 000 euros en 2009 et 35 000 euros en 2011 »*.

A titre de comparaison, le coût par jeune est de 8 100 euros dans les **E2C**, mais de 200 000 euros dans un centre éducatif fermé. Selon le Conseil économique, social et environnemental<sup>1</sup>, ce coût n'est **justifié que si l'EPIDE se concentre sur les jeunes les plus marginalisés.**

### **3. Les propositions de la mission pour renforcer ces dispositifs**

Les dispositifs des écoles de la deuxième chance et « Défense deuxième chance » concernent environ **7 000 jeunes par an**, chiffre que l'on peut comparer aux 150 000 sortis du système scolaire sans diplôme. **Ils ne constituent donc absolument pas une alternative à la réforme de l'école -de la « première chance » et aux politiques d'aide à l'insertion professionnelle.** Il reste qu'ils connaissent une réussite indéniable : **la mission est donc pleinement favorable à leur développement à la condition qu'ils remplissent pleinement les objectifs qu'on leur fixe.**

Ils considèrent à cet égard que si le nombre de centres Défense deuxième chance doit augmenter et que leur répartition géographique doit être plus équilibrée (absence totale de centre dans le Grand Ouest), ils doivent se concentrer sur les jeunes les plus en difficulté.

#### **RENFORCER LES DISPOSITIFS DE LA DEUXIÈME CHANCE**

- **Porter dès la rentrée 2010 le nombre d'écoles de la deuxième chance à une centaine, avec au moins un site-école par département.** Tous les départements sont concernés par l'échec scolaire et les dispositifs doivent se rapprocher de leurs élèves pour être pleinement efficaces.
- **Mettre en place des internats** dans ces établissements afin d'améliorer la prise en charge des jeunes. Le soutien financier de l'Etat devrait être renforcé là où un internat est créé.
- **Au vu de leur coût, l'objectif pour les centres de l'EPIDE est de se concentrer sur les élèves les plus en difficulté.**

---

<sup>1</sup> « Défense 2<sup>e</sup> chance, bilan et perspective », janvier 2009, rapport de Mme Françoise Geng.

## DEUXIÈME PARTIE

### EMPLOI ET INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES : FAVORISER L'ACCÈS DES JEUNES À UN EMPLOI DURABLE

**Les jeunes rencontrent, en France, de grandes difficultés pour s'insérer dans l'emploi durable.** Le rappel de quelques données permettra de s'en convaincre<sup>1</sup> :

- le **taux d'emploi** des jeunes est particulièrement faible dans notre pays : en 2007, il n'était que de 31,5 % pour la tranche d'âge 15-24 ans, alors qu'il s'élevait, en moyenne, à 37,4 % dans l'Union européenne (UE) ;

- le **taux de chômage** des jeunes actifs est, en revanche, particulièrement élevé : au quatrième trimestre 2008, il était proche de 21,2 % chez les 15-24 ans, alors qu'il n'était que de 7,4 % pour la tranche d'âge 25-54 ans<sup>2</sup> ; dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, le taux de chômage des jeunes est presque deux fois plus élevé (42 %) ; la concentration des problèmes sociaux et les phénomènes de **discrimination à l'embauche** expliquent cette situation ;

- les jeunes sont durement confrontés à la **précarité de l'emploi** : en 2007, la proportion d'intérimaires (5,3 %) et de titulaires de contrat à durée déterminée (CDD) chez les 15-29 ans (17 %) était plus de deux fois supérieure à la moyenne (2,4 % et 8 % respectivement) ; en conséquence, les jeunes sont les premiers touchés par l'actuelle remontée du chômage ;

- il s'écoule, en moyenne, six à sept ans entre le moment où un jeune achève ses études et le moment où il se **stabilise** dans l'emploi ;

- les jeunes diplômés sont souvent confrontés à un phénomène de **déclassement**, qui les conduit à accepter des emplois pour lesquels le niveau de qualification requis est inférieur à celui qu'ils ont atteint ; **20 à 30 % des**

---

<sup>1</sup> Sources : « *Emploi et chômage des 15-29 ans en 2007* », *Premières informations - Premières synthèses*, n° 12.1, mars 2009, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) ; « *Les jeunes et l'emploi* », article de M. Louis Maurin, directeur de l'Observatoire des inégalités, rédigé pour la manifestation « *Jeunesses en région* » organisée en 2009 par l'Association des régions de France (ARF) ; « *Les nouvelles régulations de l'entrée dans la vie active* », article de Mme Léa Lima dans « *Regard sur les jeunes en France* », ouvrage publié sous la direction de M. Bernard Roudet, 2009 ; France - *Des emplois pour les jeunes*, rapport de l'OCDE, 2009.

<sup>2</sup> Cela ne signifie pas qu'un jeune sur cinq était au chômage, puisqu'un grand nombre d'entre eux étaient en formation ; le chômage frappait néanmoins 8 % de cette tranche d'âge.

**diplômés seraient concernés par ce phénomène, notamment les bacheliers des filières technologiques et professionnelles.**

Face à ce constat, les pouvoirs publics ont développé, depuis une trentaine d'années, des politiques spécifiques en direction des jeunes. La création des missions locales, en 1982, en constitue une des mesures emblématiques.

## **I. L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES PAR LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI (SPE)**

### ***A. LES OPÉRATEURS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI***

#### **1. Un réseau spécialisé sur l'accompagnement des jeunes : les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)**

Les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) se sont développées, depuis 1982, par la volonté conjointe des collectivités territoriales et de l'Etat de coordonner localement leurs interventions en direction des jeunes. Elles ont, le plus souvent, un **statut associatif**. La contribution de leur réseau au service public de l'emploi (SPE) est officiellement reconnue dans le code du travail depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (articles L. 5314-1 à L. 5314-3). A ce titre, elles sont chargées de la mise en œuvre du contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis).

#### **- Le réseau :**

Au 31 décembre 2007, le réseau comptait **484 structures**<sup>1</sup>, dont 421 missions locales et 63 PAIO, réparties sur l'ensemble du territoire. Le nombre de PAIO tend à diminuer, à mesure que les regroupements permettent à ces structures d'atteindre la taille critique qui leur donne droit au statut de mission locale<sup>2</sup>. Le maillage territorial garantissant la proximité du service est assuré par l'existence de près de 5 000 antennes et relais dépendant des missions locales et des PAIO.

A la même date, le réseau employait 10 478 agents (9 501 personnes en équivalents temps plein). La plupart sont des salariés des missions locales ou des PAIO, mais une minorité (806 agents) sont mis à disposition par les

---

<sup>1</sup> Les développements qui suivent s'appuient sur le Bilan d'activité 2007 réalisé par le Conseil national des missions locales (CNML).

<sup>2</sup> La circulaire n° 2005-09 du 19 mars 2005, relative à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, mentionne trois critères : au moins 1 000 jeunes demandeurs d'emploi doivent relever du ressort territorial de la structure ; celle-ci doit employer au moins sept agents en équivalents temps plein ; elle doit organiser, en moyenne, au moins 3,5 entretiens par jeune dans l'année.

services de l'Etat, par Pôle emploi ou par les collectivités territoriales. 60 % des structures comptaient entre dix et trente équivalents temps plein.

#### **- Le budget :**

En 2007, le réseau a reçu **474 millions d'euros** de financements publics. Ce financement provient, à hauteur de 40 % de l'Etat, de 45 % des collectivités territoriales (régions, départements et communes) et de 8 % du Fonds social européen (FSE), le solde provenant de divers organismes publics et privés.

### **2. Un acteur généraliste : Pôle emploi**

Pôle emploi est l'institution issue, depuis le début de l'année 2009, de la fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic). Il accueille tous les demandeurs d'emploi, sans distinction d'âge, et a pour missions principales de collecter les offres d'emploi, accueillir, informer, orienter et accompagner les demandeurs d'emploi et verser les allocations d'assurance chômage.

Depuis juillet 2001, une convention entre l'ANPE, à laquelle a succédé Pôle emploi, et le réseau des missions locales, organise leur coopération, qui repose sur une « **co-traitance** » de certains demandeurs d'emploi. Les conseillers de Pôle emploi orientent vers la mission locale une partie des jeunes de 16 à 25 ans en recherche d'emploi : le plus souvent, il s'agit de jeunes peu qualifiés, pour lesquels l'accès à l'emploi se heurte à des difficultés sociales ou de santé nécessitant un **accompagnement global**. En 2007, plus de **120 000 jeunes** ont ainsi été orientés vers les missions locales, dont 33 000 sont indemnisés par l'assurance chômage.

Les missions locales ont accès aux offres d'emploi de Pôle emploi et l'interconnexion des systèmes d'information leur permet de renseigner le dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE).

### **3. Les autres réseaux spécialisés**

Les jeunes peuvent, le cas échéant, être accueillis par certains réseaux spécialisés. Le réseau Cap-emploi s'occupe par exemple des personnes handicapées, qu'elles soient jeunes ou plus âgées. Les diplômés de l'enseignement supérieur peuvent s'adresser à **l'Association pour l'emploi des cadres** (Apec), qui veille à faciliter leur insertion professionnelle en leur proposant des conseils et des méthodes adaptées à leur situation et à leur profil, ou à **l'Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés** (Afi).

#### 4. Les opérateurs privés

Depuis 2006, le service public de l'emploi sous-traite à des opérateurs privés le placement de certains demandeurs d'emploi. En ce qui concerne le public jeune, le lancement, l'an dernier du contrat d'autonomie, a marqué une rupture, puisque ce sont des opérateurs privés qui le gèrent de façon quasi-exclusive.

##### *B. LES MOYENS MIS EN ŒUVRE*

#### 1. Les mesures de droit commun

Les jeunes qui s'adressent au service public de l'emploi (SPE) bénéficient des services offerts à tout demandeur d'emploi : entretiens, bilan de compétence, ateliers de formation à la recherche d'emploi, propositions d'offres d'emploi ou de formation, contrats aidés...

Le bilan d'activité annuel des missions locales et des PAIO fournit des données précises concernant le nombre de jeunes qui ont bénéficié des services de ce réseau : en 2007, 1,13 million de jeunes de 16 à 25 ans ont été en contact avec le réseau, dont 452 000 pour un premier accueil, et 995 000 ont été reçus en entretien individuel.

La population des jeunes reçus pour un premier accueil est composée majoritairement de jeunes femmes (54 %) et de majeurs (83 %), plus de la moitié des jeunes concernés ayant entre 18 et 21 ans. **60 % des jeunes peu ou pas diplômés (niveaux VI, V bis ou V) ont recours aux services du réseau des missions locales et des PAIO dans l'année qui suit leur sortie du système scolaire.**

Dans l'année qui suit le premier accueil, près d'un tiers des jeunes a bénéficié d'au moins cinq entretiens individuels. Les jeunes sans qualification font l'objet d'un suivi plus intense que les diplômés (36 % ont rencontré au moins cinq fois leur conseiller, contre 27 % des jeunes titulaires du baccalauréat). Au total, un peu moins de 3,6 millions d'entretiens individuels ont été assurés en 2007.

L'offre de services des missions locales et des PAIO est plus large que celle des autres opérateurs du SPE. Environ **12 % de leur budget** est en effet consacré aux actions dites « spécifiques », qui correspondent aux actions de prévention et d'éducation pour la **santé**, d'accompagnement dans les démarches d'accès au **logement**, **d'accès aux droits** et de lutte contre les discriminations, de sensibilisation à la **citoyenneté**, à la **culture** et aux **loisirs**. Ces actions visent à assurer une prise en charge globale du jeune, afin de lever les éventuelles entraves à son insertion professionnelle.

## 2. Le contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis)

L'article 13 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, adoptée à l'initiative de MM. Jean-Louis Borloo et Gérard Larcher, alors respectivement ministre de l'emploi, du logement et de la cohésion sociale, et ministre délégué aux relations du travail, prévoit que « *toute personne de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confrontée à un risque d'exclusion professionnelle a droit à un accompagnement, organisé par l'État, ayant pour but l'accès à la vie professionnelle* ». Les missions locales et les PAIO, qui sont chargées de mettre en oeuvre cet accompagnement, bénéficient, à cette fin, d'un outil privilégié : le Civis. Créé en 2002, le Civis, qui n'a d'abord obtenu qu'un succès limité, a été rénové par la loi précitée, puis a vu le champ de ses bénéficiaires étendu en 2006.

Le Civis est, en principe, conclu pour une durée d'un an, renouvelable une fois, mais il peut être prolongé, s'il est signé par un jeune sans qualification, jusqu'à ce que son titulaire accède à l'emploi durable ou atteigne son vingt-sixième anniversaire. Depuis 2006, le Civis est ouvert aux jeunes diplômés de l'enseignement supérieur qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion dans l'emploi (inscription sur la liste des demandeurs d'emploi depuis au moins douze mois au cours des dix-huit derniers mois).

Dans un délai de trois mois à compter de la signature du Civis, le référent chargé de l'accompagnement du jeune doit établir avec lui un **parcours d'accès à la vie active** et lui proposer :

- soit un emploi, éventuellement en alternance ;
- soit une formation qualifiante dans un métier pour lequel des possibilités d'embauche sont identifiées;
- soit une action spécifique, si le jeune connaît des difficultés particulières d'insertion ;
- soit une assistance renforcée dans la recherche d'emploi ou la démarche de création d'entreprise, apportée par des organismes de placement contribuant au SPE.

Après la reprise d'emploi, le jeune peut encore bénéficier d'un accompagnement pendant une durée d'un an afin d'éviter une rupture anticipée de son contrat de travail.

Afin de sécuriser son parcours d'insertion, le jeune en Civis peut enfin bénéficier, si le référent l'estime nécessaire, d'une **allocation plafonnée à 300 euros mensuels et à 900 euros sur l'ensemble de l'année**. L'allocation ne peut être versée qu'à de jeunes majeurs. En 2008, son montant moyen s'est élevé à 308 euros dans l'année et 40 % des jeunes éligibles en ont bénéficié.

### 3. Les plates-formes de vocation

Créées par l'ANPE en **2005**, et gérées à présent par Pôle emploi, les plates-formes de vocation ont pour objectif de repérer, chez les jeunes évalués, **les habiletés ou aptitudes nécessaires à la tenue d'un poste de travail dans les métiers porteurs ou en tension**. Elles ont recours à la méthode de recrutement par simulation (MRS), qui consiste, en collaboration avec l'entreprise, à placer les jeunes dans des situations très proches de situations de travail réelles.

Les entreprises qui embauchent un jeune identifié grâce à cette méthode acceptent de s'éloigner des procédures habituelles de recrutement, fondées sur le diplôme et l'expérience professionnelle. Des offres d'emploi sont proposées à chaque candidat ayant réussi les tests. Plus de 120 000 embauches ont été effectuées, à ce jour, par l'intermédiaire des plates-formes de vocation. L'an passé, près de 60 000 simulations ont été réalisées, qui ont donné lieu à 21 000 placements dans l'emploi.

Les missions locales peuvent orienter les jeunes dont elles assurent le suivi vers ces plates-formes. En pratique, les plateformes sont utilisées, en priorité, par des jeunes titulaires du Civis. Les agences locales de Pôle emploi et les missions locales mènent des actions d'information et de prospection auprès des entreprises de leur bassin d'emploi afin d'être en mesure d'offrir des offres d'emploi aux jeunes passés par ce dispositif.

### 4. Le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)

Également créé en **2005**, ce fonds, alimenté par l'État, vise à financer des **actions complémentaires** à l'accompagnement personnalisé et renforcé dont bénéficient les jeunes confrontés à des difficultés importantes en matière d'insertion professionnelle. Il permet d'attribuer :

- des **aides directes**, destinées à sécuriser le parcours du jeune (logement, transports, achat de vêtements de travail, alimentation, garde d'enfant...);

- des **aides indirectes**, qui permettent d'améliorer la prise en charge du jeune (prêt de mobylette, aide au financement du permis de conduire, préparation de concours administratifs, aide à la prospection d'entreprises, participation à des forums pour l'emploi...) et qui visent aussi à soutenir les expérimentations et à évaluer les bonnes pratiques.

Le fonds a bénéficié, à ce jour, à 130 000 jeunes, en complément du Civis mis en œuvre par les missions locales.

## 5. Le contrat d'autonomie

Le contrat d'autonomie a été créé, en **2008**, à l'initiative de Mme Fadela Amara, secrétaire d'État à la politique de la ville, dans le cadre du plan « Espoir banlieue ».

Ce contrat est peu différent du Civis par son contenu : les prestations offertes dans les deux cas sont voisines. Il s'en distingue, en revanche, par les moyens mis en œuvre : si le Civis est un outil à la disposition des missions locales, le contrat d'autonomie est géré, pour l'essentiel, par des **opérateurs privés**, sélectionnés sur appel d'offres, qui s'engagent à faire bénéficier le jeune d'un « **coaching** » **intensif** pour faire accéder à l'emploi.

Le contrat d'autonomie existe, à **titre expérimental**, dans trente-cinq départements, où sont situés la majorité des quartiers relevant de la politique de la ville. L'objectif fixé par le Gouvernement est la conclusion, d'ici à trois ans, de 35 000 contrats. Une extension du dispositif à d'autres territoires est envisagée si les résultats de l'expérimentation sont probants.

Ce contrat s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans domiciliés dans les quartiers couverts par un contrat urbain de cohésion sociale (Cucs). Une partie des titulaires du contrat d'autonomie sont des jeunes suivis par le SPE et orientés vers ce dispositif. Mais les opérateurs sélectionnés doivent également s'engager à prospecter dans les quartiers afin d'y trouver des candidats.

Le jeune titulaire d'un contrat d'autonomie s'engage à suivre les actions de formation et d'insertion définies conjointement avec l'opérateur et à respecter certaines clauses (assiduité, recherche active d'un emploi, etc.). En contrepartie, l'opérateur met en place un **accompagnement renforcé** et désigne, à cette fin, un **référent** unique qui va suivre le jeune pendant toute la durée de son parcours.

Au moment de la signature du contrat, le jeune définit son projet professionnel (accès à l'emploi, à la formation ou création d'entreprise). Son parcours comporte une première phase « *d'accompagnement vers l'autonomie* », d'une durée de six mois maximum, renouvelable une fois, puis une phase de suivi du jeune dans son projet, dont la durée ne peut excéder six mois.

Le jeune et son référent se rencontrent au moins une fois par semaine pour un entretien. Le jeune peut bénéficier, en outre, d'entretiens de coaching individuel, d'ateliers d'acquisition des techniques de recherche d'emploi, de tests d'évaluation, de formations aux savoirs de base... Le référent peut également allouer au jeune des **aides matérielles** pour l'aider à résoudre des problèmes de mobilité (achat de billets de train, aide au financement du permis...) ou de garde d'enfant, acheter des vêtements ou du matériel de travail, etc. Enfin, l'opérateur peut verser au jeune une **bourse de 300 euros par mois, pendant six mois au plus**. L'opérateur doit être en mesure

d'accueillir les jeunes dans un local situé dans le quartier où se déroule la prestation.

Le contrat d'autonomie a pour objectif de faire accéder le jeune à un **emploi**, une **formation** qualifiante ou à la **création d'entreprise**. En plus des démarches effectuées par le jeune, l'opérateur doit rechercher des offres d'emploi ou de formation, ou des potentialités de création ou de reprise d'entreprise. Le placement en emploi implique la conclusion d'un CDI, d'un CDD ou d'un contrat d'intérim de plus de six mois, d'un contrat de professionnalisation ou d'apprentissage.

Un comité de pilotage, présidé par le préfet, est institué dans chaque département. Siègent dans ce comité des représentants de l'opérateur titulaire du marché, des missions locales, de Pôle emploi, des communes où se déroulent la prestation, des établissements publics concernés (centres communaux d'action sociale notamment), du conseil général et du conseil régional.

Afin d'inciter l'opérateur à tout mettre en œuvre pour faire accéder le jeune à l'autonomie, le **paiement** de sa prestation est **fractionné et soumis à une logique de résultats** : 25 % de la somme est dû au moment où le jeune entame son parcours, 40 % est versé si le jeune obtient un contrat de travail ou s'engage dans une formation ou une création d'entreprise à l'issue de la phase d'accompagnement, et les 35 % restants sont versés si le jeune est encore en emploi, en formation ou engagé dans son projet de création d'entreprise six mois plus tard. En d'autres termes, l'essentiel du financement n'est pas dû si aucune solution n'est trouvée pour le jeune au terme de la phase d'accompagnement, dont la durée n'excède pas un an.

### **C. QUELS RÉSULTATS ?**

#### **1. Un faible recours à l'intermédiation**

**En dépit de la variété des dispositifs mis en œuvre en leur faveur, la plupart des jeunes trouvent leur premier emploi sans passer par le SPE.** En effet, comme le rappelle notre collègue député Jacques Groperrin dans un rapport récent<sup>1</sup>, *« le marché du travail se caractérise en France par le poids des candidatures spontanées et des relations dans les processus de recrutement ».*

---

<sup>1</sup> Cf. rapport Assemblée nationale n° 1543 (XIII<sup>e</sup> législature), « Agir pour davantage d'égalité des chances et d'ouverture à la diversité dans l'accès à l'emploi des jeunes : une urgence », par M. Jacques Groperrin, député, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, mars 2009.

Les données publiées par le Centre d'étude de l'emploi (CEE)<sup>1</sup> montrent que 37 % des personnes embauchées depuis moins d'un an déclarent l'avoir été sur candidature spontanée, 22 % par relations, 16 % suite à un contrat antérieur (réembauche), **10,5 %** seulement grâce à l'intermédiation des agences publiques (ANPE) ou d'un recruteur et 7 % par voie d'annonces. Les candidatures spontanées occupent une place encore plus importante pour l'embauche des jeunes (39,4 %) et des salariés faiblement diplômés.

Ce poids des candidatures spontanées distingue la France de ses voisins européens : en Espagne, par exemple, le réseau relationnel est déterminant, tandis qu'au Royaume-Uni le rôle des dispositifs d'intermédiation formels (annonces d'offres d'emploi et intermédiaires de placement) est plus significatif.

## **2. Un manque d'évaluation de l'action des missions locales**

On ne dispose que de **peu de données sur les résultats obtenus par les missions locales et les PAIO concernant l'insertion professionnelle des jeunes** qui ont bénéficié de leurs services. Le bilan d'activité 2007 du Conseil national des missions locales (CNML) indique seulement que « *les 995 000 jeunes reçus en entretien individuel en 2007 ont signé 446 000 contrats de travail classiques (CDI, CDD ou contrat « nouvelles embauches* ») [...]. *Ils ont également signé 91 000 contrats aidés ou en alternance* [...]. *Dans le détail, les CDD représentent un tiers des contrats de travail signés par les jeunes suivis, l'intérim 23 %, les CDI 15 % et le travail saisonnier 10 %* ». 234 000 jeunes ont par ailleurs suivi une formation au cours de la même année.

Ces données ne permettent pas d'apprécier si l'action des missions locales et des PAIO a abouti à une insertion professionnelle durable de ces jeunes, puisque 85 % des contrats de travail signés sont précaires. Il est par ailleurs curieux que le bilan établi par le CNML n'opère pas la distinction, pourtant classique dans les statistiques de l'emploi, entre les CDD de plus ou de moins de six mois. Si un CDD de plus de six mois peut être considéré comme une étape sur la voie de l'insertion professionnelle durable du demandeur d'emploi, tel n'est pas nécessairement le cas d'un contrat de plus courte durée.

Votre rapporteur a pu constater, à l'occasion d'un déplacement de la mission, que les structures, au niveau local, ne disposaient pas toujours d'éléments chiffrés permettant d'évaluer leurs résultats. S'il est sensible au dévouement de leurs salariés, il a ainsi pu observer, avec surprise, que certaines structures ne disposaient pas d'informations sur le devenir

---

<sup>1</sup> Cf. « *L'importance des candidatures spontanées en France* », par M. Christian Bessy et Mmes Emmanuelle Marchal et Géraldine Rieucan, *Connaissance de l'emploi* n° 47, octobre 2007.

professionnel des jeunes dont elles assurent le suivi et qu'elles semblaient perdre leur trace une fois qu'ils avaient atteint l'âge de 26 ans.

Avec une grande prudence, le secrétaire d'Etat à l'emploi, M. Laurent Wauquiez, a fait observer, lors de son audition devant la mission, que certaines missions locales, certes très minoritaires, pouvaient avoir tendance à considérer les jeunes dont elles s'occupent comme un public captif, qui leur garantit la reconduction de leur budget, et à ne pas s'investir suffisamment dans leur retour rapide à l'emploi.

### **3. Le bilan du Civis : de meilleures chances d'accès à l'emploi, mais 54 % des bénéficiaires sans solution à l'issue de leur contrat**

Depuis 2006, première année pleine de mise en œuvre du dispositif, on dénombre chaque année, en moyenne, 180 000 entrées dans le dispositif. A la fin de l'année 2008, le Civis avait concerné au total 668 000 jeunes, la plupart d'un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat (91 %). A la même date, 413 500 jeunes avaient quitté le dispositif, dans 39 % des cas pour occuper un emploi en CDI ou en CDD de plus de 6 mois. Si l'on prend en compte les contrats d'une durée inférieure et les contrats aidés du secteur non marchand, **46 % des titulaires de Civis avaient signé un contrat de travail à l'issue de leur parcours, dont la durée moyenne était proche de dix-huit mois.**

Une étude de la Dares<sup>1</sup> révèle, en outre, que 68 % des jeunes ont accédé au moins une fois à un emploi au cours des dix-huit premiers mois d'accompagnement en Civis et 47 % à au moins une formation. Même lorsqu'il ne se conclut pas par la signature d'un contrat de travail de plus de six mois le Civis permet donc à des jeunes au départ très éloignés de l'emploi d'accéder à une formation et au marché du travail.

**Il n'en reste pas moins que plus de la moitié des jeunes passés par le Civis sont toujours au chômage, ou inactifs, à la fin de leur parcours ou sont titulaires d'un emploi précaire offrant de faibles perspectives d'insertion professionnelle durable.**

### **4. La baisse continue des dotations aux Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) rend aléatoire tout exercice d'évaluation**

Les crédits affectés au FIPJ se sont effondrés depuis sa création : alors qu'il disposait de **75 millions en 2005**, sa dotation n'est plus que de

---

<sup>1</sup> Cf. « Le contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis) : la moitié des jeunes sur la voie de l'insertion professionnelle après dix-huit mois », *Premières informations-Premières synthèses*, n° 29-3, juillet 2008, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité.

**20 millions** dans le budget **pour 2009**. Le ministère de l'emploi justifie cette baisse continue par la difficulté d'évaluer l'impact des aides accordées par le FIPJ, qui viennent en complément d'autres mesures d'accompagnement du jeune. En réalité, le fonds a surtout été victime de mesures de régulations budgétaires destinées à contenir les déficits publics et n'a pas été considéré comme une priorité politique.

### **5. Le démarrage laborieux du contrat d'autonomie**

La montée en puissance du dispositif tarde à se concrétiser. L'objectif fixé pour 2008, soit la conclusion de 4 500 contrats (10 % du total), n'a pas été atteint : on n'en dénombrait **que 3 500 à la mi-janvier 2009**. Lors de son audition, la secrétaire d'État à la politique de la ville a expliqué ce retard par le délai nécessaire à la définition du cahier des charges et au lancement des appels d'offres, qui avait sans doute été sous-estimé. Elle a toutefois confirmé que le Gouvernement avait pour objectif la conclusion de 45 000 contrats en trois ans.

Il est **trop tôt pour évaluer l'efficacité** du contrat d'autonomie. En tout état de cause, la comparaison qui ne manquera pas d'être faite avec le Civis devra tenir compte des différences de moyens affectés à chaque dispositif : si un conseiller Civis suit 80 à 100 jeunes par an, un référent contrat d'autonomie en suit trois fois moins.

### **6. L'irruption des opérateurs privés sur le marché de l'accompagnement des jeunes**

L'évaluation du contrat d'autonomie fournira aussi des éléments de comparaison entre opérateurs publics et privés.

Les missions locales ont, semble-t-il, mal vécu le lancement du contrat d'autonomie. Très peu ont répondu à l'appel d'offres lancé par les pouvoirs publics ; selon le président de l'Union nationale des missions locales (UNML), M. Jean-Raymond Lépinay, *« cette procédure a été largement perçue par le réseau des missions locales comme une remise en cause et les structures qui auraient souhaité répondre ont souvent manqué de surface financière pour faire face aux avances de fonds rendues nécessaires »*<sup>1</sup>.

Le président de l'UNML estime également que *« la question de la privatisation, totale ou partielle, de l'accompagnement des jeunes se pose »*, avec le risque que les missions locales s'occupent des jeunes les plus en difficulté, tandis que les opérateurs privés prendraient en charge les jeunes moins éloignés de l'emploi.

---

<sup>1</sup> Cf. l'interview de M. Jean-Raymond Lépinay dans TSA hebdo n° 1168, 27 juin 2008, pp-14-15.

## ***D. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION POUR FAVORISER L'ACCÈS DES JEUNES À UN EMPLOI DURABLE***

### **1. Pour améliorer l'organisation du SPE**

#### **• Renforcer la coordination entre l'éducation nationale et le SPE et développer le travail en réseau**

Le Gouvernement a adressé, le 22 avril 2009, une instruction aux recteurs et aux préfets pour que se mette en place, d'ici la fin de l'année scolaire, une coordination systématique entre l'éducation nationale et les acteurs locaux de l'emploi et de la formation (Pôle emploi, missions locales, conseil régional...) pour accompagner les jeunes sortant du système éducatif sans qualification.

**La mission soutient sans réserve cette initiative, qui doit permettre d'éviter que des jeunes en situation de « décrochage » scolaire restent trop longtemps sans solution.**

De manière plus générale, il est important que les différents acteurs du SPE travaillent efficacement en réseau, afin que des **synergies** puissent se dégager entre leurs différentes interventions et éviter les « doublons ».

#### **• Rapprocher le réseau des points d'information jeunesse et celui des missions locales et PAIO**

On recense environ 1 600 Points d'information jeunesse sur le territoire, financés par l'État et les collectivités territoriales, et dont l'activité recouvre en partie celle des missions locales. Afin d'améliorer le fonctionnement de nos structures administratives et de les rendre plus lisible pour les jeunes, la mission propose de rapprocher ce réseau de celui des missions locales, la mission locale pouvant éventuellement assumer un rôle de chef de file qui faciliterait la coordination de leurs interventions.

#### **• Rénover la composition du conseil d'administration des missions locales**

Afin de mieux associer l'ensemble des acteurs concernés, des représentants de l'éducation nationale et des chambres de commerce et d'industrie devraient obligatoirement figurer dans le conseil d'administration des missions locales.

### **2. Pour améliorer l'efficacité du SPE**

#### **• Diversifier le recrutement des conseillers de Pôle emploi et des missions locales**

Les candidats ayant une bonne connaissance de l'entreprise et du marché de l'emploi devraient être privilégiés (y compris des diplômés d'école

de commerce, des salariés du privé employés auparavant dans un service de ressources humaines...).

● **Personnaliser davantage le suivi des jeunes demandeurs d'emploi, afin de mieux valoriser leur potentiel auprès des employeurs**

Le plan de cohésion sociale avait préconisé que chaque conseiller de mission locale suive 50 jeunes titulaires du Civis et, dans le cadre de la préparation de la fusion ANPE-Assedic, un objectif, à terme, de 30 demandeurs d'emploi pour un conseiller avait été envisagé.

Ces ratios ne seront pas atteints, à brève échéance, dans le contexte actuel de hausse rapide du chômage. **A moyen terme**, cependant, lorsque la situation économique se sera stabilisée, le SPE devrait veiller à **diminuer le nombre de jeunes suivis par chaque conseiller**, afin notamment de pouvoir leur offrir un suivi individualisé dès le premier mois de chômage.

● **Prévoir une évaluation obligatoire des opérateurs publics et privés du SPE en examinant leur volume d'activité mais surtout leurs résultats en termes d'insertion professionnelle durable des jeunes**

Votre mission propose d'augmenter les moyens alloués aux missions locales et agences locales de Pôle emploi qui obtiennent les meilleurs résultats (sortie des jeunes vers l'emploi durable, entrée en formation, création d'entreprise). Ces résultats doivent bien sûr être appréciés en tenant compte des caractéristiques socio-économiques du territoire de la mission locale.

● **Poursuivre, voire amplifier après évaluation, le recours aux opérateurs privés de placement**

Même si le coût de leurs prestations est initialement supérieur à celui des opérateurs publics, cet investissement peut être justifié si les résultats en termes d'insertion professionnelle sont meilleurs.

● **Multiplier les rencontres directes entre les employeurs et les jeunes demandeurs d'emploi**

Une délégation de votre mission d'information a visité, à la gare Saint-Lazare, **le Train pour l'emploi et l'égalité des chances** qui s'est arrêté dans onze villes de France. Les entreprises et administrations partenaires de l'opération ont proposé 15 000 offres d'emplois. Elles se sont engagées à mettre en œuvre un protocole de recrutement transparent, fondé sur l'information et l'orientation, afin de lutter contre les discriminations à l'embauche.

Des émissions consacrées à la mise en relation directe d'employeurs et de jeunes demandeurs d'emploi ont également été organisées, avec succès, par des stations de radio. Des forums pour l'emploi ont aussi été créés en région par des acteurs de terrain.

Dans le même esprit, le concours « Talents des cités », auquel est associé le Sénat, met en valeur des projets de création d'entreprise lancés par des jeunes vivant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les

candidats sont conseillés par des professionnels expérimentés ou des chefs d'entreprise pour réaliser leur projet et les lauréats reçoivent une dotation.

**La mission propose que ces occasions de rencontres directes entre les jeunes et les chefs d'entreprise se multiplient de façon à surmonter les préjugés et les stéréotypes qui agissent parfois comme de puissants freins à l'embauche.**

● **Développer les actions en faveur de la mobilité**

La mission a constaté que **le défaut de permis de conduire peut être**, dans certains cas, **un sérieux obstacle pour l'accès à l'emploi**, y compris pour des jeunes qui possèdent une qualification recherchée sur le marché du travail. Elle rappelle qu'une formation gratuite au permis de conduire était autrefois délivrée à de nombreux jeunes dans le cadre du service national.

Le ministère des transports a mis en place, **en 2005**, un **dispositif de « permis à un euro par jour »**, qui repose sur un emprunt bancaire : un établissement financier avance la somme nécessaire à l'obtention du permis, l'Etat prenant en charge les intérêts de l'emprunt, et le bénéficiaire rembourse ensuite un euro par jour pendant une trentaine de mois. Les apprentis et les titulaires du Civis reçoivent, de surcroît, une aide directe de 200 euros.

La mission souhaite aller plus loin en ce domaine :

- **un mécanisme de cautionnement public pourrait être organisé, afin que les jeunes faiblement solvables puissent néanmoins emprunter** ; le remboursement pourrait être subordonné à l'obtention d'un CDI ou d'un CDD d'une certaine durée ;

- **une aide directe plus élevée pourrait être versée aux jeunes qui s'orientent vers un métier en tension.**

## **II. LES STAGES EN ENTREPRISE**

Les stages en entreprise jouent un rôle irremplaçable : ils permettent aux jeunes de découvrir le monde professionnel, avec ses codes et ses règles de comportement, de se confronter à la réalité des métiers, ce qui leur permet de disposer d'éléments d'appréciation concrets pour réfléchir ensuite à leur orientation, et d'acquérir une expérience pratique qui favorise leur insertion professionnelle future.

Le nombre de stages effectués, chaque année, par des jeunes n'est pas connu avec précision, faute de collecte des données statistiques. Le Medef a estimé à environ 800 000 le nombre de stages effectués par des étudiants et à 1,3 million le nombre de stages accomplis par des jeunes non titulaires du baccalauréat, essentiellement des collégiens en classe de troisième. Mais le collectif « Génération précaire » a avancé, concernant les seuls étudiants, le chiffre de 1,2 millions de stages. La marge d'incertitude est donc

considérable ; le ministère de l'enseignement travaille à améliorer sa connaissance des stages accomplis par les étudiants.

S'ils complètent utilement la formation théorique dispensée aux élèves et doivent donc être encouragés, les stages étudiants ont, cependant, parfois donné lieu à des abus : il est arrivé que des stagiaires soient affectés à de véritables postes de travail et ne perçoivent, en contrepartie, que des indemnités dérisoires. Le stage est alors détourné de sa vocation première, qui est d'être un élément de la formation des étudiants, et se substitue à des emplois qui devraient être occupés par des jeunes diplômés. Le lancement, en septembre 2005, de la pétition du collectif « Génération précaire », demandant une réforme du statut des stages, a joué un rôle déterminant dans la prise de conscience par les pouvoirs publics, et par l'opinion, de ces dérives.

La réglementation des stages a depuis été précisée et une charte des stages a été élaborée, en concertation avec les employeurs et les établissements d'enseignement supérieur.

#### ***A. L'ENCADREMENT DES STAGES EN ENTREPRISE***

##### **1. Les dispositions législatives et réglementaires**

**La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a fixé des règles pour moraliser la pratique des stages.**

Sont considérés comme stage en entreprise les périodes de formation en milieu professionnel prévues par le règlement intérieur de l'établissement d'enseignement et inscrites dans la scolarité. Ces stages peuvent être accomplis par des étudiants, notamment ceux inscrits en IUT, école d'ingénieur, école de commerce, master..., qui sont tenus de compléter leur enseignement par une expérience sur le terrain. Des élèves du secondaire peuvent également être concernés, lorsqu'ils effectuent par exemple une séquence éducative en entreprise ou une session d'information et d'orientation (SIO). La loi ne s'applique, pas en revanche, aux simples stages d'observation accomplis par les collégiens ni aux stages relevant de la formation professionnelle continue.

##### **● Exigence d'une convention tripartite :**

La loi prévoit, en premier lieu, que tout stage donne lieu à la signature d'une convention tripartite, signée entre l'établissement d'enseignement, le stagiaire et l'entreprise d'accueil.

Le décret n° 2006-1093 du 29 août 2006 précise que doivent obligatoirement figurer dans la convention :

- la définition des activités confiées au stagiaire en fonction des objectifs de formation ;

- les dates de début et de fin de stage ;

- la durée hebdomadaire maximale de présence du stagiaire dans l'entreprise. La présence, le cas échéant, du stagiaire dans l'entreprise la nuit, le dimanche ou un jour férié doit être indiquée ;

- le montant de la gratification versée au stagiaire et les modalités de son versement ;

- la liste des avantages offerts, le cas échéant, par l'entreprise au stagiaire, notamment en ce qui concerne sa restauration, son hébergement ou le remboursement des frais qu'il a engagés pour effectuer son stage ;

- le régime de protection sociale dont bénéficie le stagiaire, y compris la protection en cas d'accident du travail ;

- les conditions dans lesquelles les responsables du stage, l'un représentant l'établissement, l'autre l'entreprise, assurent l'encadrement du stagiaire ;

- les conditions de délivrance d'une « attestation de stage » et, le cas échéant, les modalités de validation du stage pour l'obtention du diplôme préparé ;

- les modalités de suspension et de résiliation du stage ;

- les conditions dans lesquelles le stagiaire est autorisé à s'absenter, notamment dans le cadre d'obligations attestées par l'établissement d'enseignement ;

- les clauses du règlement intérieur de l'entreprise applicables au stagiaire, lorsqu'il existe.

Ce même décret interdit également de conclure une convention de stage pour remplacer un salarié en cas d'absence, de suspension de son contrat de travail ou de licenciement, pour exécuter une tâche régulière correspondant à un poste de travail permanent, pour faire face à un accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise ou pour occuper un emploi saisonnier.

- **Gratification :**

Tout stage dont la durée est supérieure à **trois mois** donne droit à une **gratification**, dont le montant, à défaut de convention collective plus favorable, est fixé à 398,13 euros par mois. La gratification ne présente pas le caractère d'une rémunération ; elle n'est donc pas assujettie à cotisations sociales pour sa fraction inférieure à ce montant.

- **Protection contre les accidents du travail :**

La loi a également unifié la situation de l'ensemble des stagiaires au regard de la protection contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. Auparavant, seules les personnes qui effectuaient un stage obligatoire dans leur cursus de formation bénéficiaient de cette couverture sociale. Désormais, tous les stagiaires, quel que soit le montant de leur rétribution, bénéficient des prestations accidents du travail et maladies

professionnelles du régime général, à l'exception toutefois des indemnités journalières et de l'indemnité en capital.

● **Requalification en contrat de travail :**

La jurisprudence fournit des exemples de requalification d'une convention de stage en contrat de travail. La Cour de cassation a jugé que l'absence de formation par l'entreprise et l'affectation exclusive aux tâches normales d'un emploi dans l'entreprise sont des motifs de requalification (Cass. soc., 27 octobre 1993). La requalification en contrat de travail ouvre droit, pour le salarié, à un rappel de salaires depuis le début du stage, le salaire ne pouvant être inférieur au minimum légal, ainsi qu'au bénéfice de l'ensemble des droits attachés à la qualité de salarié, tel que le droit aux congés payés (Cass. crim., 3 décembre 2002).

**2. La charte des stages étudiants en entreprise**

Le 26 avril 2006, une charte des stages étudiants en entreprise a été signée par MM. Gérard Larcher, alors ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, François Goulard, alors ministre délégué à l'enseignement supérieur, les représentants patronaux (Medef, CGPME, UPA et UNAPL), les représentants des établissements d'enseignement supérieur (CPU, CGE et CDEFI) et trois organisations syndicales étudiantes (Fage, PDE et UNI). Elle vise à « sécuriser » la pratique des stages en entreprise tout en favorisant leur développement.

La charte reprend des éléments figurant déjà dans la loi ou les décrets précités, par exemple l'obligation de prévoir une convention de stage. Elle indique que le stage devra faire l'objet d'un encadrement, assuré par un enseignant et par un membre de l'entreprise, puis d'une évaluation.

La charte insiste sur les obligations mutuelles de l'étudiant, de l'entreprise et de l'établissement d'enseignement supérieur.

● **Ainsi, l'étudiant s'engage vis-à-vis de l'entreprise d'accueil à :**

- réaliser sa mission et être disponible pour les tâches qui lui sont confiées ; respecter les règles de l'entreprise ainsi que ses codes et sa culture ; respecter les exigences de confidentialité fixées par l'entreprise ;

- rédiger, lorsqu'il est exigé, le rapport ou le mémoire de stage dans les délais prévus ; ce document devra être présenté aux responsables de l'entreprise avant d'être soutenu (si le contenu le nécessite, le mémoire pourra, à la demande de l'entreprise, rester confidentiel).

● **L'entreprise, pour sa part, s'engage vis-à-vis de l'étudiant à :**

- proposer un stage s'inscrivant dans le projet pédagogique défini par l'établissement d'enseignement ;

- accueillir l'étudiant et lui donner les moyens de réussir sa mission ;

- désigner un responsable de stage ou une équipe tutorale chargé d'accompagner l'étudiant ;

- rédiger une attestation de stage décrivant les missions effectuées qui pourra accompagner les futurs *curriculum vitae* de l'étudiant.

● **L'établissement d'enseignement supérieur s'engage vis-à-vis de l'étudiant à :**

- définir les objectifs du stage et s'assurer que le stage proposé y répond ; accompagner l'étudiant dans la recherche de stage ; préparer l'étudiant au stage ;

- assurer le suivi de l'étudiant pendant la durée de son stage, en lui affectant un enseignant qui veillera au bon déroulement du stage ; mettre à la disposition de ce dernier les outils nécessaires à l'appréciation de la qualité du stage par l'étudiant ; pour les formations supérieures qui l'exigent, le guider et le conseiller dans la réalisation de son rapport de stage ou de son mémoire et organiser la soutenance en permettant à un représentant de l'entreprise d'y participer.

L'entreprise et l'établissement d'enseignement supérieur veillent à échanger les informations nécessaires au bon déroulement du stage et respectent leurs règles respectives de confidentialité et de déontologie.

L'étudiant, enfin, s'engage à fournir une appréciation de la qualité de son stage à son établissement d'enseignement.

### **3. Les mesures annoncées dans le cadre du « plan d'urgence » pour l'emploi des jeunes**

Le Président de la République a proposé, le 24 avril dernier, trois mesures relatives aux stages :

- la gratification serait due dès le deuxième mois de stage (ce qui implique une modification législative) ;

- les administrations devraient également verser cette gratification à leurs stagiaires ;

- une aide exceptionnelle de 3 000 euros serait versée aux entreprises qui embauchent en CDI un jeune stagiaire : cette aide serait due si le jeune était en stage avant le 1er mai 2009 et recruté avant la fin du mois de septembre de la même année ; l'aide serait versée en deux fois : 1500 euros au moment de l'embauche et 1500 euros si le jeune est toujours employé six mois plus tard.

## ***B. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN MATIÈRE DE STAGES***

### **• Systématiser la pratique des stages**

- Compte tenu de l'apport des stages à la formation des jeunes, **la mission propose de les rendre obligatoires pour toutes les formations de l'enseignement supérieur.** Aujourd'hui, un étudiant peut obtenir une licence sans avoir vécu aucune expérience dans le monde professionnel. Lors de leur audition, les représentants du Medef ont évalué à 200 000 le nombre de stages supplémentaires qui devraient être organisés par les entreprises dans l'hypothèse où la pratique des stages serait généralisée en licence. Ils ont estimé que les entreprises pourraient faire face sans difficultés à cet afflux supplémentaire de stagiaires.

**La mission suggère que l'obtention de la licence soit subordonnée à l'accomplissement de deux stages d'une durée d'au moins un mois.**

- **Pour les élèves du secondaire, la pratique des stages devrait également être étendue, cette fois dans une optique d'aide à l'orientation.** Les élèves pourraient accomplir obligatoirement **deux** stages, entre la troisième et la terminale, dans des secteurs différents.

### **• Interdire les stages hors cursus**

La mission estime qu'un jeune diplômé doit se mettre à la recherche d'un emploi et ne pas se voir proposer des stages.

En principe, le stage s'inscrit dans un cursus de formation, puisqu'un établissement d'enseignement est partie à la convention. Il arrive cependant que des diplômés s'inscrivent à l'université simplement pour pouvoir être recrutés ensuite comme stagiaires. **La mission propose d'inscrire clairement dans la loi l'interdiction pour une entreprise d'accueillir en stage un jeune diplômé dès lors qu'il possède la qualification correspondant aux tâches qui lui sont confiées.** Cette interdiction n'empêcherait pas un jeune titulaire d'un diplôme offrant peu de débouchés professionnels d'accomplir un stage pour se réorienter.

Au-delà de cette position de principe, il importe que les établissements d'enseignement supérieur se montrent plus vigilants au moment de la signature des conventions de stage. La proposition de « Génération précaire » consistant à subordonner la signature d'une convention de stage à la réussite à au moins une épreuve lors des examens est une piste intéressante qui mériterait d'être expertisée.

### **• Favoriser un accès plus égalitaire aux stages**

Le réseau relationnel des parents est souvent d'un grand secours au moment où un jeune se met à la recherche d'un stage. Pour limiter les inégalités liées à cette situation, trois orientations pourraient être poursuivies :

- **impliquer davantage les établissements d'enseignement** dans la recherche de stages ;

- **confier aux établissements scolaires et universitaires ou au SPE la tâche d'organiser des « bourses aux stages »** afin que les jeunes accèdent plus facilement aux offres de stages proposées localement ;

- **interdire aux entreprises et aux administrations de réserver les stages aux enfants de leur personnel.**

La mission se réjouit que la Halde ait décidé de constituer un groupe de travail sur les discriminations dans l'accès aux stages, qui devrait compléter les propositions de la mission.

### **III. LES DISPOSITIFS DESTINÉS AUX JEUNES LES PLUS ÉLOIGNÉS DE L'EMPLOI**

Depuis 1975 et le lancement du « pacte pour l'emploi » par le gouvernement de M. Raymond Barre, de nombreux contrats destinés à aider les jeunes les plus éloignés de l'emploi à revenir vers le marché du travail ont été créés : contrats emploi-adaptation, emploi-orientation, travaux d'utilité collective (Tuc), contrats emploi-solidarité (CES) et emploi-consolidé (CEC)... Dans la période récente, le programme le plus ambitieux a été celui mis en œuvre, entre 1997 et 2002, par le gouvernement de M. Lionel Jospin : le programme « nouveaux services-emplois-jeunes » a en effet bénéficié à plus de 400 000 personnes.

Actuellement, il n'existe plus de contrat spécifique au public « jeunes ». Ceux-ci ont cependant accès aux contrats aidés issus du plan de cohésion sociale de 2004, initié par MM. Jean-Louis Borloo et Gérard Larcher, alors respectivement ministre de l'emploi, du logement et de la cohésion sociale, et ministre délégué aux relations du travail : contrat initiative-emploi (CIE) et contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) dans le secteur marchand ; contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et contrat d'avenir dans le secteur non marchand.

Les jeunes peuvent également trouver un soutien précieux dans les structures d'insertion par l'activité économique (IAE) : chantiers et ateliers d'insertion, associations intermédiaires, entreprises d'insertion.

#### ***A. PRÉSENTATION DES DISPOSITIFS EXISTANTS***

##### **1. Les contrats aidés**

###### *a) Le contrat initiative - emploi*

Le CIE est conçu pour **favoriser le retour à l'emploi durable des personnes rencontrant des difficultés importantes d'insertion professionnelle**. Il est obligatoirement conclu avec un **employeur du secteur privé**. Son titulaire est rémunéré conformément aux dispositions

conventionnelles applicables dans l'entreprise ou l'établissement et au moins au niveau du Smic.

Avant de pouvoir conclure un CIE, l'employeur doit passer une convention avec Pôle emploi, ou un autre opérateur du SPE agissant pour le compte de l'État, dans laquelle sont précisés les engagements respectifs des parties. Cette convention peut prévoir que le titulaire du CIE bénéficiera d'actions d'orientation, de formation professionnelle, de validation des acquis de l'expérience (VAE) ou d'un accompagnement professionnel de nature à faciliter la réalisation de son projet professionnel. En complément, le titulaire du CIE peut avoir accès à l'ensemble des services offerts par le SPE : entretiens individuels avec un conseiller, bilan de compétences, aide à la définition du projet professionnel...

L'employeur a droit à une **aide** financière destinée à prendre en charge une partie du coût du CIE et des actions de formation et d'accompagnement professionnels éventuellement prévues par la convention. Le montant de l'aide, déterminé par arrêté du préfet de région, figure dans la convention liant l'employeur et l'État. Il est fixé en tenant compte, notamment, de la qualité des actions d'accompagnement et de formation professionnelle conduites au profit du salarié, du statut de l'employeur, de son secteur d'activité, de la situation du bassin d'emploi et des difficultés d'accès à l'emploi du bénéficiaire. La part prise en charge par l'État ne peut, en tout état de cause, excéder 47 % du Smic horaire brut, dans la limite d'une durée du travail hebdomadaire de 35 heures. L'embauche en CIE est cumulable avec l'allègement général de cotisations sociales, dit allègement « Fillon ».

*b) Le contrat insertion - revenu minimum d'activité*

Le CI-RMA vise à **faciliter l'insertion professionnelle des allocataires de minima sociaux qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi.**

Il peut bénéficier aux titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation parent isolé (API) ou de l'allocation adulte handicapée (AAH).

Le CI-RMA est conclu avec un **employeur du secteur privé** pour une durée déterminée ou indéterminée, à temps partiel (vingt heures minimum par semaine) ou à temps plein. Avant de signer un CI-RMA, l'employeur doit conclure, selon les cas, une convention avec Pôle emploi, ou avec un autre opérateur du SPE, ou encore avec le conseil général.

Cette convention détermine les conditions de mise en œuvre du projet d'insertion professionnelle du salarié et prévoit des actions en matière d'orientation professionnelle, de tutorat, de suivi individualisé, d'accompagnement dans l'emploi, de formation professionnelle et de VAE. La convention peut être renouvelée si l'employeur a respecté ses obligations contractuelles et si ce renouvellement est nécessaire au parcours d'insertion du salarié.

L'employeur qui procède à une embauche en CI-RMA bénéficie d'une **aide** dont le montant est égal à celui du RMI versé à une personne isolée, soit 454,63 euros en 2009. L'aide n'est cumulable avec aucune autre aide à l'emploi, à l'exception de l'allègement général de cotisations sociales.

Le titulaire du CI-RMA perçoit un salaire et continue de percevoir son allocation, diminuée du montant de l'aide versée à l'employeur.

*c) Le contrat d'accompagnement dans l'emploi*

Le CAE est un **contrat à durée déterminée, destiné à faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières**. Les agences locales de Pôle emploi prescrivent ce contrat en tenant compte de la situation du marché du travail local.

Le CAE s'adresse aux **employeurs du secteur non marchand** (collectivités territoriales, associations, structures d'insertion par l'activité économique...). Avant de conclure un CAE, l'employeur doit signer une convention avec Pôle emploi ou avec un autre opérateur du SPE agissant pour le compte de l'État. La convention prévoit les actions de formation professionnelle et de VAE nécessaires à la réalisation du projet professionnel du bénéficiaire.

Le CAE est, en principe, conclu pour une durée comprise entre six et vingt-quatre mois et peut être à temps partiel ou à temps plein. Le salarié est rémunéré au niveau du Smic, sous réserve de clauses contractuelles ou conventionnelles plus favorables, et peut bénéficier des actions prévues par la convention passée entre l'employeur et l'État. En complément des actions mises en œuvre par l'employeur, le titulaire du CAE peut avoir accès à l'ensemble des services proposés par le SPE lorsque cela est nécessaire pour permettre une insertion durable.

L'employeur est exonéré des cotisations patronales, de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage et des participations dues au titre de l'effort de construction. Il perçoit, en outre, une **aide** de l'État dont le montant, fixé chaque année par le préfet de région, varie en fonction de la qualité des actions d'accompagnement et de formation professionnelle menées, du statut de l'employeur, de la situation du bassin d'emploi, des difficultés d'accès à l'emploi du bénéficiaire. Cette aide ne peut excéder 95 % du taux horaire brut du Smic par heure travaillée, dans la limite de 35 heures par semaine.

*d) Le contrat d'avenir*

Le contrat d'avenir, destiné à **favoriser le retour à l'emploi des titulaires de minima sociaux**, contribue à répondre à des besoins collectifs non satisfaits.

Le contrat d'avenir s'adresse aux bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API ou de l'AAH. La possibilité de conclure un contrat d'avenir est ouverte aux **employeurs du secteur non marchand** (collectivités territoriales,

associations, structures d'insertion par l'activité économique...). Le département ou la commune de résidence du bénéficiaire est chargé d'assurer la mise en œuvre du contrat d'avenir, soit directement, soit par délégation. Le président du conseil général ou le maire désigne un référent chargé du suivi du parcours d'insertion professionnelle du bénéficiaire du contrat.

La mise en œuvre du contrat d'avenir est subordonnée à la conclusion d'une convention d'objectifs entre le département ou la commune et l'État, pour déterminer le nombre de contrats d'avenir pouvant être conclus et les éventuels organismes délégataires habilités à signer des contrats d'avenir.

Une convention individuelle est ensuite passée entre le prescripteur (président du conseil général, maire ou président de l'organisme ayant reçu délégation), le bénéficiaire et l'employeur. Cette convention définit le projet professionnel proposé au bénéficiaire du contrat d'avenir, définit les modalités de l'accompagnement et des actions de formation ou de VAE mises en œuvre à son profit et désigne le référent chargé de suivre son parcours d'insertion. Cette convention individuelle est signée préalablement à la conclusion du contrat de travail.

Le contrat d'avenir est un **contrat de travail à durée déterminée et à temps partiel**. La durée hebdomadaire du travail des personnes embauchées dans ce cadre est fixée à 26 heures, mais peut varier, dans certaines limites, au cours de la semaine ou au cours du mois. Le contrat est conclu pour une durée de **deux ans** et peut être prolongé dans la limite de douze mois.

Pendant la durée du contrat, le salarié perçoit un salaire, calculé au minimum sur la base du Smic et continue de percevoir son allocation d'origine, diminuée du montant de l'aide forfaitaire versée à l'employeur, soit le montant du RMI pour une personne isolée. Il bénéficie obligatoirement d'actions de formation et d'accompagnement, qui peuvent être menées pendant le temps de travail ou en dehors de celui-ci, dans la limite de la durée légale du travail.

L'employeur a droit à une **aide** forfaitaire mensuelle, versée par l'État ou le conseil général, qui correspond au montant du RMI versé à une personne isolée, à une prime de cohésion sociale, dégressive et versée mensuellement, visant à prendre en charge une partie du coût du salaire et de la réalisation des actions d'accompagnement, et des exonérations de cotisations sociales patronales. Une aide spécifique est prévue en cas de transformation du contrat en CDI.

#### *e) Le contrat unique d'insertion*

**La loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008** généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion **prévoit que les quatre contrats précités seront remplacés, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, par un nouveau « contrat unique d'insertion » (CUI).**

Le CUI prendra la forme du CAE dans le secteur non marchand et du CIE dans le secteur marchand, sous réserve de divers aménagements destinés à prendre en compte, notamment, le cas des bénéficiaires de minima sociaux. Le CI-RMA et le contrat d'avenir seront abrogés ; entre le 1er juin 2009 et la fin de l'année, ils pourront encore être conclus avec les titulaires du RSA.

## 2. Les structures d'insertion par l'activité économique

Les structures d'insertion par l'activité économique (IAE) ont pour vocation de **permettre à des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'occuper un emploi tout en bénéficiant de mesures d'accompagnement destinées à faciliter leur retour à un emploi « classique »**. Les salariés en insertion sont encadrés par les salariés permanents de la structure, chargés de les suivre dans leur parcours.

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a fixé quelques règles générales applicables à l'ensemble des structures d'insertion :

- elles passent obligatoirement une convention avec l'État ;
- un agrément préalable des publics est délivré par Pôle emploi, afin de s'assurer qu'elles recrutent bien les personnes les plus éloignées de l'emploi ;
- le dispositif est piloté localement par un conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE), placé sous la responsabilité du représentant de l'État.

On distingue traditionnellement **trois types de structures** d'IAE :

- les **associations intermédiaires** (AI), qui mettent les salariés au service de particuliers, de collectivités locales, d'entreprises..., pour la réalisation de travaux occasionnels ;
- les **entreprises et entreprises de travail temporaire d'insertion** (EI et ETTI), qui produisent des biens ou services commercialisables (ou mettent le salarié au service d'entreprises clientes), tout en apportant au salarié en insertion un accompagnement social et une formation ;
- les **ateliers et chantiers d'insertion** (ACI), qui développent essentiellement des activités d'utilité sociale répondant à des besoins collectifs non satisfaits.

Les jeunes de moins de 26 ans en grande difficulté font partie du public cible des structures d'IAE, aux côtés des titulaires de minima sociaux et des chômeurs de longue durée. Les structures d'IAE bénéficient d'un soutien de l'État pour assumer leur mission, sous forme d'exonérations de cotisations sociales et d'aides directes.

Une catégorie particulière de groupements d'employeurs, les **groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification** (Geiq), s'adressent à un public proche de celui des structures d'IAE : ils embauchent

des jeunes sans qualification, des demandeurs d'emploi de longue durée ou encore des titulaires du RMI, pour les mettre à disposition de leurs entreprises adhérentes, en organisant une alternance entre apprentissages théoriques et périodes de travail. Ils utilisent très majoritairement le contrat de professionnalisation pour recruter leurs salariés.

## ***B. LA PLACE DES JEUNES PARMIS LES PUBLICS AIDÉS***

### **1. Les jeunes signent surtout des contrats initiative emploi (CIE) et des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)**

Les jeunes de moins de 26 ans représentent une part significative des titulaires de CIE et de CAE, mais seulement une part marginale des titulaires de contrat d'avenir ou du CI- RMA. Ces deux derniers contrats sont en effet destinés, comme cela a été rappelé, aux bénéficiaires de minima sociaux ; or, le minimum social le plus répandu – le RMI – n'est pas accessible aux jeunes de moins de 25 ans.

#### **JEUNES DE MOINS DE 26 ANS BÉNÉFICIAIRES DE CONTRATS AIDÉS EN 2008**

	<b>CIE</b>	<b>En % du nombre de bénéficiaires</b>	<b>CI-RMA</b>	<b>En %</b>	<b>Contrat d'avenir</b>	<b>En %</b>	<b>CAE</b>	<b>En %</b>
<b>Flux</b>	12 606	36,5	437	6,4	4 251	7,8	32 088	31,6
<b>Stock</b>	8 428	34,7	359	4,5	4 779	5,6	31 649	27,7

Après avoir baissé en 2007 et 2008, le nombre de contrats aidés va augmenter, en 2009, pour tenter de limiter les effets de la crise sur l'emploi des personnes peu qualifiées. Alors qu'il était initialement projeté de conclure seulement 230 000 contrats aidés cette année, le projet de loi de finances a été modifié, lors de la discussion budgétaire, pour autoriser la conclusion de 100 000 contrats supplémentaires dans le secteur non-marchand.

Dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, le Chef de l'Etat a proposé d'augmenter encore de 50 000 le nombre de CIE, en privilégiant les secteurs d'activité porteurs, et de 30 000 le nombre de CAE.

## **2. La double fonction des contrats aidés pour les jeunes demandeurs d'emploi**

### *a) Un outil de transition vers l'emploi durable*

Les données recueillies par la Dares<sup>1</sup> montrent que les perspectives d'accès à l'emploi durable (CDI ou CCD de plus de six mois) sont meilleures pour les titulaires d'un contrat aidé dans le secteur marchand que pour ceux qui ont conclu un contrat dans le secteur non marchand : 48 % des salariés ayant bénéficié d'un CIE en 2006 étaient encore dans l'emploi six mois après la fin du versement de l'aide de l'État, contre seulement 24 % des titulaires de CAE. En 2007, dans un contexte de décrue sensible du chômage, les chiffres étaient encore plus favorables, avec toujours un avantage pour les bénéficiaires de CIE : 69 % étaient en emploi durable six mois après la fin de l'aide de l'État, contre 31 % des titulaires de CAE.

Afin d'améliorer les chances d'insertion des titulaires de CAE ou de contrat d'avenir, des **périodes « d'immersion »** ont été récemment mises en place : le salarié peut être amené, pour acquérir de nouvelles compétences, à travailler pendant la durée de son contrat auprès d'autres employeurs. La durée de chaque immersion ne peut excéder un mois et leur durée cumulée ne peut excéder 25 % de la durée totale du contrat. Chaque période d'immersion fait l'objet d'une convention de mise à disposition conclue, à titre gratuit, entre l'employeur du salarié et celui auprès duquel il va être détaché. Un mois avant la date prévue pour le début de la période d'immersion, la convention de mise à disposition est transmise par l'employeur, pour agrément, à Pôle emploi.

Par ailleurs, depuis le 1er janvier 2009, les bénéficiaires de contrats aidés ont accès aux formations dispensées par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

### *b) Une mesure de soutien au revenu des jeunes*

Compte tenu de l'exclusion des jeunes du RMI, et du futur RSA, et de la faiblesse de leurs droits à indemnisation du chômage<sup>2</sup>, le recours aux contrats aidés est aussi un moyen de faire bénéficier des jeunes sans emploi d'un minimum de ressources. Il relève donc aussi d'une logique de « traitement social » du chômage et évite à ces jeunes de sombrer dans l'exclusion.

---

<sup>1</sup> Cf. « Le devenir des salariés sortis de contrat aidé du plan de cohésion sociale en 2006, six mois après la fin de l'aide de l'Etat », *Premières informations-Premières synthèses*, août 2008, n° 35.1, Dares.

<sup>2</sup> La nouvelle convention d'assurance chômage est cependant un peu plus favorable que la précédente, puisqu'elle ouvre des droits à indemnisation à compter de seulement quatre mois d'affiliation.

### **3. Les jeunes dans les dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE)**

En 2007, un peu plus de 19 000 salariés en insertion ont été embauchés dans une EI, près de 24 000 salariés ont été mis à disposition par une entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI) et 65 000 personnes ont été embauchées en ateliers et chantiers d'insertion (ACI). Pour les associations intermédiaires, les données les plus récentes portent sur l'année 2006 ; elles montrent que 165 000 salariés avaient été mis à disposition, cette année-là, par une association intermédiaire.

Les données recueillies par la Dares<sup>1</sup>, concernant l'année 2007, montrent que les jeunes en difficulté sont un public prioritaire pour les structures d'IAE : 19,1 % des salariés des EI, 34,6 % des salariés des ETTI et 23,4 % de ceux des ACI étaient des jeunes de moins de 26 ans. Et, en 2006, un salarié en insertion sur cinq dans une AI était un jeune de moins de 26 ans.

Les statistiques montrent que près d'un salarié sur trois mis à disposition par une ETTI est sorti du dispositif vers un emploi non aidé au cours de l'année 2007. Ce taux est de seulement 15 % pour les salariés des EI. En ce qui concerne les salariés des ACI, qui sont soit recrutés en contrat aidé soit sous le statut de stagiaire de la formation professionnelle, les résultats sont très différenciés selon le type de contrat considéré : très positifs pour les titulaires de CIE (73 % sont dans l'emploi durable six mois après la fin de leur contrat aidé), ils sont plus décevants pour les titulaires de CAE et de contrats d'avenir, qui constituent la très grande majorité des personnes recrutées (respectivement 16 % et 12 %). Pour les salariés des AI, 36 % occupent un emploi non aidé à leur sortie du dispositif, mais seulement 15 % sont titulaires d'un contrat à durée indéterminée.

#### ***C. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION POUR FACILITER L'INSERTION DES JEUNES LES PLUS ÉLOIGNÉS DE L'EMPLOI***

##### **• La mission n'est pas hostile à la conclusion de nouveaux contrats aidés dans le secteur non marchand.**

La conclusion de contrats aidés dans le secteur non marchand est parfois critiquée, au motif que ces contrats sont coûteux pour les finances publiques (ils sont presque entièrement pris en charge par l'État) et peu efficaces en termes d'insertion dans l'emploi durable.

Dans le contexte actuel de forte remontée du chômage, la mission considère cependant que ces contrats peuvent jouer un rôle de soutien du revenu de personnes les plus fragiles, et donc de l'activité, et qu'ils peuvent permettre à leurs bénéficiaires de maintenir un lien avec le monde du travail.

---

<sup>1</sup> Cf. « L'insertion par l'activité économique en 2007 », *Premières informations-Premières synthèses*, avril 2009, n° 17.2, et « l'insertion par l'activité économique en 2006 », *Premières informations-Premières synthèses*, juin 2008, n° 25.1, Dares.

En outre, les faibles taux de réinsertion constatés s'expliquent, en partie, par le fait que les publics qui bénéficient de ces contrats sont plus éloignés de l'emploi que ceux qui parviennent à obtenir un contrat aidé dans le secteur marchand.

Pour ces raisons, la mission estime qu'il serait injustifié de se priver des contrats aidés dans le secteur non marchand comme outil de la politique de l'emploi en faveur des jeunes.

Elle souligne que la conclusion d'un contrat aidé avec une collectivité public ou une association peut avoir un effet très positif sur la motivation de jeunes en difficulté, qui ont parfois perdu confiance dans leur avenir en raison d'une longue série d'échecs en milieu scolaire puis dans le monde professionnel.

**• La conclusion de ces contrats doit cependant s'accompagner d'un effort soutenu de formation.**

La mission soutient, à cet égard, la proposition faite par le Président de la République de financer 30 000 CAE supplémentaires dans les collectivités territoriales, avec **l'objectif de faire acquérir à leurs titulaires des compétences valorisables ensuite dans le secteur privé** (dans les domaines de l'informatique, de la communication, de la petite enfance...), selon une logique de « passerelle » entre le public et le privé. Le coût de cette mesure est estimé à 230 millions d'euros.

**• Il faut reconnaître la contribution des structures d'insertion par l'activité économique (IAE) à l'insertion professionnelle des jeunes et poursuivre la modernisation du secteur.**

Les structures d'IAE prennent en charge un public particulièrement éloigné de l'emploi, ce qui explique que les résultats obtenus en termes d'insertion professionnelle puissent paraître modestes.

Le Gouvernement a lancé, l'an dernier, un plan de modernisation de l'insertion par l'activité économique. Les modalités de conventionnement des structures ont été rénovées afin de renforcer la logique de performance, en s'appuyant sur des objectifs clairement énoncés, associés à des indicateurs de contexte, d'activité et de résultats. Le financement des structures pourra être davantage modulé et des diagnostics vont être conduits pour apprécier la situation financière des structures et, éventuellement, renforcer leurs fonds propres.

**La mission approuve ces orientations mais souligne la fragilité des publics pris en charge dans le cadre de l'IAE, qui ne doit pas être perdue de vue au moment d'apprécier la performance des structures.**

## IV. LA MOBILISATION DES ENTREPRISES

### **La mission souhaite insister sur la nécessaire implication des chefs d'entreprise pour résoudre le problème de l'emploi des jeunes.**

Comme l'ont rappelé les économistes Pierre Cahuc, Gilbert Cette et André Zylberberg dans un récent rapport du Conseil d'analyse économique (CAE)<sup>1</sup>, « *la situation des jeunes Français est caractéristique d'une configuration « insiders/outsiders » où les personnes plus âgées, ayant un emploi, poussent le salaire minimum vers le haut afin d'accroître leur propre rémunération. Ils empêchent de la sorte de nombreux jeunes peu qualifiés d'accéder au monde du travail et refusent de payer pour les dédommager en leur interdisant le bénéfice du RMI* ». Une prise de conscience collective est nécessaire pour briser cette « barrière » à l'emploi des jeunes.

#### **A. FAUT-IL SUBVENTIONNER L'EMBAUCHE DES JEUNES ?**

Face à ce constat, une première réponse peut consister à faire baisser le coût de l'embauche d'un jeune pour l'entreprise. L'éventualité d'un « Smic jeune » doit être écartée : elle ne serait sans doute pas socialement acceptable, comme l'a montré l'échec du contrat d'insertion professionnelle (CIP) en 1994, et poserait un problème d'équité entre les générations.

Une voie plus réaliste pourrait consister à « subventionner » l'embauche de jeunes salariés par les entreprises par le versement d'une aide de l'État. C'est cette solution qui a été appliquée, entre 2002 et 2007, avec le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (Seje).

Le Seje a été instauré en 2002 et présenté, à l'époque, comme une alternative aux « emplois-jeunes » : alors que la majorité sortante avait multiplié les emplois dans le secteur non marchand, la nouvelle majorité souhaitait inciter à l'embauche de jeunes dans le secteur privé.

#### **Présentation du dispositif de Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (Seje)**

- Dans la première version du dispositif, l'Etat versait, pendant trois ans, une prime mensuelle aux entreprises du secteur marchand qui embauchaient un jeune âgé de 16 à 22 ans, sans diplôme ou avec un diplôme inférieur au baccalauréat, en CDI à temps plein ou à temps partiel. Cette prime, dont le montant était de 225 euros la première année, était réduite de moitié la troisième année et était cumulable avec l'allègement général de cotisations sociales sur les bas salaires (allègement « Fillon »).

---

<sup>1</sup> «  *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?* », par Pierre Cahuc, Gilbert Cette et André Zylberberg, rapport du CAE, juillet 2008, p. 5.

- Le plan de cohésion sociale de 2005 a recentré le dispositif sur les jeunes les moins qualifiés, en modulant l'aide de l'Etat en fonction du niveau de qualification du jeune recruté : pour les salariés ayant un niveau de formation inférieur à la dernière année de CAP-BEP, le montant de la prime était porté à 300 euros par mois, en cas d'embauche à temps complet avec un niveau de rémunération égal au Smic (le montant de la prime étant toujours réduit de moitié la troisième année). En outre, le bénéficiaire du Seje était élargi au cas d'embauche d'un jeune de 23 à 25 ans révolus, titulaire du Civis, et ayant les plus faibles niveaux de qualification.

- La loi pour l'égalité des chances et la loi sur l'accès des jeunes à la vie active ont encore élargi, en 2006, les critères d'éligibilité au Seje : le contrat de travail pouvait désormais être signé avec tout jeune âgé de 16 à 25 ans d'un niveau de formation inférieur au baccalauréat, mis aussi avec tout jeune âgé de 16 à 25 ans révolus, de niveau baccalauréat ou supérieur, s'il résidait en zone urbaine sensible (Zus) ou était titulaire du Civis ou, de façon transitoire, s'il était chômeur depuis plus de six mois à la date du 16 janvier 2006 (pour une embauche réalisée avant la fin de l'année 2006). Le versement du Seje était également accordé en cas d'embauche du jeune en contrat de professionnalisation, le cumul avec les avantages propres à ce contrat étant alors autorisé. L'aide de l'Etat était en outre portée à 400 euros mensuels (200 euros en cas de conclusion d'un contrat de professionnalisation). La durée de versement était en revanche réduite de trois à deux ans (un an à taux plein puis un an avec un taux réduit de 50 %). La modulation de l'aide en fonction du niveau de qualification était supprimée.

La loi de finances pour 2008 a finalement supprimé le Seje. Le gouvernement avait alors estimé à 83 millions d'euros l'économie budgétaire réalisée.

Ce bref rappel illustre, de façon presque caricaturale, **l'instabilité de certaines de nos règles en matière de politique de l'emploi** : on peut se demander comment les employeurs ont pu suivre les méandres des nombreuses évolutions du régime juridique du Seje...

Les données statistiques disponibles suggèrent qu'ils ont pourtant été assez sensibles aux incitations financières accordées par l'Etat.

Entre juillet 2002 et décembre 2007, 441 000 jeunes ont été embauchés dans le cadre du dispositif, la plupart du temps avec un salaire proche du Smic. Lorsque le montant de l'aide a été modulé, en 2005, pour encourager le recrutement des jeunes les moins qualifiés, les embauches de jeunes peu qualifiés ont augmenté plus rapidement que celles de l'ensemble des jeunes concernés par la mesure. En revanche, à partir du printemps 2006, dès lors que les critères d'éligibilité ont été élargis à des publics plus qualifiés, la part des jeunes non qualifiés dans les embauches a diminué, pour ne plus représenter que 15 % du total en 2007. **Le comportement d'embauche des entreprises a donc bien varié en fonction des incitations financières décidées par l'Etat.**

Si le comportement d'embauche des entreprises a été affecté par le Seje, il est cependant difficile d'estimer quel pourcentage de ces embauches aurait été effectué de toute façon. Cette mesure s'est probablement accompagnée d'un fort « **effet d'aubaine** », coûteux pour les finances

publiques. Ceci explique la décision du gouvernement de proposer, fin 2007, la suppression du Seje, les jeunes éloignés de l'emploi pouvant toujours conclure un CIE.

***B. LA MISSION PRÉCONISE PLUTÔT D'AUGMENTER L'EMPLOYABILITÉ ET LA PRODUCTIVITÉ DES JEUNES SALARIÉS***

**La mission s'est interrogée sur l'opportunité de rétablir une aide à l'embauche des jeunes mais a finalement écarté cette idée.**

Elle n'est pas hostile à des « coups de pouce » ponctuels, comme la prime proposée par le Président de la République pour encourager l'embauche des stagiaires, mais elle est préoccupée par le coût budgétaire, à terme, d'une mesure générale d'incitation à l'embauche des jeunes. Surtout, elle considère que le recrutement d'un jeune devrait être vu par les entreprises comme une **chance** et non comme une charge que l'État devrait venir partiellement compenser.

Les jeunes apportent en effet à l'entreprise leur dynamisme, leur motivation et un regard neuf, qui peut être source d'améliorations dans son fonctionnement. Il est, en outre, dans l'intérêt de chaque entreprise de préparer son avenir en intégrant dans ses effectifs ceux qui assureront demain sa pérennité.

C'est pourquoi **la mission souhaite que l'État sensibilise les entreprises et les employeurs publics, au niveau national comme au plan local, à cet enjeu prioritaire qu'est l'emploi des jeunes.** L'engagement des grands groupes présents sur notre territoire pourrait avoir valeur d'exemple et exercer un effet d'entraînement sur les plus petites structures. Il est important de rappeler également que les entreprises ont une responsabilité en matière de formation des jeunes et qu'elles ne peuvent exiger du système éducatif qu'il leur fournisse « clé en main » des salariés prêts à occuper chaque poste de travail.

Le coût de l'embauche d'un jeune peut demeurer un motif légitime d'hésitation pour un employeur. **Plutôt que de réduire ce coût par des subventions, la mission propose d'inverser la logique et de chercher plutôt à augmenter l'employabilité et la productivité de ces jeunes.** Toutes les mesures défendues dans les deux premières parties de ce rapport vont dans ce sens : **une meilleure orientation, le développement de l'alternance et des stages**, qui complètent l'enseignement théorique par une expérience pratique, **le recours aux contrats aidés**, pour rapprocher de l'emploi ceux qui en sont le plus éloignés, **une meilleure intermédiation et une aide à la mobilité**, pour éviter les phénomènes d'inadéquation sur le marché du travail, etc.

## V. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION RELATIVES À L'EMPLOI DES JEUNES

### FACILITER L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

#### A. Rénover le service public de l'emploi :

- Renforcer la coordination entre l'éducation nationale et le SPE et développer le travail en réseau ;
- Rapprocher le réseau des points d'information jeunesse de celui des missions locales et PAIO ;
- Offrir aux jeunes un suivi plus individualisé, assuré par des professionnels ayant une bonne connaissance du monde de l'entreprise ;
- Rénover la composition du conseil d'administration des missions locales ;
- Evaluer systématiquement les résultats obtenus par les opérateurs publics et privés en matière d'insertion professionnelle durable des jeunes et augmenter les moyens alloués aux missions locales ou aux agences locales de Pôle emploi qui obtiennent les meilleurs résultats ;
- Poursuivre, voire amplifier après évaluation, le recours aux opérateurs privés de placement ;
- Multiplier les rencontres directes entre les employeurs et les jeunes demandeurs d'emploi ;
- Développer les actions en faveur de la mobilité des jeunes demandeurs d'emploi.

#### B. Tirer le meilleur parti des stages en entreprise :

- Généraliser la pratique des stages, dès le lycée et dans toutes les filières de formation ;
- Interdire les stages hors cursus ;
- Favoriser un accès plus égalitaire aux stages.

#### C. Mieux accompagner les publics les plus éloignés de l'emploi :

- Dans le contexte actuel de crise économique, ne pas hésiter à recourir aux contrats aidés dans le secteur non marchand, afin de transmettre aux jeunes des compétences valorisables ensuite dans le secteur privé ;
- Reconnaître la contribution des structures d'insertion par l'activité économique (IAE) à l'insertion professionnelle des jeunes et poursuivre la modernisation du secteur.

#### D. Mobiliser les employeurs :

- Rejeter la création d'une nouvelle aide financière pour l'embauche de jeunes salariés, qui s'accompagnerait d'un inévitable « effet d'aubaine » ;
- Sensibiliser les employeurs à leur responsabilité dans le domaine de l'emploi des jeunes et obtenir un engagement des grands groupes, ayant valeur d'exemple.

## TROISIÈME PARTIE

### RESSOURCES, LOGEMENT, SANTÉ : AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE DES JEUNES

#### I. LES RESSOURCES ET L'AUTONOMIE : DONNER À CHAQUE JEUNE LES MOYENS D'ACCÉDER À UNE FORMATION EN VUE D'UN EMPLOI

**Le concept d'autonomie est ambigu** : parvenir à être indépendant de sa famille, sans accéder à un emploi, risque d'engendrer bien souvent une autre forme de dépendance, vis-à-vis de la collectivité publique.

Les aides directes de l'État et des collectivités territoriales aux jeunes sont néanmoins indispensables, car elles exercent deux fonctions :

- d'une part, elles accroissent l'égalité des chances ;

- d'autre part, elles compensent les difficultés que les jeunes rencontrent en raison des caractéristiques structurelles d'un marché du travail où les présents (« *insiders* ») sont favorisés par rapport aux nouveaux entrants, ce qui crée des difficultés d'insertion d'une acuité particulière en période de crise économique.

Ainsi que l'ont souligné plusieurs sociologues auditionnés par la mission d'information, **les aides compensent ainsi le décalage** existant entre une indépendance personnelle et affective plus précoce des jeunes, et une autonomie financière rendue plus tardive par l'allongement de la durée des études et par la précarisation des emplois.

Les aides publiques ne doivent toutefois **pas être conçues comme un véritable moyen d'accès à l'autonomie, mais seulement comme une aide temporaire** sur le chemin qui mène vers celle-ci, **et comme le moyen de garantir un droit d'accès à une formation. Seule l'insertion professionnelle est en effet garante de l'autonomie financière. Les aides s'entendent comme la contrepartie d'un contrat entre l'individu et la société**, devant permettre, à terme, l'acquisition d'une indépendance véritable.

## A. LE CONSTAT : DES JEUNES EN SITUATION DE DÉPENDANCE FINANCIÈRE

### 1. Les jeunes sont davantage touchés par la pauvreté monétaire que leurs aînés

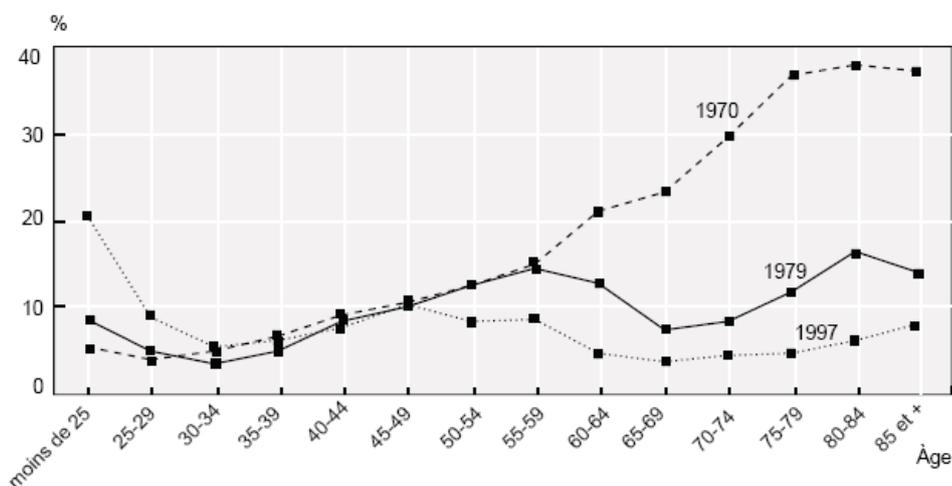
→ Le taux de pauvreté des jeunes (18-24 ans) est de 21 %, contre 13,2 % en moyenne pour l'ensemble de la population. Les femmes sont particulièrement concernées, avec un taux de pauvreté de 23,2 %.

→ La France compte un peu plus d'1 million de jeunes (18-24 ans) pauvres.

→ La deuxième catégorie d'âge la plus touchée par la pauvreté est la tranche 0-18 ans, c'est-à-dire les enfants et jeunes mineurs, dont le taux de pauvreté est de 17,7 %, ce qui représente 2,4 millions de personnes.

A long terme, le profil sociodémographique de la pauvreté s'est modifié : autrefois principalement rurale et âgée, la pauvreté est désormais jeune et urbaine.

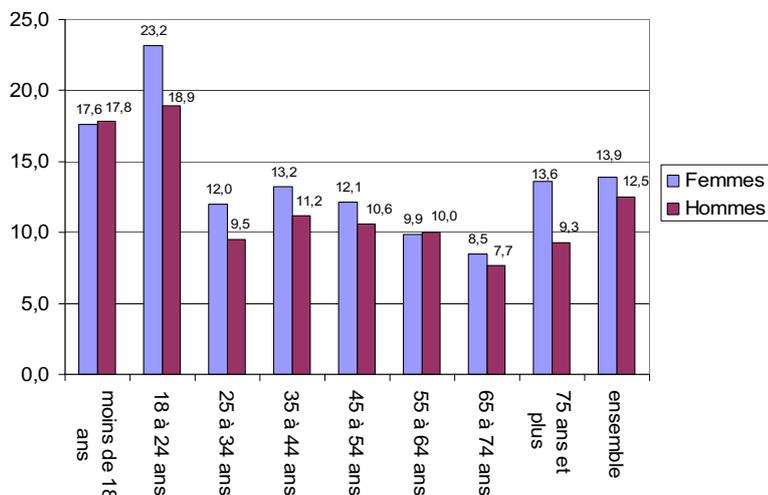
Taux de pauvreté selon l'âge de la personne de référence du ménage



Source : Enquêtes Revenus fiscaux 1970, 1979 et 1997 (INSEE-DGI), in INSEE Première n° 761 (mars 2001)

En 2006, le taux de pauvreté des 18-24 ans est de 21 %, avec un écart notable entre hommes (18,9 %) et femmes (23,2 %). Ce taux correspond à la proportion de jeunes ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté, correspondant à 60 % du niveau de vie médian, soit 880 euros par mois. Le taux de pauvreté moyen de la population est de 13,2 %. Avec des taux de pauvreté de 21 % pour les 18-24 ans, et de 17,7 % pour les 0-18 ans, les jeunes sont les catégories de la population les plus touchées par la pauvreté.

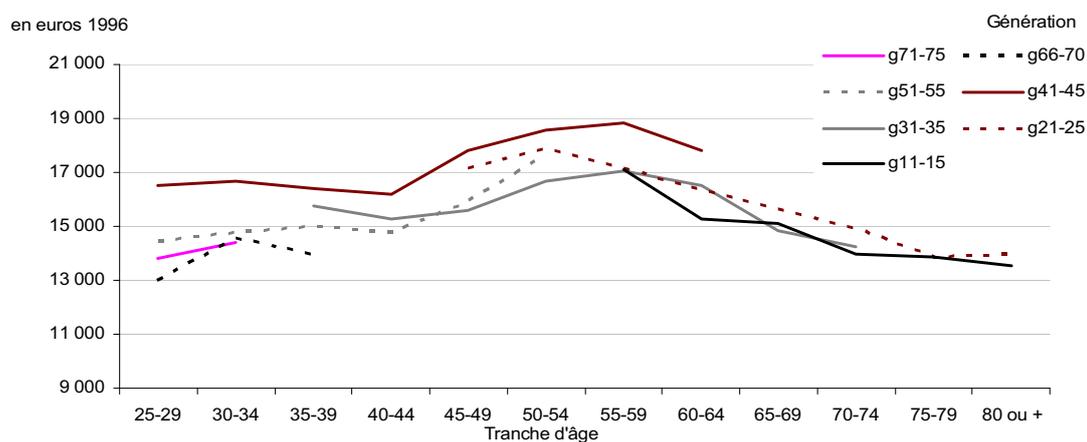
### Taux de pauvreté par âge et par sexe en 2006



Source : INSEE

En définitive, le sentiment qu'ont les jeunes de vivre « moins bien » que leurs parents est corroboré par les études socio-économiques telles que celles réalisées par M. Louis Chauvel<sup>1</sup>, auditionné par votre mission d'information. Le graphique ci-dessous apporte un éclairage sur les inégalités intergénérationnelles, même s'il ne permet pas d'évaluer la situation des 16-25 ans aujourd'hui.

### Revenu fiscal annuel des ménages par unité de consommation selon l'âge de la personne de référence en équivalent revenu 1996



Source : Extrait de la vue d'ensemble « Inégalités de niveau de vie et mesures de la pauvreté en 2006 » de l'ouvrage : *Les revenus et le patrimoine des ménages*, Insee références édition 2009. Note : g41-45 : génération née entre 1941 et 1945.

<sup>1</sup> « Le Destin des générations », M. Louis Chauvel (PUF, 2002).

## 2. Les jeunes décohabitants souffrent de conditions de vie précaires

→ 17 % des jeunes adultes (18-29 ans) ne vivant pas chez leurs parents sont pauvres en termes de conditions de vie, contre 13 % de l'ensemble de la population.

→ Les principales difficultés rencontrées par les jeunes concernent le logement et la fréquence des découverts bancaires.

Les jeunes qui vivent indépendamment de leurs parents sont davantage touchés que la moyenne de la population par la pauvreté en termes de conditions de vie<sup>1</sup>. Ainsi, en 2005, 17 % des 18-29 ans ne vivant pas chez leurs parents sont concernés, ce qui représente 850 000 jeunes aux conditions de vie précaires.

**Les problèmes liés au logement sont la principale source de cette difficulté.** Ils touchent même des jeunes ayant une situation financière relativement confortable. 29 % des 18-29 ans ne vivant pas chez leurs parents considèrent leur logement trop petit, et 29 % l'estiment difficile à chauffer.

Les retards de paiement et les découverts bancaires constituent d'autres sources de difficultés, pour respectivement 17 % et 21 % des jeunes.

Parmi les jeunes n'habitant plus chez leurs parents, les chômeurs et les inactifs non étudiants cumulent toutes les difficultés. Leur taux de pauvreté en conditions de vie atteint 38 %. Un sur trois connaît des restrictions de consommation importante

### PAUVRETÉ MONÉTAIRE ET PAUVRETÉ EN TERMES DE CONDITIONS DE VIE

La pauvreté monétaire est une mesure relative. Elle évalue l'ampleur des inégalités : sont considérés comme « pauvres » les individus dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian. Le niveau de vie correspond au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation. Il est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. Les estimations de niveaux de vie, et les taux de pauvreté, sont établies à partir de l'enquête « Revenus fiscaux » qui renseigne sur le revenu disponible monétaire des ménages, à partir des éléments de taxation à l'impôt sur le revenu et à la taxe d'habitation, complétés par des estimations concernant les allocations familiales, les minima sociaux et les allocations logement.

<sup>1</sup> « L'indépendance des jeunes adultes : chômeurs et inactifs cumulent les difficultés », Yves Jauneau, INSEE Première n° 1156 (septembre 2007).

La pauvreté en termes de conditions de vie s'apparente à une mesure absolue<sup>1</sup> : elle évalue le manque global d'éléments de bien-être matériel, mesuré à l'échelle du ménage. Cette mesure repose sur le repérage d'un certain nombre de privations d'éléments de bien-être matériel considérés comme standards (insuffisance des ressources pour couvrir les charges du ménage, retards de paiement, restrictions de consommation, difficultés de logement). Il est intéressant d'utiliser ce concept pour les jeunes, dont les revenus qui varient rapidement, sont plus difficiles à mesurer par le biais des sources fiscales, et peuvent être considérés comme provisoires. Un ménage est dit pauvre lorsqu'il cumule au moins 8 privations parmi 27 items prédéterminés. Un individu est pauvre en conditions de vie si le ménage dans lequel il vit est dans ce cas. La mise en place de l'enquête SILC<sup>2</sup> (statistiques sur le revenu et les conditions de vie) permet de mieux connaître les conditions de vie des jeunes.

### **3. La composition des ressources des jeunes est un facteur d'inégalités**

→ Les jeunes ont peu de revenus d'activité et de revenus du patrimoine. Ils ne bénéficient que très faiblement des dispositifs de minima sociaux.

→ Les aides parentales constituent la principale ressource des étudiants avant 24 ans.

Les jeunes (18-24 ans) bénéficient en moyenne d'un revenu annuel moyen avant impôt qui s'élève à 17 608 euros. Ce revenu est constitué à 83 % de revenus d'activité, à 9,1 % de prestations familiales et logement, à 2,2 % de minima sociaux et à 1,5 % de revenus du patrimoine. Par comparaison, pour l'ensemble de la population, les revenus du patrimoine représentent 10,8 % d'un revenu annuel moyen égal à 35 885 euros.

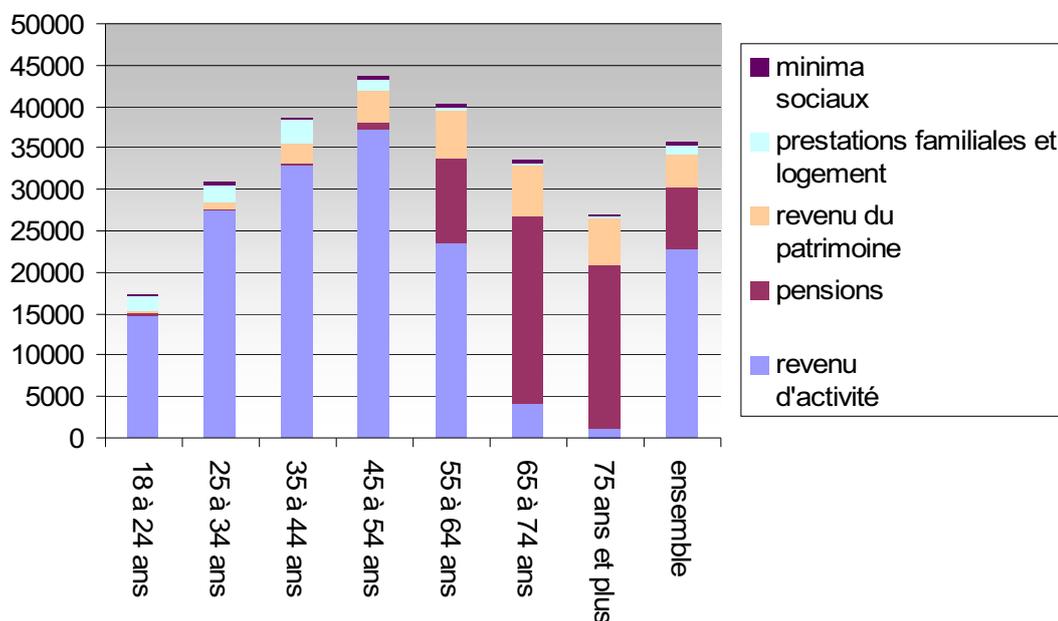
On observera que **les enquêtes** sur les revenus fiscaux et sociaux, réalisées par l'INSEE, qui permettent également d'établir les taux de pauvreté monétaires mentionnés plus haut, **n'incluent toutefois pas dans leur champ les ménages dont la personne de référence est étudiante**, car leurs ressources sont jugées difficiles à appréhender par le prisme des déclarations fiscales.

---

<sup>1</sup> Ce point est contestable car, dans l'approche par les conditions de vie, les individus pauvres sont, comme dans l'approche monétaire, les « plus mal lotis ». Les seuils sont fixés conventionnellement pour une société donnée, en sorte d'obtenir des taux proches des taux de pauvreté monétaire. Pour ces raisons, la pauvreté en conditions de vie a pu être considérée comme « d'essence relative » (Lollivier et Verger, 1997).

<sup>2</sup> Le projet SILC conduit l'INSEE à réviser ses enquêtes permanentes sur les conditions de vie, sur la base des préconisations d'un règlement européen en date de 2003 (n° 117/2003), adopté dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination » mise en œuvre en vue de l'harmonisation de la mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

**Composition du revenu avant impôt selon l'âge de la personne de référence du ménage  
(revenu annuel moyen avant impôt en euros)**



*Note de lecture : Le revenu considéré n'inclut pas la prime pour l'emploi qui varie, en moyenne, entre 0,1 et 1,0 % du revenu selon le type de ménage. Les pensions incluent les retraites mais aussi les pensions d'invalidité et les pensions alimentaires nettes (déduction faite des pensions versées) et les rentes viagères (à titre gratuit et onéreux). Dans les minima sociaux, il y a le minimum vieillesse, l'AAH, le RMI et l'API.*

*Champ : ménages vivant en France métropolitaine dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif ou nul.*

*Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2006.*

Pour pallier les lacunes des données issues des sources fiscales et sociales, une enquête spécifique avait été réalisée en 1997 par l'INSEE (enquête « Jeunes et Carrières »). Elle avait permis d'établir l'importance des aides familiales<sup>1</sup>, notamment pour les ménages étudiants : entre 19 et 24 ans, neuf ménages étudiants sur dix bénéficiaient alors d'une aide régulière de leur famille. D'après cette enquête, les aides de la famille étaient la principale source de revenu des ménages étudiants (à hauteur de 73 %, y compris aides au logement et à l'alimentation, parfois versées en nature), alors qu'elles ne représentent que 19 % du revenu des chômeurs ou inactifs, davantage tributaires des revenus sociaux (à hauteur de 35 % de leur revenu total). Cette enquête ancienne (1997), qui concerne l'ensemble des ménages jeunes, ne permet toutefois pas de prendre la mesure des évolutions qui se sont produites au cours de la dernière décennie, notamment l'augmentation du travail étudiant.

<sup>1</sup> « Les étudiants sont les plus aidés par leur famille » (Isabelle Robert-Bobée, INSEE Première, n° 826, février 2002).

**Si la situation des étudiants fait l'objet d'enquêtes, de la part de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE), la situation des jeunes non étudiants est aujourd'hui beaucoup plus difficile à évaluer.**

S'agissant des étudiants, les enquêtes triennales de l'OVE permettent d'évaluer leurs conditions de vie. Ainsi, en 2006 :

- un peu plus du tiers des étudiants déclarent percevoir un revenu régulier de la part de leur famille durant toute l'année ;
- un quart ne perçoit, en revanche, aucun versement.

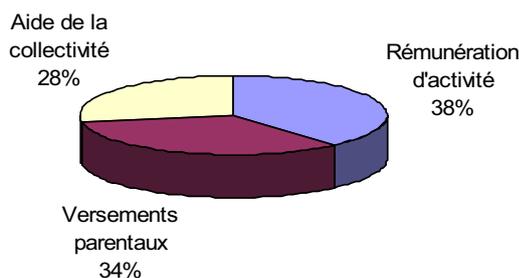
Par ailleurs, 27 % des étudiants jugent leurs ressources insatisfaisantes.

D'après cette étude, **les versements parentaux représentent 34 % des ressources mensuelles des étudiants, soit 196 euros par mois sur un total de 582 euros par mois en moyenne.** La première source de revenu des étudiants est le travail rémunéré (225 euros par mois). Les aides de la collectivité s'élèvent en moyenne à 161 euros par mois.

La part des versements parentaux décroît avec l'âge : **elle constitue le premier poste de ressources des étudiants avant 24 ans.**

**Pour la tranche d'âge 16-25 ans, les versements parentaux sont donc bien la première source de revenus des étudiants.**

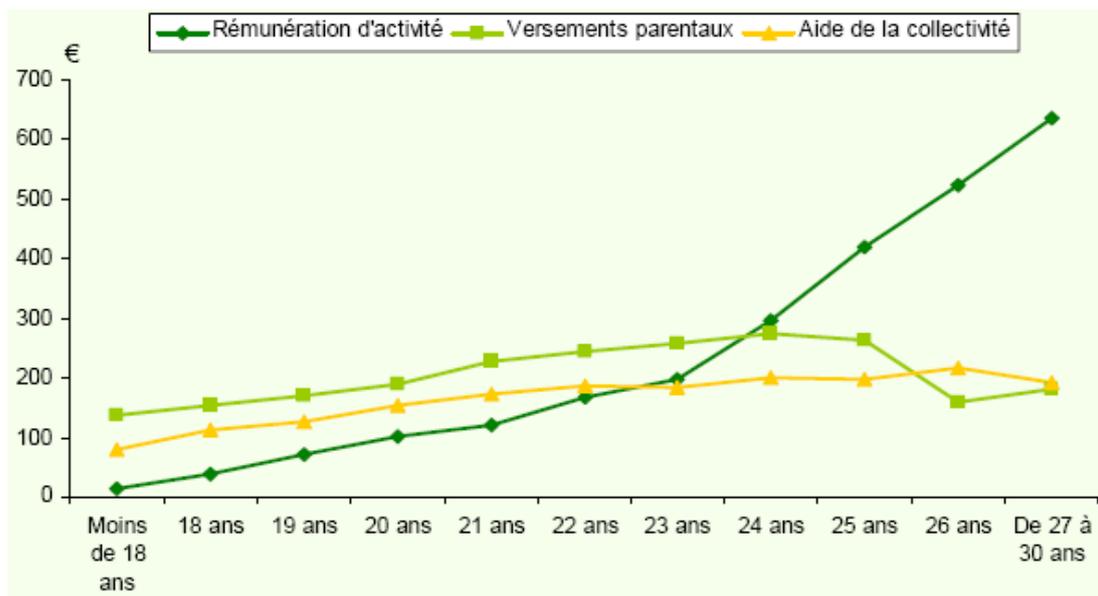
#### L'origine des ressources des étudiants (tous âges confondus)



*Note : Aide de la collectivité = bourse sur critère sociaux + allocation d'études + allocation logement*

*Source : OVE*

### L'origine des ressources des étudiants en fonction de leur âge



Source : OVE

#### LES LACUNES DE LA MESURE DU NIVEAU DE VIE DES JEUNES

La pauvreté monétaire n'est pas un outil complètement pertinent pour repérer les jeunes les plus défavorisés :

- En premier lieu, l'enquête n'inclut pas dans son champ les individus appartenant à des ménages dont la personne de référence est étudiante. Il est en effet extrêmement difficile de mesurer le niveau de vie réel des étudiants à partir du moment où ils ont leur propre logement, tout en faisant largement budget commun avec leurs parents. Les déclarations fiscales indiquent des montants de transferts qui dépendent davantage des règles fiscales en vigueur que de réels transferts monétaires. C'est pourquoi l'étudiant personne de référence de son ménage est exclu du champ de l'enquête revenus fiscaux.

- Par ailleurs, jusqu'à très récemment, les revenus du patrimoine étaient mal couverts par l'enquête « Revenus fiscaux », ce qui conduit à sous-estimer les inégalités. Les jeunes ayant relativement peu de revenus du patrimoine, la part des personnes jeunes au sein des ménages situés sous le seuil de pauvreté est sous estimée.

- Enfin, la jeunesse est une période de modifications rapides : le niveau de vie des jeunes est par conséquent sujet à de fortes fluctuations au cours d'une même année.

De façon générale, les études sont une période d'investissement pendant laquelle on peut accepter de vivre provisoirement avec des revenus faibles, en contrepartie de la perspective d'un salaire élevé. Même si l'indicateur de pauvreté monétaire était exhaustif, on ne pourrait pas comparer la situation des étudiants et celle des jeunes qui ont dû interrompre leurs études faute de moyens pécuniaires, alors même que ces derniers peuvent avoir provisoirement un niveau de vie supérieur à celui des jeunes en cours d'études.

Des enquêtes spécifiques sont donc utiles. En 1997, l'INSEE avait réalisé l'enquête « Jeunes et carrières », qui n'a pas été renouvelée depuis cette date. Pour les étudiants, l'Observatoire de la vie étudiante réalise des enquêtes tous les trois ans. En revanche, il est beaucoup plus difficile de connaître précisément la situation des non étudiants.

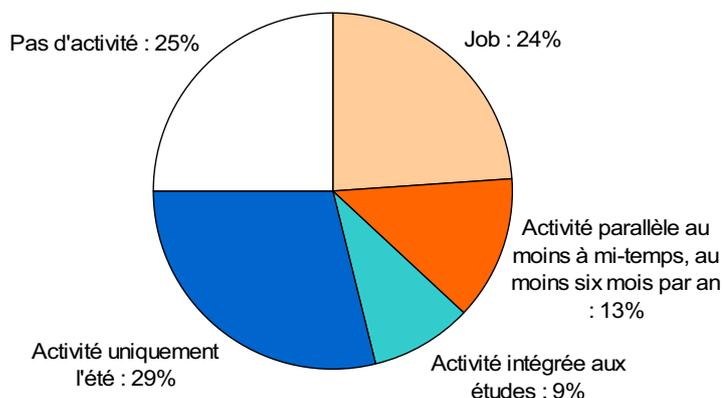
#### 4. Le travail étudiant, facteur d'échec ?

→ 46 % des étudiants exercent un emploi rémunéré pendant l'année scolaire.

→ 13 % des étudiants voient leurs chances de réussite hypothéquées par l'exercice d'une activité régulière concurrente de leurs études.

En 2006, 46 % des étudiants exercent un emploi rémunéré en période d'études. Par ailleurs, 29 % exercent un emploi uniquement pendant l'été. **Au total, ce sont donc les trois quarts (75 %) des étudiants qui exercent une activité rémunérée au cours d'une année donnée.**

#### Types d'activités exercées par les étudiants pendant l'année (2006)



Source : Observatoire de la vie étudiante

Les étudiants exercent trois types d'activités au cours de l'année universitaire :

- les activités intégrées aux études (internes des hôpitaux, allocataires d'enseignement et de recherche...);

- les « petits boulots » (*jobs*) chez les particuliers (*baby-sitting* et cours particuliers);

- et les emplois qui sont le plus en concurrence avec les études (employés, surveillants, ouvriers...).

En moyenne, **13 % des étudiants exercent une activité régulière très concurrente de leurs études**, c'est-à-dire une activité non intégrée à leurs cursus, au moins à mi-temps et au moins six mois par an. Cette proportion croît avec l'âge : **la proportion d'étudiants exerçant ce type d'activité varie de 2,1 % (à 18 ans) à 25 % (à 25 ans)**. Le travail étudiant régulier est par ailleurs le reflet d'inégalités sociales, puisqu'il concerne **14,2 % des enfants d'ouvriers**, contre 11,7% des enfants de cadres supérieurs, chefs d'entreprise et professions intellectuelles supérieures.

Or, d'après une enquête de l'Observatoire de la vie étudiante, si les étudiants exerçant une activité irrégulière ont des chances de réussite qui ne se distinguent pas significativement de celles des inactifs, en revanche, **lorsque l'activité rémunérée non intégrée aux études est pratiquée au moins à mi-temps et au moins six mois par an, les probabilités de réussite aux examens diminuent de 29 %**.

Ce processus a des effets cumulatifs, puisque l'allongement du temps mis pour obtenir un diplôme réduit les chances de succès aux étapes ultérieures. Plus les étudiants sont âgés, plus ils sont incités à exercer une activité régulière compromettant leurs résultats. Si le travail concurrent des études accroît les risques d'échec, l'échec augmente en retour les risques d'exercer un travail concurrent des études<sup>1</sup>.

**Par conséquent, le travail étudiant présente plusieurs facettes :**

- il est particulièrement favorable aux étudiants dans le cas des activités intégrées aux études ;

- il permet d'accroître leurs ressources, sans compromettre leurs chances de réussite, tant que l'activité demeure irrégulière, dans le cas par exemple des services rendus aux particuliers ;

- **en revanche, un travail étudiant régulier est facteur d'inégalités des chances**. Il concerne donc **13 %** des étudiants, pénalise davantage les étudiants issus des milieux populaires que les autres, et est susceptible d'enclencher des processus cumulatifs d'échec.

---

<sup>1</sup> OVE, Info n° 2, avril 2002.

## **B. LES AIDES EXISTANTES : UNE SITUATION DIFFÉRENCIÉE EN FONCTION DES STATUTS**

Afin de répondre aux difficultés que rencontrent les jeunes, de nombreux dispositifs ont été mis en place puis réformés, année après année.

La plupart de ces mesures, à l'exception des aides personnelles au logement, sont **spécifiques à la population jeune**. Elles sont fortement **différenciées selon que le jeune bénéficie ou non du statut d'étudiant**.

### **1. Les aides spécifiques aux étudiants**

Il s'agit essentiellement des bourses sur critères sociaux, réformées en 2008, qui sont complétées par d'autres aides et par des dispositifs de prêts bancaires aménagés.

Il faut également mentionner, pour être exhaustif, les aides indirectes accordées aux familles, à savoir la demi-part fiscale venant majorer le quotient familial et la réduction d'impôts pour frais de scolarité, pour les enfants inscrits dans l'enseignement supérieur.

#### *a) Les bourses sur critères sociaux*

Ces bourses sont réservées aux étudiants **âgés de moins de 28 ans**.

Elles sont allouées **pour neuf mois**, sauf cas très particuliers<sup>1</sup>. Versées d'octobre à juin, elles permettent difficilement de subvenir aux nombreux frais de rentrée auxquels les étudiants doivent faire face, dès le mois de septembre.

Elles sont attribuées **sous conditions de ressources des parents** ou tuteurs légaux. Les ressources prises en compte sont celles de l'année n-2 (ressources de l'année 2007 pour l'année universitaire 2009-2010). Le barème d'attribution prend également en compte les charges de la famille de l'étudiant, à savoir le nombre d'enfants à charge dans la famille, le nombre d'étudiants à charge et l'éloignement entre le domicile et le lieu d'études.

A titre d'exemple, le droit à l'échelon 0 est ouvert aux candidats dont les familles n'ont aucun point de charge et dont le revenu global (2007) est inférieur ou égal à 32 060 euros. Ce plafond est fixé à 7 300 euros pour l'accès à l'échelon 6. Les plafonds sont augmentés lorsque les familles cumulent les points de charge.

---

<sup>1</sup> Les étudiants boursiers n'ayant pas achevé leurs études au 1er juillet de l'année peuvent percevoir les bourses pendant les vacances universitaires (« 4<sup>ème</sup> terme ») s'ils sont à la charge de leurs parents résidant outre-mer ou à l'étranger, ou s'ils sont pupilles de l'Etat, orphelins de père et de mère ou réfugiés.

### Montant annuel des bourses sur critères sociaux pour 2008-2009

	Échelon 0	Échelon 1	Échelon 2	Échelon 3	Échelon 4	Échelon 5	Échelon 6
Montant de la bourse	0* €	1 424 €	2 145 €	2 749 €	3 351 €	3 847 €	4 019 €

\* exonération du paiement des droits universitaires dans les établissements publics et du paiement de la cotisation à la sécurité sociale étudiante

A la suite du rapport<sup>1</sup> de M. Laurent Wauquiez, alors parlementaire en mission, sur les aides aux étudiants qui préconisait une extension des bourses en direction des classes moyennes, une réforme a été mise en œuvre à compter de la rentrée 2008, afin de conduire à une augmentation de 10 % du nombre d'étudiants boursiers et de 4,5 % du montant des bourses de plus de 100 000 étudiants, parmi les plus défavorisés.

Le nombre d'étudiants boursiers est d'environ **525 000**. Le coût des bourses est **d'1,5 milliard d'euros**.

#### *b) Les autres aides*

- Une **aide au mérite** vient s'ajouter aux bourses pour les élèves de Terminale futurs boursiers sur critères sociaux ayant obtenu le baccalauréat avec mention « Très bien » et pour les étudiants boursiers figurant sur la liste des « lauréats » en fin de licence.

Cette aide remplace depuis 2008 les anciennes bourses sur critères universitaires et les bourses au mérite. L'aide au mérite s'élève à **200 euros par mois** pour l'année universitaire 2008-2009.

- Une **aide à la mobilité internationale**, s'élevant à **400 euros par mois**, est accordée aux étudiants boursiers effectuant entre 2 et 9 mois d'études à l'étranger dans le cadre de leur cursus universitaire. Le ministère des affaires étrangères attribue également des bourses, dans le cadre du programme « Boursiers français à l'étranger ». D'autres aides à la mobilité sont accordées par l'Union européenne et par les collectivités locales, l'État ne jouant dans ce domaine qu'un rôle subsidiaire.

---

<sup>1</sup> « Les conditions de vie des étudiants : comment relancer l'ascenseur social », rapport de M. Laurent Wauquiez, député, parlementaire en mission, sur les aides sociales étudiantes (juillet 2006).

## LES AIDES À LA MOBILITÉ EUROPÉENNE DES JEUNES<sup>1</sup>

Les aides publiques à la mobilité européenne des jeunes représentent en France, en 2007, une dépense annuelle totale d'environ 250 millions d'euros, dont 51 % engagés par l'Union européenne, 32 % financés par les collectivités locales, et seulement 17 % par l'Etat.

Il s'agit essentiellement de soutien à la mobilité dans le cadre de la formation initiale, c'est-à-dire en direction des étudiants.

Les **programmes européens** sont les suivants :

- **Comenius** (11,5 millions d'euros) : son objectif est de développer la coopération et la mobilité entre établissements scolaires de différents pays européens ;

- **Erasmus** (44,5 millions d'euros) : premier grand programme européen en matière d'éducation supérieure, Erasmus existe depuis 1987 et connaît un succès croissant. La totalité des universités françaises y participent ainsi que la plupart des autres établissements d'enseignement supérieur. En 2004, près de 21.000 étudiants français sont partis étudier en Europe grâce à Erasmus. Le montant de cette bourse est très variable. L'attribution n'est pas automatique et dépend de l'équilibre à assurer entre les pays et les différentes filières d'études, ainsi que de l'enveloppe financière attribuée à la France ;

- **Leonardo da Vinci** (18,6 millions d'euros) : il vise un public issu de l'enseignement professionnel, de la formation professionnelle et des entreprises, en vue de l'acquisition d'une expérience professionnelle et de l'échange de « bonnes pratiques » en Europe ;

- **Marie Curie** (45 millions d'euros) : regroupées et consolidées au sein du programme « People », dans le cadre du septième programme-cadre pour la recherche et le développement technologique, les actions « Marie Curie » constituent une aide financière à destination des chercheurs.

Les **aides de l'État** sont essentiellement constituées par :

- les **bourses de mobilité sur critères sociaux** (14 millions d'euros pour la mobilité intra-européenne) ;

- les aides attribuées au travers de **l'Office franco-allemand pour la jeunesse** (10,8 millions d'euros) ;

- le programme de **volontariat international en administration** (9,9 millions d'euros).

Les aides des collectivités locales en faveur de la mobilité européenne des jeunes sont diverses. Principalement d'origine régionale, elles représentent entre 200.000 euros et 15 millions d'euros par an selon les régions.

Par ailleurs, un dispositif dénommé **Sésame** permet aux étudiants qui ne sont pas boursiers, mais dont la famille est non imposable sur le revenu, de pouvoir bénéficier de l'aide au mérite et de l'aide à la mobilité internationale.

Depuis la rentrée 2008, a été mis en place un **fonds national d'aide d'urgence** (FNAU) permettant d'apporter une aide financière rapide aux étudiants rencontrant de graves difficultés et à ceux qui doivent faire face à des difficultés pérennes, comme la rupture familiale. Ce fonds remplace les anciennes allocations d'études et l'allocation unique d'aide d'urgence.

---

<sup>1</sup> Source : « Encourager la mobilité des jeunes en Europe – Orientations stratégiques pour la France et l'Union européenne », rapport du Centre d'analyse stratégique (La Documentation française, octobre 2008).

Enfin, d'autres bourses de l'enseignement supérieur sont attribuées, sur critères sociaux, par le **ministère de l'agriculture**. Elles sont réservées aux élèves inscrits en formation initiale dans les établissements d'enseignement secondaire agricole.

Plus généralement, **d'autres aides sont attribuées par les régions, les départements, les communes**. Leurs formes (bourses, aides à la mobilité internationale, prêts d'honneur, aides d'urgence...) et leurs modalités d'attribution sont très variables.

*c) Les prêts*

- **En 2008, environ 60 000 prêts bancaires étaient accordés à des étudiants en France**. Ces prêts étaient soumis à conditions de ressources des parents ou de l'étudiant, et très généralement accordés sous caution parentale. Dans les faits, ils étaient essentiellement destinés aux étudiants des grandes écoles, confrontés à d'importants frais de scolarité.

- Pour élargir l'accès à l'emprunt à l'ensemble des étudiants, un système de **prêts bancaires garantis par l'État** a été mis en place, à la rentrée 2008. Ces prêts, destinés aux étudiants de moins de 28 ans, ne font l'objet d'aucune demande de caution ou de conditions de ressources. Leur remboursement peut être différé après l'obtention du diplôme.

Ces prêts viennent se substituer aux anciens prêts d'honneur à taux zéro, réservés aux élèves non boursiers et d'un montant plus limité, avec une différence notable : le taux d'intérêt de ce nouveau prêt est librement fixé par les banques. Il varie en fonction des caractéristiques du prêt (sa durée, la durée du différé de remboursement...) et en fonction du type d'études poursuivies par le bénéficiaire. Pour l'année 2009, le dispositif est mis en œuvre par le réseau des Banques Populaires et par le groupe Crédit Mutuel-CIC. **L'objectif est d'accorder 60 000 prêts étudiants garantis par l'État en 2009.**

**LES CARACTÉRISTIQUES DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT  
DANS LE CADRE DU NOUVEAU PRÊT ÉTUDIANT**

Dans le cadre du nouveau prêt étudiant, dont la mise en place a été annoncée en septembre 2008, l'État a créé un fonds de garantie géré par OSEO. Ce fonds prend en charge, dans des conditions définies par convention, une partie du risque de défaillance encouru par les banques. Il est abondé annuellement par l'État. La dotation au fonds de garantie s'élève à 5 millions d'euros en 2008, ce qui porte la capacité de crédits accordés à 143 millions d'euros.

Le montant maximal du prêt est de 15.000 euros par étudiant. Le montant garanti correspond à 70 % du capital restant du prêt consenti, hors intérêt, ce qui signifie que 30 % demeurent à la charge de la banque. Dans ces conditions, la banque continue d'être incitée à sélectionner les candidatures au prêt. La garantie est accordée pour une durée de dix ans à compter de la date de premier versement des fonds. D'après les informations fournies à votre rapporteur par les représentants de la Fédération bancaire française (FBF) et du réseau des Banques populaires, la garantie, mise en oeuvre au deuxième impayé, n'interviendrait, en pratique, que lorsque des tentatives de rééchelonnement du prêt ont échoué.

**L'État ne garantissant que 70 % du capital restant dû du prêt consenti, les banques continuent d'être incitées à sélectionner les meilleures candidatures au prêt. Il serait utile d'étudier dans quelle mesure ce dispositif permet réellement d'élargir l'accès au prêt étudiant et dans quelle mesure il suscite, au contraire, un « effet d'aubaine » s'agissant de prêts qui auraient, de toutes façons, été accordés par les banques.**

Le prêt étudiant garanti par l'État existe dans plusieurs pays<sup>1</sup>, notamment en Belgique et en Finlande. Dans de nombreux autres pays de l'OCDE, il existe des prêts d'études publics ou des prêts subventionnés par une réduction des taux d'intérêt.

Les prêts aux étudiants institués dans la plupart des pays de l'OCDE entre les années 1960 et les années 1990, pour faire face à l'accroissement de la scolarisation dans l'enseignement supérieur, se sont particulièrement développés en **Australie** et en **Suède**, ou **80 % des étudiants** en contractent. En **Norvège**, le prêt est généralisé à **100 % des étudiants**, mais une partie peut être convertie sous forme de bourse. Au **Danemark**, la part des prêts est moindre (**42 % des étudiants en bénéficient**) mais ceux-ci se conjuguent avec un généreux système de bourses, un étudiant pouvant bénéficier d'une aide constituée jusqu'aux deux tiers de bourses pour 1/3 de prêts.

Dans ce type de prêts, la réduction d'intérêts est parfois différenciée avant et après la période d'études. Elle peut aller jusqu'à l'application de taux nuls pendant les études, puis de taux faibles, équivalents à l'inflation ou aux taux de l'emprunt d'État, après les études (Australie, Nouvelle-Zélande, Japon, Norvège).

**Dans six pays de l'OCDE** (Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Islande, Pays-Bas et dans certaines conditions aux États-Unis), **le remboursement des prêts dépend des revenus des diplômés**. L'ancien étudiant ne rembourse sa dette que lorsque son salaire atteint un certain niveau. **Ces pays sont aussi ceux où les frais de scolarité et les montants de prêts moyens sont les plus élevés**. Ces prêts s'inscrivent dans une logique qui consiste à faire peser le coût de l'enseignement supérieur sur ceux qui en ont tiré le plus de bénéfices individuels. A contrario, pour ceux qui ont tiré un

---

<sup>1</sup> Voir, en annexe, le tableau présentant les caractéristiques des prêts d'études publics aux étudiants dans quelques pays de l'OCDE (année scolaire 2004-2005)

bénéfice moindre de leurs études, l'État joue un rôle d'assurance. Les risques ainsi assurés sont de deux ordres :

- le risque social, lié à la situation sur le marché de l'emploi, c'est-à-dire aux évolutions conjoncturelles et aux modifications de la structure des métiers ;

- le risque privé (« accidents de la vie »).

### **LES PRÊTS À REMBOURSEMENT CONDITIONNEL AUX REVENUS : L'EXEMPLE AUSTRALIEN**

En Australie, le système de prêts à remboursement conditionnel aux revenus a été mis en place en 1989 en remplacement d'un régime de gratuité. Des modifications ont été apportées en 1997, avec un abaissement du seuil à partir duquel la période de remboursement débute, une augmentation des taux de remboursement, et une modulation des montants demandés en fonction des domaines enseignés. La contribution aux frais des études d'infirmière, dans les domaines artistiques et littéraires, est par exemple plus faible que celle demandée pour les formations d'avocat ou médecin. En 2008, le remboursement de la dette prend place dès que le revenu fiscal dépasse 39.824 AUS\$ (soit environ 30.000 US\$ ou 22.000 €). Il prend la forme d'un prélèvement fiscal à des taux croissants en fonction de la tranche de revenu. La dette restante est réévaluée chaque année en fonction de l'inflation.

<b>Tranche en vigueur 2007-2008</b> <b>(en AUS \$)</b>	<b>Taux de remboursement</b> <b>(en %)</b>
< 39 825	0
39 825-44 360	4
44 361-48 896	4,5
48 897-51 466	5
51 467-55 322	5,5
55 323-59 915	6
59 916-63 068	6,5
63 069-69 405	7
69 406-73 959	7,5
> 79 960	8

*Source : « Les prêts étudiants peuvent-ils être un outil de progrès social », Stéphane Gregoir, EDHEC (octobre 2008).*

• **Un autre prêt à destination des jeunes existant en France doit être mentionné : il s'agit du « permis à un euro par jour ».**

Contrairement au dispositif précité de prêt étudiant garanti par l'État, dont les taux sont fixés par les banques, il s'agit ici d'un prêt à taux zéro, dont l'État paie les intérêts mais pour lequel il n'assure aucune garantie.

Institué en octobre 2005, le « permis à un euro par jour » permet aux jeunes de 16 à 25 ans de bénéficier d'un prêt à taux zéro, moyennant un

remboursement de 30 euros par mois pendant 27 à 40 mois, en fonction du montant emprunté (800 €, 1 000 € ou 1 200 €). Ce prêt n'étant pas garanti par l'État, son acceptation par la banque n'est pas automatique. **Elle dépend de la capacité du jeune à fournir des garanties suffisantes** en termes de revenus ou grâce à une caution parentale.

Dans le cadre de la réforme du permis de conduire, telle que présentée par le Comité interministériel de la sécurité routière le 13 janvier 2009, un ensemble de mesures visant à faciliter l'accès au permis a été annoncé. Il s'agit notamment de **faire prendre en charge par le fonds de cohésion sociale, à partir du second semestre 2009, la caution du prêt pour le « permis à un euro par jour », pour les jeunes exclus du système bancaire et inscrits dans une démarche active de formation ou d'accès à l'emploi.**

### **Réforme du permis de conduire : les mesures annoncées en janvier 2009**

115 000 permis de conduire par an étaient auparavant délivrés par l'État gratuitement, par le biais du service militaire. Or aujourd'hui, l'accès au permis est un véritable parcours d'obstacles, du fait de son coût pour les candidats et de délais d'attente croissants pour le passage de l'examen. La nature de l'examen est également en cause, s'agissant de l'épreuve du code qui paraît théorique et inadaptée aux publics les plus en difficulté.

Confronté à cette situation, le Gouvernement a présenté, lors du Comité interministériel de la sécurité routière du 13 janvier 2009, un plan de réforme répondant à trois objectifs :

- **la réduction des délais de passage de l'examen** par la création de 370 000 places d'examen supplémentaires sur 3 ans et le renfort de 55 inspecteurs ;

- **la réduction du coût du permis pour les candidats les plus en difficulté**, grâce à plusieurs mesures :

- la prise en charge par le Fonds de cohésion sociale de la caution du prêt pour le « permis à un euro par jour » pour les jeunes exclus du système bancaire et inscrits dans une démarche active de formation ou d'accès à l'emploi ;

- la promotion d'aides directes au financement en contrepartie d'une activité d'intérêt général (« bourse au permis ») ;

- des aides spécifiques et des priorités accordées aux demandeurs d'emploi, par le biais de Pôle Emploi qui mène actuellement des expérimentations ;

- des aides spécifiques pour les allocataires du RSA, dans le cadre d'une démarche d'accès à l'emploi (15 000 permis soutenus par an) ;

- **la rénovation des programmes de formation et de l'examen**, qui inclut notamment une modernisation de l'épreuve du code et de l'épreuve de conduite, afin de « passer d'un décompte d'erreurs à un véritable bilan de compétences et de comportement dès le début 2010 ».

**Des actions particulières sont par ailleurs prévues en direction des apprentis**, afin de permettre l'accès à la conduite accompagnée de 3.000 d'entre eux en 3 ans.

## **2. Les aides au logement**

Les aides au logement ne sont pas spécifiques aux étudiants. Au contraire de nombreuses aides sociales, elles ont pour caractéristiques d'être

accordées **sans conditions d'âge**, ce qui en fait une ressource importante pour les jeunes disposant d'une résidence autonome, à condition qu'ils ne soient pas comptés à la charge de leurs parents pour les prestations familiales.

*a) L'aide personnalisée au logement (APL)*

L'APL bénéficie aux locataires à titre principal d'un logement faisant l'objet d'une convention entre son propriétaire et l'État, le bailleur s'engageant à respecter certaines obligations : loyer maximum et plafond de ressources du locataire.

Son montant est calculé en fonction des ressources, de la taille de la famille, du lieu de résidence, du montant du loyer et du statut d'occupation.

L'aide est versée selon le système du tiers-payant au bailleur par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de mutualité sociale agricole (CMSA). Elle vient en déduction du loyer à acquitter par le bénéficiaire.

Elle est financée par le Fonds national de l'habitation (FNH), dont les recettes sont constituées par des contributions du Fonds national des prestations familiales (FNPF), du Fonds national d'aide au logement (FNAL) et du Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), ainsi que par une subvention d'équilibre versée par l'Etat.

*b) L'allocation de logement (allocation de logement à caractère familial et allocation de logement à caractère social)*

L'allocation de logement à caractère familial (ALF) est versée, sous condition de ressources, aux personnes seules ou aux couples ayant à charge des enfants ou des parents ainsi qu'aux jeunes couples mariés depuis moins de cinq ans.

L'allocation de logement à caractère social (ALS) est versée, sous condition de ressources, aux personnes, notamment aux étudiants, qui n'ont droit ni à l'APL ni à l'allocation de logement à caractère familial (ALF).

Le montant des AL est calculé en tenant compte du montant du loyer dans la limite d'un plafond, des ressources du ménage et du nombre de personnes composant le ménage. Leur paiement est assuré par les CAF et CMSA.

L'ALF est financée par le Fonds national des prestations familiales (FNPF), alimenté par des cotisations des employeurs et 1,1 point de contribution sociale généralisée (CSG). L'allocation de logement à caractère social (ALS) est financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL), alimenté par l'État et par une cotisation des employeurs.

**En 2007, 682 000 étudiants bénéficient d'aides personnelles au logement, en majorité l'ALS qui est perçue par 572 000 étudiants. Ces aides représentent un montant global d'environ 1,2 milliard d'euros.**

### Les aides personnelles au logement versées aux étudiants en 2007

	APL	ALF	ALS	TOTAL
Nombre de bénéficiaires étudiants	100 000	10 000	572 000	682 000
Coût de l'aide versée aux étudiants (en millions d'euros)	195	20	973	1 188

L'effectif total des étudiants étant légèrement supérieur à 2 millions, **environ 1 étudiant sur 3 bénéficie d'une aide personnelle au logement**. 200 000 étudiants boursiers en bénéficient, sur un total d'environ 500 000 étudiants boursiers. Cette proportion relativement faible s'explique par le fait que les familles privilégient parfois la prise en compte de l'étudiant au titre des prestations familiales et par le fait que de nombreux étudiants sont logés gratuitement ou dans des biens appartenant à leurs ascendants.

**Plus généralement, le nombre de jeunes de moins de 25 ans (y compris non étudiants) bénéficiant d'aides personnelles au logement est estimé à 1,1 million (soit 18 % des bénéficiaires de ce type d'aides).**

#### *c) Les autres aides au logement*

Une convention signée le 20 décembre 2006 entre l'Etat et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) prévoit une aide en faveur des jeunes entrant temporairement dans un logement meublé conventionné ou, sous certaines conditions, dans une résidence hôtelière à vocation sociale.

Cette aide prend la forme d'une subvention équivalente aux trois premiers mois de loyers déduction faite des aides personnelles au logement (sous réserve d'un plafond). Cette aide est de droit pour les jeunes prenant un emploi ou une formation dans les secteurs d'activité et sur les territoires où se rencontrent les plus grandes difficultés de recrutement et de logement, ainsi que pour les jeunes sortant d'un dispositif du type mission locale, comité locale pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), apprentissage.

Une autre convention entre l'Etat et l'UESL, signée le même jour que la précédente, relative à la garantie des risques locatifs prévoit un dispositif (**Pass Garantie des risques locatifs - GRL -**) qui doit se substituer progressivement à l'actuel **Loca-Pass**, pour favoriser une extension des locataires couverts par les assurances d'impayés de loyer. Environ 48 % des bénéficiaires de ce nouveau dispositif sont des jeunes entre 18 et 30 ans.

S'agissant de l'autre volet du Loca-Pass, visant à avancer le montant du dépôt de garantie, qui était déjà ouvert aux jeunes de moins de 30 ans en situation ou en recherche d'emploi et aux étudiants boursiers, il a été étendu à l'ensemble des locataires sans condition de statut (à compter du 10 février 2008).

S'agissant globalement des aides Loca-Pass, en 2007, 52 % des bénéficiaires des dépôts de garanties (sur un total de 420.300) et 50 % des bénéficiaires des garanties de loyer (sur un total de 305.500) ont moins de 30 ans.

### **3. Les aides en faveur des jeunes non étudiants**

#### *a) Le revenu de solidarité active et la prime pour l'emploi*

**Les jeunes âgés de moins de 25 ans n'ont pas droit au revenu de solidarité active (RSA), sauf s'ils assument la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître.**

Cette exclusion des jeunes du bénéfice du RSA, comme du RMI, vise à **ne pas inciter à des sorties précoces des systèmes de formation.**

**Aujourd'hui, les jeunes sont donc exclus à la fois du dispositif de revenu minimum garanti (RSA « socle ») et du dispositif de complément de revenus pour les foyers ne tirant que des ressources limitées de leur activité ou des allocations chômage (RSA « chapeau »).**

Rappelons que le RSA, issu de la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008, qui entre en vigueur le 1er juin 2009, comporte deux volets :

- le RSA de base (ou « socle ») est la part de l'allocation amenant les revenus de l'allocataire jusqu'au niveau de l'actuel revenu minimum qui leur est garanti (RMI ou API) ;

- le RSA complémentaire (ou « chapeau ») est la part de l'allocation qui s'ajoute au RSA de base, afin d'améliorer la situation des « travailleurs pauvres ».

Seule la prime pour l'emploi (PPE) résiduelle est versée aux bénéficiaires du RSA (c'est-à-dire déduction faite du montant de celui-ci), lorsque la PPE représente un montant supérieur à celui du RSA.

**RSA et PPE : exemples de l'impact  
sur le revenu disponible mensuel des bénéficiaires (en euros)**

	Temps de travail	Revenu d'activité	RSA	PF <sup>(1)</sup>	PPE résiduelle par mois	Revenu disponible
<b>Célibataire sans enfant</b>	½ temps	514	199	0	0	713
	Plein temps	1 028	4	0	76	1 107
<b>Personne isolée avec 1 enfant</b>	½ temps	514	284	85	0	883
	Plein temps	1 028	89	85	0	1 202
<b>Couple monoactif sans enfant</b>	½ temps	514	369	0	0	883
	Plein temps	1 028	174	0	0	1 202
<b>Couple monoactif avec 1 enfant</b>	½ temps	514	478	0	0	992
	Plein temps	1 028	283	0	0	1 311
<b>Couple biactif sans enfant</b>	1,5 temps plein	1 542	0	0	147	1 689
	2 temps plein	2 056	0	0	158	2 214
<b>Couple biactif avec un enfant</b>	1,5 temps plein	1 542	87	0	63	1 693
	2 temps plein	2 056	0	0	161	2 217

(1) Prime forfaitaire

*b) L'allocation versée dans le cadre du contrat d'insertion dans la vie sociale*

Le **contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)**, qui n'est pas un contrat de travail, s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Issu de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de cohésion sociale, il prend la suite du programme TRACE (trajet d'accès à l'emploi).

Comme il a été dit précédemment, le CIVIS a pour objectif d'organiser les actions nécessaires à la réalisation d'un projet d'insertion dans un emploi durable. Ce contrat est conclu avec les missions locales ou les PAIO. Les titulaires d'un CIVIS sont accompagnés par un référent. La durée du contrat est d'un an renouvelable. Les titulaires d'un CIVIS âgés d'au moins 18 ans peuvent bénéficier d'un **soutien de l'État sous la forme d'une allocation versée pendant les périodes durant lesquelles ils ne perçoivent ni une rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, ni une autre allocation.**

**Le montant de l'allocation versée au jeune est compris entre 5 et 10 euros par jour (sans pouvoir dépasser 300 euros par mois ni 900 euros par an).**

Lorsqu'elle est accordée, **l'allocation est versée mensuellement, au nom de l'État, par l'Agence de services et de paiement (ASP, nouvel établissement public administratif ayant repris les missions précédemment**

dévolues au Centre national pour l'aménagement des structures et des exploitations agricoles CNASEA).

**Depuis le lancement du dispositif, 700 000 jeunes ont bénéficié du CIVIS. 170 000 d'entre eux ont aujourd'hui trouvé un emploi durable, c'est-à-dire un emploi d'une durée supérieure à 6 mois, hors contrats aidés du secteur non marchand.**

S'agissant de l'allocation éventuellement versée aux jeunes dans le cadre du dispositif CIVIS, la loi de finances pour 2009, qui repose sur une hypothèse de **150 000 bénéficiaires d'un montant moyen de 366 euros par an**, prévoit des crédits de **55 millions d'euros**.

Ce montant moyen de 366 euros par an fait de l'allocation CIVIS une aide ponctuelle, plutôt qu'un véritable dispositif interstitiel.

*c) Les aides versées par le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes et par le fonds d'aide aux jeunes*

D'autres aides sont attribuées sur fonds étatiques (FIPJ) ou départementaux (FAJ), en réponse à des besoins précis.

• Les aides versées par le **fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)** représentent 20 millions d'euros en 2009 (contre 75 millions d'euros en 2005), destinés à financer des actions complémentaires à l'accompagnement des jeunes. Les principales actions financées par ce fonds sont les suivantes :

- les **aides indirectes** (15 millions d'euros sur le budget de l'État) permettent le financement d'actions de prise en charge des jeunes (forums emploi, prospection d'entreprises, prêt de mobylette, aide au permis, préparation de concours) ainsi que le soutien à l'innovation, l'expérimentation, l'évaluation des bonnes pratiques ;

- les **aides directes** (5 millions d'euros sur le budget de l'État) permettent le financement d'actions visant la sécurisation des parcours des jeunes (logement, transport, achat de vêtements de travail, alimentation, garde d'enfant).

**La diminution des montants alloués au FIPJ est préoccupante**, même si elle est compensée par la mise en place de nouveaux dispositifs (contrat d'autonomie, fonds d'expérimentation pour les jeunes, dont la mise en place est lente), car elle se traduit dans l'immédiat par une diminution des financements nécessaires à l'accompagnement des jeunes vers l'insertion, notamment dans le domaine de la mobilité (aides à la mobilité : permis, transport, logement, mobilité internationale...), du logement, de la vie quotidienne.

• Des aides départementales sont allouées dans le cadre des **Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)**<sup>1</sup>, décentralisés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, en application de la loi du 13 août 2004. Ce fonds fut créé en 1989, dans le sillage du RMI, afin de prendre en compte les difficultés des moins de 25 ans, exclus du dispositif de revenu minimum. Le département finance le fonds, fixe les modalités de son fonctionnement et de l'attribution des aides. Les montants consacrés au FAJ sont variables selon les départements, sans nécessairement de corrélation avec les effectifs de la population de jeunes. L'utilisation du FAJ est diverse, en articulation ou non avec les dispositifs CIVIS et avec le FIPJ. Le FAJ est considéré **tantôt comme un support d'action sociale, tantôt comme un outil d'insertion professionnelle**. Certains départements l'utilisent indifféremment en faveur des étudiants et des non étudiants, alors que d'autres le réservent à cette seconde catégorie. Les aides individuelles sont parfois privilégiées, tandis que dans certains départements le FAJ est plutôt mobilisé pour des actions collectives, notamment dans le domaine du logement.

#### **LES AIDES EN FAVEUR DES JEUNES : UN EXEMPLE D'ACTION COORDONNÉE AU NIVEAU REGIONAL**

Votre mission s'est rendue en région Rhône-Alpes, où son attention a été attirée sur les effets positifs de la mobilité internationale dans le cadre d'une recherche d'emploi dans les secteurs touristiques. Pour le jeune en difficulté, une telle mobilité constitue une expérience humaine, professionnelle et linguistique très favorable à son insertion professionnelle lors de son retour en France.

L'association « Jeunes Emploi Mobilité Rhône-Alpes », créée en 2000 par l'Union régionale des missions locales, met ainsi en œuvre une action permettant à des jeunes ayant une formation ou une expérience dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, de réaliser une première expérience professionnelle internationale d'une durée minimum de 6 mois à Londres ou Dublin, si nécessaire après une formation linguistique intensive adaptée. Cette action a concerné 73 jeunes en 2008. De nombreux obstacles demeurent, car il n'existe pas dans ce domaine de programme européen comparable à ce qu'est Erasmus pour les étudiants.

#### *d) Le contrat d'autonomie*

Dans le cadre du **Plan « Espoir Banlieues »** annoncé le 8 février 2008, un marché public a été lancé pour la mise en œuvre d'un **contrat d'autonomie**.

Ainsi qu'il a été dit précédemment, ce dispositif s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans, résidant dans les villes sous contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) et suivis ou non par le service public de l'emploi. D'une durée maximale de 18 mois, il est confié à des **opérateurs privés de placement**.

Le contrat d'autonomie implique une obligation d'assiduité et de recherche effective d'un emploi, d'une formation qualifiante, ou la mise en

---

<sup>1</sup> « Fonds d'aide aux jeunes et inégalités territoriales : aides a minima ou politiques départementales de jeunesse », Mmes Patricia Loncle, Virginie Muniglia, M. Thierry Rivard, Mme Céline Rothé (RFAS n °1, 2008).

place d'un projet de création d'entreprise de la part du jeune, qui doit bénéficier d'un accompagnement individualisé de la part de l'opérateur.

En contrepartie des obligations qui lui sont imparties, le jeune bénéficie d'une **bourse de 300 euros par mois pendant les six premiers mois. Des aides matérielles peuvent par ailleurs lui être apportées (mobilité, garde d'enfant).**

En 2009, pour un **coût moyen estimé par jeune en contrat d'autonomie de 6 000 €**, les crédits inscrits au budget de l'État pour la mise en œuvre du contrat d'autonomie s'élèvent à **50 millions d'euros**.

3083 contrats d'autonomie ont été signés en 2008, alors que l'objectif, initialement fixé à 7 000, avait été ramené à 4 500. Au 2 mars 2009, **5 086 contrats** ont été signés.

L'objectif initial, qui était de proposer 45 000 contrats d'autonomie sur la période 2008-2010, paraît difficile à atteindre compte tenu des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2009.

\*

\*      \*

Les dispositifs en faveur de l'autonomie des jeunes sont ainsi **nombreux et épars, s'adressant chacun à un public spécifique.**

**Ils viennent s'ajouter aux aides aux familles** (aides fiscales, allocations familiales), dont la philosophie est très différente, puisqu'elles visent à compenser les charges incombant à celles-ci.

**En 2002**, les aides en direction des jeunes avaient été globalement estimées, par la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, à **15,5 milliards d'euros au total** (aides à l'insertion professionnelle et à l'emploi, prestations familiales et sociales, dépenses fiscales, aides au logement, bourses), hors dépenses éducatives cependant. En incluant ces dernières, l'évaluation s'élevait alors à 31,6 milliards d'euros.

### ***C. PROPOSITIONS DE LA MISSION POUR FAVORISER L'AUTONOMIE DES JEUNES***

#### **1. Le débat sur une allocation d'autonomie**

L'ensemble des dispositifs d'aides directes et indirectes, précédemment décrits, est difficilement lisible, notamment pour les publics auxquels ils s'adressent et qui en demeurent parfois éloignés par simple méconnaissance.

**L'idée d'unifier les dispositifs**, par la création d'une allocation unique d'autonomie, qui constituerait une véritable « boîte à outils » pour les jeunes, en fonction des besoins de chacun, **est séduisante**. S'il est mis en place dans une logique contractuelle, ce qui implique des contreparties, ce

dispositif paraît susceptible d'avoir un **effet responsabilisant** et de garantir un traitement égal des jeunes, quel que soit leur statut, sur l'ensemble des territoires.

Il convient de rappeler le **contexte de cette proposition** qui fait débat depuis une dizaine d'années.

**La Commission nationale pour l'autonomie des jeunes**, créée par la loi n° 2001-582 du 4 juillet 2001, a eu pour mission d'étudier la création d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans. Elle a principalement proposé **deux dispositifs** :

- **une « allocation de formation »**, reportable dans le temps, pour les jeunes en formation ;
- un **« revenu contractuel d'accès à l'autonomie »**, pour les autres.

#### **LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR L'AUTONOMIE DES JEUNES**

Cette commission, instituée en 2001, avait proposé l'institution d'une autonomie « responsable et solidaire ». Pour les jeunes en formation, une « allocation de formation » aurait remplacé le système de bourses, sur une base élargie, avec la possibilité d'un report dans le temps si elle n'avait pas été utilisée entre 18 et 25 ans.

Ce droit reportable dans le temps était destiné à favoriser le retour en formation après une période d'activité professionnelle ou de chômage, la collectivité garantissant ainsi un droit à l'éducation. Pour les jeunes non éligibles à cette allocation, la Commission proposait la mise en place de prêts à taux bonifiés, dans la limite de 150 euros par mois, remboursables dès l'entrée dans un emploi stable. A terme, l'allocation de formation aurait été attribuée à tous les jeunes en formation, en fonction de leurs ressources propres, indépendamment de celles de leurs parents. En contrepartie, ceux-ci auraient cessé de bénéficier des avantages fiscaux et familiaux dont ils bénéficient.

Pour les jeunes en difficulté, un « revenu contractuel d'accès à l'autonomie » aurait été institué, se distinguant du RMI de la façon suivante :

- l'allocation serait la contrepartie d'un fort accompagnement relationnel ;
- elle serait limitée à deux périodes de six mois ;
- elle serait réservée aux jeunes dont les familles ont des ressources inférieures aux plafonds donnant lieu à l'allocation de formation, ou aux jeunes séparés de fait de leur famille.

*Source : « Pour une autonomie responsable et solidaire », rapport de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes (2002)*

**La piste de l'allocation d'autonomie a été récemment réactualisée par plusieurs propositions, notamment :**

- **la proposition d'allocation d'autonomie** du syndicat étudiant UNEF : destinée à tous les étudiants, et versée à chacun selon sa situation, sur la base d'un projet individuel défini et d'une déclaration fiscale indépendante, financée par redéploiement des aides actuellement accordées aux familles, en fusionnant les aides existantes (bourses, aides au logement) et en mobilisant

des moyens nouveaux, pour atteindre un montant global estimé par le syndicat étudiant à environ 15 milliards d'euros. L'allocation d'autonomie serait individualisée en prenant en compte le logement de l'étudiant (individuel ou parental), le niveau de revenus (indemnités de stage...), la pension alimentaire et le coût de la vie quotidienne dans l'académie où l'étudiant réside. D'après les évaluations communiquées par le gouvernement, le coût brut de l'allocation d'autonomie serait de **22 milliards d'euros**. Les redéploiements envisageables seraient très insuffisants pour financer ce coût ;

- **la proposition de revenu « jeunes actifs »** du syndicat CFTD : cette prestation prendrait la forme d'une allocation pour les moins de 25 ans sans emploi et d'un complément de revenus pour les jeunes actifs en difficulté, en contrepartie d'un accompagnement visant à sécuriser les parcours des jeunes.

L'idée d'un véritable **contrat d'autonomie** est aussi souvent évoquée : passé entre l'État et un jeune en formation ou en recherche d'emploi, ce contrat permettrait au jeune d'accéder à l'autonomie financière grâce à une bourse ou grâce à un emprunt remboursable lorsque sa situation sera stabilisée. Un cumul des deux dispositifs (bourse et emprunt) est envisageable. En contrepartie, le jeune s'engagerait dans un parcours d'insertion ou de formation en vue de l'accès à un emploi.

Une « **allocation universelle d'émancipation** » a également été proposée à votre mission d'information, à l'occasion de ses auditions. Cette allocation permettrait de répondre, grâce à un instrument unique, aux besoins diversifiés exprimés par les jeunes. **Il s'agirait de substituer une allocation unique au « mille-feuille » des dispositifs ciblés existants, afin de réduire les inégalités potentielles en fonction des statuts et des territoires.**

**Par ailleurs, plusieurs personnes auditionnées par la mission d'information ont attiré son attention sur les dispositifs existant dans des pays d'Europe du Nord**, qui paraissent améliorer la mobilité des jeunes et faciliter leur insertion à l'issue de périodes d'études qui peuvent être alternées avec des périodes d'emploi.

#### **AUTONOMIE : LES EXEMPLES DU DANEMARK, DE LA SUÈDE ET DE LA NORVÈGE<sup>1</sup>**

- **Danemark** : chaque jeune dispose d'un droit de tirage de 70 bons mensuels, qui peuvent être utilisés de façon flexible, à n'importe quel moment, en alternant notamment périodes d'activité professionnelle et périodes de formation.

Ces bons peuvent se composer :

- d'une partie versée sous forme de bourse : environ 315 euros mensuels pour les jeunes qui vivent encore chez leurs parents et 630 euros pour les jeunes ne vivant plus chez leurs parents ;

---

<sup>1</sup> Voir en annexe les informations communiquées par les ambassades de France dans ces pays.

- d'une partie prenant la forme d'un prêt (environ 324 euros par mois), remboursable en 15 ans maximum après la fin des études, avec un taux d'intérêt annuel de 4 % pendant les études et d'un taux à peu près équivalent au taux d'escompte de la Banque centrale après la fin des études.

- **Suède** : les aides sont accordées en fonction du revenu de l'étudiant, et non de ses parents. Le bon hebdomadaire (240 semaines d'aide au maximum) est d'environ 200 euros pour des études à plein temps, dont 34,5 % sous forme de bourse et le reste sous forme de prêt. Depuis 2001, le remboursement commence après la fin des études. Une agence est spécialement chargée de la gestion des aides et du recouvrement des remboursements.

- **Norvège** : le montant de l'aide est, là aussi, fonction du revenu de l'étudiant. Son montant annuel maximal est d'environ 10 000 euros (1 000 euros par mois sur dix mois). Si l'étudiant ne vit plus chez ses parents (et s'il réussit tous ses examens), jusqu'à 40 % du montant de l'aide peuvent être convertis sous forme de bourse.

Source : *Les dotations en capital pour les jeunes, rapport du Centre d'analyse stratégique (n° 9, 2007)*

## 2. Les systèmes de dotations en capital pour les jeunes

L'idée d'attribuer une dotation en capital à chaque jeune, dans l'objectif de promouvoir l'égalité des chances, a été évoquée devant votre mission d'information par M. Luc Ferry.

A la demande du Gouvernement, le Centre d'analyse stratégique a examiné plusieurs exemples étrangers de dotations en capital pour les jeunes et proposé différentes modalités d'application possibles en France<sup>1</sup>.

D'un point de vue philosophique, les dotations en capital s'inscrivent dans la **filiation de la théorie de la justice sociale de John Rawls (1971)**. Elles favorisent l'égalité des chances, tout en rendant chaque citoyen partie-prenante de la société.

D'un point de vue économique, les dotations en capital sont, par l'épargne qu'elles génèrent, une réponse au phénomène de rationnement du crédit. Elles participent à **un modèle de société qui serait fondé non pas sur l'endettement mais sur la constitution d'un patrimoine**, jugée plus responsabilisante et plus formatrice pour l'individu. Dans certains pays, la volonté d'encourager l'épargne s'accompagne d'un objectif de soutien à la natalité (Singapour).

Le « *Child Trust Fund* » (CTF), instauré au **Royaume-Uni** en 2005, pour les enfants nés à compter de septembre 2002, accorde à chaque nouveau-né un bon de 250 livres, soit 357 euros. Le double est accordé aux enfants de familles dont les revenus sont inférieurs à 14 200 livres par an. Une autre dotation, dont les barèmes sont équivalents, est versée à l'âge de 7 ans. Les sommes versées sur le compte par les familles, et les intérêts perçus, sont défiscalisés dans la limite de 1 200 livres par an, en sorte que le dispositif est plus favorable aux ménages issus des classes moyennes et supérieures,

---

<sup>1</sup> *Les dotations en capital pour les jeunes, rapport du Centre d'analyse stratégique, n° 9 (2007)*

susceptibles d'abonder le livret, qu'aux familles les plus pauvres. D'après les simulations du gouvernement britannique, qui n'intègrent pas la dotation versée à l'âge de 7 ans, décidée ultérieurement, un jeune pourrait ainsi disposer à 18 ans d'une somme allant de 1 000 à 15 000 livres, selon les efforts d'épargne réalisés.

D'autres dispositifs de ce type existent en **Hongrie**, à **Singapour**, en **Corée du sud** et au **Canada**. Les mécanismes institués sont divers :

- Les dispositifs sont soit universels (Hongrie), soit progressifs (Royaume-Uni), soit réservés aux familles les plus en difficulté (Corée du sud).

- La dotation est soit employée librement (Royaume-Uni), soit affectée obligatoirement :

- à des dépenses de soins ou d'éducation (Singapour) ;
- à des dépenses d'enseignement supérieur ou, à défaut, à l'épargne-retraite (Canada) ;
- à des dépenses d'éducation, de logement ou de création d'entreprise (Corée du sud).

Sur la base de ces exemples, le **Conseil d'analyse stratégique a élaboré plusieurs scénarios possibles pour la France** : une option serait par exemple d'attribuer à chaque enfant « pauvre » une dotation annuelle de 500 euros, ce qui lui permettrait de bénéficier de **23 000 euros à 18 ans**. La constitution progressive d'un tel capital reposerait non pas sur le gel de ressources publiques mais sur l'attribution de points, qui ne seraient convertis sous une forme monétaire qu'à la majorité. Le **coût** nécessaire à la mise en place d'un tel système est estimé à **2 milliards d'euros par an, à financer par redéploiement** des ressources consacrées aux bourses, aux fonds d'aide aux jeunes, à certaines prestations familiales et aides au logement, au quotient familial etc.

Une autre piste examinée est celle de l'attribution d'une **dotation universelle**, avec participation ou non des familles à l'abondement, grâce à un **système de bonification de l'épargne à destination des enfants**. Enfin, une autre possibilité consiste en l'**attribution de « droits de tirage » formation**, s'inspirant davantage de dispositifs mis en place en Europe du Nord (Danemark et Suède notamment).

### **3. Les propositions de la mission**

La mission estime que les nombreux dispositifs d'aides aux jeunes, mis en place et réformés au fil des années, sont **trop épars**, et globalement insuffisants pour faire face à l'ensemble des dépenses engagées au cours de cette période de transition et d'investissement qu'est la jeunesse. Or l'autonomie des jeunes doit être accrue, non pas dans une logique d'assistantat,

mais dans l'objectif de garantir l'accès de tous à une formation puis à un emploi. Dans cette perspective, améliorer les revenus des jeunes est l'une des réponses possibles, mais pas la seule, pour améliorer leur accès au logement, leur mobilité, la prise en charge de leurs dépenses quotidiennes, afin qu'ils puissent se consacrer à préparer leur avenir.

Dans ce contexte, votre mission a étudié plusieurs possibilités, s'agissant notamment de l'extension du RSA aux 18-24 ans :

- En premier lieu, concernant une éventuelle **extension du RSA à l'ensemble des 18-24 ans**, il convient de souligner que le coût de cette mesure est très difficile à évaluer, en raison de l'incertitude existant sur ses effets : les comportements des jeunes vis-à-vis des études et de l'emploi risquent de s'en trouver profondément modifiés, de façon difficilement prévisible à ce stade ;

- En second lieu, dans la mesure où il est difficile d'expliquer que les jeunes actifs âgés de moins de 25 ans, disposant d'un logement autonome et déclarant leurs revenus séparément, ne puissent être éligibles au RSA « chapeau » qui vise les « travailleurs pauvres », votre mission a étudié la possibilité **d'étendre aux 18-24 ans ce seul dispositif de complément des revenus d'activité**.

D'après les informations fournies à votre rapporteur par le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, le coût de l'extension du seul RSA « chapeau » à l'ensemble des jeunes serait d'**environ 1 milliard d'euros. Dans cette hypothèse, le montant alloué à un jeune serait égal au montant total du RSA, amputé du montant du RSA « socle »**.

Cette solution ne paraît toutefois **pas totalement satisfaisante** :

- d'une part, son **efficacité est incertaine**, car elle conduirait à verser de faibles sommes à un grand nombre de jeunes ;

- d'autre part, cette mesure risquerait de paraître **inéquitable** : elle engendrerait de fortes différenciations dans les situations, en fonction de l'âge (plus ou moins de 24 ans) et du montant de revenu (inférieur ou supérieur au montant de l'actuel RMI). Un autre système consisterait à n'attribuer le RSA qu'aux personnes éligibles au seul « **chapeau** », c'est-à-dire travaillant un nombre significatif d'heures (par exemple à mi-temps). Ce dispositif comporterait toutefois des effets de seuil et se heurterait aussi, pour cette raison, à des considérations d'équité.

Votre mission souhaite toutefois **n'écarter aucune piste pour l'avenir. Deux modèles ont notamment retenu son attention** :

- le modèle des pays d'Europe du Nord, où existent des **droits de tirage** pour le financement des périodes de formation, **financés par une combinaison de bourses et de prêts** ;

- l'idée de **dotations en capital** pour les jeunes, évoquée notamment par M. Luc Ferry.

Étant donné le coût de telles mesures, et la nécessité d'expérimentations préalables, votre mission estime, dans l'immédiat, préférable de **concentrer les efforts de façon ciblée, en tenant compte des besoins concrets des jeunes, afin de faciliter leur insertion**. Les aides attribuées en fonction des difficultés particulières des uns et des autres devraient être renforcées, car elles demeurent aujourd'hui ponctuelles. Un **suivi individualisé de chaque jeune en difficulté** est nécessaire, afin d'identifier la nature de l'aide à lui apporter : aide au logement, aide à la mobilité, financement d'une formation spécifique etc. Des dispositifs tels que le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), ou encore l'allocation CIVIS répondent à cette problématique, mais leurs montants sont pour l'heure insuffisants.

### **LES PROPOSITIONS DE LA MISSION EN VUE DE FAVORISER L'AUTONOMIE DES JEUNES**

#### **• A TERME VOTRE MISSION PROPOSE :**

- **d'envisager la refonte de l'ensemble des dispositifs d'aides directes (aux jeunes) et indirectes (aux familles)**, afin de garantir à tous un droit d'accéder à une formation en vue d'un emploi, selon deux modalités possibles :

- Soit en garantissant ce droit par un **système de droits de tirage** (reportables dans le temps), pour financer la transition vers la vie professionnelle. Ces droits de tirage seraient composés d'une part de **bourses (du type « allocation de formation »)** et, d'autre part, **d'avances remboursables à taux réduits** ;

- Soit en mettant en place un **système de dotations en capital** attribuées dès la naissance, et utilisables pour des besoins de formation ou pour la création d'une entreprise.

#### **• DANS L'IMMÉDIAT LA MISSION PROPOSE :**

- **Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes : abonder ce fonds à hauteur d'environ 50 millions d'euros afin de pouvoir accorder des aides ciblées en accompagnement d'un suivi individualisé de chaque jeune en difficulté.**

##### **- Bourses :**

- **Attribuer les bourses pendant dix mois**, plutôt que neuf, afin d'apporter une aide aux étudiants dès septembre, pour faire face aux dépenses liées à la rentrée universitaire, et jusqu'en juin ;

- **Mettre en place des aides spécifiques afin d'inciter les jeunes à effectuer des formations dans les secteurs en tension.**

##### **- Prêt étudiant et apprenti garanti par l'État :**

- Ouvrir le prêt étudiant garanti par l'État aux apprentis<sup>1</sup> ;
- Transformer ce prêt en une avance remboursable garantie à 100 % par l'État, afin de permettre à tous les jeunes étudiants et apprentis d'y accéder, à taux très réduits (taux zéro pendant la durée des études puis indexé sur l'inflation ensuite), avec un remboursement différé à l'obtention d'un emploi stable et conditionnel aux revenus.

---

<sup>1</sup> Rappelons qu'il est proposé, par ailleurs, d'aligner le statut des apprentis sur celui des étudiants (p. 73).

**- Mobilité :**

• **Développer les programmes d'échanges européens et les bourses**, sur les modèles d'Erasmus et Leonardo da Vinci<sup>1</sup>, mais plus spécifiquement **en direction des jeunes non étudiants** (apprentis, jeunes éloignés du marché du travail) ;

• Développer les programmes d'échanges avec des pays en voie de développement, notamment dans le cadre de chantiers d'insertion ;

• **Faciliter l'accès au permis de conduire, dans l'esprit des mesures annoncées par le Gouvernement en janvier dernier**, en :

- levant l'obstacle de la caution pour l'accès au permis à 1 euro par jour ;

- réduisant les délais d'accès aux examens, en priorité pour les candidats ayant une promesse d'embauche pour un emploi nécessitant d'être titulaire du permis ;

- facilitant l'accès aux écoles de conduite associatives pour les publics qui ont besoin d'un accompagnement personnalisé.

## **II. LOGEMENT : FAVORISER L'ACCÈS DES JEUNES À UN LOGEMENT AUTONOME**

### ***A. LOGEMENT DES JEUNES : UNE OFFRE INSUFFISANTE ET INADAPTÉE***

L'accès au logement est un « *élément clé de la prise d'autonomie des jeunes* », ainsi que le souligne l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)<sup>2</sup>, aussi déterminant que l'accès à l'emploi.

Or la situation des jeunes par rapport au logement se caractérise par des difficultés croissantes : offre insuffisante de logements de petite taille financièrement accessibles et exigences de garanties trop élevées (dépôt de garantie, niveau de revenus, caution des parents,...). Cela explique qu'une grande partie des jeunes dépendent plus longtemps qu'auparavant de leurs parents, soit qu'ils soient contraints de vivre chez eux, soit qu'ils doivent recourir à leur soutien financier (paiement du loyer, caution, ...).

#### **1. 57 % des jeunes âgés de 16 à 25 ans vivent encore chez leurs parents**

Selon les enquêtes annuelles de l'Insee, **57 %** des jeunes de 16 à 25 ans n'ont pas encore quitté le domicile familial, **l'âge médian de départ étant en moyenne de 22 ans** (21 ans pour les filles et 23 ans pour les garçons). Cette réalité évolue avec l'âge : 75 % des jeunes de 16 ans vivent avec au moins un de leurs parents, contre respectivement 44 % et 18 % pour les jeunes âgés de 20 à 25 ans.

---

<sup>1</sup> Ce programme finance des stages de formation transnationaux en entreprise ou dans des écoles professionnelles.

<sup>2</sup> Injep, rapport sur le logement des jeunes, 2005.

### Répartition des jeunes de 16-25 ans selon le mode de cohabitation

Situation des jeunes par rapport au logement	%
Chez leurs parents	57
En couple sans enfants	12
En couple avec enfants	5
Parent de famille monoparentale	1
Seuls	13
Autres ménages	12
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Source : Insee, enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007.

Cette situation résulte à la fois de l'allongement de la durée des études et de la formation plus tardive des couples, souvent à l'origine de la volonté d'accès à un logement autonome. Mais cela s'explique également par la précarité de la situation économique des jeunes, y compris ceux ayant un emploi, puisque sept années après leur entrée sur le marché du travail, 10 % des filles et 25 % des garçons habitent encore chez leurs parents. Plus de 50 % d'entre eux souhaitent s'installer dans un logement autonome dès que possible, mais disent rencontrer des obstacles économiques (instabilité de l'emploi, revenu insuffisant ou irrégulier, loyers inaccessibles).

## 2. L'offre de logements adaptés aux jeunes est insuffisante

### a) Des logements étudiants en nombre encore insuffisant

Il existe aujourd'hui 157 000 logements étudiants disponibles dans le parc des CROUS. Cette offre est à comparer aux quelque 2,3 millions d'étudiants. Ainsi, le parc social de logements étudiants ne peut accueillir que 7 % de l'ensemble des étudiants, parmi lesquels un tiers sont titulaires d'une bourse de l'enseignement supérieur et les CROUS ne sont capables d'honorer que 39 % des demandes qu'ils reçoivent.

### b) L'absence de solutions adaptées pour le logement des jeunes en alternance

La mission a été particulièrement attentive aux problèmes de logement que rencontrent les jeunes en formation en alternance (apprentis et jeunes en contrats de professionnalisation) qui doivent assumer deux logements : l'un à proximité du centre de formation, l'autre, près de leur lieu de travail.

Les logements et les aides proposés aux jeunes sont à cet égard inadaptés : l'offre de logements pour de courts séjours est rare et les périodes

de location inférieures à deux mois sont mal prises en compte par les aides au logement.

Se pose également le problème de la non prise en charge de deux logements par les aides et du préavis de trois mois exigible par le propriétaire avant de quitter le logement.

Les foyers de jeunes travailleurs (FJT) proposent toutefois des solutions adaptées avec la possibilité de faire des courts séjours, pouvant aller d'une semaine à un an, mais le nombre de places disponibles est encore largement insuffisant. Ainsi, le réseau des FJT représente près de 38 000 logements, qui rassemblent 40 000 places, dont 36 000 logements en foyer et 2 000 logements autonomes, 10 % étant situés en habitat diffus. Près de 60 % des logements sont de type T1 ou T1 *bis*, les 40 % restants étant le plus souvent des chambres simples ou doubles.

Ce réseau permet de loger au total environ 90 000 jeunes chaque année, les chiffres pouvant varier selon la durée des séjours. En dix ans, les créations et réhabilitations de logements ont produit une offre plus diversifiée et mieux adaptée (logements de petite taille et plus indépendants), mais qui demeure encore largement insuffisante.

*c) L'insuffisance de logements de petite taille et financièrement accessibles*

Le plus souvent seuls et disposant de faibles ressources, les jeunes recherchent des logements de petite taille et financièrement accessibles.

**• Les jeunes décohabitants vivent majoritairement seuls**

Dans plus de 60 % des cas, les ménages dont la personne de référence a moins de 25 ans sont constitués d'une seule personne : 34 % sont des étudiants et 24% des salariés célibataires.

**Situation des jeunes de 16-25 ans ayant décohabité**

Parmi les jeunes âgés de 16 à 25 ans :	%
Étudiants vivant seuls	34
Salariés vivant seuls	24
Salariés en couple sans enfants	19
Salariés en couple avec enfants	4
Chômeurs	7
Autres ménages	12
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Source : Insee, enquête logement 2002.

- **90 % des jeunes de moins de 25 ans ne vivant plus chez leurs parents sont locataires**

Parmi eux, 58 % sont logés dans le secteur libre, 16 % dans le parc social et 16 % sont locataires de meublés ou sous-locataires. Seuls 3,3 % sont propriétaires occupants.

**Statut d'occupation des jeunes de 16-25 ans ayant décohabité**

Parmi les ménages dont la personne de référence a moins de 25 ans	%
Propriétaires occupants	3,3
Locataires du parc social	16,4
Locataires du parc privé	58
Autres locataires (meublés, sous-location)	15,8
Logés à titre gratuit	6,5
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Source : Insee, enquête logement 2002.

**La faible proportion de jeunes locataires dans le parc social s'explique à la fois par le manque de logements de petite taille<sup>1</sup>, mais aussi par les longs délais d'attente pour y accéder**, en particulier dans certaines zones tendues. Il en résulte une **proportion croissante de jeunes locataires dans le parc privé**, pourtant accessible à des niveaux de loyers beaucoup plus élevés.

- **Les jeunes sont particulièrement mobiles**

La mobilité des jeunes a accentué ce phénomène. Entre 22 et 25 ans, plus de la moitié d'entre eux a déménagé au moins une fois après avoir quitté le domicile familial. Cette mobilité s'explique, selon les cas, par le choix des études, la préférence pour la proximité du lieu de travail lors de la première embauche et, pour les jeunes en alternance, par l'obligation d'avoir plusieurs expériences professionnelles en peu de temps.

Cette forte mobilité rend en particulier problématique l'accès des jeunes au logement social, les délais d'attente pouvant aller, dans certaines zones tendues, de six mois à deux ans.

- **L'effort financier des jeunes en faveur du logement a augmenté de façon significative, bien que 61 % d'entre eux bénéficient d'une aide au logement** (contre seulement 18 % de l'ensemble des ménages). Le taux d'effort net moyen<sup>2</sup> des jeunes ménages locataires dans le parc privé est passé de 13 % en 1984 à plus de 20 % en 2002. Pour les locataires du parc social, la hausse est plus modérée (8 % en 1984, 13 % en 2002). **Près de 80 % des étudiants perçoivent une aide au logement.**

<sup>1</sup> Les studios ne représentent qu'un peu plus de 5 % du parc social et les T2, environ 18 %.

<sup>2</sup> Pourcentage des ressources consacrées au logement, aides au logement déduites du montant du loyer et des charges.

• **L'accès aux logements locatifs privés est de plus en plus contraint**

On peut parler d'un véritable « parcours du combattant » pour les jeunes candidats à la location dans le secteur libre, qui ont souvent du mal à répondre aux exigences des propriétaires : un niveau de revenus requis, qui peut s'élever jusqu'à trois fois et demi le montant du loyer, le versement simultané du premier mois de loyer et du dépôt de garantie équivalent désormais à un mois de loyer<sup>1</sup>, ainsi que la recherche d'une caution. En conséquence, les coûts élevés d'entrée dans le logement constituent un véritable frein pour les jeunes qui disposent de moyens très modestes.

**En réalité, la plupart des jeunes doivent recourir à l'aide de leurs parents** pour la caution et l'acquittement du dépôt de garantie, et, très souvent, pour le paiement de la partie de leur loyer non couverte par les aides au logement.

**Pour les jeunes qui ne peuvent pas solliciter le soutien financier de leurs proches, l'accès à un logement autonome est bien souvent compromis.** Ils se tournent alors vers des logements collectifs moins onéreux et mieux couverts par les aides tels que les résidences sociales ou les foyers de jeunes travailleurs, ou encore vers la colocation avec leurs pairs pour partager les frais. Lors de la table ronde organisée par la mission sur l'autonomie des jeunes<sup>2</sup>, le représentant de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) a confirmé cette situation en indiquant que les jeunes disposant de peu de moyens constituent 20 % des personnes accueillies en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), alors qu'ils ne représentent que 10 % de la population.

***B. LES ENGAGEMENTS FORTS DÉJÀ PRIS EN FAVEUR DU LOGEMENT DES JEUNES***

Pour répondre à ces multiples difficultés, plusieurs mesures ont déjà été prises pour augmenter l'offre de logements. Certaines d'entre elles devraient bénéficier aux jeunes : la mise en œuvre du « Plan Anciaux » en faveur du développement de l'offre de logement étudiants et du Plan de relance, qui a revu à la hausse les objectifs de construction de logements sociaux fixés par le plan de cohésion sociale ; la création de la garantie des risques locatifs ; les nouveaux dispositifs créés par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

---

<sup>1</sup> Il a été réduit de deux à un mois par l'article 10 de la loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat.

<sup>2</sup> Table ronde sur l'autonomie des jeunes du mardi 5 mai 2009.

## 1. Le « Plan Anciaux »

### a) Le bilan d'application des préconisations du plan

Issu des conclusions du premier rapport de M. Jean-Paul Anciaux sur le logement étudiant<sup>1</sup>, le « Plan Anciaux 1 » comportait **27 mesures déclinées en quatre axes principaux** : définir des politiques de partenariat ; renforcer l'offre publique de logements ; mobiliser le secteur immobilier et renforcer l'efficacité des aides et faciliter l'accès au logement.

Le tableau ci-après en dresse le bilan :

#### Bilan de l'application des préconisations du « Plan Anciaux 1 »

Définir des politiques de partenariat	
1. Contractualisation des CROUS avec les universités	Se poursuit sans couvrir l'ensemble du volet « vie étudiante ».
2. Contractualisation des CROUS avec les collectivités	Progresse difficilement.
3. Prise de compétences par les communautés d'agglomération du logement étudiant	Loi votée en 2004 mais peu appliquée, en raison du coût élevé pour l'EPCI.
4. Insertion d'un volet « logement étudiant » dans le Plan local de l'habitat (PLH)	Intégré peu à peu par les collectivités lors du renouvellement du PLH.
5. Mobilisation par site des acteurs publics et privés du logement étudiant	Réflexion conjointe difficile sur l'évolution de l'offre et des besoins
6. Création d'un portail d'information Logement	Disponible sur le site Internet du CNOUS.
7. Dispositif Licence-Master-Doctorat (LMD)	S'étend progressivement à toutes les formations supérieures.
8. Prise en compte de la mobilité des étudiants	Intégrée par les porteurs de projets de construction ou de réhabilitation.
9. Diversification de l'offre de logements pour étudiants	Appliquée lors des constructions ou réhabilitations.

<sup>1</sup> *Le logement étudiant et les aides personnalisées – Rapport de la mission confiée par le Premier ministre à M. Jean-Paul Anciaux – janvier 2004.*

<b>Renforcer l'offre publique de logements</b>	
10. Engagements du contrat de plan Etat-Région (CPER) 2000-2006 (1500 places financées par an)	Partiellement tenus : 1000 en 2004 1500 en 2005 et près de 1000 en 2006.
11. Réservation d'un contingent de prêts locatifs sociaux (PLS) pour construire 5 000 logements étudiants par an	Obtenue en 2005, nécessiterait un suivi pour respecter les objectifs.
12. Augmentation du loyer de 23 euros d'une chambre universitaire après réhabilitation	Effective depuis la rentrée de 2005.
13. Déplafonnement de l'allocation de logement à caractère social (ALS) dans les résidences réhabilitées du parc CROUS	En vigueur depuis la rentrée de 2005.
14. ALS tiers-payant permettant un versement direct des aides aux CROUS par les CAF	En vigueur depuis la rentrée de 2005.
15. Exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les résidences CROUS	Non obtenue.
16. Référentiel pour une résidence universitaire moderne	Elaboré par le réseau des œuvres universitaires (avril 2007).
<b>Mobiliser le secteur immobilier</b>	
17. Dispositif « Robien »	Montages trop complexes, peu utilisés.
18. « Logements en ville » : permet à des propriétaires privés de louer leurs logements via les CROUS	Opérationnel grâce à un site dédié de dépôt et d'offres en ligne.
19. Charte de bonne conduite entre bailleurs et étudiants louant via les CROUS	Mise en œuvre pour les « logements en ville ».
20. Location de chambres de moins de 9 m <sup>2</sup>	Disposition refusée par le Parlement.
<b>Renforcer l'efficacité des aides et faciliter l'accès au logement</b>	
21. Suppression des modifications sur la révision des APL (décret de 2003)	Entérinée par le ministre de l'éducation nationale en septembre 2003.
22. Non prise en compte des revenus des emplois étudiants pour le calcul des bourses sur critères sociaux	Appliquée dans la limite d'un demi-Smic annuel.
23. Relèvement des plafonds de ressources au-delà du rythme annuel de l'inflation	Opéré en 2004, puis en 2006.
24. Réflexion sur une réforme des bourses	Réflexion engagée en juin 2007. Réforme en cours d'application.
25. Extension du Loca-Pass aux étudiants salariés et aux étudiants boursiers français	Valable pour : aide au cautionnement et garantie du paiement des loyers
26. Extension de la garantie des risques locatifs (GRL) à un public plus large que le Loca-Pass	Appliqué depuis le 1er janvier 2007.
27. Dispositifs de substitution pour le cautionnement	Créés par certaines collectivités.

*b) Un retard sur le programme ambitieux de constructions et de réhabilitations des logements étudiants*

**Le « plan Anciaux 1 »** prévoyait :

- une augmentation du nombre de logements étudiants disponibles de 5 000 places chaque année à compter de 2004. A la fin de l'année 2008,

11 500 chambres nouvelles avaient été construites, à raison d'un peu plus de 2 200 places supplémentaires en moyenne par an, soit un nombre bien inférieur aux objectifs fixés ;

- la réhabilitation de 7 000 chambres par an. Fin 2008, 23 000 chambres avaient été rénovées au lieu des 35 000 prévues.

**Bilan des constructions et réhabilitations programmées par le plan Anciaux 1**

Années	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL	2009 <sup>(1)</sup>
<b>Constructions</b>							
<b>Objectif</b>	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	25 000	5 000
<b>Réalisé</b>	1 000	2 000	2 000	3 200	3 300	11 500	
<b>Réhabilitations</b>							
<b>Objectif</b>	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	35 000	8 200
<b>Réalisé</b>	3 700	4 700	3 600	5 500	5 500	23 000	

(1) : Objectifs fixés par le plan de relance.

**Le plan de relance et les engagements** financiers pris par le ministère de l'enseignement supérieur prévoient en **2009** la construction de plus de 5 000 chambres nouvelles et la réhabilitation de 8 200 chambres.

A cette fin, plusieurs **leviers de mobilisation** ont été prévus :

- la généralisation des plans départementaux pour le logement des jeunes ;

- l'inclusion obligatoire d'un volet « logement des jeunes » dans les conventions de délégation de compétence conclues avec les collectivités territoriales pour la gestion des aides à la pierre dans le parc social ;

- la construction de nouveaux logements étudiants dans le parc CROUS ou le parc privé, par le recours aux baux emphytéotiques administratifs<sup>1</sup> sur le domaine public désormais mobilisables pour la construction de logements sociaux<sup>2</sup> ;

- la réaffectation des lieux libérés par les restructurations militaires pour la construction, d'ici à 2012, d'environ 6 000 logements étudiants.

---

<sup>1</sup> Ce type de bail permet à une collectivité territoriale propriétaire d'un bien immobilier de le louer à un tiers qui pourra construire un ouvrage sur le domaine public et ensuite le louer à la collectivité propriétaire du terrain.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

## **2. Plusieurs dispositions de la loi de mobilisation pour le logement devraient bénéficier aux jeunes**

Plusieurs dispositions de la **loi du 25 mars 2009** de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion concernent les jeunes et devraient favoriser leur accès au logement, tant dans le parc social que dans le parc privé.

- **Assouplissement des conditions de location en faveur des étudiants et des apprentis<sup>1</sup>**

Les organismes HLM et les CROUS peuvent désormais louer des logements, meublés ou non meublés, à un ou plusieurs étudiants ou aux personnes titulaires d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, dans le cadre d'un contrat de location, signé pour un an et renouvelable dans des conditions définies par décret (non encore paru).

- **Possibilité de sous-location dans le parc social<sup>2</sup>**

Dans le parc HLM, les locataires peuvent dorénavant sous-louer, après information du bailleur, une partie de leur logement à des personnes de moins de 30 ans pour une durée d'un an renouvelable. Le prix de la sous-location est calculé au prorata du loyer et des charges rapporté à la surface habitable du logement.

- **Suppression des cautions personnelles dans le parc social<sup>3</sup>**

Le bailleur, quel que soit son statut (secteur privé ou public, personne physique ou morale), ne peut plus demander au locataire la caution d'un tiers dès lors qu'il a souscrit une assurance garantissant les obligations locatives (assurance privée ou garantie des risques locatifs).

En l'absence de garantie locative, le recours à un cautionnement est **libre pour** les bailleurs **personnes physiques** et assimilés (sociétés civiles immobilières familiales), mais **interdit** pour les bailleurs **personnes morales** (assureurs, sociétés foncières, bailleurs HLM, sociétés d'économie mixte,...) **sauf dans deux cas :**

- lorsque le logement est loué à un **étudiant non bénéficiaire d'une bourse** de l'enseignement supérieur ;

- lorsqu'il est délivré par certains organismes (dont la liste doit être prochainement fixée par un décret à paraître), afin de permettre aux bailleurs personnes morales de recourir au dispositif Loca-Pass et au fonds de solidarité logement (FSL).

---

<sup>1</sup> Article 61 de la loi modifiant les articles L. 442-8-4, L. 353-21 et L. 481-2 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>2</sup> Article 61 de la loi modifiant l'article L. 442-8-1 II du code de la construction et de l'habitation.

<sup>3</sup> Article 55 de la loi modifiant l'article 22-1 de la loi du 6 juillet 1989.

- **Intermédiation locative dans le parc social pour les jeunes en insertion**

Plusieurs dispositions de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion<sup>1</sup> visent à développer l'intermédiation locative par les organismes HLM afin de créer une offre de logement adaptée et de transition, destinée à accueillir des ménages hébergés dans des centres d'hébergement ainsi que dans des hôtels, ou des personnes dont la situation nécessite une solution locative de transition.

Ce nouveau dispositif permettra aux organismes HLM de prendre en gestion ou de prendre à bail des logements du parc locatif privé conventionnés avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) afin de les louer ou de les sous-louer à des personnes prioritaires au titre du droit au logement opposable et aux personnes – et notamment les jeunes – dont la situation nécessite une solution locative de transition.

### **3. Des dispositifs permettent de sécuriser les parcours locatifs des jeunes**

#### *a) La garantie des risques locatifs*

La garantie des risques locatifs (GRL) vise à favoriser l'accès au logement d'un plus grand nombre de candidats locataires par le développement de contrats d'assurance souscrits volontairement par les bailleurs afin de garantir les risques d'impayés de loyers. Le système consiste à apporter aux sociétés d'assurance, qui acceptent de s'engager dans le dispositif, une compensation financière en cas de sinistre, à condition qu'elles étendent leur garantie aux locataires exclus par les critères habituels de solvabilité et définis dans un cahier des charges social<sup>2</sup>. Cette compensation est versée par le biais d'un **fonds de garantie universelle des risques locatifs**, alimenté par le « 1 % logement » pour les ménages éligibles à ce titre et par l'Etat pour certaines catégories de ménages non couverts<sup>3</sup>.

Dans le cadre du dispositif actuel, la couverture s'étend aux jeunes de moins de 30 ans, en situation d'emploi ou de recherche d'emploi et aux étudiants boursiers, mais ne bénéficie pas, à ce stade, aux jeunes en insertion et aux étudiants non boursiers.

---

<sup>1</sup> Article 61, 96 et 97.

<sup>2</sup> Article 32 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, convention signée le 20 décembre 2006 entre l'Etat et l'Union d'Economie Sociale pour le Logement (UESL) et décret n° 2007-92 du 24 janvier 2007 portant approbation du cahier des charges social.

<sup>3</sup> Article 27 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et article 85 de la loi de finances rectificative pour 2007.

## LA GARANTIE DES RISQUES LOCATIFS

La GRL a fait l'objet d'une convention signée entre l'État et les partenaires sociaux du « 1 % Logement » le 20 décembre 2006.

- **Contenu de la GRL** : couverture en cas d'impayés de loyer, pendant toute la durée du bail<sup>1</sup> ; prise en charge des détériorations immobilières du fait du locataire à son départ, ainsi que des frais de justice en cas de procédure contentieuse ; écoute et conseils du locataire en difficulté ; analyse sociale et proposition au locataire en impayé d'un plan de remboursement adapté à sa situation.

- **Locataires éligibles à la GRL** : les salariés des entreprises du secteur privé non agricole, y compris les anciens salariés retraités depuis moins de 5 ans et les travailleurs saisonniers, sans critères d'ancienneté, de nature du contrat de travail et du nombre de salariés que comptent leurs entreprises ; les locataires du parc privé conventionné ; les jeunes de moins de 30 ans, en situation d'emploi ou de recherche d'emploi ; les étudiants boursiers de l'Etat.

### *b) Le Loca-Pass*

Le Loca-Pass est un dispositif financé par le « 1 % logement » destiné à faciliter l'accès au marché locatif. Il se compose de **deux volets distincts** :

- **L'avance Loca-Pass** permet de financer le dépôt de garantie, demandé par le propriétaire bailleur à l'entrée dans le logement. Elle peut être accordée quel que soit le logement, qu'il appartienne à un bailleur privé ou social. Le montant de l'avance Loca-Pass correspond au dépôt de garantie prévu dans le bail ou le titre d'occupation pour les structures collectives, dans la limite de 2 300 euros.

- **La garantie Loca-Pass** est une caution solidaire gratuite donnée au propriétaire bailleur, pendant une durée de 3 ans à compter de l'entrée du locataire dans les lieux. Elle peut couvrir jusqu'à 18 mensualités de loyers et de charges, à l'exception des frais annexes et des indemnités d'occupation dues après résiliation du bail en cas de maintien dans les lieux. Le plafond de la garantie mensuelle s'élève à 2 300 euros quel que soit le type de logement.

L'accès au dispositif a été modifié et simplifié en 2004, en permettant aux jeunes en emploi et en recherche d'emploi ainsi qu'aux étudiants boursiers de l'Etat d'y avoir accès, mais ce n'était pas encore le cas des étudiants non boursiers et des jeunes en insertion. Depuis, la loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat a étendu le bénéfice de la seule avance Loca-Pass à tous les locataires, quel que soit leur âge et leur statut.

---

<sup>1</sup> Les impayés de loyer couverts correspondent au loyer et aux charges locatives TTC net d'aides éventuelles au logement, sur toute la durée du bail ou indemnités d'occupation acquises jusqu'au départ du locataire, avec un plafond de garantie de 2.300 euros par mois.

## **C. DÉVELOPPER L'OFFRE DE LOGEMENTS EN FAVEUR DES JEUNES ET SÉCURISER LEURS PARCOURS RÉSIDENTIELS**

### **1. Développer l'offre de logements en faveur des jeunes**

Ainsi qu'il a été dit précédemment, les logements de petite taille et financièrement accessibles et adaptés aux jeunes sont en nombre insuffisant. La situation actuelle résulte à la fois d'une pénurie générale de logements et d'un manque d'évaluation des besoins des jeunes.

#### *a) Mieux évaluer les besoins au niveau local*

C'est pourquoi, **la mission souhaite que le logement des jeunes fasse l'objet d'un volet spécifique dans les programmes locaux de l'habitat et que les plans départementaux pour le logement des jeunes soient effectivement établis pour définir les besoins et la stratégie de développement du logement des jeunes au niveau local.**

Toutefois, la mission préconise, dans la mesure du possible, de ne pas distinguer les offres en fonction des catégories de jeunes auxquelles elles s'adressent, mais plutôt de **s'orienter vers des solutions globales dans une logique de mixité des publics** (étudiants, jeunes salariés, jeunes en difficulté...).

#### *b) Diversifier l'offre locative en recherchant des réponses adaptées aux problématiques spécifiques des jeunes en insertion et en formation*

Face aux difficultés que rencontrent les jeunes en contrat précaire ou en alternance pour accéder à un logement ou le financer, **la mission propose le développement et la diversification des réponses adaptées aux problématiques spécifiques de ces publics.**

Les **foyers de jeunes travailleurs (FJT)** ou les **résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS)**, mais aussi les différentes formules d'hébergement ou de logement provisoires, parce qu'ils proposent des logements pour des durées de séjour adaptables et souples, à un coût raisonnable, mériteraient d'être développés et mieux répartis sur l'ensemble du territoire.

#### **• Augmenter l'offre de logements en foyer de jeunes travailleurs**

Les FJT sont spécifiquement adaptés aux jeunes en insertion professionnelle ou en formation en alternance. Ils proposent un accompagnement global, qui permet d'aider les jeunes dans leurs parcours.

Depuis 2006, 350 projets de réalisation ont été lancés, représentant 11 600 nouveaux logements<sup>1</sup>. En 2009, l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ), principal gestionnaire des FJT, devrait signer un nouvel

---

<sup>1</sup> Accord-cadre signé en 2006 entre l'UNHAJ, l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations.

accord-cadre pour consolider et adapter les logements proposés par le réseau des foyers de jeunes travailleurs.

**La mission souhaite que les objectifs fixés par cet accord soient à la mesure de l'ambition affichée par le Gouvernement de développer l'apprentissage et, de façon générale, les formations en alternance.** En effet, elle constate que l'absence de solutions concrètes de logement peut constituer un véritable obstacle au développement de l'apprentissage.

A cet égard, **la présence d'un internat à proximité des centres de formation en alternance** est un atout non négligeable. **La mission souhaite que cette possibilité soit systématiquement étudiée et favorisée.**

• **La mission préconise également le développement des solutions de logement « passerelles », prioritairement réservées aux jeunes actifs venant de décrocher un emploi, en particulier dans les zones très tendues.** Il s'agit de logements meublés temporaires auxquels les jeunes actifs peuvent recourir pendant quelques semaines avant de trouver un logement définitif.

• **Développer l'offre des résidences hôtelières à vocation sociale en direction des jeunes**

La mission estime que le développement des résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) constitue l'un des axes de diversification de l'offre de logement pour les jeunes en insertion.

Constituées de logements autonomes équipés et meublés, offerts en location pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois, les RHVS s'adressent à des publics très variés, puisqu'elles doivent réserver au moins 30 % de leurs logements à des publics prioritaires désignés par le préfet.

La mission observe pourtant que le développement des RHVS demeure limité au regard des besoins exprimés. Ce type de logements recourant à des financements à la fois publics et privés, il s'agit **d'étudier les moyens de mobiliser davantage les porteurs de projets pour augmenter l'offre de places en RHVS.**

*c) Développer l'offre de logements adaptés aux jeunes dans le parc social*

La mission souhaite que les besoins de logements pour les jeunes soient mieux pris en compte dans les nouveaux programmes de construction de logements, en particulier lorsque des besoins ont été identifiés par le plan local de l'habitat et par le plan départemental pour le logement des jeunes.

**Dans certaines zones tendues, on observe en effet un manque de logements de petite taille (studios et T1) dans le parc social,** leur part n'excédant généralement pas 5 %. Il faudrait donc peu à peu renforcer, lorsque cela se révèle nécessaire, la part de ce type de logements pour favoriser l'accès des jeunes au parc social.

Toutefois, la mission ne souhaite pas flécher ces logements vers une catégorie particulière de publics. Il s'agit simplement de prévoir une offre adaptée aux jeunes tout en laissant de la souplesse dans les affectations, ceux-ci pouvant aussi convenir à des personnes seules, célibataires, veuves ou divorcées.

*d) Mobiliser l'offre de logements disponibles dans le parc privé*

Sur le parc privé, la mission considère que **les leviers existants** (aides de l'ANAH, dispositifs d'incitation fiscale, financements par le « 1 % logement » de foyers de jeunes travailleurs, aides spécifiques pour les saisonniers) **doivent être davantage mobilisés** pour faciliter l'accès au logement des jeunes.

La loi de mobilisation pour le logement va dans ce sens, puisqu'elle a prévu que désormais, le contenu des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées serait étendu à la mobilisation de logements dans le parc privé.

La mission suggère, qu'au regard des besoins identifiés localement, les collectivités se mobilisent pour **inciter les propriétaires privés à louer leur logement en conventionnement avec l'ANAH, à des personnes disposant de faibles ressources** - ce qui est souvent le cas des jeunes - **et en offrant un loyer inférieur à ceux pratiqués par le marché**<sup>1</sup>.

Lors de son déplacement à Lyon<sup>2</sup>, la mission a ainsi trouvé particulièrement convaincant le **système de « captation de logements »** mis en place par le Conseil régional Rhône-Alpes depuis 2000, grâce au versement d'une prime incitative aux propriétaires qui acceptent de conventionner leur logement avec l'ANAH. De telles initiatives pourraient être expérimentées par d'autres régions ou collectivités, en particulier dans les zones tendues.

*e) Développer des formules innovantes de logement des jeunes*

La mission est favorable au développement de solutions spécifiques de logement pour les jeunes telles que la colocation, le logement intergénérationnel ou encore l'intermédiation locative. Si elle reconnaît que ces formules présentent certains avantages, elle considère toutefois qu'aucune d'entre elles ne peut constituer, à elle seule, une solution globale aux problèmes de logement des jeunes. Mais elles peuvent indéniablement contribuer à leur résolution.

• **Favoriser le développement de la colocation**

Seuls 6 % des étudiants recourent actuellement à la colocation. Pourtant, elle offre une solution alternative à la pénurie de petits logements et permet de diminuer le taux d'effort de chaque colocataire.

---

<sup>1</sup> Logements PST (programmes sociaux thématiques) de l'ANAH

<sup>2</sup> Déplacement d'une délégation de la mission à Lyon et à Saint-Fons du 30 avril 2009.

Elle n'est toutefois pas dénuée d'inconvénients : choix des cohabitants, rythmes de vie différents, départ anticipé d'un des colocataires, contribution de chacun aux tâches ménagères et aux charges locatives (eau, électricité, téléphone...). Or cette réalité, qui n'est guère prise en compte dans les formules actuelles de baux non solidaires, constitue indéniablement un frein au développement de la colocation.

C'est la raison pour laquelle **la mission est favorable à la mise en place d'un bail spécifique de colocation**, permettant de sécuriser juridiquement les colocataires et les bailleurs, ainsi que le préconise le second rapport Anciaux<sup>1</sup>. Cela permettrait de rendre cette formule plus attractive pour les deux parties et de développer ainsi l'offre de logements, en particulier dans les zones tendues et dans le parc social<sup>2</sup>.

Des structures d'intermédiation – associative ou publiques au sein des collectivités locales – pourraient intervenir également pour accompagner et fiabiliser le dispositif.

- **Développer le logement intergénérationnel**

La mission s'est montrée particulièrement intéressée par le développement des dispositifs locatifs intergénérationnels. Toutefois, elle est consciente des limites et des risques de dérives d'une telle formule. Les tâches susceptibles d'être demandées aux jeunes par les personnes, notamment âgées, dans ce cadre relèvent en réalité d'une prestation de services à la personne. Or ces tâches réalisées en contrepartie d'un hébergement ne font actuellement l'objet d'aucune qualification juridique au regard du droit du travail, du droit fiscal et social.

La mission a étudié les pistes permettant de rendre plus attractive cette formule innovante. Celle-ci doit permettre d'offrir à la personne âgée une présence sécurisante et un complément de revenu qui peut être appréciable au regard du caractère modeste de certaines retraites. Et le jeune cohabitant souffrira ainsi moins de la solitude et pourra accéder à un logement à plus faible coût.

La mission estime néanmoins qu'il faut apporter à ce dispositif des garanties suffisantes pour les deux parties. **Elle préconise la mise en œuvre d'une Charte du logement intergénérationnel**, ainsi que l'avait envisagé le second rapport Anciaux, précité.

Celle-ci devra notamment prévoir les aménagements du logement nécessaires à la garantie de l'indépendance et de l'intimité du jeune colocataire (entrée particulière si possible, fermeture de la chambre à clef, salle de bains, accès à la cuisine...), ainsi que des indications sur le niveau de loyers applicables à ce type de logement.

---

<sup>1</sup> « Le logement étudiant et les aides personnelles au logement », rapport remis au Premier ministre, septembre 2008.

<sup>2</sup> La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a ouvert la possibilité de pratiquer la colocation dans le parc public.

Comme pour tout logement, **la mission estime souhaitable que la location intergénérationnelle donne lieu à un contrat de bail et à un état des lieux**, afin que le jeune locataire puisse bénéficier d'une aide au logement et qu'il assume les éventuelles dégradations de la partie du logement qui lui revient.

Enfin, il semble plus raisonnable que les menues tâches qui pourraient lui être éventuellement demandées fassent par ailleurs l'objet d'**un contrat spécifique de prestations de services à la personne**, la personne âgée pouvant solliciter des aides à cette fin.

- **Étudier les possibilités de développement de l'intermédiation locative**

La mission s'est également intéressée aux possibilités de développement de l'intermédiation locative, afin de proposer des solutions de logement aux jeunes n'ayant pas les moyens de présenter aux propriétaires des garanties locatives suffisantes ou à ceux qui, engagés dans une formation en alternance, ont des difficultés à louer un appartement dans le parc privé pour des périodes courtes.

Les associations ou organisme (CROUS, UNHAJ en complément des logements en FJT) peuvent ainsi jouer le rôle d'intermédiaires, en louant directement des logements sur le marché libre, ce qui leur permet à la fois d'offrir toutes les garanties attendues par les propriétaires et de proposer, aux jeunes qui le souhaitent, des solutions locatives de courte durée dans le parc privé.

Cette formule permet d'une part, de mobiliser plus activement les logements privés en direction des jeunes dans les zones tendues, d'autre part, d'accompagner ceux qui rencontrent le plus de difficultés dans leur parcours vers un logement autonome. **L'intermédiation locative pourrait également être utilement mobilisée en appui au développement de la colocation, encore mal acceptée par les propriétaires.**

## **2. Sécuriser les parcours résidentiels et aider les jeunes à accéder de façon autonome à un logement**

### *a) Étendre l'application de la garantie des risques locatifs à tous les jeunes*

Les dispositifs actuels de la GRL et du Loca-Pass ne couvrent pas l'ensemble des jeunes et sont encore peu connus. Dans un premier temps, **la mission recommande le lancement d'une campagne d'information sur ces dispositifs** afin que les propriétaires bailleurs perçoivent mieux l'intérêt d'y recourir.

**Une deuxième étape pourrait consister à réformer le dispositif Loca-Pass, désormais redondant avec la GRL, afin d'en redéployer les moyens et de financer l'extension de la GRL à l'ensemble des jeunes. Les**

**deux dispositifs seraient ainsi fusionnés.** Le public à couvrir est potentiellement important, puisqu'il regroupe environ 1,5 à 1,7 million d'étudiants non boursiers et un public de jeunes en insertion dont le nombre est difficile à estimer.

*b) Dispenser les jeunes de rechercher une caution*

L'extension de la GRL à l'ensemble des jeunes est d'autant plus souhaitable que le maintien d'une différenciation entre jeunes éligibles et non éligibles à ce dispositif a introduit une inégalité de traitement préjudiciable au regard du cautionnement. En effet, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement prévoit que les bailleurs ne peuvent cumuler la GRL avec un cautionnement par le locataire.

Aussi, l'extension de la GRL à tous les jeunes les dispenserait de trouver une caution, recherche qui, en l'absence de cautionnement parental, peut constituer un réel obstacle à l'accès au logement.

*c) Réformer les aides au logement pour les adapter aux problématiques spécifiques des jeunes*

Les aides personnelles au logement n'ayant pas suivi l'évolution des loyers du marché libre, elles ne permettent pas de rendre la demande solvable dans le parc privé. Lors de la table ronde organisée par la mission sur l'autonomie des jeunes<sup>1</sup>, certains intervenants ont même avancé l'idée selon laquelle l'existence des aides aurait créé un effet d'aubaine pour les propriétaires et ainsi contribué à la hausse des loyers. Selon les points de vue, ont été évoquées dès lors, les questions de l'opportune revalorisation des aides ou du plafonnement des loyers.

**• Adapter en temps réel le montant des aides à la situation des allocataires**

En outre, de nombreux intervenants ont souligné **l'inadéquation des aides avec la situation des jeunes**, leur montant ne suivant pas les fluctuations de leurs ressources en temps réel, ce qui aboutit au paradoxe selon lequel les jeunes perçoivent parfois des aides plus importantes en période d'activité qu'en période de chômage.

En effet, les aides sont calculées à partir des revenus perçus au cours de l'année civile précédente. Il en résulte un **décalage temporel d'un an** entre les revenus pris en compte pour le calcul des aides et les ressources perçues par les allocataires pendant la période de versement.

**Toutefois, un dispositif prévoit que l'aide peut être recalculée pour tenir compte de certains changements de situation signalés**, tels que la perte d'emploi et de la diminution de ressources qui en résulte pour l'allocataire. Si la durée de chômage excède deux mois, il peut ainsi être procédé à un abattement de 30 % sur les revenus d'activité perçus au cours de

---

<sup>1</sup> Table ronde sur l'autonomie des jeunes du 5 mai 2009.

l'année précédente, ce qui induit mécaniquement une augmentation de l'aide. La mesure d'abattement prend fin au moment du retour à l'emploi du bénéficiaire ; elle peut être par ailleurs prolongée lorsque, à la suite de la période de chômage, le bénéficiaire entreprend de suivre une formation professionnelle.

Mais ce dispositif ne prend pas en compte en particulier les diminutions de revenus sans perte d'emploi. Or les jeunes se caractérisent par une forte précarité dans ce domaine (intérim, CDD, temps partiels...).

**C'est pourquoi, la mission souhaite que, dès que possible, les aides au logement puissent être calculées en fonction des ressources trimestrielles des bénéficiaires, pour que, en temps réel, ces aides puissent suppléer aux besoins des ménages qui les sollicitent.** Cela permettrait, en outre, de limiter les cas de paiements indus des aides du fait de changements de situation non signalés.

- **Neutraliser une partie des ressources tirées des emplois étudiants pour le calcul des aides au logement**

Ce mécanisme de révision trimestrielle des aides serait à combiner avec un mécanisme de **neutralisation d'une partie des ressources tirées de l'activité des étudiants qui travaillent parallèlement à leurs études**, dans la limite d'un demi-Smic annuel - soit 7 926 euros par an -, ainsi que cela a été prévu pour le calcul des bourses<sup>1</sup>.

**Cette mesure permettra ainsi à un étudiant boursier, locataire dans le parc privé et travaillant à mi-temps, de percevoir en moyenne chaque mois 50 euros de plus d'aides au logement<sup>2</sup>.**

La mission considère en effet qu'il est paradoxal que les étudiants qui travaillent soient pénalisés par une baisse, à due concurrence, des aides au logement qu'ils perçoivent. La mission observe que la non prise en compte d'un demi-Smic, soit au plus l'équivalent d'une activité à mi-temps, correspond bien à la réalité de l'emploi étudiant, les études montrant qu'au-delà de cette durée, l'exercice d'une activité peut compromettre la réussite des études menées en parallèle.

- **Supprimer le « mois de carence »**

Le problème posé par le « mois de carence », c'est-à-dire le non versement de l'aide lors du premier mois d'occupation, a été également soulevé à plusieurs reprises. Il est particulièrement sensible pour les étudiants qui doivent faire face à de nombreux frais au moment de la rentrée universitaire : dépôt de garantie, premier loyer, frais d'inscription, couverture maladie, livres, etc.

---

<sup>1</sup> Mesure n° 22 du « plan Anciaux 1 ».

<sup>2</sup> Simulation faite sur le site de la CAF pour un étudiant boursier, locataire d'un studio ou d'un T1 à Paris, à raison d'un loyer hors charges de 580 euros par mois et exerçant une activité à mi-temps rémunérée au Smic. L'aide perçue serait actuellement de 197,29 euros par mois et de 245,57 euros avec une neutralisation des ressources telle qu'elle proposée par la mission.

De plus, il est particulièrement pénalisant pour les jeunes qui sont, plus que les autres tranches d'âge de la population, beaucoup plus mobiles et qui sont pénalisés chaque fois qu'ils rentrent dans un nouveau logement.

De façon générale, **la mission serait favorable à la suppression du « mois de carence »** dont l'existence est difficile à justifier et qui se révèle être souvent à l'origine de problèmes d'endettement dès l'entrée dans le logement. Toutefois, le coût que représenterait une telle mesure<sup>1</sup> ne peut être négligé et incite la mission à **demandeur au Gouvernement d'étudier les conditions de la mise en œuvre financière de cette suppression.**

- **Créer une aide au logement adaptée aux jeunes en alternance**

Enfin, la mission s'est interrogée sur les solutions susceptibles d'être proposées aux jeunes apprentis qui doivent souvent financer simultanément deux logements pour des périodes courtes, inférieures à un mois.

La mission souhaite que les modalités de calcul des aides au logement prennent en compte l'intégralité des dépenses de logement des jeunes en formation en alternance. A cette fin, **elle suggère un assouplissement des modalités de versement des aides** qui leur sont accordées, leur permettant à la fois :

- de **faire valoir l'ensemble des dépenses qu'ils consacrent à leur logement ou hébergement**, même s'ils disposent de deux logements distincts ;

- de **percevoir des aides pour des périodes inférieures à un mois** (aides journalière ou hebdomadaire pour couvrir les nuitées, semaines, etc.).

La question du logement ne doit en effet pas représenter un obstacle insurmontable au développement des formations en alternance.

### **3. Synthèse des propositions de la mission en faveur de l'accès des jeunes à un logement autonome**

#### **FAVORISER L'ACCÈS DES JEUNES À UN LOGEMENT AUTONOME**

##### **1. Développer l'offre de logements en faveur des jeunes**

###### *a) Mieux évaluer les besoins de logement des jeunes au niveau local*

- Prévoir un **volet spécifique consacré au logement des jeunes** dans les programmes locaux de l'habitat ;

- Inciter les collectivités à établir les **plans départementaux pour le logement des jeunes** pour définir les besoins et la stratégie de développement du logement des jeunes au niveau local.

---

<sup>1</sup> Le coût est estimé à environ 250 millions d'euros par an.

*b) Diversifier l'offre locative en recherchant des réponses adaptées aux problématiques spécifiques des jeunes en insertion et en formation*

- **Augmenter l'offre de logements en foyer de jeunes travailleurs** afin de répondre aux besoins suscités par le développement des formations en alternance ;

- **Développer des solutions de logement « passerelles », réservées aux jeunes actifs venant de décrocher un emploi**, en particulier dans les zones très tendues, en utilisant notamment l'intermédiation locative ;

- **Développer l'offre des résidences hôtelières à vocation sociale en direction des jeunes** en étudiant les moyens de mobiliser davantage les porteurs de projets et les financeurs qu'ils soient publics ou privés ;

- **Favoriser la mise en place d'un internat à proximité des centres de formations en alternance.**

*c) Développer l'offre de logements adaptés aux jeunes dans le parc social, en augmentant, quand il existe des besoins identifiés, la part des logements de petite taille (studios et T1) dans les programmes de construction.*

*d) Mobiliser l'offre de logements disponibles dans le parc privé*

- Mobiliser davantage les leviers existants (aides, incitations fiscales, ...) pour **faciliter l'accès au logement des jeunes dans le parc privé** ;

- **Développer des systèmes de « captation de logements » en faveur des jeunes dans le parc privé** grâce au versement par les collectivités territoriales de primes incitatives aux propriétaires acceptant de louer leur logement, en conventionnement avec l'ANAH, à des personnes disposant de faibles ressources et à des niveaux de loyer inférieurs à ceux pratiqués par le marché.

*e) Développer les formules innovantes de logement des jeunes*

- **Favoriser le développement de la colocation grâce à la mise en place d'un bail spécifique de colocation**, permettant de sécuriser juridiquement les colocataires et les bailleurs ;

- **Développer le logement intergénérationnel** en apportant à ce dispositif des garanties suffisantes pour les deux parties, en particulier grâce à la mise en œuvre d'une **Charte du logement intergénérationnel**, à la signature obligatoire d'un contrat de bail, afin que le jeune locataire puisse bénéficier d'une aide au logement, et, le cas échéant, d'un contrat spécifique de prestations de services à la personne ;

- Étudier les possibilités de développement de **l'intermédiation locative** afin de proposer des solutions de logement aux jeunes n'ayant pas les moyens de présenter aux propriétaires des garanties locatives suffisantes ou à ceux qui, engagés dans une formation en alternance, ont des difficultés à louer un appartement dans le parc privé pour des périodes courtes.

**2. Sécuriser les parcours résidentiels et aider les jeunes à accéder de façon autonome à un logement**

*a) Étendre l'application de la garantie des risques locatifs à tous les jeunes*

- Lancer une campagne d'information via les CAF sur la GRL et le Loca-Pass afin que les propriétaires bailleurs perçoivent mieux l'intérêt d'y recourir ;

- **Intégrer le dispositif Loca-Pass dans la GRL, afin d'en redéployer les moyens et de financer l'extension de la GRL à l'ensemble des jeunes.**

**b) Dispenser les jeunes de rechercher une caution dès lors qu'ils sont couverts par la GRL**

c) Réformer les aides au logement pour les adapter aux problématiques spécifiques des jeunes

- **Adapter en temps réel le montant des aides à la situation des allocataires** en prévoyant une révision trimestrielle des aides afin de mieux prendre en compte les changements de situation ;

- **Neutraliser les ressources tirées des emplois étudiants pour le calcul des aides au logement jusqu'à un demi-Smic annuel**, soit 7 926 euros par an ;

- Étudier les conditions financières de **la suppression du « mois de carence »** appliqué à tout bénéficiaire des aides au logement ;

- **Créer une aide au logement adaptée aux jeunes en alternance**, telle qu'elle permette de faire valoir l'ensemble des dépenses qu'ils consacrent à leur logement ou hébergement, même s'ils disposent de deux logements distincts et de percevoir des aides pour des périodes inférieures à un mois (aides journalière ou hebdomadaire).

### III. SANTÉ : AMÉLIORER LE RECOURS AUX SOINS, LA PRÉVENTION ET L'ÉDUCATION À LA SANTÉ DES JEUNES

#### **A. SI GLOBALEMENT LES JEUNES SE DÉCLARENT EN « BONNE » SANTÉ, CERTAINS DISENT RESENTIR UN CERTAIN « MAL-ÊTRE »**

Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS)<sup>1</sup>, la santé ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité, mais elle correspond à un état de complet bien-être physique, mental et social.

Une étude de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé<sup>2</sup> (INPES) indique que, à l'âge de 15 ans, 80 % des filles et 90 % des garçons disent être en « bonne » ou en « excellente » santé. La ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, Madame Roselyne Bachelot, le confirme : dans leur grande majorité, les jeunes âgés de moins de 25 ans sont en bonne santé et la jugent eux-mêmes « plutôt bonne » ou « très bonne », même si « le constat mérite d'être nuancé ».

Le rapport de la commission « *Parcours individuel* » du Conseil national de la jeunesse (CNJ)<sup>3</sup> sur le bien-être des jeunes signale toutefois que « les rapports d'experts de la santé, ainsi que ceux des acteurs du monde

<sup>1</sup> Préambule de la Conférence internationale de la Santé créant l'OMS en 1946.

<sup>2</sup> Inpes, « La santé des élèves de 11 à 15 ans en France en 2006 », Emmanuelle Godeau, Catherine Arnaud et Félix Navarro, coll. Etudes santé, 2008 - [www.inpes.sante.fr/70000/dp/08/dp080902.pdf](http://www.inpes.sante.fr/70000/dp/08/dp080902.pdf).

<sup>3</sup> Conseil national de la jeunesse, « Le bien-être des jeunes : de l'accès aux soins au parcours de santé » - Propositions et avis des commissions du Conseil national de la jeunesse adoptés lors de l'Université d'hiver du Conseil National de la Jeunesse, 7-10 février 2008 - [http://www.conseildelajeunesse.org/IMG/pdf/Conseil\\_National\\_de\\_la\\_Jeunesse\\_-\\_2eme\\_sem\\_20071.pdf](http://www.conseildelajeunesse.org/IMG/pdf/Conseil_National_de_la_Jeunesse_-_2eme_sem_20071.pdf).

*étudiants [...] révèlent une situation de mal-être chez les étudiants et chez les jeunes de manière générale. Il se traduit par de la détresse psychique, de l'échec scolaire, des difficultés dans l'affirmation et dans la confiance en soi, des troubles du comportement, des addictions, notamment au tabac ou à l'alcool. ».*

Parmi ces affirmations apparemment contradictoires, quelle est la réalité de l'état de santé des jeunes ? Quelles sont les pathologies spécifiques dont ils souffrent ? Les jeunes ont-ils un accès égalitaire aux soins ? Sont-ils en mesure de faire face à leurs dépenses de santé ?

Plusieurs études sérieuses ont permis à la mission d'avoir une **vision objective** de la situation :

- le Baromètre Santé 2005 de l'INPES, qui porte sur les comportements de santé d'un échantillon représentatif de plus de 30 000 Français de 12 à 75 ans ;

- l'étude de l'Union nationale des mutuelles étudiantes régionales (USEM)<sup>1</sup> sur la santé des étudiants, qui s'appuie sur l'analyse des quelque 13 700 réponses au questionnaire adressé à un échantillon représentatif de 50 000 étudiants ;

- les remontées des missions locales sur la santé des jeunes en insertion<sup>2</sup> à partir du logiciel de saisie des données des parcours des jeunes qu'elles suivent, « Parcours 3 »<sup>3</sup> ;

- enfin, les nombreuses études de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) sur les consommations et usages des drogues en France.

### **1. Une souffrance psychique très présente, qui provient de la solitude et des difficultés financières**

Selon l'étude précitée de l'USEM :

- 36,2 % des étudiants ayant répondu au questionnaire déclarent avoir des difficultés pour gérer leur **stress** ;

- 31,3 % déclarent s'être **sentis déprimés** pendant plus de deux semaines au cours de l'année ;

---

<sup>1</sup> Enquête réalisée en partenariat avec la Fédération nationale des observatoires régionaux de santé (Fnors), la Direction générale de la santé, la Direction de l'enseignement supérieur, le Fil santé jeune, la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (Mildt), le Cnous et des professionnels de santé.

<sup>2</sup> Numéro spécial de la revue « La Santé de l'homme », « Jeunes en insertion : la santé en question », n° 399, janvier - février 2009.

<sup>3</sup> Centre technique d'appui et de formation des centres d'examen de santé (Cetaf), Rapport d'étude, « Etat de santé, comportements et fragilité sociale de 105 901 jeunes en difficulté d'insertion professionnelle », décembre 2005.

- 8,8 % indiquent avoir eu des **pensées suicidaires** au cours de l'année écoulée ;

- 10,4 % consomment « parfois » ou « souvent » des « médicaments pour les nerfs », des **tranquillisants** ou des **antidépresseurs** ;

- 12,2 % affirment avoir une perception négative de l'avenir (soit 2,5 points de plus qu'en 2005).

Parmi les facteurs favorisant la souffrance psychique ou le mal-être, l'étude de l'USEM identifie principalement : en premier lieu la solitude<sup>1</sup>, les difficultés financières<sup>2</sup>, les incertitudes et les inquiétudes sur leur orientation ou leur avenir<sup>3</sup> ainsi que les discriminations ou les violences subies<sup>4</sup>. Ce constat est confirmé par le Docteur Xavier Pommereau<sup>5</sup>, qui dit recevoir une forte proportion de jeunes qui « *sont à la fois en situation de précarité matérielle et en situation de précarité des liens - sociaux, familiaux - et des relations affectives.* ». Ceux qui ont des attitudes suicidaires ont généralement multiplié « *les situations de mise en échec* » et « *tous sont dans une situation de non-reconnaissance identitaire.* ».

Auditionné par la mission, M. René Demeulemeester, coordonnateur des programmes de prévention de l'INPES, s'est inquiété des risques de développement du « mal-être » des jeunes, du fait des difficultés croissantes à trouver un emploi et à s'insérer, l'accumulation des échecs étant un facteur d'accroissement de la vulnérabilité. Il a craint une recrudescence des suicides induits par la dégradation de la situation économique et sociale des jeunes, à l'image du phénomène observé dans la période de crise de l'entre-deux guerres.

En outre, la souffrance psychique est souvent à l'origine du basculement dans des comportements à risques qui peuvent devenir addictifs.

## 2. Les comportements à risques chez les jeunes de 16 à 25 ans

Les jeunes de 16 à 25 ans se caractérisent, plus que le reste de la population, par des comportements à risques, en particulier vis-à-vis de l'alcool, du tabac, du cannabis et de certaines « drogues dures », qui sont

---

<sup>1</sup> 60% des étudiants ayant déclaré au moins un des trois signes de mal-être (perte de confiance, pensées suicidaires, dépression).

<sup>2</sup> 40 % des étudiants ayant déclaré au moins un des trois signes de mal-être.

<sup>3</sup> Si 86 % des étudiants se déclarent à la hauteur du travail qui leur est demandé, 50 % estiment ne pas avoir été bien informés lors de leur orientation et près de 10 % d'entre eux ne sont pas satisfaits de leur choix d'études.

<sup>4</sup> 7,1 % des étudiants affirment avoir été victimes de discriminations et 3,4 % de violences.

<sup>5</sup> Médecin psychiatre, chef de service responsable du pôle aquitain de l'adolescent au centre Jean-Abadie à Bordeaux - interview dans le numéro spécial de la revue « La Santé de l'homme », « Jeunes en insertion : la santé en question », n° 399, janvier - février 2009.

toutes des substances psychoactives<sup>1</sup>, pouvant avoir un impact néfaste pour l'individu qui en consomme en excès.

Les acteurs en charge de la santé des jeunes observent également un manque d'éducation et de prévention dans le domaine de la sexualité.

*a) Le développement des pratiques addictives*

• **Près de 9 % des jeunes âgés de 18 à 25 ans présentent des signes problématiques d'alcool.** Toutefois, l'usage d'alcool chez les jeunes, en particulier dans ses modalités excessives, est moins fréquent que dans la plupart des autres pays européens. On observe néanmoins une augmentation des cas d'ivresse alcoolique, et notamment des situations d'intoxication alcoolique aiguë, qui résultent de la pratique, de plus en plus développée, dite du « *binge drinking* », qui consiste à rechercher l'ivresse par une consommation rapide et excessive d'alcool. Ce type de comportements peut entraîner des comas éthyliques, parfois mortels, certains cas ayant été signalés dès l'âge de 12 ans.

S'ajoutent **les problèmes de polyconsommations**, qui peuvent être responsables de décès par intoxication ou de troubles profonds du comportement, générateurs d'absentéisme, de démotivation, d'attitudes suicidaires, d'accidents de la route, d'actes de violence ou de rapports sexuels imprévus et non protégés.

• **Près de 11 % des jeunes de 17 ans consomment du cannabis de façon régulière et la moitié d'entre eux déclarent l'avoir expérimenté.** La France figure ainsi parmi les plus importants consommateurs en Europe. Depuis 1993, on observe une forte augmentation de la consommation, dès l'âge de 16 ans, qui peut s'expliquer notamment par une baisse de 30 % du prix moyen du gramme de cannabis, qui se situe aujourd'hui autour de 4 euros.

Pour faire face à cette augmentation, des consultations destinées aux jeunes consommateurs ainsi qu'à leur famille, ont été mises en place en 2005. Plus de seize mille personnes y ont eu recours dès la première année d'existence. En tenant compte de l'ensemble des dépenses supportées par la collectivité, **le coût social du cannabis est estimé à 919 millions d'euros.**

---

<sup>1</sup> *L'alcool, le tabac, le cannabis, et, a fortiori, l'héroïne et la cocaïne, sont des substances psychoactives, c'est-à-dire qui agissent sur le cerveau : leur usage modifie l'activité mentale, les sensations, le comportement et provoque des effets somatiques d'une grande diversité selon les produits et les individus. Il peut en résulter des risques et des dangers pour la santé, l'installation d'une situation de dépendance et des conséquences sociales dans la vie quotidienne (perte de contrôle, violences, accidents de la route, ...).*

**Consommation régulière <sup>(1)</sup> de cannabis, d'alcool et de tabac selon l'âge et le sexe (%)**

Age	17 ans			18-25 ans	18-75 ans
	Garçons	filles	Ensemble	Ensemble	Ensemble
<b>Cannabis</b>	15,0	6,3	10,8	8,7	2,3
<b>Alcool</b>	17,7	6,1	12,0	8,9	22,5
<b>Tabac</b>	33,6	32,3	33,0	36,2	26,5

(1) On entend par « consommation régulière », au moins trois consommations d'alcool dans la semaine, un tabagisme quotidien et au moins dix consommations de cannabis dans le mois.

Source : Observatoire français des drogues et des toxicomanies, décembre 2007.

Les **autres drogues illicites** (ecstasy, cocaïne, champignons hallucinogènes, poppers<sup>1</sup>, médicaments psychotropes ou produits de substitution détournés de leur usage, LSD et héroïne) sont consommées par moins de 3 % des étudiants (contre 12,2 % pour le cannabis).

De façon générale, on peut regretter que le diagnostic de l'accoutumance à l'alcool ou aux drogues soit établi trop tardivement et que, dans leur ensemble, les addictions fassent encore trop peu l'objet d'une information médicale et d'une politique de prévention auprès des jeunes, avant l'âge moyen de la première expérimentation, soit 14 ans.

*b) Un manque d'éducation et de prévention dans le domaine de la sexualité*

Plus des deux-tiers (69,2 %) des jeunes âgés de 16 à 25 ans interrogés<sup>2</sup> déclarent avoir déjà eu un rapport sexuel au cours de leur vie. Si moins d'une personne sur six est sexuellement active<sup>3</sup> à 15 ans, 96,7 % le sont à 25 ans. En moyenne, le premier rapport sexuel intervient à l'âge de 17 ans.

Près de quatre jeunes sur cinq disent avoir recouru au préservatif lors de leur premier rapport, 85,9 % des jeunes sexuellement actifs disent utiliser régulièrement un contraceptif<sup>4</sup> et 12,3 % ne font rien pour éviter une grossesse. Moins de 4 % déclarent avoir eu une infection sexuellement transmissible (IST).

Près de 14 % des filles sexuellement actives ont déjà eu l'occasion d'utiliser une contraception d'urgence au cours de leur vie et 7,5 % ont subi une interruption volontaire de grossesse<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Euphorisant souvent inhalé doté de propriétés relaxantes et désinhibitrices et dont les effets vaso-dilatateurs peuvent entraîner des malaises et une dépendance psychique.

<sup>2</sup> Etude précitée du Baromètre Santé 2005.

<sup>3</sup> Est sexuellement active une personne ayant eu au moins un rapport sexuel au cours de sa vie.

<sup>4</sup> Parmi eux, 76 % recourent à la pilule, 21,9 % au préservatif, 0,8 % au stérilet et 1,3 % à d'autres méthodes (retrait, méthode Ogino, ...).

<sup>5</sup> Ce taux est significativement plus élevé pour les 23-25 ans (10,4 %) que pour les plus jeunes filles (5,9 %).

Les Espaces santé jeunes (ESJ) disent être particulièrement sollicités par les jeunes sur des questions liées à la sexualité. Ils observent un manque d'informations et de connaissances, qui entraînent des comportements à risques et un recours insuffisant aux soins.

A cet égard, les modalités d'utilisation de la « pilule du lendemain » sont très illustratives : peu de jeunes filles savent qu'elle peut être délivrée sans ordonnance, directement par le pharmacien<sup>1</sup>, ce qui peut d'ailleurs être contestable sur le plan de la prévention, la consultation d'un gynécologue à cette occasion pouvant représenter une opportunité de faire un bilan. Toutefois, sa délivrance directe étant autorisée, il est anormal que certains pharmaciens se montrent encore réticents ou refusent de la vendre.

### 3. Prévention et connaissance du système de soins

**Les structures de soins étudiantes sont encore peu sollicitées faute de notoriété** : 25,5 % des étudiants connaissent la Médecine préventive universitaire (MPU) et seulement 6,7 % le Bureau d'aide psychologique universitaire (BAPU).

Les jeunes consultent régulièrement (83,6 % des étudiants ont consulté un professionnel de santé au cours de six derniers mois), souvent à l'occasion de la demande d'un certificat médical pour le sport, d'une demande de contraceptif, d'une infection hivernale ou d'un rappel de vaccin. Dans plus de 84 % des cas, les consultations concernent un médecin généraliste, mais ne donnent pas forcément lieu à un examen global et préventif. Il en résulte une identification souvent tardive des comportements à risque ou des pratiques addictives.

L'ensemble des acteurs intervenant en faveur de la santé des jeunes a également souligné<sup>2</sup> le faible recours des jeunes aux soins auditifs, ophtalmologiques, bucco-dentaires et gynécologiques. Les pathologies non identifiées (troubles visuels ou auditifs, dégradation de la santé bucco-dentaire,...) peuvent ainsi obérer la réussite et l'insertion des jeunes concernés et être ensuite plus difficiles à traiter en cas d'aggravation.

**Parmi les étudiants qui déclarent ne pas avoir consulté**, 77 % disent ne pas en éprouver le besoin et 19 % ne pas en avoir le temps. **Près de 14 % mettent aussi en avant les contraintes financières**. Le problème qui se pose, outre l'absence de couverture complémentaire santé, est celui de l'avance des frais des consultations. Celle-ci est particulièrement problématique en cas de dépassement d'honoraires, ce qui est assez fréquent pour les soins gynécologiques et bucco-dentaires.

---

<sup>1</sup> Pour se la procurer, 42,3 % ont sollicité leur médecin, 24,7 % un autre médecin, 10 % le centre de planning familial, 9,4 % directement une pharmacie, 3,7 % une amie et 4 % en avait déjà une plaquette.

<sup>2</sup> Table ronde sur la santé des jeunes du 6 mai 2009.

Or, seule la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) dispense les patients de l'avance des frais des consultations. Les autres couvertures complémentaires n'offrent pas cette possibilité.

#### **4. Plus d'un jeune sur six n'a pas de couverture complémentaire santé**

- **Plus de 83 % des étudiants déclarent avoir une mutuelle complémentaire**, soit le taux le plus faible de couverture complémentaire santé parmi les différentes tranches d'âge de la population française<sup>1</sup>. **Sur les quelque 17 % d'étudiants non couverts, la moitié d'entre eux a invoqué des obstacles financiers**, tandis que **46,5 % estiment ne pas en avoir besoin ou être mal informés**.

Parmi les étudiants indiquant avoir des difficultés financières (environ un tiers d'entre eux), 66% invoquent le motif du coût comme cause de renoncement à l'acquisition d'une complémentaire santé. Nombre d'entre eux rencontrent en effet **des difficultés pour s'acquitter en une seule fois de leur cotisation maladie (environ 200 euros pour l'année universitaire)** lors de leur inscription, c'est-à-dire au moment où ils doivent faire face à de nombreuses dépenses (dépôt de garantie, premier mois de loyer, inscription universitaire, achats de livres, etc.).

- Mais la situation des étudiants n'est pas représentative de celle de l'ensemble des jeunes. Elle masque de grandes inégalités selon les publics. Ainsi, l'étude précitée du Cetaf sur les **jeunes en insertion** montre que, lors de leur premier accueil, **65 % des jeunes peu ou pas qualifiés qui viennent vers la mission locale plusieurs mois, voire plusieurs années après leur sortie du système scolaire n'ont pas de couverture sociale complémentaire santé**. Lorsqu'ils en possèdent une, ils sont souvent dans l'incapacité financière de faire l'avance des frais nécessaires à d'éventuels soins médicaux.

La création de la couverture maladie universelle complémentaire, en 1998, a néanmoins permis une nette amélioration de la prise en charge sociale des jeunes en situation précaire. En 2007, le taux de couverture des jeunes âgés de 16 à 25 ans, hors CMU-c, était compris entre 87 et 83 % selon l'âge ; en incluant la CMU-c, ce taux atteignait une fourchette de 93 à 89 %<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 87 % des 18-30 ans sont couverts contre 91 % de l'ensemble des Français âgés de 18 à 70 ans.

<sup>2</sup> Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2008.

## L'ACCÈS DES JEUNES DE MOINS DE 25 ANS À LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE COMPLÉMENTAIRE

La loi du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle<sup>1</sup> a permis la mise en place, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2000, de :

- **la couverture maladie universelle (CMU)** qui, accordée pour un an, permet l'accès à l'ensemble des prestations en nature de l'assurance maladie. Ses bénéficiaires doivent résider en France de manière stable et régulière et ne pas disposer d'un autre droit à l'assurance maladie. Sans assurance complémentaire, le bénéficiaire est redevable du ticket modérateur et du forfait hospitalier, non pris en charge par l'assurance maladie ;

- **la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c)**, protection complémentaire publique, complète et gratuite, attribuée sous conditions de résidence et de ressources. Grâce à la couverture intégrale des soins pris en charge et à la dispense d'avance de frais, elle vise à assurer un haut niveau de protection complémentaire aux personnes disposant de faibles revenus.

Afin de limiter les effets de seuil, elle a été complétée depuis par une **aide à l'acquisition d'une complémentaire santé**<sup>2</sup> (ACS), que les ménages disposant de revenus inférieurs au plafond ouvrant droit à la CMU-c, majoré de 20 %, peuvent désormais obtenir **sous la forme d'un « chèque-santé »** qui finance directement une partie du coût de leur couverture complémentaire. **Pour les jeunes âgés de moins de 25 ans, ce chèque s'élève à 100 euros**<sup>3</sup>.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2008, les plafonds mensuels d'accès à la CMU, la CMU-c et à l'ACS étaient, pour une personne seule, respectivement de 731,16 euros<sup>4</sup>, 620,55 euros et 744,66 euros, soit un niveau nettement inférieur au seuil européen de pauvreté de 817 euros.

### Comparaison du seuil de pauvreté et des barèmes d'attribution de la CMU-c

(en euros)

	Personne seule	Couple sans enfants
Seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian	681	1 022
Seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian	817	1 226
Barème d'attribution de l'ACS	745	1 117
Barème d'attribution de la CMU-complémentaire	620	931
Barème d'attribution de la CMU	731	1 097

*Lecture : pour une personne seule, le seuil de pauvreté est situé à 817 euros, le barème de la CMU-c à 620 euros et le barème de l'ACS à 745 euros.*

*La comparaison de ces valeurs doit être faite avec prudence car les revenus pris en compte pour l'attribution de l'ACS et de la CMU-c ne correspondent pas exactement à ceux pris en compte pour le calcul du seuil de pauvreté.*

*Source : Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie*

<sup>1</sup> Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle.

<sup>2</sup> Article 56 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

<sup>3</sup> Pour les 25-59 ans et les plus de 60 ans, l'ACS s'élève respectivement à 200 et 400 euros.

<sup>4</sup> Décret n° 2008-628 du 27 juin 2008.

En mai 2008, 4,5 millions de personnes bénéficiaient de la CMU-c et près de 380 000 personnes avaient fait valoir leurs droits à l'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire (ACS). **En 2006, les jeunes de moins de 20 ans et ceux âgés de 20 à 39 ans représentaient respectivement 40 % et 30 % des bénéficiaires de la CMU-c.**

Il reste toutefois une marge de progression, la direction de la sécurité sociale estimant à environ 35 % la part des bénéficiaires éligibles à la CMU-c et à l'ACS, qui n'auraient pas fait valoir leurs droits. Dans ce cas, le reste à charge, après l'intervention de l'assurance maladie obligatoire est estimé en moyenne à 500 euros.

Des études récentes<sup>1</sup> ont émis des hypothèses permettant d'expliquer le non-recours à la CMU-c et à l'ACS par leurs potentiels bénéficiaires. Pour les jeunes âgés de moins de 25 ans, il s'agit essentiellement de la méconnaissance des droits en l'absence d'une information suffisamment accessible et personnalisée, de la difficulté qu'ils rencontrent pour faire valoir leurs droits du fait de la complexité des démarches administratives ou encore d'une attitude de repli ou de la crainte d'une stigmatisation.

La situation s'est toutefois légèrement améliorée grâce à la mise en place, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, du « chèque-santé », plus lisible et accessible que l'ancien système d'ACS, qui nécessitait la demande d'une attestation pour obtenir le remboursement de l'aide. Il subsiste toutefois un frein, le montant de l'aide attribuée aux jeunes de moins de 25 ans (100 euros) ne permettant de couvrir actuellement qu'environ 50 % du coût moyen d'une couverture complémentaire.

## ***B. UN PLAN AMBITIEUX EN FAVEUR DE LA SANTÉ DES JEUNES***

De nombreuses mesures ont déjà été prises en faveur de la santé des jeunes, grâce à l'impulsion donnée par le plan « Santé des jeunes », lancé par le ministère de la santé au début de l'année 2008 et par la Charte de la santé des jeunes en insertion sociale et professionnelle, signée en mai 2006 par le Gouvernement et le Conseil national des missions locales (CNML). Leur mise en œuvre s'appuie sur les nombreuses structures existantes d'accueil et de prise en charge des jeunes.

---

*1 Etude Legos, « Le non-recours à la CMU en population générale » - septembre 2006 ; Étude IRTS Ile-de-France, « Le non-recours à la CMU dans les foyers d'Ile-de-France » - 2006 ; Etude Odenore, « Le non-recours à la CMU des bénéficiaires du RMI » -2006.*

## 1. Les structures d'accueil et de prise en charge des jeunes

Les jeunes peuvent s'adresser à un professionnel de santé (infirmière scolaire, médecin du travail) ou à leur médecin traitant, qui assure leur prise en charge ou les réoriente si nécessaire. Mais ils peuvent aussi recourir aux différentes structures existantes d'accueil et de prise en charge, qu'elles leur soient spécialement réservées ou qu'elles soient ouvertes à tous, et en particulier au plus démunis, ou qu'elles soient plus spécialisées.

### a) Les structures réservées aux jeunes

Outre les structures de médecine préventive présentes dans les lycées et universités (BAPU et MPU), il existe différents organismes ou associations intervenant en faveur de la santé des jeunes de 16 à 25 ans :

#### • Les « Points Accueil Écoute Jeunes », les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et les missions locales

Les « Points Accueil Écoute Jeunes » (PAEJ), les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et les missions locales sont des lieux d'accueil, d'écoute et de parole qui s'adressent aux jeunes les plus en difficulté. Outre leurs compétences en matière d'orientation et d'insertion professionnelle, figurent parmi leurs missions la prévention des conduites à risques et l'identification des problèmes de santé qui pourraient constituer un frein à la mise en œuvre du projet d'insertion du jeune.

Les psychologues présents dans ces structures ou les référents santé peuvent assurer une première prise en charge et orienter ensuite les jeunes concernés vers des structures adaptées ou des professionnels de santé (centres de santé, médecin généraliste, psychiatre, gynécologue, dispensaire, dentiste...). Comme le souligne Mme Carol Deït-Susagna, psychologue d'une mission locale de Seine-et-Marne qui reçoit certains jeunes en souffrance psychique en entretiens individuels et qui organise des actions de prévention afin d'impliquer davantage les jeunes dans leur santé, « *la finalité recherchée est toujours l'orientation vers le système de droit commun et l'idée n'est absolument pas de se substituer à ce système* »<sup>1</sup>.

#### • Les Espaces Santé Jeunes

Anonymes et gratuits, les Espaces Santé Jeunes (ESJ) sont des lieux d'accueil, d'écoute, de prévention et d'orientation, ouverts aux adolescents et aux jeunes adultes âgés de 11 à 25 ans. Leurs actions s'articulent autour de trois missions essentielles : l'éducation à la santé par des actions collectives et individuelles, l'amélioration du bien être des jeunes qu'ils accueillent et la prévention des troubles psychiques.

---

<sup>1</sup> « une psychologue en mission locale : les écouter, les aider à être acteurs de leur santé », Numéro spécial de la revue « La Santé de l'homme », « Jeunes en insertion : la santé en question », n° 399, janvier - février 2009.

Leur organisation repose sur une équipe pluridisciplinaire assurant la prise en charge de la santé globale (physique, psychique, sociale et relationnelle) de la personne et un travail en réseau avec les professionnels en charge de la santé des jeunes.

Essentiellement présents dans la région parisienne et dans le Sud-Est, on recense aujourd'hui une trentaine d'ESJ, très souvent sollicités pour des questions liées à la sexualité, les jeunes ne craignant pas de rencontrer des adultes de leur environnement proche comme dans les centres de planning familial.

#### *b) Les structures à vocation sociale*

##### • **Les Centres d'examen de santé**

Les Centres d'examen de santé (CES), créés en 1945, devaient permettre, à l'origine, à chaque assuré social du régime général ou à ses ayants droits, de bénéficier d'un examen périodique de santé. Depuis lors, l'arrêté du 20 juillet 1992 relatif aux examens périodiques de santé a défini les publics prioritaires des CES. Il s'agit des personnes qui ne bénéficient pas d'une surveillance médicale au titre d'une législation, en particulier les retraités, les inactifs, les demandeurs d'emploi et les populations exposées à des risques menaçant leurs santé.

Les jeunes de 16-25 ans en parcours d'insertion, qui représentent une part importante des 600 000 personnes accueillies chaque année par les 98 CES ou antennes, ont fait l'objet d'une étude spécifique réalisée par le Cetaf<sup>1</sup>, à la demande du Centre national des missions locales (CNML).

Les jeunes sont généralement orientés vers les CES par les missions locales, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les PAIO, les centres de formation des apprentis (CFA), les foyers des jeunes travailleurs (FJT) ou encore la protection judiciaire de la jeunesse.

Les CES proposent un examen périodique de santé assorti d'un suivi, dit « Suivi prospectif de l'examen de santé » (SPES), destiné à orienter le jeune vers d'autres professionnels si nécessaire, à informer le médecin traitant du bilan de l'examen, à exploiter les retours d'informations et, le cas échéant, à vérifier le respect par les jeunes de leurs préconisations. Ce dernier contrôle peut être délégué à un référent santé de la CPAM à laquelle le CES est rattaché.

##### • **Les Permanences d'accès aux soins de santé**

Les Permanences d'accès aux soins de santé (PASS) sont des cellules de prise en charge médico-sociale, qui doivent faciliter l'accès des personnes démunies non seulement au système hospitalier mais aussi aux réseaux institutionnels ou associatifs de soins, d'accueil et d'accompagnement social.

---

<sup>1</sup> Rapport précité, « Etat de santé, comportements et fragilité sociale de 105 901 jeunes en difficulté d'insertion professionnelle », décembre 2005.

Elles sont généralement mises en place par les établissements de santé publics et privés participant au service public hospitalier, dans le cadre des programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins (PRAPS). Elles offrent des permanences d'orthogénie, adaptées aux personnes en situation de précarité, visant à faciliter leur accès au système de santé et à les accompagner dans les démarches nécessaires à la reconnaissance de leurs droits. En cas de nécessité et dans le cadre d'une convention signée avec l'État, elles peuvent solliciter, la prise en charge de consultations externes, d'actes diagnostiques et thérapeutiques ou de traitements qui sont délivrés gratuitement à ces personnes.

Plus de 360 PASS ont été répertoriées sur l'ensemble du territoire national auxquelles s'ajoutent quatre PASS mobiles.

- **Les centres du planning familial**

Les centres du planning familial sont des lieux de parole concernant la sexualité et les relations amoureuses, où peuvent se rendre tous ceux qui le souhaitent. Les mineures peuvent s'y rendre, sans l'autorisation de leurs parents, afin de recevoir une information sur les méthodes contraceptives et de se voir délivrer une contraception. La pilule du lendemain, peut y être délivrée de manière anonyme et gratuite.

La confédération nationale rassemble 20 fédérations régionales, regroupant 69 associations départementales et 35 groupes locaux.

- **Les Ateliers santé ville**

Les Ateliers santé ville (ASV), créés en 2000, sont une déclinaison des PRAPS à l'échelon des villes ou des intercommunalités. Ils s'inscrivaient dans le cadre des anciens contrats de ville, désormais appelés contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

*c) Les structures spécialisées pour la prise en charge des addictions*

- **Aide au sevrage tabagique**

Des consultations d'aide au sevrage tabagique, implantées le plus souvent dans les hôpitaux, prennent en charge les fumeurs les plus dépendants et les personnes ayant déjà souffert d'une maladie liée au tabac.

Des consultations médicales en médecine générale sont aussi proposées. Le sevrage tabagique peut être accompagné d'un substitut nicotinique (patches, gommes à mâcher) ; ces traitements sont aussi délivrés aux fumeurs hospitalisés.

Un premier contact auprès d'un médecin (généraliste ou psychiatre) ou d'un autre professionnel de santé (psychologue, infirmière) peut permettre une orientation vers des soins adaptés, surtout si la consommation de substances psychoactives est associée à des difficultés psychologiques ou de comportement général.

- **Soins en alcoologie**

En ambulatoire, les centres de cure ambulatoire en alcoologie (CCAA) proposent des soins et un accompagnement social aux personnes en difficulté avec l'alcool (200 centres sont implantés en France).

En milieu hospitalier, des unités d'accueil en alcoologie accueillent 20 000 malades par an et leur proposent un traitement.

Des centres de post-cure proposent des soins et une aide à la réinsertion sociale.

- **Les consultations spécifiques pour le cannabis**

Depuis 2005, un réseau de consultations spécifiques a été mis en place dans l'ensemble des départements. Gratuites et anonymes, elles sont destinées aux jeunes consommateurs de cannabis et autres substances psychoactives et à leur famille. Ces consultations menées par des professionnels formés aux spécificités du cannabis permettent à la fois : d'effectuer un bilan des consommations, d'apporter une information et un conseil personnalisé aux consommateurs et à leur famille, d'aider en quelques consultations à arrêter la consommation et de proposer une prise en charge à long terme lorsque la situation le justifie.

- **Les centres de soins spécialisés pour toxicomanes**

Les centres de soins spécialisés pour toxicomanes (CSST) accueillent toute personne souffrant d'une dépendance et assurent la prise en charge d'environ 70 000 personnes. Les 250 organismes ouverts en France, proposent une grande diversité de prestations (médicales, psychologiques, sociales, éducatives). Une cinquantaine d'établissements offrent un hébergement (appelé généralement post-cure). Selon sa situation et son projet, la personne dépendante sera hébergée dans un cadre collectif (réseaux de familles d'accueil, appartements thérapeutiques relais,...) ou dans des structures de transition et d'urgence.

Les hôpitaux, les centres de santé, les centres médico-psychologiques offrent également des conseils et des soins à tous ceux qui en font la demande. De nombreux établissements de soins spécialisés existent sur l'ensemble du territoire et proposent d'accompagner, de soigner le consommateur et, selon les cas et l'établissement, son entourage.

Les services spécialisés pour l'alcool et les drogues (CSST et CCAA) seront bientôt organisés dans des structures communes, appelées centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA).

## **2. La Charte de la santé des jeunes en insertion sociale et professionnelle**

Signée le 10 mai 2006 par le Gouvernement et le CNML, la Charte de la santé des jeunes en insertion sociale et professionnelle part du constat que

les jeunes âgés de 16 à 25 ans en insertion sont confrontés à des difficultés de santé plus importantes que les autres jeunes et que les multiples déterminants de cette vulnérabilité nécessitent la mise en synergie de nombreux partenaires visant à la fois le bien-être et l'insertion des jeunes (élus, professionnels de santé, CPAM, CAF, réseaux associatifs dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle...).

L'objectif est de **favoriser l'accès aux soins, aux droits** (protection sociale, logement...), **à la prévention et à l'éducation pour la santé**, en renforçant le lien social et en encourageant les actions de promotion de la santé, pour concourir à **améliorer la qualité de vie des jeunes, leur bien-être et leur autonomie**.

#### **PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA CHARTE DE LA SANTÉ DES JEUNES EN INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE**

**Quatre axes de progrès** ont été définis pour favoriser la mise en œuvre de la Charte par tous les partenaires :

1. Améliorer le taux et la qualité de la couverture sociale et complémentaire des jeunes ;
2. Encourager le recours aux soins des médecins généralistes par les jeunes ;
3. Développer et améliorer la qualité des moyens d'accueil et d'écoute des jeunes en état de souffrance psychique et favoriser le recours aux soins de santé mentale ;
4. Multiplier les actions de prévention et d'éducation pour la santé des jeunes en les impliquant.

C'est aussi dans ce cadre qu'a été défini **le rôle des missions locales en matière de santé** :

- elles mobilisent les partenaires compétents et orientent les jeunes vers eux pour analyser les situations de santé qu'elles pressentent ;
- elles contribuent à la promotion de la santé et à la mise en œuvre des politiques de prévention en jouant le rôle de structure support pour la diffusion des informations ;
- elles facilitent l'accès aux services de santé de droit commun, à une couverture maladie et de façon générale, à tous les droits sociaux ;
- le référent santé de la mission locale est chargé de faire connaître les besoins ressentis en matière de santé et collabore ainsi à la définition d'une offre locale de santé adaptée aux publics accueillis.

Dans tous les cas, l'intervention dans ce domaine de la mission locale est subsidiaire par rapport aux structures de droit commun (CMP, hôpital général, CES,...), au PAEJ ou encore à l' « Espace Santé Jeune ». Lorsque le réseau de santé n'est pas en mesure de procurer une offre de service immédiate et de proximité<sup>1</sup>, la mission locale peut proposer une solution provisoire d'accueil, d'écoute et d'orientation vers les structures de droit commun, mais elle ne peut en aucun cas se substituer aux professionnels de santé pour l'établissement du diagnostic, pour les soins ou l'accompagnement clinique.

*Source : Conseil national des missions locales.*

### **3. Le plan « Santé des jeunes »**

La ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, Mme Roselyne Bachelot, a présenté le plan « Santé des jeunes » le 27 février 2008. En cours de mise en œuvre, ce plan traite de toutes les problématiques de santé des jeunes de 16 à 25 ans : comportements à risques, addictions, développement des politiques de prévention et accès aux soins.

Il met en œuvre certaines des préconisations de la Charte de la santé des jeunes en insertion sociale et professionnelle, en particulier s'agissant de la couverture maladie complémentaire et de l'accès aux soins.

#### **PLAN « SANTÉ DES JEUNES »**

Le plan de santé en faveur des jeunes comporte une série de mesures visant à mieux protéger la santé des jeunes de 16 à 25 ans, en particulier les plus vulnérables, et à répondre à leur besoin d'autonomie et de responsabilité.

**1. Face à la diffusion préoccupante des comportements à risque et au développement d'habitudes alimentaires déséquilibrées, le plan met l'accent sur :**

**- la lutte contre les pratiques addictives : la législation sur la vente de boissons alcoolisées aux mineurs devrait être mieux encadrée et plus protectrice** grâce à l'adoption de mesures spécifiques (en particulier l'interdiction de la vente d'alcool aux mineurs et des « cigarettes bonbons »), lors de l'examen du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires (dit projet de loi « HPST »)<sup>2</sup> ;

**- la promotion d'habitudes nutritionnelles plus équilibrées**, en agissant sur l'environnement des jeunes (publicité, bonnes pratiques autour des caisses des grandes surfaces, restauration scolaire,...), grâce à la création d'un Observatoire de la qualité de l'alimentation (OQALI), qui a été mis en place le 11 février 2008 ;

<sup>1</sup> Les délais d'attente pour certaines consultations (psychiatrie, soins dentaires, ophtalmologie,...) peuvent parfois excéder six mois.

<sup>2</sup> Texte n° 245 adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 18 mars 2009.

- **la lutte contre l'anorexie**, grâce à la mise en œuvre de la charte signée le 9 avril 2008, avec les professionnels du secteur sur l'image du corps ; la protection des mannequins, en particulier lorsqu'ils sont mineurs, par la médecine du travail et l'inspection du travail et la mise en place d'une politique répressive contre l'apologie de l'extrême maigre et de l'anorexie.

## **2. Le plan prévoit également des mesures particulières en faveur des jeunes les plus vulnérables :**

- d'ici à 2010, la création, dans tous les départements, en priorité dans les quartiers populaires, de « **maisons des adolescents** » destinées aux jeunes en grande vulnérabilité, et d'équipes mobiles pluridisciplinaires qui doivent aller, à partir de ces maisons, au devant des jeunes ;

- la mise en œuvre expérimentale d'un **programme de prévention santé en milieu scolaire et universitaire** tenant compte des inégalités territoriales en matière de santé ;

- une campagne de promotion du **numéro vert « fil santé jeunes »** dont le numéro d'appel a été réduit à quatre chiffres (32 24) et devrait être gratuit à partir des téléphones portables ;

- la mise en place d'un **dispositif de repérage et d'une campagne de prévention de la crise suicidaire et de la souffrance psychique chez les jeunes**, en particulier chez les **jeunes homosexuels**, avec la participation du cinéaste André Téchiné ;

- enfin, le lancement d'une **campagne « contraception 2008-2009 »**, qui sera adaptée aux besoins des jeunes non scolarisés dans les quartiers populaires.

## **3. Le développement des activités physiques et sportives :**

- avec l'augmentation du nombre d'heures d'enseignements sportifs à l'école mais aussi à l'université, en particulier dans le cadre d'une mission spécifique confiée à Stéphane Diagona et Gérard Auneau ;

- avec la mise en œuvre d'un programme national de prévention par les activités physiques et sportives, sous l'égide du professeur Jean-François Toussaint.

## **4. Le renforcement de l'autonomie et de la responsabilité des jeunes pour qu'ils deviennent acteurs de leur santé :**

- en facilitant l'intégration du système de santé par les étudiants grâce à la **possibilité d'effectuer en plusieurs fois le versement de leurs cotisations maladie** dès la rentrée 2009 ;

- en permettant la **transformation des services universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS) en centres de santé**, habilités à délivrer des soins curatifs et à établir certaines prescriptions ;

- en envoyant aux jeunes âgés de 16 ans, en même temps que leur première carte Vitale, un « **passport pour la santé** », leur rappelant leurs droits en matière de santé et indiquant les structures de soins les plus proches de chez eux ;

- en ouvrant le bénéfice d'une **consultation annuelle et gratuite, sans avance de frais**<sup>1</sup>, chez le médecin généraliste de leur choix, à tous les jeunes de 16 à 25 ans. Les mineurs n'auront pas besoin d'un accord parental.

*Source : ministère de la santé, de la jeunesse et des sports, février 2008.*

**C. POURSUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN « SANTÉ DES JEUNES », EN FAVORISANT EN PARTICULIER LA PRÉVENTION ET LE RECOURS AUX SOINS**

**Outre la poursuite de la mise en œuvre du plan « Santé jeunes », la mission propose plusieurs mesures visant à favoriser la prévention et le recours aux soins pour les jeunes de 16-25 ans.**

**1. Renforcer la prévention et l'éducation à la santé pour rendre les jeunes plus responsables de leur santé**

*a) Mieux former les professionnels de santé au repérage des comportements à risques et à la diffusion des facteurs de protection*

De nombreuses études révèlent une identification tardive des comportements à risques chez les jeunes, que ce soit du fait d'un faible recours aux soins mais surtout du fait d'une culture de prévention et d'identification de ces comportements par les professionnels de santé encore trop peu répandue.

**La mission préconise le développement de formations à destination des professionnels afin qu'ils soient mieux informés des nouvelles pratiques de dépistage de ces comportements, en particulier s'agissant des mauvaises habitudes alimentaires et de la consommation abusive de tabac, d'alcool et de cannabis.**

*b) Prévoir une consultation d'aptitude pour tous les jeunes s'engageant dans une formation en alternance*

Parallèlement à la mise en place de la consultation gratuite dans le cadre du plan « Santé jeunes », la mission préconise de prévoir pour tous les jeunes s'engageant dans une formation en alternance (apprentissage, contrats de professionnalisation, etc.), **une consultation complémentaire d'aptitude professionnelle afin d'identifier d'éventuelles incapacités à exercer l'activité concernée**, en particulier lorsque le métier requiert des aptitudes physiques spécifiques. Il s'agit ainsi d'éviter les erreurs d'aiguillage qui placeraient le jeune en situation d'impasse et lui feraient perdre du temps dans sa formation.

---

<sup>1</sup> Une disposition a été adoptée en ce sens lors de l'examen du projet de loi HPST à l'Assemblée nationale.

*c) Développer et systématiser les enseignements d'éducation à la santé durant la scolarité*

Les résultats de l'enquête santé 2007 de l'USEM montrent une forte demande de prévention et d'éducation à la santé, de la part des étudiants eux-mêmes, sur les sujets liés à leur bien-être : 52,9 % souhaiteraient être mieux informés sur l'équilibre alimentaire, 49,7 % sur la gestion du stress, 40,5 % sur l'hygiène de vie et le sommeil et 23 % sur la dépression et la souffrance psychique. Environ un jeune sur cinq demande à mieux connaître les infections sexuellement transmissibles et les moyens de contraception, et seulement 16 % marquent un intérêt pour la vaccination.

Les différents intervenants déplorent que ces opérations d'information et de prévention soient trop souvent ponctuelles. **La mission préconise que ces enseignements soient systématiquement intégrés aux programmes scolaires ou universitaires et que les structures d'accueil et de prise en charge dont c'est la vocation** (ESJ, centres de planning familial, CES, PASS, BAPU, MPU, mutuelles étudiantes...) **se mobilisent à cette fin**, ce qui aurait le mérite de mieux les faire connaître.

L'objectif est de permettre aux jeunes de prendre conscience de leur état de santé et de prendre les mesures adaptées pour remédier à un état de mal-être qu'il pourrait ressentir (consulter et suivre les prescriptions médicales, évoluer dans leurs comportements quotidiens,...).

## **2. Favoriser le recours aux soins**

*a) Évaluer les structures en charge de la santé des jeunes et leur complémentarité avec les organismes de droit commun*

La mission constate qu'il existe une multitude de structures, d'associations et d'organismes ayant des objectifs communs dans le domaine de la santé et de la prévention. Une évaluation globale de ces entités apparaît plus que jamais nécessaire. Il s'agit à la fois d'**en mesurer avec exactitude le coût et d'en apprécier l'utilité au cas par cas, au regard des objectifs et des spécificités de chacune.**

En fonction des résultats de cette étude, il conviendra de fusionner certaines structures, de supprimer celles qui seraient redondantes et de mieux identifier les rôles et spécificités de celles qu'il serait légitime de conserver. Dans tous les cas, ainsi que le soulignent les acteurs eux-mêmes, il paraît nécessaire d'**appréhender leur implantation géographique de façon globale, peut-être dans le cadre d'un schéma régional** englobant toutes les structures de soins à vocation sociale ou spécifique, **et de développer des synergies entre elles** en favorisant le travail en réseau et en s'appuyant sur le système de soins, dont personne ne conteste la qualité.

*b) Favoriser la mise en œuvre de la consultation gratuite prévue par le plan « Santé des jeunes »*

Le plan « Santé des jeunes » a prévu la mise en place, dès la rentrée de 2009, d'une consultation gratuite en faveur des jeunes de 16 à 25 ans. Elle devrait concerner dans un premier temps les jeunes de 16 ans, puis être étendue à l'ensemble des jeunes âgés de 16 à 25 ans qui devraient pouvoir bénéficier à terme d'une consultation « gratuite » chaque année.

Afin que cette mesure n'exclue aucun jeune, il est prévu de les dispenser de l'avance des frais de la consultation. En effet, certains jeunes - y compris ceux qui possèdent une couverture complémentaire santé - disent ne pas recourir aux soins parce qu'ils ne peuvent faire l'avance des frais de la consultation.

Pour sa mise en place, **la mission estime que le réseau des structures de soins existantes (CES, PASS, ESJ, ...) et la journée d'appel et de préparation à la défense<sup>1</sup> pourraient constituer un excellent support logistique.**

Et, pour que le dispositif soit pleinement efficace, la mission recommande notamment que **les médecins concernés puissent être sensibilisés et mieux formés** à détecter les pratiques addictives et les comportements à risques (alimentaires, sexualité, etc.) ainsi qu'à diffuser les « facteurs de protection » et les « bonnes pratiques » de nature à responsabiliser les jeunes.

Enfin, **dans une optique d'évaluation du dispositif, la mission suggère qu'une fiche anonyme soit renseignée pour chaque jeune**, afin de pouvoir dresser un bilan précis de l'état de santé de cette classe d'âge.

*c) Améliorer la couverture santé grâce à un « chèque santé » pour les jeunes en situation précaire*

L'amélioration de la couverture santé des jeunes suppose en premier lieu que les mutuelles étudiantes et la CNAM renforcent les **campagnes d'information sur les avantages qu'offre l'adhésion à une couverture complémentaire santé et sur les modalités et aides existantes pour y souscrire (CMU-c, ACS).**

La mission préconise également **la délivrance systématique d'un « chèque santé », aux étudiants boursiers et aux jeunes non étudiants en situation de précarité avérée** leur permettant de financer au moins 75 % du coût de leur complémentaire santé.

Cela suppose parallèlement une **revalorisation du barème actuel de l'ACS de 100 à 150 euros pour les jeunes âgés de moins de 25 ans**, celui-ci

---

<sup>1</sup> Pour les détails de la mise en œuvre de cette mesure dans le cadre de la journée d'appel et de préparation à la défense, voir le développement dans la Quatrième partie du présent rapport (I-C-1-b).

étant actuellement insuffisant au regard du coût annuel d'une couverture complémentaire (environ 200 euros).

### **3. Synthèse des propositions de la mission en faveur de la santé des jeunes**

#### **PRÉSERVER LA SANTÉ DES JEUNES**

##### **1. Favoriser la prévention et l'éducation à la santé pour rendre les jeunes plus responsables de leur santé**

- **Mieux former les professionnels** de santé au repérage des comportements à risques (addictions, mauvaises habitudes alimentaires,...) et à la diffusion des facteurs de protection de la santé des jeunes.
- Prévoir pour tous les jeunes s'engageant dans une formation en alternance une **consultation d'aptitude** permettant d'identifier d'éventuelles incapacités qui compromettraient la réussite de la formation.
- Développer et systématiser les **enseignements d'éducation à la santé** durant la scolarité.

##### **2. Favoriser le recours aux soins et à une couverture maladie complémentaire**

- **Évaluer le coût et l'utilité des structures en charge de la santé des jeunes en tenant compte de leur complémentarité avec les organismes de droit commun.**
- **Favoriser la mise en œuvre de la consultation gratuite prévue par le plan « Santé des jeunes »** en sensibilisant et en formant les médecins concernés et en **s'appuyant sur le support logistique que représentent le réseau des structures de soins existantes et la journée d'appel de préparation à la défense.**
- **Mieux informer** les jeunes sur les avantages qu'offre l'adhésion à une **couverture complémentaire santé** et sur les modalités et **aides** existantes pour y souscrire (CMU-c, ACS).
- **Mettre en place un « chèque santé » permettant de couvrir 75 % du coût d'acquisition de la couverture complémentaire pour les jeunes en situation précaire et les étudiants boursiers.**

## QUATRIÈME PARTIE

### DÉVELOPPER LA PARTICIPATION DES JEUNES DANS LA CITÉ

#### I. L'ENGAGEMENT CITOYEN DES JEUNES

51 % des Français ont une image négative de la jeunesse, qui serait trop « individualiste »

30 % des moins de 30 ans ont voté à tous les tours de scrutins (12 % n'ont pas du tout voté) alors que 65 % des 60-69 ans se sont déplacés pour tous les tours de scrutin (5 % n'ont pas du tout voté).

Si l'adolescence constitue traditionnellement un moment de remise en cause des valeurs parentales et étatiques, le passage à « l'âge adulte » se caractérise par un renforcement de la participation citoyenne et de l'engagement dans la vie de la cité à travers le vote et la participation à des structures associatives (associations d'aide, clubs sportifs, partis politiques...). **Cette participation est à la fois le signe et le moteur d'une adhésion aux valeurs de la société**, qui est le meilleur vecteur de la réussite sociale et professionnelle.

C'est la raison pour laquelle les politiques de la jeunesse et de la vie associative sont traditionnellement mêlées de manière étroite en France. Au niveau national, elles relèvent souvent de la compétence d'un ministre commun. Elles sont aussi financées sur le même budget « sport, jeunesse et vie associative », voire sur les mêmes lignes budgétaires.

Une autre de leur caractéristique est cependant de faire l'objet de très nombreuses micro-actions dont la force n'est pas la lisibilité...

Sont-elles efficaces ? Sont-elles trop nombreuses ? Quel est le meilleur mode d'intégration citoyenne des jeunes générations, et donc de réconciliation générationnelle ? Telles sont les questions auxquelles la mission s'est attachée à répondre.

## ***A. L'ÉTAT DES LIEUX : DES ACTIONS MULTIPLES DE SOUTIEN À L'ENGAGEMENT ASSOCIATIF***

### **1. Des dispositifs dispersés poursuivant un objectif unique : renforcer la participation associative des jeunes**

Conseil national de la jeunesse, conseils départementaux de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA), conseils locaux de la jeunesse, programme « Envie d'agir », Institut national de la jeunesse de l'éducation populaire, centre européen de la jeunesse, service civil : tels sont les principaux dispositifs et organismes de soutien à l'engagement citoyen des jeunes. Le programme « Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », principal support budgétaire de ces politiques, est doté de 119,1 millions d'euros en 2009.

Présidé par le Haut commissaire à la jeunesse, le Conseil national de la jeunesse (CNJ) est composé de 176 membres issus des conseils départementaux de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA) et de structures associatives, politiques ou syndicales nationales. Il émet annuellement un certain nombre de propositions relatives à la jeunesse, dont certaines ont pu inspirer cette mission. Ce n'est pas là la moindre de ses qualités...

Aussi intéressant soit-il, cet organisme a cependant pour défaut d'avoir ses membres comme principal public. En outre, comme le note le CNJ lui-même, *« les structures formelles telles que les conseils de la jeunesse mobilisent finalement assez peu car ils sont formés et organisés par les élus qui peuvent être en décalage avec le mode de fonctionnement et les préoccupations de la jeunesse »*<sup>1</sup>.

Quant à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), il est en mutation, suite aux critiques émises à son encontre par la Cour des comptes et la commission des affaires culturelles du Sénat lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2008. Comme l'a noté M. Jean Chiris, directeur adjoint de l'Institut, lors de son audition du 31 mars 2009 par la mission, il devra se concentrer sur ses compétences en matière d'études, de prospective et de documentation sur la jeunesse et sur les politiques publiques de jeunesse.

Le programme « Envie d'agir » est, quant à lui, un outil à la croisée des politiques de jeunesse et de la vie associative. Il comprend deux dispositifs complémentaires pour aider les jeunes :

- « Envie d'agir - Projets jeunes » est un dispositif départemental qui s'adresse aux 11-30 ans ; il soutient les premiers projets, individuels ou

---

<sup>1</sup> *Conseil national des jeunes*, « Comment favoriser la démocratie participative des jeunes ? », 2005, <http://www.conseilsdelajeunesse.org/spip.php?article1007>.

collectifs, présentant un caractère d'intérêt général, d'utilité sociale, ou encore d'animation locale,

- et « Envie d'agir - Défi jeunes » est un dispositif régional, destiné aux 18-30 ans ; il vise à aider tous les projets présentant un caractère de défi personnel ou professionnalisant et ayant un impact sur le projet de vie des jeunes.

Ce programme permet de soutenir des projets ponctuels mais aussi d'engager des jeunes dans des projets professionnels durables. L'État consacre un peu plus de 3 millions d'euros chaque année à ce programme. L'effort est principalement porté sur les projets initiés par les jeunes des quartiers populaires.

## **2. Le service civil volontaire, un objet juridique bien identifié**

Le service civil a pour objet de regrouper les différentes initiatives en matière d'engagement associatif des jeunes dans un outil commun intégrateur et efficace.

Le service civil volontaire a été mis en place en France suite aux violences urbaines de l'automne 2005. L'article L. 121-19 du code de l'action sociale et des familles, issu de l'article 52 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 relative à l'égalité des chances et à la lutte contre les discriminations, prévoit ainsi que des agréments de service civil volontaire peuvent être délivrés à des **personnes morales qui s'engagent à former les jeunes, notamment aux valeurs civiques, via la passation d'un contrat avec lui.**

Toutefois le fait que son existence soit ignorée est aussi la marque de son échec : **le nombre de volontaires ne décolle pas.** Faut-il revoir toute notre législation ou s'appuyer sur l'existant ? A-t-on besoin d'une simple rénovation ou d'une véritable reconstruction de notre service civil volontaire ?

Un tour d'horizon du dispositif est nécessaire à sa compréhension :

- **Objectif poursuivi** : ce dispositif est présenté comme un moyen de renouveler le lien social et d'offrir des perspectives d'avenir aux jeunes dans les quartiers difficiles.

- **Public ciblé** : il est ouvert à tous les jeunes de 16 à 25 ans justifiant d'une résidence régulière et continue de plus d'un an en France.

- **Le cadre juridique** : les jeunes volontaires du service civil bénéficient d'un contrat de droit public, comme c'est le cas pour les cadets de la République, ou de droit privé, pour les contrats d'accompagnement vers l'emploi et les contrats de volontariat.

- **L'accompagnement** : dans le cadre de la mission agréée, l'organisme d'accueil s'engage à former le jeune, notamment aux valeurs civiques. Un suivi personnalisé est également assuré pendant et à l'issue de la

mission. A la fin du contrat, l'organisme accompagne, si nécessaire, le jeune dans sa recherche d'un emploi ou d'une formation.

- **La durée** : elle est de 3, 6 ou 9 mois.
- **Les agréments** : ils sont délivrés par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances aux associations qui en font la demande et sont subordonnés à plusieurs conditions que doit remplir la structure d'accueil :
  - proposer une mission d'intérêt général aux volontaires ;
  - leur assurer un tutorat par des salariés ;
  - dispenser un programme de formation aux valeurs civiques, équivalent à une journée par mois ;
  - et offrir un accompagnement à l'insertion professionnelle.

L'originalité du dispositif tient au fait **qu'il permet de rassembler sous un même fronton des dispositifs existants**, au sein desquels les missions proposées aux jeunes sont agréées de droit au titre du service civil (article D. 121-34 du code de l'action sociale et des familles) : le volontariat associatif, le volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité, le volontariat à l'aide technique (outre-mer), le volontariat de solidarité internationale, le volontariat de prévention, sécurité et défense civile, le volontariat international en administration, le volontariat franco-allemand, les « cadets de la République », programme lancé en 2004 pour donner aux jeunes une meilleure connaissance de l'institution policière, et le plan « défense deuxième chance », dispositif d'insertion sociale et professionnelle réalisé au profit des jeunes en difficulté.

Le financement du dispositif est résumé par le tableau suivant, issu du rapport de M. Luc Ferry, « *pour un service civique* », de septembre 2008.

	Montant	Prise en charge	Observations
<b>Indemnité pour le volontaire</b>	652,20 euros maximum par mois	10 % structure d'accueil 90 % ACSE	Montant fixé par structure d'accueil
<b>Formation</b>	75 euros par volontaire/mois	ACSE	Versés à la structure par ACSE
<b>Encadrement Suivi du volontaire</b>	100 euros par volontaire/mois	ACSE	Versés à la structure par ACSE
<b>Cotisations sociales</b>			
<b>Assurance maladie</b>	72,38 euros par mois	ACSE, soit 1995 euros par an (166,28 euros en moyenne par an)	La structure d'accueil règle ces cotisations et l'ACSE la rembourse à hauteur de 155 euros par mois.
<b>Accidents du travail Maladies professionnelles</b>	75,31 euros par an		
<b>Assurance vieillesse</b>	87,63 euros par mois		
<b>Charges Agence centrale des organismes de sécurité sociale</b>	2 277,72 euros par an	Ministère Jeunesse et Sport	
<b>Total des cotisations sociales : 4 272 euros par an et par volontaire (356 euros par mois en moyenne)</b>			
<b>Total par volontaire</b>	<b>14 232 euros</b>		

Comme on peut le noter, cette prise en charge offre des garanties à la fois financières et sociales au jeune volontaire.

#### **QUESTION SUBSIDIAIRE : SERVICE CIVIL OU SERVICE CIVIQUE ?**

Les deux. Les termes sont alternativement utilisés dans les rapports et articles de presse. Il s'agit assurément d'un service civil, puisque le ministère de la Défense n'est pas concerné par ce dispositif (sauf dans le cas des écoles de la deuxième chance conventionnées). Il a aussi des visées civiques, puisqu'il s'agit de renforcer la solidarité nationale en promouvant la participation à des actions d'intérêt général. La mission considère que le terme de service citoyen pourrait aussi être utilisé...

#### ***B. LES DIFFICULTÉS : UN DISPOSITIF DE SERVICE CIVIL QUI NE DÉCOLLE PAS***

Selon la mission, les dispositifs de soutien à l'engagement associatif, aussi pertinents soient-ils pour motiver ceux qui y participent, risquent de ne concerner que les jeunes qui sont déjà pleinement intégrés dans la société. Sans qu'une évaluation formelle en ait été établie, la mission a le sentiment qu'ils manquent leur cible en raison de leur caractère ponctuel et qu'un dispositif global serait davantage adapté. C'est la raison pour laquelle elle regrette que le service civil, qui a pour objet de réunir les différentes initiatives, n'ait pas pris l'essor prévu au moment de sa création.

##### **1. Un nombre de volontaires insuffisant**

Selon le rapport précité de M. Luc Ferry, l'ACSE avait délivré seulement 475 agréments au 1er juin 2008 à des structures remplissant des missions d'intérêt général (405 associations, 53 collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale, 15 établissements publics et 2 groupements d'intérêt public).

Au demeurant, seuls 3 134 volontaires avaient été recrutés au moment de la parution du rapport et **2 800** étaient effectivement en cours de service, alors que l'objectif initial était de 50 000 jeunes.

Le principal frein au développement du service civil a été **budgétaire**, la limitation des crédits budgétaires ayant naturellement eu pour impact d'empêcher la signature de nouveaux contrats de volontariat. Ainsi le rapport de M. Luc Ferry indique-t-il qu'à la fin du premier trimestre 2008, 7 millions d'euros manquaient pour boucler le budget et que l'ACSE avait, en conséquence, informé les structures d'accueil qu'elles devaient « *cesser les recrutements de volontaires associatifs* ».

Il semble que le recrutement se fasse principalement par le bouche à oreille et par le biais d'annonces : l'audience du dispositif est extrêmement faible en raison de la **faible publicité** dont il a fait l'objet.

## 2. Des atouts indéniables

Si le nombre de jeunes volontaires est décevant, en revanche le dispositif a fait preuve, sur une petite échelle, de sa pertinence.

En effet, les premières évaluations montrent que la perception du service civil est très positive. Selon le rapport précité, « *il est considéré par les structures d'accueil comme une opportunité de diversifier leurs activités et d'intensifier leurs actions* », et les volontaires révèlent qu'ils ont bénéficié d'une acquisition de savoir-faire, d'une ouverture sur la société et qu'ils en ont tiré des leçons en matière de civisme et de citoyenneté.

Au demeurant, les secteurs concernés ont plutôt correspondu aux objectifs du dispositif, qui sont à la fois de favoriser l'engagement citoyen et de soutenir les associations.

### Activités des associations

	Associations	Secteur public
Éducation, sport et loisirs	32 %	17 %
Solidarité	21 %	17 %
Culture	13 %	18 %
Environnement	11 %	22 %

**Par ailleurs, l'objectif de mixité et de diversité des volontaires, qui sous-tend le projet républicain du service civil, a été pleinement rempli :**

- 60 % des volontaires sont des filles ;
- 13,5 % sont des volontaires résidant en zone urbaine sensible, alors que les jeunes de 15 à 24 ans qui résident en ZUS ne représentent que 9,2 % de leur catégorie d'âge ;
- leur âge moyen est de 22 ans, ce qui correspond au milieu de la fourchette de la population concernée ;
- enfin, 21 % d'entre eux n'ont pas le baccalauréat, un tiers ont le niveau « bac » et 46 % ont fait des études après le baccalauréat, ce qui n'est pas très éloigné des moyennes nationales.

**Au final, les volontaires du service civil ressemblent bien aux jeunes de leur génération, ce qui est positif, puisque l'un de ses objectifs est le brassage social.**

Il reste à savoir si ces jeunes se croisent bien lors de leur service au sein des associations dans lesquelles ils sont volontaires : s'ils sont bien plusieurs volontaires dans chaque organisme (au vu du nombre de personnes morales agréées et du nombre de volontaires concernés), aucune statistique ne précise si ces jeunes ont travaillé ensemble et si la diversité sociologique a été respectée.

## **C. LES SOLUTIONS : UNE NOUVELLE AMBITION POUR LE SERVICE CIVIL**

### **1. Les pièges dans lesquels ne pas tomber**

#### *a) Première erreur à ne pas commettre : rendre le service civil obligatoire*

L'idée de rendre le service civil obligatoire est conforme aux principes et aux objectifs républicains (don d'une partie de son temps à la Nation et mélange des « classes sociales ») se heurte à des obstacles théoriques et pratiques majeurs, parmi lesquels on peut citer les exemples suivants :

- au vu de la dette que laissent les générations actuelles d'adultes aux jeunes, il paraît difficile d'imposer à la jeunesse d'aujourd'hui des obligations supplémentaires ;

- s'il s'agit d'un service civil, les jeunes recrutés ne risquent-ils pas de menacer grandement les jeunes arrivant sur le marché du travail et souhaitant bénéficier d'un revenu professionnel ? C'est une objection forte que la Confédération générale du travail a soulevé devant votre mission lors de son audition du 28 avril 2009 ;

- le coût pour l'État de ce dispositif serait prohibitif (autour de 3 milliards d'euros) ;

- et le problème des jeunes qui n'adhéreraient pas au dispositif serait complexe à résoudre.

De même, **il apparaît que la souplesse dans la durée du volontariat (3, 6 et 9 mois) emporte l'adhésion des jeunes** qui se répartissent équitablement entre les trois options (respectivement 37, 33 et 30 %).

#### *b) Deuxième écueil à éviter : supprimer la journée d'appel à la défense*

La journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) est une session de formation théorique **obligatoire pour tous les jeunes Français âgés de 18 ans**<sup>1</sup>, sur les questions relatives à la défense nationale, aux volontariats, aux préparations militaires et aux engagements dans l'armée.

Au cours de cette journée, sont tout d'abord effectuées les nécessaires formalités administratives qui permettent à la direction du service national (DSN) de compléter les données issues du recensement. Une série d'enseignements sur les principes généraux de la **défense** et ses moyens est menée. Un enseignement particulier est consacré au « **devoir de mémoire** ». Une **évaluation des acquis scolaires fondamentaux est organisée au cours de la journée afin notamment de détecter les difficultés particulières de**

---

<sup>1</sup> Ou jusqu'à 25 ans pour les jeunes naturalisés entre 18 et 25 ans.

**lecture et, éventuellement, d'orienter** les jeunes Français concernés vers les structures sociales adaptées ou vers l'inspection académique pour les appelés encore scolarisés. Enfin, les jeunes bénéficient d'une **Initiation à l'alerte et aux premiers secours** (IAPS), intégrée dans la JAPD par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004.

Cette journée présente l'avantage de donner aux jeunes une connaissance de l'armée et de les sensibiliser à l'importance de la défense initiale. A cet égard, la journée remplit son rôle de « substitut républicain » à la suppression du service militaire. En outre, elle leur permet d'acquérir de nouveaux savoirs sur les équipements et de disposer de compétences en matière de premier secours, ce qui est important puisque la France connaît un retard certain sur cette question (seulement 7 % des Français seraient formés aux premiers secours).

#### CONTENU DE LA JOURNÉE D'APPEL À LA DÉFENSE

En début de matinée sont effectuées les nécessaires formalités administratives qui permettent à la direction du service national (DSN) de compléter les données issues du recensement. La journée comporte ensuite une série d'enseignements sur les principes généraux de la défense et ses moyens. Des cadres militaires, d'active et de réserve, participent à cette journée. Ils personnalisent ainsi le lien armée-Nation par une rencontre directe entre les jeunes Français et les acteurs de la défense au quotidien. Les modules d'information de la journée permettent d'aborder l'aspect global et multiforme de la défense pour montrer qu'elle est l'affaire de tous, sans distinction, que les acteurs soient ou non sous l'uniforme. Un enseignement particulier est consacré au « devoir de mémoire » de façon à maintenir vivant le souvenir du sacrifice des générations précédentes au service de la Nation. Les sites militaires, pour la plupart, organisent une courte visite de leurs installations ou la présentation de matériels. Enfin, une évaluation des acquis scolaires fondamentaux est organisée au cours de la journée afin notamment de détecter les difficultés particulières de lecture et, éventuellement, d'orienter les jeunes Français concernés vers les structures sociales adaptées ou vers l'inspection académique pour les appelés encore scolarisés.

Source : [www.defense.gouv.fr](http://www.defense.gouv.fr)

Pour l'État, l'évaluation menée sur les acquis fondamentaux donne des informations extrêmement intéressantes pour connaître l'efficacité et les limites du système scolaire. Les enseignements tirés sont nombreux et permettent d'élaborer de nouvelles stratégies pour lutter contre les phénomènes d'illettrisme. Ceux-ci sont repérés et peuvent faire l'objet d'une prise en charge *via* une orientation vers les dispositifs deuxième chance, les missions locales ou l'Agence nationale contre l'illettrisme<sup>1</sup>.

---

*1 Un protocole d'accord national, signé par les ministères de la Défense, de l'Éducation nationale, des Affaires sociales, le Conseil national des missions locales, l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme et la Fondation Caisses d'Épargne pour la solidarité en 2005 prévoit la prise en charge effective et immédiate des jeunes en difficulté à l'issue de la JAPD dans le cadre du dispositif d'accompagnement « Savoirs pour réussir ».*

Notons que le département des Yvelines a, par exemple, mis en place un **système d'orientation de l'ensemble des appelés en difficulté d'insertion vers les missions locales**. C'est une **expérience très intéressante** dans la mesure où un enjeu majeur pour les pouvoirs publics est de suivre les jeunes en difficulté entre leur sortie du système scolaire et leur arrivée dans une mission locale. Comme l'a noté M. Martin Hirsch lors de son audition par la mission du 28 avril 2009, *« en cas d'échec, le « passage de témoin » - entre l'éducation nationale, les missions locales, plus généralement, et le service public de l'emploi - est souvent mal assuré. Il en résulte une situation préoccupante pour certains jeunes qui sont « abandonnés » par le système, sans prise en charge »*. **Le JAPD constitue, selon la mission, une voie pertinente pour améliorer ce passage de témoin.**

Ces atouts plaident sans aucun doute pour le maintien du dispositif qui concerne **700 000 jeunes par an** pour un coût avoisinant les **140 millions d'euros**.

Parce que la JAPD est le seul dispositif à réunir l'ensemble d'une classe d'âge chaque année, elle est **l'outil parfait pour informer les jeunes** sur des éléments qui sont essentiels à leur bonne insertion professionnelle, et dans la société dans son ensemble.

C'est la raison pour laquelle **la mission estime qu'il faut renforcer son contenu en y intégrant :**

- un **bilan de santé** pour chaque appelé, prévu par le plan « Santé des jeunes » évoqué précédemment. Ce dispositif préventif sera ainsi un recours pour les jeunes qui ont été mal suivis (détection de myopie...) et un outil d'alerte sanitaire utile à la fois pour les jeunes et pour l'Etat dans sa définition de la politique publique de santé ;

- et un **outil de détection des jeunes éloignés du système scolaire et du monde professionnel**, qui seraient immédiatement orientés vers les missions locales et les permanences d'accueil, d'orientation et d'information (PAIO).

La décision d'intégrer ces nouveaux outils pourrait avoir pour effet de faire passer la JAPD à **un jour et demi**, plutôt qu'une seule journée, et donc d'en augmenter le coût financier. Au vu de son intérêt, notamment en matière de prévention, la mission considère que ce choix serait pertinent et susceptible d'entraîner des économies à moyen terme pour l'Etat.

Elle estime en outre **qu'une réflexion** devrait être menée sur l'extension aux jeunes étrangers installés de manière durable sur le territoire français (visas long séjour) d'une partie des modules constitutifs de ce dispositif.

## **2. Faire monter en puissance le dispositif existant de service civil**

Bien que peu de jeunes aient exprimé leur souhait de rentrer dans le dispositif du service civil volontaire, votre rapporteur est convaincu, et les auditions menées par la mission ont renforcé ce sentiment, qu'il existe un désir d'aider chez une grande partie de la jeunesse. Or ce souhait de s'engager n'est satisfait par aucun mécanisme étatique et le manque de moyens et/ou de notoriété des associations ne leur permettent pas d'y répondre par elles-mêmes. C'est la raison pour laquelle la mission est pleinement favorable à ce que, selon la formule de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, un service civil soit « *obligatoirement proposé aux jeunes* ».

Le dispositif juridique existant paraît fonctionner de manière efficace et disposer de nombreux atouts. Il assure une réelle mixité et répond aux objectifs principaux que l'on peut fixer au service civil : outil de mixité républicaine, il satisfait à la fois une jeunesse désireuse de servir des causes nobles, lui permet d'acquérir une formation et des expériences utiles pour la vie professionnelle, et apporte à la société une « main d'œuvre » motivée pour réaliser un certain nombre de missions d'intérêt général.

**La montée en puissance du dispositif existant est donc aux yeux de la mission d'un intérêt prioritaire.** Pour ce faire, les moyens doivent correspondre aux ambitions. Aujourd'hui, ce sont près de **20 millions d'euros** qui ont été dépensés pour 3 000 volontaires. Si l'on souhaite passer à 50 000 jeunes, ce qui est rendrait le dispositif pleinement pertinent, **ce sont près de 335 millions d'euros qu'il faudrait investir.** Votre mission considère que cette somme pourrait être prélevée sur celle prévue pour financer les futurs emplois aidés supplémentaires annoncés par le Président de la République le 24 avril dernier, dans la mesure où le service civil correspond à un désir fort exprimé par la jeunesse, qu'il remplit des fonctions républicaines, et qu'il permet également d'apporter une formation aux jeunes concernés.

Le **modèle italien** paraît constituer un exemple particulièrement intéressant : il concerne 50 000 jeunes (200 000 seraient demandeurs annuellement), il coûte autour de 300 millions d'euros à l'Etat, et les évaluations dont il fait régulièrement l'objet sont extrêmement positives tant du point de vue des jeunes, que des citoyens et des associations. L'un de ses atouts majeurs, souligné par M. Luc Ferry lors de son audition par la mission, est de réunir des jeunes de tous les milieux en fonctionnant de manière collective : les organismes d'accueil montent des projets qui réunissent plusieurs jeunes et le bureau gérant le service national fait en sorte qu'une véritable diversité sociale puisse être réalisée.

Afin de parvenir à ce chiffre de 50 000 volontaires, l'Etat doit aussi mettre en place une communication spécifique. Au vu des habitudes culturelles des jeunes, **une campagne télévisuelle et sur Internet apparaît**

**comme un impératif** pour atteindre des jeunes qui ne fréquentent pas les missions locales ni les associations.

### **3. Les pistes d'amélioration du service civil**

Atteindre l'objectif de mixité suppose que les associations et organismes d'accueil mettent en place des **projets à dimension collective** susceptibles d'accueillir plusieurs volontaires. Ensuite, le pilotage de l'ACSE doit permettre de garantir que la mixité soit bien assurée dans chaque association.

La mission préconise, en outre, que le renforcement du service civil **s'accompagne de la disparition progressive de programmes alternatifs existants** (« Envie d'agir », volontariat associatif) **et de leur unification dans le cadre du service civil.**

Par ailleurs, comme le préconise le Conseil national de la jeunesse dans son rapport d'activité de 2007, afin d'inscrire le service civil dans un véritable projet de vie pour la personne, il faut **le valoriser dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience (VAE).**

De nombreux jeunes émettent le souhait de s'engager dans des actions internationales. Le volontariat international administratif permet en partie de répondre à ces demandes, ainsi que le service volontaire européen destiné à encourager la mobilité des jeunes de 18 à 30 ans. La mission estime cependant que l'on pourrait **développer le service civil européen** qui s'appuierait sur une coordination des dispositifs existants dans les différents pays.

Il répondrait à l'objectif d'essor du sentiment d'une citoyenneté européenne et aux souhaits des jeunes européens. Ce service civil pourrait être financé par l'Union européenne. Les prochaines élections européennes seront l'occasion de lancer ce débat à ce niveau.

#### 4. Synthèse des propositions de la mission en faveur de l'engagement citoyen des jeunes

##### ENCOURAGER L'ENGAGEMENT CITOYEN DES JEUNES

- Lancer une campagne de promotion du service civil volontaire.
- Passer à 50 000 volontaires à l'horizon 2012.
- Unifier les programmes de soutien à l'engagement associatif dans le service civil.
- Inscrire le service civil dans la validation des acquis de l'expérience.
- Développer le service civil européen.
- Introduire un bilan de santé dans la journée d'appel à la défense (JAPD).
- Systématiser les partenariats entre les départements et les missions locales afin d'orienter vers ces dernières les jeunes repérés comme en difficulté à l'occasion de la JAPD.

## II. FAVORISER L'ACCÈS DES JEUNES À LA CULTURE

Un jeune passe aujourd'hui 80 heures par an à discuter avec sa famille, 800 heures à l'école et 1 500 heures devant un écran. Les jeux, la télévision, Internet et les activités de communication sont ainsi parmi les activités préférées des jeunes, après les sorties et les activités sportives, mais devant la lecture.

Nous assistons à la **naissance d'une génération numérique**. Les moins de 25 ans sont nés dans un univers où, d'une part, **l'activité culturelle est aisée et massive**, et d'autre part, **l'accès à la culture est principalement numérique**.

Cette mutation technologique et culturelle, qui se caractérise par la convergence des usages médiatiques, l'accès direct à la production culturelle et une consommation à la demande, a pour conséquence une individualisation de la pratique culturelle, laquelle remet en cause les canaux habituels de transmission du patrimoine culturel.

Faut-il s'en inquiéter ? Y-a-t-il un malaise dans la culture des jeunes au point que la mission doive se préoccuper de cette question ?

Un tour d'horizon des pratiques des jeunes montre que si la révolution numérique n'est pas une révolution culturelle, elle appelle cependant une réponse adaptée des pouvoirs publics afin d'améliorer l'accès des jeunes au patrimoine culturel.

## ***A. ÉTAT DES LIEUX : DES PRATIQUES CULTURELLES MARQUÉES PAR LA RÉVOLUTION NUMÉRIQUE***

Comme l'avait bien souligné notre collègue David Assouline, dans son rapport sur la jeunesse et les nouveaux médias<sup>1</sup>, la culture des jeunes se caractérise aujourd'hui principalement par l'utilisation de l'ordinateur et l'usage d'Internet, à tel point qu'elle se confond de plus en plus avec la « culture numérique ».

Selon une enquête récente réalisée par Mme Sylvie Octobre pour le ministère de la culture<sup>2</sup>, la pratique culturelle numérique se manifeste de la façon suivante :

- une connexion très importante : plus de 80 % des 13-24 ans déclarent s'être connectés à Internet dans le mois précédent l'enquête, tous lieux confondus (soit 34 points de plus que la moyenne des internautes) ;

- un temps passé à naviguer considérable : les 15-25 ans passent en moyenne près de 13 heures par semaine sur « la Toile » ;

- une forte assiduité dans toutes les tranches d'âge concernées, (avec 65 % de connexion quotidienne chez les 18-24 ans ;

- des usages tournés vers la communication : utilisation de la messagerie instantanée, consultation de blogs (42 % supérieure chez les 13-17 ans que chez l'ensemble des internautes) ;

- une pratique culturelle multi-usages : consommation de jeux en réseaux, forte activité de téléchargement de musique, utilisation d'outils de création et de manipulation de texte, de son et d'image.

Mais l'idée reçue qu'il faut immédiatement bannir est que cet usage massif des nouvelles technologies remettrait en cause les pratiques culturelles plus traditionnelles :

- en effet, **les jeunes sont globalement des consommateurs culturels majeurs**, bien plus que ne l'étaient leurs prédécesseurs. Le renforcement de la collaboration entre l'éducation nationale et les institutions culturelles a porté ses fruits et la fréquentation des musées et théâtres par les jeunes s'est améliorée, comme le démontre le tableau ci-après. Les jeunes sont les plus gros lecteurs de livres, ceux qui écoutent le plus de musique et vont le plus au cinéma et aux concerts. Dans toutes les activités culturelles, ils sont ainsi au-dessus de la pratique moyenne ;

- et **le niveau d'investissement dans les pratiques traditionnelles augmente avec l'usage numérique**. Comme le note Mme Sylvie Octobre dans son article précité, « *si la concurrence existe entre nouvelles technologies et anciennes pratiques en termes d'occupation du temps de loisirs, les*

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 46 (2008-2009) de M. David Assouline, présenté au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat.

<sup>2</sup> Département des études et de la prospective, Culture prospective, janvier 2009.

*perdants sont probablement les médias traditionnels, notamment la télévision* ». Les loisirs comme les sorties avec les amis augmentent ainsi avec le nombre d'heures passées sur Internet. De même, alors que d'aucuns auraient tendance à accuser les jeux vidéo de détourner du livre, 47 % des forts utilisateurs de jeux vidéo sont en fait de gros lecteurs de livres, contre seulement 42 % des petits utilisateurs. La proportion d'internautes augmente aussi régulièrement avec le rythme de pratiques culturelles, tant dans le cas des théâtres, des concerts que des musées ou des expositions.

#### PRATIQUES CULTURELLES SELON L'ÂGE

Au moins une fois au cours des 12 derniers mois	2005			2006			
	Lecture de livre	Écoute de la radio	Écoute de CD, disques, cassettes	Cinéma	Musée ou exposition	Théâtre	Concert, spectacle
15-29 ans	<b>66</b>	88	<b>96</b>	<b>80</b>	32	16	<b>46</b>
30-39 ans	58	<b>93</b>	92	62	34	16	33
40-49 ans	57	91	82	57	37	18	32
50-59 ans	56	89	70	44	<b>38</b>	<b>21</b>	30
60-69 ans	56	85	58	33	<b>38</b>	20	29
70-79 ans	51	75	39	21	25	14	17
Plus de 80 ans	49	64	31	9	12	6	9
Moyenne	58	87	75	51	33	17	32

Champ : France métropolitaine

Source : enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (INSEE)

En outre, un point intéressant est que la **diffusion de la pratique artistique amateur** s'est développée *via* le **développement du numérique**. Les jeunes sont les premiers à profiter de la facilité de l'accès au traitement du son et de l'image, qui permet de créer de la musique, des photographies originales ou des films. A cet égard, soulignons que la France est championne du monde du nombre de blogs par internaute, notamment parce que 40 % des jeunes en ont un. Les adolescents sont séduits par leur aspect à la fois intime et communautaire, par le fait qu'ils permettent de communiquer sur ce que l'on éprouve ou ressent et de recevoir des commentaires en retour.

Enfin, la question de la **lecture** doit être traitée tant le livre imprimé tient en France une place majeure dans la transmission des codes et valeurs culturelles. Si la baisse de la consommation littéraire semble indiscutable, il semble qu'elle s'accompagne aussi d'un maintien de la lecture de magazines et qu'elle soit en fait surtout due à une diminution des très gros lecteurs de livres, qui s'explique par un enrayement des phénomènes de reproduction culturelle dans les catégories supérieures favorisées. En outre, soulignons que

l'écriture fait son retour grâce à Internet : ainsi *Skyblog* peut-il se vanter d'être le « *1er réseau social mondial d'expression francophone* », où naviguent 60 % des adolescents français, et dont l'audience augmente de 3 à 4 % tous les mois. Ce réseau social « jeune » constitue un vecteur important de la culture francophone qui ne peut être ignoré.

**Si les nouvelles technologies n'ont pas mis fin aux pratiques culturelles, elles ont en revanche profondément modifié la manière de les aborder.**

## ***B. LES FRACTURES CULTURELLES***

### **1. Le risque numérique**

Le problème de la **cyberdépendance** semble prendre de l'importance. **6 à 8 % des internautes** seraient ainsi dans l'usage excessif ou dépendant du réseau informatique.

Une enquête réalisée sur les loisirs devant écran (Internet, jeux vidéo et télévision) menée auprès de 444 élèves de 3<sup>e</sup> scolarisés dans l'ensemble des collèges publics et privés d'une grande ville du Nord de la France fait apparaître une forte dépendance à Internet pour 7 % des collégiens, aux consoles de jeux pour 7 % d'entre eux et à la télévision pour 5 %. Bien qu'utilisant des équipements de la famille, les loisirs devant écran se déroulent la plupart du temps sans les parents, en lien physique ou virtuel avec des jeunes de même âge, appartenant à la fratrie ou au réseau amical.

Les conséquences de cette dépendance sont extrêmement néfastes pour le développement des adolescents : usage compulsif de l'ordinateur ou de l'Internet, mensonges sur la nature de l'activité menée, désinvestissement des relations familiales ou amicales...

Par ailleurs, la consultation intensive des sites pornographiques par les adolescents sur Internet (voir à cet égard le rapport de M. David Assouline précité) pose des problèmes comportementaux et relationnels qui déstabilisent les rapports entre les filles et les garçons. Des stratégies claires doivent à cet égard être mises en œuvre pour **éviter les abus les plus dangereux**.

Enfin, la révolution numérique a entraîné une **habitude de la gratuité** (quotidiens d'information gratuits, téléchargements gratuits ou illimités), qui fait peser des menaces sur la pérennité de la production culturelle. Prenant acte de ces risques, le législateur vient au demeurant d'adopter la loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet.

### **2. Les fractures sociales**

Si certains ont une pratique culturelle abusive sur Internet, d'autres souffrent au contraire d'être **exclus** des loisirs culturels. Selon les enquêtes

menées par le ministère de la culture, **ils représentent environ 10 % de la population jeune**, mais sont en nette régression depuis une trentaine d'années (seule une personne sur six née entre 1976 n'a pratiqué, au cours de sa jeunesse, aucune activité culturelle, contre une sur trois pour les personnes nées avant 1935).

Par ailleurs, si **la fracture numérique** existe entre les zones urbaines sensibles et la France entière, elle **s'estompe fortement pour le public jeune**. Ainsi, tous publics confondus, la fréquence quotidienne d'accès à Internet est la suivante : 23 % des habitants de ZUS et 34 % des internautes, mais 43 % des jeunes de ZUS contre 45 % des jeunes internautes (évaluation par un sondage IPSOS de novembre 2008 à la demande de la Caisse des dépôts et consignations). **Toutefois, aucune donnée n'est encore diffusée sur la manière dont est utilisée Internet selon l'âge ou la situation sociale.**

### **3. Une crise de la transmission**

Si Internet est un outil extraordinaire pour accéder aux productions culturelles de tous ordres (musiques, films...), il crée également des difficultés **en renforçant la spécificité de la culture « jeune »** : celle-ci ne se construit plus seulement en groupe et en opposition par rapport à celle de leurs parents (comme le rock dans les années 60), mais de manière autonome et individualisée (d'où l'apparition de nombreux groupes et sous-cultures très présentes sur Internet).

La consommation à la demande (vidéo à la demande pour les œuvres audiovisuelles, *podcasting* pour la radio, visionnage de films en *streaming*...), la multi-activité médiatique (les jeunes naviguent sur Internet tout en regardant la télévision) et la convergence numérique (télévision sur téléphone, accès à Internet sur console...) entraînent ainsi une disparition des contraintes temporelles de diffusion et, en corollaire, des moments de partage culturel familial (toute la famille devant la même émission télévisuelle).

En outre, la multiplication des supports et des sources remet en cause les contenus institutionnalisés et le partage vertical de la culture et promeut au contraire la diffusion de contenus collaboratifs et un échange culturel horizontal entre pairs (*Wikipédia*, jeux vidéos modifiés, contenus audiovisuels autoproduits sur les sites de partage de vidéos).

## ***C. AMÉLIORER LES MÉCANISMES DE TRANSMISSION CULTURELLE***

### **1. Les politiques conduites par l'État et les collectivités territoriales**

Rappelons d'emblée que le principal acteur de la politique culturelle en faveur des jeunes est l'éducation nationale. Toutefois, aucune préconisation ne sera ici faite dans la mesure où la mission a choisi de se concentrer sur les

jeunes de 16 à 25 ans. Il reste que la démocratisation des enseignements artistiques, préconisée par notre collègue Mme Catherine Morin-Desailly<sup>1</sup>, est un préalable nécessaire à la diffusion des pratiques culturelles au sein de notre jeunesse.

Par ailleurs, si l'État mène depuis longtemps une politique culturelle globale qui s'adresse aussi aux jeunes (théâtres publics, fête du cinéma, bibliothèques nationales...), il a récemment mis en place des dispositifs spécifiques pour les jeunes, dont le plus ambitieux est celui relatif à la gratuité des musées pour les moins de 26 ans.

Suite à une expérimentation réussie de six mois en 2008 (forte croissance de fréquentation des 18-25 ans), la **gratuité d'accès aux collections permanentes des musées et des monuments nationaux** (environ 150 en France) a été mise en place depuis le 4 avril 2009 **pour l'ensemble des jeunes Européens**. L'État compense intégralement le coût de la mesure qui représente **27,7 millions d'euros en année pleine**.

Dans le cadre du Programme triennal d'action 2009-2011 en faveur de la politique de la ville et de l'appel à projets « *pour une dynamique culturelle dans les quartiers* », le ministère de la Culture a, en outre, **une action ciblée en faveur des zones urbaines sensibles**.

Le Président de la République a en outre annoncé le 23 janvier dernier que serait rapidement mise en place, à titre expérimental, une mesure d'abonnement gratuit d'un an à un quotidien pour tous les jeunes de 18 ans (journal offert par l'éditeur et distribution financée par l'Etat). La mission est favorable à cette mesure qui est un geste en faveur de la presse et du public jeune qui tend à s'éloigner des médias traditionnels.

Enfin, très récemment, dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement a choisi d'investir 30 millions d'euros dans les « *serious games* », **jeux vidéo à visée éducative** qui connaissent un succès grandissant. Il s'agit de s'appuyer sur une stratégie tendant à utiliser la culture jeune comme une porte d'entrée vers la culture classique et le savoir.

Si ces politiques ont le mérite d'être à la fois ambitieuses et novatrices, elles sont trop récentes pour qu'une évaluation ait été conduite. La mission est favorable à ces initiatives et estime qu'un premier bilan devra en être tiré à la fin de l'année. D'autres activités culturelles pourraient en outre être promues de la même façon.

Les collectivités territoriales ont, quant à elles, mené de très nombreuses actions en faveur des pratiques culturelles des jeunes : maisons des jeunes et de la culture, « tickets » culture, tarifs préférentiels dans les théâtres et cinémas... **Les médiathèques constituent un exemple de réussite marquante des politiques culturelles locales** : les jeunes y sont très présents parce qu'ils peuvent accéder à Internet et à leurs supports préférés (bandes

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 458 (2007-2008) relatif à la décentralisation des enseignements artistiques.

dessinées, romans jeunesse...), et la présence d'animateurs culturels permet de créer des passerelles vers la culture classique.

## **2. Les propositions de la mission en faveur de l'accès des jeunes à la culture**

La mission n'a pas eu pour ambition de couvrir l'ensemble des problématiques relatives à la jeunesse. Ainsi n'a-t-elle pas approfondi les questions relatives aux risques liés à Internet, qui ont été largement évoquées dans le rapport précité de M. David Assouline. Elle s'est, en revanche, penchée sur les pratiques culturelles des jeunes qui participent de l'intégration dans la société et a proposé plusieurs mesures afin de remédier aux difficultés de transmission culturelle soulignées précédemment.

La mission préconise que le ministère de la culture crée une **maison numérique de la jeunesse et de la culture** : il s'agirait d'un **site de téléchargement illimité de contenus culturels** libres de droit (musiques, films anciens, concerts filmés) ou dont les droits seraient payés par l'Etat. Plusieurs partenaires, tels qu'Arte-France ou France Télévisions, pourraient y héberger un certain nombre de leurs productions. Un partenariat devrait, en outre, être noué avec l'Institut national de l'audiovisuel sur les contenus audiovisuels.

Dans le **domaine de l'audiovisuel**, France 4 est la chaîne publique qui s'adresse spécifiquement aux jeunes. Les pouvoirs publics doivent à cet égard être attentifs à ce que la chaîne respecte son cahier des charges et que celui-ci permette de distinguer les contenus de service public, en incluant la diffusion de programmes culturels, d'émissions sur la découverte des métiers et de fictions transmettant des valeurs citoyennes.

Par ailleurs, **le dispositif de gratuité dans les musées pour les jeunes pourrait être étendu, de manière expérimentale et ponctuelle, aux théâtres nationaux** (Comédie-Française, Théâtre de l'Odéon, Théâtre de la Colline, Théâtre national de Chaillot, Théâtre national de Strasbourg, Théâtre national de l'Opéra-Comique) qui souffrent souvent d'une sous-fréquentation par les jeunes. Il viendrait compléter les mesures déjà mises en œuvre par de grands établissements publics culturels (Comédie Française et Opéra de Paris avec le « Pass Jeunes »). Il s'agirait ainsi d'inciter les jeunes à découvrir des lieux de culture qu'ils ignorent souvent.

En outre, sur la proposition de Mme Catherine Morin-Desailly, la mission a préconisé que soit menée une étude sur les pratiques culturelles à l'Université.

Enfin, s'agissant de la **politique sportive** en faveur des 18-25 ans, les propositions du rapport Diagona-Auneau sur le développement du sport à l'université sont susceptibles de promouvoir la pratique d'activités physiques, avec un impact positif à la fois sur les études et sur la santé. Une idée particulièrement pertinente semble être la **rationalisation des structures**

**existantes** : aujourd'hui, outre les services universitaires des activités physiques et sportives, des structures telles que les associations sportives, les départements « sport de haut niveau », les comités régionaux du sport universitaire et les unités de formation et de recherche « sciences et techniques des activités physiques et sportives » (UFR STAPS), sont en charge d'aspects différents de la politique sportive universitaire. La **mise en place d'un guichet unique du sport à l'université** autour d'un département des activités physiques et sportives apparaît comme une solution susceptible d'assurer une meilleure promotion de l'activité sportive à l'université.

#### **FAVORISER L'ACCÈS DES JEUNES À LA CULTURE**

- **Créer une Maison numérique de la jeunesse et de la culture.**
- **Évaluer la mesure de gratuité dans les musées aux moins de 25 ans.**
- **Expérimenter une gratuité ponctuelle des théâtres nationaux pour les jeunes.**
- **Conduire une étude sur les pratiques culturelles à l'université.**
- **Mettre en place un guichet unique d'information sur le sport à l'université.**



## **RÉCAPITULATIF GÉNÉRAL DES PROPOSITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION**

### **I – AMÉLIORER L'ORIENTATION DES JEUNES**

#### **A. Renforcer l'efficacité de l'orientation :**

1. Créer un véritable service public de l'orientation et généraliser les plateformes multiservices d'information régionales exerçant une fonction d'aiguillage vers les dispositifs existant.

2. Développer les démarches volontaristes de soutien à l'orientation et d'accompagnement des jeunes les plus en difficulté, y compris en les contactant à leur domicile.

3. Baser la formation - initiale et continue - et le recrutement des conseillers d'orientation sur la connaissance concrète du monde du travail et de ses évolutions.

4. Organiser un recrutement au « tour extérieur » de conseillers d'orientation, ouvert à d'anciens professeurs ou à des personnes issues du monde de l'entreprise.

5. Exiger des universités l'efficacité du fonctionnement du dispositif d'orientation active, de la publication des indicateurs de réussite et d'insertion professionnelle des étudiants.

6. Mieux informer et sensibiliser les jeunes à l'égard des métiers en tension qui connaissent des difficultés de recrutement.

#### **B. Combattre les « décrochages » scolaires dès le plus jeune âge :**

7. Dédoubler les classes de cours préparatoire (CP) pour les cours d'apprentissage de la lecture.

8. Généraliser les expériences réussies de mise en place de modules en alternance adaptées accessibles dès l'âge de 14 ans, en se gardant d'enfermer les élèves dans des spécialisations étroites, et en y consacrant une journée par semaine à la découverte des métiers.

#### **C. Assouplir les parcours de formation et valoriser toutes les compétences des jeunes :**

9. Reconnaître le « droit à l'erreur » et à la différenciation des parcours en développant les passerelles entre les différentes voies de formation pour faciliter les réorientations et les reprises d'études. Dans la même logique, « semestrialiser » ou « trimestrialiser » la durée des formations en lycée professionnel.

10. Garantir à chaque jeune, et tout particulièrement à celui qui s'engage dans une formation professionnelle courte, une possibilité ultérieure de reprise d'études.

11. Évaluer et identifier toutes les compétences ainsi que les acquis scolaires de chaque élève pour mettre un terme aux sorties du système éducatif sans aucun diplôme, certification ou attestation. Il s'agit de valoriser non seulement les savoirs mais aussi les savoir-faire et le savoir-être.

## **II - RAPPROCHER LE SYSTÈME ÉDUCATIF ET LE MONDE PROFESSIONNEL**

### **A. Rendre les stages des jeunes plus accessibles et plus formateurs :**

12. Demander aux établissements d'enseignement scolaire et universitaire d'organiser des « bourses de stages », afin de favoriser l'égalité des chances, et d'intensifier les partenariats avec les employeurs et le service public de l'emploi.

13. Insuffler la « culture du stage » à la fois dans la formation des personnels de l'éducation nationale et dans celle des salariés occupant des postes d'encadrement.

14. Labelliser et valoriser les entreprises et les collectivités publiques qui accueillent des stagiaires et leur proposent un accompagnement de qualité.

### **B. Mieux sensibiliser les intervenants aux réalités du monde du travail :**

15. Rendre obligatoires pour l'ensemble des enseignants et des personnels d'orientation, au cours de la formation initiale et continue, des stages d'immersion en entreprise, au sein de collectivités publiques, d'associations ou dans l'enseignement professionnel.

16. Encourager l'intégration des professionnels de terrain dans l'enseignement secondaire, en tant que conférenciers, référents, représentants au sein du conseil d'administration ou formateurs.

17. Diffuser, en matière d'ingénierie de formation et de pédagogie active, le savoir faire d'établissements comme le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM).

## **III – SOUTENIR ET VALORISER LA FORMATION EN ALTERNANCE**

### **A. Compléter les mesures de soutien à l'alternance sous contrat :**

18. Encourager l'entreprise à devenir plus « formatrice » sans se limiter à s'acquitter de prélèvements destinés à financer des organismes de formation.

19. Veiller à ce que les récentes mesures de soutien aux contrats de professionnalisation puissent bénéficier aux jeunes non diplômés.

20. Sécuriser le financement des centres de formation d'apprentis (CFA) en simplifiant et en recentrant sur sa fonction essentielle le système d'affectation de la taxe d'apprentissage.

21. Améliorer le statut des apprentis en alignant les avantages conférés par la carte d'apprenti sur ceux de la carte d'étudiant ou en fusionnant les deux documents.

**B. Décloisonner les voies d'alternance :**

22. Décloisonner les voies d'alternance et mutualiser leurs moyens pédagogiques.

23. Constituer des pôles d'excellence à partir de certaines formations professionnelles existantes et créer de grandes écoles professionnelles accessibles aux bacheliers professionnels ou technologiques, afin de renforcer l'image et l'attractivité de cette filière.

24. Au titre des grands chantiers d'avenir, encourager la constitution de campus de formation intégrant l'hébergement des jeunes et remplissant une fonction de « brassage social » susceptible d'abolir les frontières entre le monde scolaire ou universitaire, et le monde du travail.

**IV - RENFORCER LES DISPOSITIFS DE LA DEUXIÈME CHANCE**

25. Porter dès la rentrée 2010 le nombre d'écoles de la deuxième chance à une centaine, avec au moins un site-école par département. Tous les départements sont concernés par l'échec scolaire et les dispositifs doivent se rapprocher de leurs élèves pour être pleinement efficaces.

26. Mettre en place des internats dans ces établissements afin d'améliorer la prise en charge des jeunes. Le soutien financier de l'Etat devrait être renforcé là où un internat est créé.

27. Augmenter la capacité d'accueil des EPIDE et mieux répartir les centres sur le territoire.

**V – FACILITER L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES**

**A. Rénover le service public de l'emploi :**

28. Renforcer la coordination entre l'éducation nationale et le SPE, et développer le travail en réseau.

29. Rapprocher les points d'information jeunesse du réseau des missions locales et PAIO, en veillant à la coordination des services rendus.

30. Rénover la composition du conseil d'administration des missions locales.

31. Offrir aux jeunes un suivi plus individualisé, assuré par des professionnels ayant une bonne connaissance du monde de l'entreprise.

32. Evaluer systématiquement les résultats obtenus par les opérateurs publics et privés en matière d'insertion professionnelle durable des jeunes. Augmenter les moyens alloués aux missions locales ou aux agences locales de Pôle emploi qui obtiennent les meilleurs résultats.

33. Poursuivre, voire amplifier après évaluation, le recours aux opérateurs privés de placement.

34. Multiplier les rencontres directes entre les employeurs et les jeunes demandeurs d'emploi.

35. Développer les actions en faveur de la mobilité des jeunes demandeurs d'emploi.

**B. Tirer le meilleur parti des stages en entreprise :**

36. Généraliser la pratique des stages, dès le lycée et dans toutes les filières de formation.

37. Interdire les stages hors cursus.

38. Favoriser un accès plus égalitaire aux stages.

**C. Mieux accompagner les publics éloignés de l'emploi :**

39. Dans le contexte actuel de crise économique, ne pas hésiter à recourir aux contrats aidés dans le secteur non marchand, afin de transmettre aux jeunes des compétences valorisables ensuite dans le secteur privé.

40. Reconnaître la contribution des structures d'insertion par l'activité économique (IAE) à l'insertion professionnelle des jeunes et poursuivre la modernisation du secteur.

**D. Mobiliser les employeurs :**

41. Rejeter la création d'une nouvelle aide financière pour l'embauche de jeunes salariés, qui s'accompagnerait d'un inévitable « effet d'aubaine ».

42. Sensibiliser les employeurs, publics et privés, à leur responsabilité dans le domaine de l'emploi des jeunes et obtenir un engagement des grands groupes, ayant valeur d'exemple.

**VI - FAVORISER L'AUTONOMIE DES JEUNES**

**A. A terme, la mission propose de :**

**43. Envisager la refonte de l'ensemble des dispositifs d'aides directes (aux jeunes) et indirectes (aux familles), afin de garantir à tous un droit d'accéder à une formation en vue d'un emploi, selon deux modalités possibles :**

- Soit en garantissant ce droit par un système de droits de tirage (reportables dans le temps), pour financer la transition vers la vie professionnelle. Ces droits de tirage seraient composés d'une part de bourses du type « allocation de formation » et, d'autre part, d'avances remboursables à taux réduits ;

- Soit en mettant en place un système de dotations en capital attribuées dès la naissance, et utilisables pour des besoins de formation ou pour la création d'une entreprise ;

**B. Dans l'immédiat, la mission propose de :**

**44. Abonder le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) à hauteur d'environ 50 millions d'euros afin de pouvoir accorder des aides ciblées en accompagnement d'un suivi individualisé de chaque jeune en difficulté.**

• **Concernant les bourses :**

45. Attribuer les bourses pendant dix mois, plutôt que neuf, afin d'apporter une aide aux étudiants dès septembre, pour faire face aux dépenses liées à la rentrée universitaire, et jusqu'en juin ;

46. Mettre en place des aides spécifiques afin d'inciter les jeunes à effectuer des formations dans les secteurs en tension.

• **Concernant les prêts :**

47. Ouvrir le prêt étudiant garanti par l'État aux apprentis ;

48. Transformer ce prêt en une avance remboursable garantie à 100 % par l'État, afin de permettre à tous les jeunes étudiants et apprentis d'y accéder, à taux très réduits (taux zéro pendant la durée des études puis indexé sur l'inflation ensuite), avec un remboursement différé à l'obtention d'un emploi stable et conditionnel aux revenus.

• **Concernant la mobilité :**

49. Développer les programmes d'échanges européens et les bourses, sur les modèles d'Erasmus et Leonardo da Vinci, mais plus spécifiquement en direction des jeunes non étudiants (apprentis, jeunes éloignés du marché du travail).

50. Développer les programmes d'échanges avec des pays en voie de développement, notamment dans le cadre de chantiers d'insertion.

51. Faciliter l'accès au permis de conduire, dans l'esprit des mesures annoncées par le Gouvernement en janvier dernier :

- en levant l'obstacle de la caution pour l'accès au permis à 1 € par jour ;
- en réduisant les délais d'accès aux examens, en priorité pour les candidats ayant une promesse d'embauche pour un emploi nécessitant d'être titulaire du permis ;
- en facilitant l'accès aux écoles de conduite associatives pour les publics qui ont besoin d'un accompagnement personnalisé.

## **VII – FAVORISER L'ACCÈS DES JEUNES À UN LOGEMENT AUTONOME**

**A. Développer l'offre de logements en faveur des jeunes :**

52. Mieux évaluer les besoins de logement des jeunes au niveau local :

- en prévoyant un volet spécifique consacré au logement des jeunes dans les programmes locaux de l'habitat ;

- en incitant les collectivités à établir les plans départementaux pour le logement des jeunes.

53. Diversifier l'offre locative en recherchant des réponses adaptées aux problématiques spécifiques des jeunes en insertion et en formation :

- Augmenter l'offre de logements en foyer de jeunes travailleurs afin de répondre aux besoins suscités par le développement des formations en alternance.
- Promouvoir des solutions de logement « passerelles », réservées aux jeunes actifs venant de décrocher un emploi, en particulier dans les zones très tendues, en utilisant notamment l'intermédiation locative.
- Accroître l'offre des résidences hôtelières à vocation sociale en étudiant les moyens de mobiliser davantage les porteurs de projets et les financeurs qu'ils soient publics ou privés.
- Favoriser la mise en place d'internats à proximité des centres de formation en alternance.

54. Développer l'offre de logements adaptés aux jeunes dans le parc social, en augmentant, quand il existe des besoins identifiés, la part des logements de petite taille (studios et T1) dans les programmes de construction.

55. Mobiliser l'offre de logements disponibles dans le parc privé en développant des systèmes de « captation de logements » en faveur des jeunes grâce au versement par les collectivités territoriales de primes incitatives aux propriétaires acceptant de louer leur logement, en conventionnement avec l'ANAH, à des personnes disposant de faibles ressources et à des niveaux de loyer inférieurs à ceux pratiqués par le marché.

56. Développer les formules innovantes de logement des jeunes :

- Favoriser le développement de la colocation grâce à la mise en place d'un bail spécifique de colocation, permettant de sécuriser juridiquement les colocataires et les bailleurs.
- Développer le logement intergénérationnel en apportant à ce dispositif des garanties suffisantes pour les deux parties, en particulier grâce à la mise en œuvre d'une Charte du logement intergénérationnel, à la signature obligatoire d'un contrat de bail, afin que le jeune locataire puisse bénéficier d'une aide au logement, et, le cas échéant, d'un contrat spécifique de prestations de services à la personne.
- Étudier les possibilités de développement de l'intermédiation locative afin de proposer des solutions de logement aux jeunes n'ayant pas les moyens de présenter aux propriétaires des garanties locatives suffisantes ou à ceux qui, engagés dans une formation en alternance, ont des difficultés à louer un appartement dans le parc privé pour des périodes courtes.

## **B. Sécuriser les parcours résidentiels et aider les jeunes à accéder de façon autonome à un logement :**

57. Étendre l'application de la garantie des risques locatifs (GRL) à tous les jeunes.

- Lancer une campagne d'information via les CAF sur la GRL et le Locapass afin que les propriétaires bailleurs perçoivent mieux l'intérêt d'y recourir.
- Intégrer le dispositif Locapass dans la GRL, afin d'en redéployer les moyens et de financer l'extension de la GRL à l'ensemble des jeunes.

58. Dispenser les jeunes de rechercher une caution dès lors qu'ils sont couverts par la GRL.

59. Réformer les aides au logement pour les adapter aux problématiques spécifiques des jeunes.

- Adapter en temps réel le montant des aides à la situation des allocataires en prévoyant une révision trimestrielle des aides afin de mieux prendre en compte les changements de situation.

- Neutraliser les ressources tirées des emplois étudiants pour le calcul des aides au logement jusqu'à un demi-Smic annuel, soit 7 926 euros par an.

- Étudier les conditions financières de la suppression du « mois de carence » appliqué à tout bénéficiaire des aides au logement.

- Créer une aide au logement adaptée aux jeunes en alternance, telle qu'elle permette de faire valoir l'ensemble des dépenses qu'ils consacrent à leur logement ou hébergement, même s'ils disposent de deux logements distincts et de percevoir des aides pour des périodes inférieures à un mois (aides journalière ou hebdomadaire).

## **VIII – PRÉSERVER LA SANTÉ DES JEUNES**

### **A. Améliorer la prévention et l'éducation à la santé pour rendre les jeunes plus responsables de leur santé :**

60. Mieux former les professionnels de santé au repérage des comportements à risques (addictions, mauvaises habitudes alimentaires,..) et à la diffusion des facteurs de protection de la santé des jeunes.

61. Prévoir pour tous les jeunes s'engageant dans une formation en alternance une consultation d'aptitude permettant d'identifier d'éventuelles incapacités qui compromettraient la réussite de la formation.

62. Développer et systématiser les enseignements d'éducation à la santé durant la scolarité.

### **B. Favoriser le recours aux soins et à une couverture maladie complémentaire :**

63. Évaluer le coût et l'utilité des structures en charge de la santé des jeunes en tenant compte de leur complémentarité avec les organismes de droit commun.

64. Favoriser la mise en œuvre de la consultation gratuite prévue par le plan « Santé des jeunes » en sensibilisant et en formant les médecins concernés et en s'appuyant sur le support logistique que représentent le réseau des structures de soins existantes et la journée d'appel de préparation à la défense.

65. Mieux informer les jeunes sur les avantages qu'offre l'adhésion à une couverture complémentaire santé et sur les modalités et aides existantes pour y souscrire (CMU-c, ACS).

66. Mettre en place un « chèque santé » permettant de couvrir 75 % du coût d'acquisition de la couverture complémentaire pour les jeunes en situation précaire et les étudiants boursiers.

## **IX - ENCOURAGER L'ENGAGEMENT CITOYEN DES JEUNES**

67. Lancer une campagne de promotion du service civil volontaire.
68. Passer à 50 000 volontaires à l'horizon 2012.
69. Unifier les programmes de soutien à l'engagement associatif dans le service civil.
70. Inscrire le service civil dans la validation des acquis de l'expérience.
71. Développer le service civil européen.
72. Introduire un bilan de santé dans la journée d'appel à la défense (JAPD).
73. Renforcer les partenariats entre la JAPD et les missions locales.

## **X - FAVORISER L'ACCÈS DES JEUNES À LA CULTURE**

74. Créer une Maison numérique de la jeunesse et de la culture.
75. Évaluer la mesure de gratuité dans les musées aux moins de 25 ans.
76. Expérimenter une gratuité ponctuelle des théâtres nationaux pour les jeunes.
77. Conduire une étude sur les pratiques culturelles à l'université.
78. Mettre en place un guichet unique d'information sur le sport à l'université.

## EXAMEN DU RAPPORT DE LA MISSION

Au cours de sa séance du mardi 26 mai 2009, la **mission commune d'information sur la politique en faveur des jeunes** a procédé à l'examen du rapport de **M. Christian Demuynck, rapporteur**.

Après une introduction de **Mme Raymonde Le Texier, présidente**, **M. Christian Demuynck, rapporteur**, a présenté à la mission les propositions qu'il soumettait à son adoption.

Sur la question de l'orientation et de la formation initiale, ses propositions ont suscité les principaux commentaires suivants :

- **Mme Christiane Demontès** a souhaité que soit apportée une nuance à la proposition relative aux métiers en tension, dont l'objet est bien d'attirer l'attention des jeunes sur les opportunités dans ces secteurs, tout en soulignant les difficultés liées aux modalités d'exercice des métiers concernés ;

- rappelant que les dépenses consacrées aux étudiants étaient élevées, **M. Jacques Legendre** a estimé qu'un « droit de tirage » pour compléter leur formation initiale, grâce à une reprise d'études, devait aussi être garanti aux lycéens professionnels tout au long de leur carrière professionnelle ;

- **M. Jean-François Voguet** a insisté sur le caractère continu du processus d'orientation. Il s'est déclaré défavorable à la mise en place de modules d'enseignement spécialisés dans le cadre scolaire. Évoquant la question des difficultés de recrutement dans les métiers en tension, il a fait part de ses réticences à l'égard de tout dispositif d'orientation forcée, dont il a souligné l'inefficacité en termes d'adéquation entre l'offre et la demande d'emplois ;

- **M. Jean Desessard** s'est prononcé en faveur d'une refonte du système d'enseignement, notamment par rapport aux pratiques de sélection qui prévalent actuellement ;

- **Mme Françoise Laborde** a jugé souhaitable de prévoir l'augmentation du nombre de conseillers d'orientation ;

- **M. Jean-Léonce Dupont** a insisté sur les problèmes de statut que pose la discontinuité des parcours de formation. La reprise d'un cycle de formation suspend les dispositifs d'aide préexistants. Tout en affirmant l'impératif d'une information de qualité sur les métiers en tension, il a insisté sur la nécessaire flexibilité et sur l'enseignement des fondamentaux que doit permettre toute formation, compte tenu d'une certaine méconnaissance, à

moyen terme, des éventuels débouchés professionnels et de l'évolution des métiers, pour permettre un parcours professionnel différencié dans le temps ;

- s'interrogeant sur les moyens actuels du service public de l'orientation, **M. Jacques Legendre** a suggéré un rapprochement entre les personnels en charge de l'orientation au sein du système scolaire et les services de Pôle Emploi, qui concourent à une action convergente.

**M. Christian Demuynck, rapporteur**, a précisé que les propositions formulées dans le rapport d'information ne remettaient pas en cause le droit de chaque jeune à choisir librement son orientation et tendaient à changer la conception des parcours dans le modèle éducatif français, en généralisant la culture de l'orientation, des passerelles et du positionnement progressif des trajectoires. Il a ensuite déclaré que la question de l'orientation relevait de la compétence de l'Etat et que le délégué interministériel à l'orientation devait remettre prochainement des propositions sur ce sujet. Il a suggéré, par ailleurs, de développer les éléments de prospective et de perspectives sur les métiers en tension.

S'agissant des propositions du rapporteur relatives au rapprochement entre les mondes éducatif et professionnel, les commentaires suivants ont été faits :

- **M. Jean-François Voguet** a exprimé la crainte que le renforcement de l'éducation aux savoir-faire ne se fasse au détriment du transfert des savoirs ;

- **Mme Raymonde Le Texier, présidente**, a fait valoir que savoir-faire et savoir-être étaient trop négligés en France ;

- **M. Jean-Léonce Dupont** a souligné la difficulté de convaincre les entreprises et les administrations d'accueillir des stagiaires ;

- **Mme Raymonde Le Texier, présidente**, a jugé nécessaire un changement de culture, afin que les entreprises se sentent davantage concernées par la formation des jeunes ;

- partageant ce point de vue, **M. Jacques Legendre** a souligné la nécessité d'un changement de culture qui pourrait éventuellement être favorisé par une incitation fiscale à l'accueil d'apprentis et de stagiaires via une modulation de la taxe d'apprentissage ;

- enfin, **Mme Annie Jarraud-Vergnolle** a proposé de labelliser les entreprises citoyennes recevant des stagiaires.

Sur les propositions en matière de formation en alternance, les membres de la mission sont intervenus de la manière suivante :

- **M. Jean Desessard** a souhaité connaître des exemples de grandes écoles professionnelles ;

- citant l'exemple du pôle d'Egleton dans le secteur du bâtiment, **Mme Janine Rozier** a estimé que l'impératif était probablement de renforcer les moyens et la notoriété des écoles existantes ;

- **Mme Bernadette Bourzai** a rappelé que le succès du pôle d'Egleton ne devait pas masquer la difficulté pour d'autres écoles professionnelles d'être financées, prenant comme référence l'école des métiers du bâtiment de Felletin ;

- enfin, **M. Jacques Legendre** a souligné l'intérêt de créer des formations d'excellence pour les élèves issus des baccalauréats professionnel et technologique.

A propos des propositions tendant à renforcer les dispositifs de la deuxième chance, les membres de la mission ont engagé le débat suivant :

- **Mmes Maryvonne Blondin, Christiane Demontès et Bernadette Bourzai** se sont exprimées en faveur du développement des internats dans toutes les écoles, et pas seulement dans celles de la deuxième chance ;

- **M. Jacques Legendre** a estimé que l'EPIDE ne devait pas se concentrer sur les seuls élèves des zones urbaines sensibles mais sur l'ensemble des jeunes en difficulté ;

- et **Mme Virginie Klès** a rappelé que le problème de l'EPIDE résidait dans l'insuffisance du nombre d'élèves concernés mais aussi dans l'absence de centres dans certaines parties du territoire, ce qui pousse des élèves logés loin de leur domicile familial -qu'ils rejoignent en fin de semaine- à quitter les centres.

S'agissant des propositions en matière d'emploi des jeunes, les sénateurs ont évoqué les points suivants :

- **M. Jean-François Voguet** s'est prononcé contre la suppression des points d'information jeunesse (PIJ) proposée par le rapporteur, qui préconisait la création d'un service public de l'orientation issu du regroupement d'un certain nombre de structures existantes ;

- **M. Christian Demuynck, rapporteur**, a suggéré de recentrer les points d'information jeunesse vers un guichet unique regroupant l'ensemble des informations à destination des jeunes ;

- **Mme Virginie Klès** s'est également déclarée défavorable à la suppression des points d'information jeunesse. Elle a rappelé que leurs objectifs différaient de ceux assignés aux missions locales, en proposant, par exemple, des aides aux séjours à l'étranger et aux projets des jeunes, ainsi qu'une offre d'emplois saisonniers. Elle a considéré que les points d'information jeunesse étaient indispensables, car ils contribuaient ainsi à favoriser l'employabilité des jeunes ;

- après s'être déclarée en accord avec les propos des précédents intervenants, **Mme Bernadette Bourzai** s'est interrogée sur l'évaluation systématique des résultats obtenus par les opérateurs publics et privés en

matière d'insertion professionnelle des jeunes. Elle a souhaité que soient mis en œuvre des critères d'évaluation permettant la prise en considération du contexte économique local ;

- **M. Christian Demuynck, rapporteur**, a indiqué que les critères d'évaluation devraient faire l'objet d'une contractualisation reposant sur des objectifs annuels déterminés en fonction du contexte local ;

- **Mme Annie Jarraud-Vergnolle** a souhaité avoir des précisions sur la proposition relative à la composition du conseil d'administration des missions locales. Elle a également questionné le rapporteur sur les modalités de la coordination entre l'éducation nationale et le service public de l'emploi, qui est actuellement quasi inexistante ;

- **M. Christian Demuynck, rapporteur**, a précisé que, afin de mieux associer l'ensemble des acteurs concernés, des représentants de l'éducation nationale, des entreprises et des chambres de commerce et d'industrie devraient systématiquement figurer dans le conseil d'administration des missions locales ;

- **M. Jean Desessard** s'est inquiété des difficultés d'application de la proposition d'interdiction des stages hors cursus de formation ;

- défavorable à la suppression des PIJ, **M. Jackie Pierre** a insisté sur la nécessité de disposer de relais d'information en direction des jeunes, tout particulièrement en milieu rural ;

- **Mme Christiane Demontès** a souligné les risques liés à un recentrage des moyens d'information sur les missions locales et les PAIO qui entraîneraient l'apparition d'une nouvelle structure de coordination. Elle s'est prononcée contre le recours aux opérateurs privés de placement, dont le coût au regard de leur efficacité se révèle très élevé. Enfin, elle a attiré l'attention sur la nécessité de ne pas priver les jeunes en difficulté de la possibilité d'effectuer des stages en entreprise dans le cadre de parcours de découverte professionnelle ;

- **M. Christian Demuynck, rapporteur**, a indiqué qu'il ne s'agissait pas de supprimer les missions des points d'information jeunes mais de créer un guichet unique afin de rendre les structures plus lisibles ;

- **M. Jacques Legendre** a relevé les difficultés que pouvait causer une proposition tendant à supprimer une structure dont la création relève de la compétence des collectivités locales. Il a néanmoins souhaité que la mission mette en garde contre la multiplication et l'éparpillement des structures et insiste sur la nécessité d'une mise en réseau ;

- après avoir suggéré le recours à la notion de chef de file, **M. Jean-Léonce Dupont** a précisé qu'il était plus nuancé que Mme Demontès sur l'exigence du caractère public des structures d'insertion professionnelle, tant les organismes publics que privés pouvant faire preuve d'efficacité ;

- **M. Jean-François Voguet** a rappelé que les points d'information jeunes et les missions locales ne remplissent pas les mêmes missions, tandis que **Mme Virginie Klès** a assuré qu'il était possible de simplifier les structures tout en maintenant leurs missions et les services rendus.

Sur la question de l'autonomie des jeunes, **M. Christian Demuynck, rapporteur**, a proposé de différer au mois de juin, la prise de position définitive de la mission afin d'approfondir la réflexion sur ce point, tout en proposant un certain nombre de pistes dans le présent rapport.

Les membres de la mission ont réagi de la manière suivante :

- **Mme Françoise Laborde** a regretté que les propositions figurant dans le rapport dans ce domaine soient en dessous des ambitions que la mission s'était assignées au départ ; elle a souhaité notamment une revalorisation des bourses ;

- **M. Jean-François Voguet** a reconnu que certaines propositions allaient dans le bon sens mais a estimé qu'il aurait été opportun de revendiquer un revenu d'autonomie ;

- se prononçant également en faveur d'une allocation d'autonomie, **Mme Bernadette Bourzai** a marqué sa réticence à l'encontre des prêts aux étudiants et jugé préférable une augmentation du montant et du nombre de bourses ;

- **Mme Maryvonne Blondin** s'est également déclarée favorable à une allocation d'autonomie et **Mme Christiane Demontès** a souhaité que cette question soit approfondie par la mission avant la fin du mois de juin ;

- **M. Christian Demuynck, rapporteur**, a indiqué que le coût d'une éventuelle allocation d'autonomie universelle pour les jeunes était évalué à 22 milliards d'euros et que l'extension éventuelle de tout ou partie du revenu de solidarité active (RSA) aux moins de vingt-cinq ans aurait également un coût important. Il a souhaité néanmoins que le rapport trace des pistes de réflexion que la mission pourrait approfondir en juin ;

- s'appuyant sur l'exemple des difficultés rencontrées par les départements dans le financement du revenu de solidarité active, **M. Jean-Léonce Dupont** a invité la mission à faire preuve de réalisme dans la formulation des propositions. Il a insisté pour que la mission s'interroge sur les capacités de financement, par la France, des propositions avancées. S'agissant des prêts étudiants, il a proposé que soit plutôt évoquée la notion d'avance remboursable quand le jeune exercera une activité rémunérée, et de « droit de tirage » pour un certain nombre d'années d'études ;

- **M. Jacques Legendre** a ajouté que des propositions sympathiques, mais intenables financièrement, pourraient écraser les autres propositions du rapport. Il a aussi mis en garde contre une proposition d'allocation qui pourrait s'avérer dissuasive pour les jeunes ;

- **Mme Raymonde Le Texier, présidente**, a cependant considéré qu'il pouvait être intéressant d'ouvrir certaines perspectives ambitieuses dans le rapport, même s'il convenait de les formuler avec les précautions nécessaires ;

- **M. Christian Demuynck, rapporteur**, a insisté sur l'impératif de crédibilité des propositions du rapport et conclu sur le caractère précoce d'une prise de position en la matière. De plus, il a souligné certaines difficultés de fonctionnement des systèmes d'allocation d'autonomie existants dans les pays du nord de l'Europe ;

- **M. Jacques Legendre** a suggéré que le rapport ne ferme aucune porte mais permette l'analyse et le débat ;

- enfin, **M. Yves Daudigny** a attiré l'attention de la mission sur la différence de situation au sein d'une entreprise entre des salariés de plus et de moins de vingt-cinq ans, au regard du droit au revenu de solidarité active ;

- au delà de la gestion du coût d'une allocation, **M. Jean Desessard** a évoqué celle de ses conditions et modalités éventuelles.

**Mme Raymonde Le Texier, présidente**, a alors évoqué le nombre de jeunes en dessous du seuil de pauvreté (de 880 euros mensuels), seuil dont **M. Jacques Legendre** a rappelé que son interprétation appelait à la prudence.

En ce qui concerne les propositions relatives au logement, **Mme Virginie Klès** a souhaité que soit supprimée la suggestion visant à imposer un pourcentage de petits logements étudiants dans les logements sociaux, au regard de la diversité des situations locales sur cette question.

Ses propos ont été partagés par d'autres membres de la mission, notamment **Mme Maryvonne Blondin et M. Jean Léonce Dupont**.

S'agissant des mesures en faveur de la santé, l'ensemble des membres de la mission ont approuvé les propositions émises par le rapporteur.

S'agissant des propositions en matière d'accès des jeunes à la culture, **M. Jean Léonce Dupont** a fait part de son scepticisme sur la possibilité d'offrir aux jeunes une innovation relevant de l'initiative publique dans le domaine du numérique, tant les possibilités semblent déjà immenses sur Internet.

**Mme Catherine Morin-Desailly** a proposé qu'une étude soit conduite sur les pratiques culturelles à l'Université.

Après s'être déclaré satisfait du déroulement des travaux de la mission, et avoir souligné l'opportunité de certaines solutions proposées, **M. Jean-François Voguet** a déclaré que le groupe communiste s'opposerait aux conclusions du rapporteur, dans la mesure où ce groupe n'adhère pas à un certain nombre de propositions et regrette l'absence d'autres qu'il aurait voulu voir figurer dans le rapport.

**M. Jean Desessard** a également insisté sur la pertinence de nombreuses propositions du rapport tout en soulignant qu'il s'abstiendrait en raison d'insuffisances sur la question de l'autonomie des jeunes.

**Mme Christiane Demontés**, après avoir souligné le grand intérêt des travaux menés par la mission, a indiqué que le groupe socialiste s'abstiendrait sur les conclusions du rapporteur.

Puis, la mission a **adopté les conclusions du rapporteur**, en prenant en compte un certain nombre de modifications proposées, avec le soutien des membres des groupes Union pour un mouvement populaire et Union centriste, le groupe socialiste et le rassemblement démocratique et social européen s'abstenant, et le groupe communiste votant contre.



## **CONTRIBUTION DES SÉNATEURS DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE**

*Eliane Assassi,*

*Sénatrice de Seine-Saint-Denis – Conseillère municipale de Drancy*

*Jean-François Voguet,*

*Sénateur du Val-de-Marne - Maire de Fontenay-sous-Bois*

En nous inscrivant dans la démarche de cette mission d'information, notre ambition était de participer à la transformation des politiques publiques pour répondre aux problèmes auxquels sont confrontés les jeunes de notre pays, dont la situation sociale ne cesse de se dégrader depuis trente ans et qui subissent une stigmatisation permanente.

Pour y parvenir, nous considérons que la Nation doit mobiliser d'importants moyens sur des engagements ambitieux, faisant de la création de nouveaux droits pour tous les jeunes, une grande cause nationale, pour l'avenir de notre société.

Dans ce cadre nous sommes favorables à la mise en chantier d'une loi d'orientation pour un engagement national en faveur de l'autonomie des jeunes, pour répondre aux besoins de progrès et de développement de toute notre société.

Aussi nous regrettons que notre mission se soit finalement bornée à n'examiner que certains aspects des problèmes, à partir des seules pistes préalablement ouvertes par le Haut Commissaire à la Jeunesse.

En ne proposant finalement que des adaptations aux politiques actuelles, elle prend le risque de poursuivre dans des voies qui, compte tenu de la situation dégradée vécue par notre jeunesse, n'ont pourtant pas apporté la preuve de leur efficacité.

Aussi, malgré une approche d'étude pertinente, par les auditions conduites et les débats menés, nous considérons qu'il manque de très nombreux aspects à l'analyse de la situation, que de très nombreuses pistes ouvertes n'ont été qu'insuffisamment explorées et des propositions nous semblent dangereuses, parfois même contraires aux intérêts et à l'avenir de notre pays.

Il en résulte des propositions que nous partageons, certaines que nous jugeons trop limitées et enfin d'autres avec lesquelles nous avons les plus extrêmes réserves, voir un total désaccord.

Nous regrettons, tout particulièrement, que l'ensemble des questions liées à l'éducation ne soit pas traité dans leur globalité, alors qu'elles sont au cœur des problèmes rencontrés.

Nous ne saurions, tout particulièrement, nous satisfaire d'un ensemble de propositions qui ne vise qu'à rapprocher le monde de l'entreprise et de l'enseignement.

Sans nier cette nécessaire relation, ni l'indispensable revalorisation des filières professionnelles, cette seule piste de réflexion ouvre la voie d'un assujettissant renforcé de notre système éducatif au monde de l'entreprise. Ce serait alors préjudiciable à notre système d'éducation qui ne saurait se satisfaire d'une vision de court terme.

Qui plus est, cette perspective nous éloigne de l'objectif fondamental de notre service public d'enseignement : la transmission des connaissances, des savoirs et l'épanouissement de toutes les capacités et sensibilités des enfants et des jeunes. C'est pourtant dans cette voie qu'il faut dégager des moyens, à l'inverse des politiques actuelles de restrictions et de suppression de postes d'enseignants, pour repenser et rénover les contenus et la pédagogie de notre système éducatif, pour lutter contre l'échec scolaire et pour la réussite de tous, dans le cadre d'un projet éducatif global, par l'accompagnement, le soutien et la valorisation de chacun.

En ce qui concerne l'insertion et l'emploi, les jeunes sont les premières victimes d'un système économique qui privilégie les dividendes et la rente, au détriment de l'emploi et de l'innovation. C'est donc par des mesures de réelles de revalorisation du travail, de l'investissement productif et par la reconnaissance de tous leurs diplômes, que notre jeunesse trouvera la voie de l'emploi, aux côtés de ses aînés.

Cependant force est aussi de constater que notre jeunesse se trouve face à une série de problèmes spécifiques et à un dénigrement de ses compétences, qu'il nous faut affronter. Depuis trente ans, de façon insidieuse et par des mesures spécifiques, s'est insinuée l'idée d'une moindre valeur du travail des jeunes. Voir même de leur incapacité à exercer convenablement une activité professionnelle. Alors que le niveau de leur formation s'est élevé, ont exigé d'eux maintenant une expérience qu'ils ne peuvent avoir.

C'est honteux et dangereux.

Ainsi, notre société leur impose une véritable course d'obstacle, leur fait subir un insupportable bizutage social en les contraignant, pendant des années, aux petits boulots, à de multiples compléments de formation ou d'adaptation, à des stages et autres contrats spécifiques à durée limités et peu rémunérés et leur réserve la plupart du temps des emplois à temps partiel et précaires.

Aussi, toute mesure allant à l'encontre des règles favorisant la flexibilité et la baisse du coût du travail, renforcerait l'insertion professionnelle des jeunes. Quant aux aides et primes diverses qui se sont développées depuis des décennies, elles n'ont pas permis d'endiguer le chômage massif et la précarisation des jeunes. Elles doivent donc être réorientées vers le soutien à la formation réellement qualifiante, à l'insertion, et aux véritables emplois en CDI, à temps plein. Par ces temps de crise et dans cette perspective, l'ensemble des pouvoirs publics doivent être mobilisés.

Pour les jeunes éloignés de la formation et de l'emploi, il faut renforcer les politiques publiques de soutien et d'accompagnement, en faveur de leur insertion sociale et professionnelle, pour développer un suivi plus personnalisé, inscrit dans la durée, et prendre des décisions pour que l'ensemble des pouvoirs publics et des entreprises y concourent.

Plus généralement, pour améliorer les conditions de vie des jeunes, si nous soutenons un certain nombre des propositions faites par notre mission, comme l'attribution d'un dixième mois de bourses, nous regrettons qu'en terme de revenu elle ne se borne qu'à envisager de refondre l'ensemble des dispositifs d'aides, sans proposer d'aller résolument vers la création d'un « Revenu pour l'Autonomie des Jeunes », que nous soutenons, qui viendrait accompagner leurs efforts de formation, d'insertion et de recherche d'emploi.

Nous le regrettons d'autant plus qu'à l'inverse de cette solidarité active, notre mission propose d'endetter les jeunes, avant même qu'ils ne disposent d'un revenu.

Ces prêts, feraient se conjuguer petits boulots et petits salaires avec endettement de long terme. Ce n'est pas acceptable.

Cette question du revenu d'accompagnement et du pouvoir d'achat des jeunes est essentielle pour les aider à construire leur autonomie. Elle est devenue centrale. C'est pourquoi la Nation doit décider de mobiliser d'importants moyens pour y répondre.

Elle est à la base de bon nombre des difficultés que les jeunes rencontrent dans le domaine du logement, de leur santé et de leur accès à la culture, au sport et conditionne aussi leur possibilité de déplacement, de détente, de loisirs et de découverte.

Aussi, dans ces domaines, si nous soutenons toutes les mesures allant dans le sens d'en faciliter l'accès, nous considérons qu'elles doivent se positionner en termes de droits nouveaux pour tous et s'accompagner de mesures spécifiques, fortes, portées par la mobilisation de tous les pouvoirs publics, en faveur de nouvelles politiques, en particulier dans le domaine du logement. C'est pourquoi nous regrettons l'absence de mesures préconisées par notre mission, dans le domaine du logement étudiant, mais aussi en faveur du droit des jeunes aux vacances, au sport, aux loisirs et à la mobilité. Nous regrettons aussi la faiblesse de celles proposées dans le domaine de leur droit à la santé, à la culture.

Enfin, dans le domaine de la citoyenneté, nous ne pouvons nous satisfaire des propositions faites. Nous considérons que de nouveaux pas doivent être franchis pour permettre l'expression des jeunes, favoriser leur prise de responsabilité et la reconnaissance de leur place dans notre société, pour que leurs droits soient mieux respectés. Enfin, à propos d'un éventuel Service civique, nous sommes favorables à un Service National de Solidarité, largement ouvert à tous les jeunes, suffisamment attractif pour que des dizaines de milliers de jeunes fassent le choix d'y participer et tendre ainsi vers sa généralisation. Aussi nous regrettons que notre mission se soit limitée à ne prévoir qu'une augmentation de postes disponibles et ne se soit pas suffisamment penché sur les conditions de sa mise en place et de son développement.

Voici, à grands traits exposées, les raisons qui fondent notre refus d'adopter ce rapport.



## CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE

Le Groupe Socialiste se félicite de l'intérêt manifesté par le Sénat pour l'insertion des jeunes. Cette mission a été riche d'enseignement sur les éléments qui contribuent à la situation particulièrement grave de la jeunesse. Il est regrettable que la crise appelle l'attention sur cette situation, alors que les difficultés des jeunes ne sont pas nouvelles. En effet, elles n'ont fait que s'amplifier lentement sans que des solutions audacieuses et efficaces ne soient trouvées, ni mises en œuvre pour remédier aux blocages structurels. **La crise sert aujourd'hui de révélateur des carences de notre société dans l'accompagnement des jeunes vers l'âge adulte.** Elle est l'occasion d'une réflexion et doit être celle d'avancées sociales et sociétales.

Les nombreuses auditions réalisées ainsi que les moments de débat ont permis d'opérer un constat globalement partagé sur les difficultés des jeunes et sur leurs causes : information et orientation défaillantes, cloisonnement entre les mondes éducatif et professionnel, dispositifs d'aides aux jeunes et aux familles confus et insuffisants, offre de logements faible, onéreuse et inadaptée, barème de l'aide à la couverture complémentaire santé trop basse, accès à la culture trop coûteux...

L'ensemble de ces éléments soulève un problème dominant : les difficultés que rencontrent les jeunes dans leur parcours professionnel contraignent l'accès à l'autonomie financière (déterminant les autres aspects de l'autonomie, comme le logement) et placent 20 % d'entre eux dans une situation de pauvreté avérée. À la précarisation qui concerne les jeunes sur l'ensemble du territoire, s'ajoute un facteur aggravant propre aux banlieues des moyennes et grandes agglomérations. La discrimination dont certains jeunes font l'objet ajoute au parcours d'emploi une difficulté qui doit être sérieusement prise en considération.

Parler de conflit intergénérationnel est une erreur : si les jeunes sont particulièrement exposés, toutes les générations sont touchées par les difficultés économiques et les restrictions sociales opérées au nom des choix politiques du libéralisme. Pour exemple la non revalorisation du SMIC qui constitue une amputation sérieuse de pouvoir d'achat pour nombre de nos concitoyens.

Dès lors, nous regrettons de devoir souligner deux points qui nous apparaissent inutiles et contestables dans le rapport de la Mission :

Tout d'abord, les nombreuses références approbatrices de la politique impulsée par le Président de la République et suivie par le gouvernement ne reflètent pas le contenu des travaux de la Mission. Celle-ci a su se détacher des contingences et des positions politiques de ses membres pour s'efforcer d'émettre des observations et des propositions qui ont suscité la discussion, souvent sans a priori.

D'autre part, le rapport établi au nom de la Mission ne nous semble pas témoigner de l'ensemble des freins qui pèsent sur l'insertion des jeunes. Celle-ci ne peut être déconnectée d'une **politique globale qui se caractérise par des choix budgétaires dont les jeunes sont largement victimes** : suppression précipitée des emplois-jeunes, diminution drastique du nombre de contrats aidés avant leur soudaine augmentation, révision générale des politiques publiques qui diminue le nombre des enseignants mais aussi plus globalement le nombre de postes ouverts dans la fonction publique,

défisicalisation et exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires qui nuit à l'embauche de jeunes dans les entreprises, etc.

La situation actuelle appelle des mesures d'urgence et des mesures structurelles.

Au nombre des mesures d'urgence possibles, on peut citer **la création de 100 000 emplois-jeunes** dans les collectivités territoriales et le secteur associatif, **l'ouverture de 50 000 contrats insertion-formation** dans le secteur marchand ou non, **la création d'une allocation-rebond** permettant aux jeunes sortant du système éducatif sans diplôme de reprendre une formation dans un cadre différent ; ou encore **la prolongation automatique de 6 mois de l'indemnisation chômage pour les jeunes après la rupture d'un contrat d'intérim ou d'un CDD** dont le coût serait pris en charge par l'État. **Le total prévisionnel de ces mesures atteint 4 milliards d'euros, soit exactement le montant inutilement dépensé par le budget de l'Etat en application de la loi TEPA** pour offrir un effet d'aubaine aux employeurs sur les heures supplémentaires et freiner la création d'emplois.

Cette énumération n'épuise pas les réponses indispensables à des problèmes structurels qui demeurent non résolus. Le rapport présenté au nom de la Mission comporte certaines pistes intéressantes, auxquelles souscrit le groupe socialiste.

A titre d'exemple, on peut citer, en matière d'éducation, **le dédoublement des classes de CP pour faciliter l'apprentissage essentiel de la lecture**, ce qui suppose, bien évidemment que les crédits budgétaires afférents soient prévus. On peut également citer **la validation des acquis par modules semestriels** à partir du collège afin que les jeunes ne sortent pas du système éducatif sans que ses acquis ne soient établis, l'interdiction explicite des stages hors cursus, **le doublement des effectifs de l'Ecole de la Deuxième Chance**, ainsi que le renforcement de la filière de formation en alternance. Le droit à la formation initiale différée doit être développé et les moyens de sa mise en œuvre établis avec le concours de l'État, des Régions et des partenaires sociaux.

En matière d'orientation, **la création d'un service public de l'orientation s'impose, réunissant tous les partenaires concernés et prenant en compte les spécificités économiques régionales**. Il nous apparaît que la réalisation de ce service implique nécessairement le recrutement et la formation de personnels dédiés.

En revanche, **le Groupe socialiste émet des réserves quant à l'incitation faite aux jeunes à se diriger, par tous les moyens, vers les métiers dits « en tension »**. À maintes reprises, le rapport laisse entendre que ces métiers pourraient être la seule solution, particulièrement pour les jeunes en difficulté. De fait, ces filières d'emploi peinent à recruter en raison de salaires faibles, d'horaires excessifs et aléatoires, d'absence quasi-totale de perspectives pour les métiers faiblement qualifiés et de conditions de travail d'un autre âge. Les branches concernées ont pour devoir préalable de porter remède à cette situation si elles souhaitent, sans coercition à l'encontre des jeunes, les attirer vers ces métiers.

À cet égard, la diminution de TVA dont vient de bénéficier la branche de l'hôtellerie-restauration, après des aides annuelles élevées, doit **impérativement s'accompagner d'un engagement formel de la branche, non seulement à embaucher des jeunes, mais aussi à mettre en place des dispositifs de formation et à ouvrir des perspectives de carrière**.

En outre, **nous refusons les discours promotionnels quant aux interventions des opérateurs privés**. Ces opérateurs, rémunérés « au placement », sont non seulement plus coûteux que l'intervention du Pôle Emploi et des missions locales, mais leurs

activités ne correspondent le plus souvent qu'à des réponses ponctuelles à des offres d'emplois précaires.

Le Groupe socialiste souhaite que soient mis en place des établissements regroupant les formations générale, professionnelle, et technologique, ainsi que l'apprentissage. De même, les internats doivent être réorganisés et développés, afin que les jeunes puissent suivre leur formation, même si elle ne se déroule pas à proximité du domicile parental, et afin de leur offrir les conditions matérielles nécessaires à leur réussite.

Le bac professionnel en trois ans doit aussi être réformé afin de revenir à une durée de quatre ans, nécessaire pour les jeunes qui ont besoin de plus de temps pour acquérir une formation et obtenir un diplôme. L'instauration d'un bac pro en 3 ans a eu pour conséquence la fermeture de nombreuses sections de CAP et BEP ; ces fermetures pour de strictes raisons financières constituent par ailleurs une faute qui aura pour conséquence l'augmentation du nombre des jeunes sortis sans qualification du système scolaire.

#### **Favoriser l'autonomie des jeunes devrait faire consensus.**

Plusieurs mesures proposées par le rapport sont considérées comme positives par le Groupe socialiste : la refonte des dispositifs d'aides qui nécessite une étude d'impact prenant en compte l'ensemble des paramètres, le développement des programmes d'échanges européens pour les jeunes non étudiants, ou encore l'accès facilité au permis de conduire.

**Le Groupe socialiste partage la critique du rapporteur sur le financement du Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)** dont les crédits « se sont effondrés » de 2005 (75 millions) à 2009 (20 millions) en raison de mesures de régulation budgétaire. Il partage également son scepticisme sur les mesures qui génèrent surtout des effets d'aubaine tels le SEJE. Enfin, il soutient la remarque selon laquelle : « Plutôt que de réduire le coût à l'embauche d'un jeune par des subventions, la mission propose d'inverser cette logique et de chercher plutôt à augmenter l'employabilité et la productivité des jeunes. ». Même si les termes « d'employabilité » et de « productivité » nous semblent complètement inadéquats, nous souscrivons à cette inversion de paradigme. Le rapporteur cite pour ce faire « une meilleure orientation, le développement de l'alternance et des stages, le recours aux contrats aidés, une meilleure intermédiation et une aide à la mobilité », toutes mesures tendant à fonder l'insertion et le parcours professionnel sécurisé des jeunes.

**Le Groupe socialiste est cependant clairement opposé à la mise en place de prêts à taux bonifié.** En effet, depuis longtemps, les organismes prêteurs ne font pas de difficulté pour financer des jeunes en fin d'études ayant un débouché professionnel assuré, et dont les parents se portent caution. Ils ne prêtent pas à des jeunes dans une situation plus fragile. Le financement par la collectivité publique de prêts bonifiés conduirait ces jeunes à devoir les rembourser dès lors qu'ils auraient trouvé un emploi « stable », alors qu'ils auraient de nouveaux frais à assumer (logement, famille...). Un tel dispositif constituerait non seulement une double peine pour les plus démunis de nos jeunes qui se verraient ainsi pénalisés précisément au moment où ils s'autonomisent, mais s'apparenterait de surcroît à une nouvelle aide aux banques.

En revanche, le Groupe Socialiste se prononce **pour une augmentation significative du montant des bourses et du nombre de leurs bénéficiaires**, à la fois pour remédier aux inégalités sociales, et pour permettre aux étudiants de réaliser leurs études sans être contraints à un travail, qui nuit à la réussite aux examens. Sur ce point il convient également de procéder à une remise en question générale des critères

d'attribution des bourses en vue d'une réévaluation des planchers et plafonds et de l'établissement d'une nouvelle grille d'évaluation plus adaptée à la situation économique actuelle, ainsi qu'aux conditions générales et environnementales des bénéficiaires.

Le principe de l'aide à l'acquisition de l'autonomie a un fondement différent, ce qui conditionne sa mise en œuvre. Que des jeunes soient laissés sans ressources est contraire au principe constitutionnel du droit à des moyens convenables d'existence reconnu par le Préambule de la Constitution de 1946. **Le droit à des ressources doit donc être un droit universel, et la responsabilité nationale sur ce point, reconnue.**

**Dès 2002, les socialistes se sont prononcés pour la mise en place d'une allocation universelle d'autonomie pour les jeunes. Cette allocation est contractualisée dans un parcours de resocialisation, de formation ou de recherche d'emploi.** La responsabilité individuelle du bénéficiaire est ainsi favorisée.

Le Groupe Socialiste rappelle que **la priorité en matière de logement reste la construction**. Pour autant, il approuve le fait que ce rapport émette des propositions tendant à rendre réellement universel et mutualiste la garantie contre les risques locatifs mise en place par le gouvernement (qui fonctionne aujourd'hui sur la base du volontariat et qui repose sur les principes de l'assurance). Pour les jeunes, ceci permettrait de supprimer totalement le dépôt de garantie et surtout, de leur éviter de faire appel à des cautions solidaires qu'ils peinent parfois à trouver dans leur entourage. Concrètement, cela reviendrait à rendre universel et obligatoire le principe du Loca-Pass.

Enfin, le **service civil volontaire ne doit pas être occupationnel**, mais doit correspondre à un choix personnel, s'inscrivant dans un projet orienté vers la solidarité sous différents aspects. Si le groupe socialiste n'est pas opposé à la revitalisation de ce dispositif qui n'a pas bénéficié des moyens budgétaires suffisants depuis sa création en 2005, il insiste sur la nécessité de dégager les moyens financiers nécessaires pour ne pas en faire un dispositif parking. La proposition du rapporteur de « prélever les 335 millions d'euros jugés nécessaires sur la somme prévue pour financer les futurs emplois aidés supplémentaires annoncés par le président de la République le 24 avril dernier » est donc tout à fait inappropriée. Elle replace le service civil parmi les mesures d'urgence alors que le rapport semble en faire une mesure structurelle à finalité civique. De plus, elle met en évidence une nouvelle fois le fait que les mesures annoncées le 24 avril ne sont pas suffisamment financées.

## CONCLUSION

En conclusion, le Groupe socialiste constate que les questions de culture, sport et citoyenneté n'ont pas été suffisamment approfondies et souhaite que l'engagement soit tenu de poursuivre le travail sur ces points, en particulier autour de l'autonomie financière des jeunes.

En outre, la crise économique est d'ores et déjà dévastatrice pour l'emploi des jeunes. **600 000 jeunes arriveront bientôt sur le marché du travail et leurs perspectives d'insertion sont très sombres.**

Mais la situation ne revêt pas la même gravité pour tous les jeunes et dans tous les territoires.

**Les Sénateurs socialistes manifestent en particulier leurs très vives inquiétudes sur la situation des jeunes vivant dans des quartiers sensibles, qui cumulent un grand nombre de handicaps.**

Le Plan espoir banlieue ou les contrats autonomie ont créé des attentes mais ne sont pas à la hauteur des difficultés vécues ou à vivre. Ils ne sont pas à même de rompre le sentiment de désespoir social vécu par ces jeunes urbains.

Les sénateurs socialistes demandent que l'effort, y compris budgétaire, de la collectivité se concentre en particulier sur ces quartiers. Ils soulignent l'urgence des mesures qui doivent être proposées.



## **CONTRIBUTION DE M. JEAN DESESSARD, SÉNATEUR VERT DE PARIS**

Je remercie la présidente et le rapporteur de la mission d'information pour l'animation dynamique de nos travaux, ainsi que pour la qualité et l'organisation des auditions. Le rapport présenté aborde l'ensemble des questions relatives à la jeunesse et souligne à plusieurs reprises les difficultés spécifiques que rencontre cette classe d'âge.

Si j'approuve nombre de propositions contenues dans le rapport, je voudrais néanmoins souligner dans ces quelques lignes, certaines insuffisances criantes.

Je suis conscient que les questions de formation, d'insertion dans la vie professionnelle et d'acquisition d'un logement se posent avec plus d'acuité pour la tranche d'âge 16-25 ans concernée par la mission d'information. Mais je voudrais rappeler un point crucial de la démarche écologiste : celle de proposer des solutions globales pour le long terme plutôt que des réponses conjoncturelles, à court terme, catégorielles et par classe d'âge.

Un point important du rapport concerne la grande précarité de cette classe d'âge. Le rapport souligne que les jeunes sont davantage touchés par la pauvreté : près de 20 % de cette classe d'âge vit en dessous du seuil de pauvreté contre 13 % pour le reste de la population. Mais ce constat ne doit pas masquer la réalité de la progression de la précarité dans l'ensemble de la société française et européenne.

Cette précarité n'est-elle pas directement liée à l'application discriminatoire du RMI et du futur RSA envers les 18-25 ans ? Il ne faut pas s'étonner que les jeunes souffrent davantage de la pauvreté alors qu'ils sont exclus de la principale mesure de lutte contre la pauvreté...

En cohérence avec leur approche globale, les Verts souhaitent que les jeunes de 18 à 25 ans ne soient pas exclus du RMI et bientôt du RSA.

De même, s'inspirant du principe d'autonomie de la personne, ils souhaitent l'inconditionnalité du RMI et du RSA par rapport aux revenus du conjoint et des ascendants.

Certains argumentent sur le coût financier de l'extension de ce dispositif aux 18-25 ans. Outre le fait qu'il s'agit d'une curieuse façon de faire des économies sur le dos d'une catégorie sociale censée être protégée, cette non prise en charge impose des transferts sous forme d'aides diverses dont le coût est, le plus souvent, supporté par les collectivités territoriales. D'autre part, cette situation crée des relations de dépendance envers la famille qui ne favorise pas l'autonomie des jeunes.

En ce qui concerne la formation, le rapport insiste, à juste titre, sur le taux d'échec dans le système scolaire et alerte sur le nombre important d'élèves le quittant sans qualification. Pour contrer l'échec scolaire, il est important de mettre en place une véritable politique pédagogique d'orientation. Notamment grâce à la valorisation des qualités et potentiels de chacun, comme les talents artistiques et l'intelligence manuelle.

Le rapport pointe les difficultés d'orientation, la dévalorisation, voire le mépris, pour les formations technologiques et professionnelles, et ironise sur le nombre élevé d'étudiants en psychologie formés dans les universités françaises. Le rapport note

également avec inquiétude la dégradation du moral des étudiants et fait apparaître l'échec de l'école dans sa mission d'intégration sociale.

Face à ce constat accablant, la mission propose plusieurs mesures, intéressantes pour la plupart, mais qui ne permettent pas de transformer de façon globale le système scolaire français socialement sélectif, scolairement productiviste et culturellement élitiste.

Selon les études des sociologues Baudelot et Establet, la fonction principale de l'école est de sélectionner et de former les cadres de la société. Depuis, rien n'a vraiment changé. Ainsi, le système scolaire favorise les « bons » élèves, l'élite de demain et procède par une élimination successive à la sélection.

A ce titre, l'idée républicaine d'égalité des chances est fortement remise en cause, puisque l'école joue un rôle de reproduction sociale, en favorisant les mieux dotés socialement et en écartant les enfants des classes populaires.

De fait, dans le système actuel, on ne devient pas plombier, forestier ou technicien d'éolienne par choix, par compétence, mais par défaut, faute d'avoir réussi dans la filière noble d'enseignement général. Par peur de se faire exclure de cette filière, les parents et les élèves multiplient les efforts scolaires et les cours particuliers. Ce productivisme scolaire, cette course effrénée aux résultats se révèlent vains, le nombre d'emplois à pourvoir ne dépendant pas des diplômes obtenus mais de la situation économique actuelle.

Comment s'étonner du mal-être des élèves soumis à la pression de « réussir », à un avenir professionnel incertain, contraints d'apprendre dans des conditions pédagogiques dépassées. Ennui, frustration voire humiliation forment le lot commun subi par les élèves. D'ailleurs, si autant d'étudiants s'inscrivent dans un cursus de psychologie, n'est-ce pas pour retrouver la confiance en soi, après tant d'années de négations et de frustrations?

Un projet professionnel ne peut se faire sans maturité et réflexion. A l'instar d'autres modèles éducatifs, le chemin nécessaire à cette réflexion implique des allers-retours et des passerelles entre l'expérience professionnelle, les expériences à l'étranger, l'expérience associative et les études, car l'éducation ne se fait pas uniquement à l'école.

Le rapport souligne les difficultés de s'orienter parmi les structures d'orientation professionnelle, la non-connaissance du monde de l'entreprise et des métiers. Il pointe le paradoxe d'un taux de chômage important alors que certaines offres d'emploi ne sont pas pourvues et apporte des propositions intéressantes pour augmenter les stages en entreprises et améliorer l'orientation scolaire. Cependant, il ne pose pas le problème central, celui des conditions de travail et de salaire des métiers appelés pudiquement « en tension », c'est-à-dire lorsque l'offre est importante par rapport à la demande.

Enfin, le rapport insiste sur la nécessité de promouvoir l'accès au logement pour les 18-25 ans. Il présente des modalités intéressantes que nous proposons d'étendre à l'ensemble de la population. Le problème du logement se pose à l'ensemble de la société et c'est à cette échelle que le problème doit être réglé.

## **CONCLUSION**

En conclusion, bien que reconnaissant la pertinence des analyses du rapport et de certaines propositions, je ne puis souscrire pleinement à des mesures qui s'inscrivent dans le traitement catégoriel de la société. Le productivisme scolaire, la sélection sociale

ainsi qu'un système inégalitaire sont les causes réelles de la précarité et du mal-être qui touchent de plein fouet les jeunes. Ces causes devront impérativement être prises en considération pour que cesse la pauvreté des jeunes, pour que l'autonomie des jeunes adultes soit reconnue et encouragée dans leur vie personnelle, leur formation et leur parcours professionnel.



## **ANNEXES**



## LISTE DES ORGANISMES ET PERSONNES AUDITIONNÉS

- **Ado FM** : M. Laurent Dumay, directeur général
- **Agence pour l'éducation par le sport** : Mme Aurélie Cometti, chargée de mission scientifique et technique
- **Assemblée des départements de France (ADF)** : M. Frédéric Bierry, conseiller général du Bas-Rhin
- **Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie (ACFCI)** : MM. André Marcon, premier vice-président et Bernard Legendre, directeur général adjoint en charge de la formation, des systèmes d'information et de l'innovation
- **Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM)** : M. René Doche, directeur général adjoint
- **Association pour l'insertion professionnelle des jeunes diplômés (AFIJ)** : M. Daniel Lamar, directeur
- **Association des maires de France (AMF)** : Mme Arielle Piazza, adjointe au maire de Bordeaux
- **Association des maires ruraux de France** : M. Michel Fournier, vice-président maire de la commune de Les Voires
- **Association des régions de France** : Mme Marie-Laure Meyer, conseillère régionale d'Ile-de-France
- **Association Scouts et guides de France** : MM. Guillaume Légaut, président et Philippe Bancon, délégué général
- **Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH)** : M. Pascal Bernard, vice-président
- **Association Prévention Accueil Soutien Orientation (APASO)** : Mme Caroline Bovéro, directrice
- **Banque fédérale des banques populaires** : M. Michel Gayan, responsable du marché des jeunes et des étudiants, à la direction du développement
- **Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq)** : MM. Michel Quéré, directeur et Alberto Lopez, directeur adjoint
- **Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)** : M. Jean-François Cervel, directeur et M. Alexandre Aumis, sous-directeur chargé de l'immobilier

➤ **Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc) :** M. Matthieu Angotti, directeur du département « Evaluation des politiques sociales »

➤ **Chambre syndicale des organismes de formation en alternance :** M. Xavier Baux, président

➤ **CNCE-GEIQ (groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification) :** Mme Marie-Françoise Rennuit, secrétaire générale et M. Thierry Mourotte, directeur du GEIQ BTP 49

➤ **Commission nationale pour l'autonomie des jeunes :** M. Jean-Baptiste de Foucauld, inspecteur général des finances, président

➤ **Confédération générale du travail (CGT) :** M. Fabrice Hallais, animateur du collectif jeunes diplômés et Mme Elvida Arnaud, membre du collectif jeunes

➤ **Confédération française démocratique du travail (CFDT) :** MM. Hervé Garnier, secrétaire général, Thiébaud Weber, secrétaire confédéral et Mme Valérie Dufour, secrétaire confédérale

➤ **Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) :** Mme Catherine Dumont

➤ **Confédération étudiante :** MM. Baki Youssoufou, président et Aurélien Chenuil

➤ **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) :** Mme Geneviève Roy, membre de la commission sociale

➤ **Conseil d'analyse de la société :** M. Luc Ferry, président délégué

➤ **Conseil économique, social et environnemental :** Mme Catherine Dumont, rapporteure au nom de la section des affaires sociales de l'avis sur « 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ? »

➤ **Conseil national des missions locales :** Mme Pierrette Catel, chargée de mission

➤ **Délégation interministérielle à l'orientation :** MM. Bernard Saint-Girons, délégué, et M. Jean-Marie Lanzi, chargé de mission

➤ **Ecole des hautes études en santé publique :** Mme Patricia Loncle, enseignant-chercheur

➤ **Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) :** Mme Cécile Van de Velde, maître de conférences et auteur de l'ouvrage « Devenir adulte en Europe. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe »

➤ **Etablissement public d'insertion de la défense (EPiDe) :** M. Thierry Berlizot, directeur général et Mme Estelle Piernas, chargée d'études au département d'aide à la décision

➤ **Fédération bancaire française (FBF) :** M. Olivier Balmont, chargé de mission

- **Fédération française des maisons de jeunes et de la culture :** M. Le Bail, délégué général et Mme Claire Vapillon, vice-présidente en charge de la jeunesse
- **Fédération Francas :** M. Michel Cassé, délégué national
- **Fédération Léo Lagrange :** M. Samir Bensaadi, délégué national à la jeunesse
- **Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) :** M. Maximilien Cartier, vice-président
- **Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) :** M. Pierre Berton, administrateur
- **Fédération patronale de l'intérim PRISME :** M. Arnaud de la Tour, président
- **Force ouvrière :** Mme Géraldine Miralles
- **Fun radio :** M. Jérôme Fouqueray, directeur général
- **Génération précaire :** Mlle Ophélie Latil et M. Julien Bayou
- **Groupe d'étude des méthodes de l'analyse sociologique (GMAS) :** M. Olivier Galland, chercheur et chercheur associé au Laboratoire de sociologie quantitative au CREST (Centre de recherche en économie et en statistique) à l'INSEE
- **Groupe M6 :** M. Yann Geneste, directeur des chaînes musicales
- **Haut-commissariat à la jeunesse :** M. Martin Hirsch, Haut commissaire
- **Haut Conseil de l'intégration :** Mme Carole Da Silva, membre du collège
- **Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) :** Mme Sihem Habchi, membre du collège
- **Institut national de prévention et d'éducation pour la santé :** M. René Demeulemeester, coordonnateur des programmes
- **Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) :** M. Jean Chiris, directeur adjoint et délégué général de l'agence française du Programme européen Jeunesse et M. Jean-Claude Richez, responsable de l'Unité de la recherche des études et de la formation (UREF)
- **Institut d'études politiques de Paris :** M. Louis Chauvel, sociologue, professeur des universités
- **La mutuelle des étudiants :** M. Damien Berthilier, président
- **Les jeunes de l'UMP :** M. Benjamin Lancar, président
- **Les jeunes démocrates :** Mme Margaux Gandelon, vice-présidente

- **Les jeunes radicaux de gauche** : Mlle Sandra Elise Reviriego, trésorière et M. Romain Rocher, délégué national
- **Les jeunes verts** : Mlle Jeanne Thomas, coordinatrice des jeunes verts d'Ile-de France
- **Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche** : M. Patrick Hetzel, directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** : MM. François Humblot, membre de la commission « Nouvelle génération », Bernard Falk, directeur de l'éducation et de la formation et Mme Audrey Herblin, chargée de mission
- **Mouvement rural de jeunesse chrétienne** : Mlle Cécile Charmoille, secrétaire générale
- **Mouvement des jeunes socialistes** : Mlle Laurianne Deniaud, secrétaire nationale à l'éducation et à la politique de la ville
- **« Ni putes ni soumises »** : Mme Sihem Habchi, présidente
- **Pôle Emploi** : M. Bruno Lucas, directeur général adjoint
- **Promotion et défense des étudiants (PDE)** : M. Mathieu Bach, délégué général
- **Réseau Animafac** : M. Florian Prussak, président et Mlle Mélanie Gratacos, délégué général
- **Réseau E2C France** : M. Dominique Dujardin, vice-président, directeur de l'E2C en Essonne
- **Secrétariat d'Etat chargée de la politique de la ville** : Mme Fadela Amara, secrétaire d'Etat
- **Secrétariat d'Etat chargé de l'emploi** : M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat
- **SFR** : Mmes Marie-Christine Theron, directrice générale des ressources humaines, Antonella Desneux, directeur de la citoyenneté, Agnès Baer, responsable insertion et M. Jérôme Boroy, responsable du programme diversité
- **SOS-Racisme** : M. Guillaume Ayné, directeur général
- **Union nationale des étudiants de France (UNEF)** : M. Jean-Baptiste Prévost, président
- **Union nationale inter-universitaire (UNI)** : MM. Olivier Vial, délégué national et Rémi Martial, délégué national
- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss)** : Mme Jeanne Dietrich, conseillère technique

➤ **Union nationale des associations familiales (UNAF) :**  
MM. François Fondard, président et Rémi Guilleux, administrateur chargé de l'éducation

➤ **Union nationale des missions locales (UNML) :** M. Jean-Patrick Gille, représentant auprès des pouvoirs publics, président de la mission locale de Tours, président de l'Association régionale des missions locales de la région Centre et député d'Indre et Loire et Mme Christelle Tavarés, déléguée générale

➤ **Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ) :**  
Mme Fanélie Carrey-Conte, déléguée à la vie associative

➤ **Union nationale des sociétés étudiantes mutualistes régionales :**  
M. Benjamin Chkroun, délégué général et le docteur Nicolas Leblanc

➤ **Unis-Cité :** M. Gildas Le Bars, chargé des relations extérieures

➤ **Union professionnelle artisanale (UPA) :** M. Pierre Burban, secrétaire général

➤ **Ville de Nanterre :** Mme Aude de Calan, responsable de l'Espace santé jeunes



## PRÉSENTATION DES PLATEFORMES MULTISERVICES D'INFORMATION RÉGIONALES

- **Le Pôle Rhône-Alpes de l'orientation (PRAO)**, initié par le Conseil régional Rhône-Alpes, l'Etat et les partenaires sociaux, a pour but d'instaurer et d'amplifier la coordination des différents réseaux de l'orientation (Education nationale, ANPE, CIO, mission locale, etc.). Cette initiative, destinée à permettre aux Rhônalpins de s'orienter tout au long de leur vie, s'est inscrite dans le cadre du contrat de Plan 2000-2006 et a reçu le label d'« expérimentation régionale » par le secrétariat d'Etat à la formation professionnelle.

Le site internet propose des outils aux **professionnels de l'orientation** : l'offre de formation permet aux conseillers d'orientation d'informer leurs publics sur les formations initiales et continues en Rhône-Alpes ; les statistiques territoriales donnent les clés pour réaliser une analyse emploi formation sur un territoire donné ; la carte des professionnels identifie les acteurs de l'Accueil, Information, Orientation – AIO – et les met en relation ; la banque ressources propose un fond documentaire et des retours d'expériences sur le champ de l'orientation tout au long de la vie ; des espaces collaboratifs sont mis à disposition des professionnels pour travailler à distance : stocker des documents ressources, échanger des informations dans les forums ou partager un agenda.

Le site destiné au grand public inauguré en février 2007 lors du Mondial des Métiers, s'adresse aux collégiens, lycéens, étudiants, salariés, demandeurs d'emploi ou aux créateurs d'activité. L'offre de formation en Rhône-Alpes est la rubrique la plus consultée; des fiches sur les métiers et les secteurs d'activité sont diffusées dans la rubrique 's'informer sur les métiers et l'emploi ; les dispositifs emploi formation, dans la rubrique 'évoluer dans sa vie professionnelle', renseignent sur les publics visés, les conditions et les professionnels à contacter ; 'Choisir la création d'activité' aide les futurs entrepreneurs à envisager la création ou la reprise d'entreprise comme une orientation professionnelle; la carte des métiers qui recrutent permet de localiser les besoins de recrutement en Rhône-Alpes ; enfin, la carte des conseillers met en relation l'internaute avec un professionnel de l'orientation, à proximité de chez lui.

*(Source : Benchmark pour le portail CapMétiers, septembre 2008)*

- **La Plateforme régionale d'information sur les métiers (PRIM)**, lancée en mai 2006 est issue d'un projet partenarial financé par l'État, la région Nord - Pas de Calais et les partenaires sociaux régionaux pour améliorer l'information de tous sur les métiers et favoriser l'orientation tout au long de la vie. L'accord-cadre, adopté le 22 septembre 2003, fixe pour la plateforme les principes suivants : ni nouvelle structure, ni dispositif

centralisé, Prim' s'appuie sur le partage d'outils existants et le développement de processus partenariaux et inter-institutionnels.

Lieu d'échange et de concertation, Prim' a ainsi pour vocation de faire travailler ensemble toutes les structures qui produisent de l'information sur les métiers ou la rendent lisible pour le public. Elle favorise le partage des outils existants, l'échange d'expériences et le travail en commun sur de nouveaux projets, en fonction des besoins des publics et des acteurs de terrain. Une charte signée par 80 partenaires régionaux précise les modalités de l'engagement des participants, ainsi que la définition d'une information fiable, objective, concrète, actuelle, exhaustive et favorisant l'égalité des chances.

Le Portail Prim' permet de trouver rapidement des informations fiables émanant de sources diversifiées. Cuisinier, informaticien, luthier, électricien, documentaliste... : plusieurs milliers de fiches métiers sont accessibles, classées en 83 familles. De l'agriculture à la recherche en passant par les services à la personne, 36 grands secteurs d'activités, reflétant tous les champs de l'activité économique régionale, sont présentés par les branches professionnelles elles-mêmes.

La richesse du contenu de Prim' est d'abord la richesse de ce que lui apportent ses partenaires, grâce à l'étroite collaboration entre l'État, la Région et les partenaires sociaux.

Une information opérationnelle, régionale, voire locale

Pour permettre aux habitants de la région d'orienter efficacement leurs choix, les données présentées sur les secteurs d'activités et les métiers sont traitées au niveau régional et par zone d'emploi. Combien d'aides-soignants compte l'Audomarois ? Quelle est l'évolution des effectifs du secteur Transports depuis 2000 dans le Nord - Pas de Calais ? Combien d'offres d'emploi ont été déposées dans les ANPE du Boulonnais en 2005 pour les professionnels du bois ? Quel est le niveau de formation moyen des techniciens de maintenance ? Le Portail PRIM' répond à toutes ces questions.

Un Agenda des salons, forums et journées portes ouvertes en Nord - Pas de Calais et une banque de liens faisant une large place aux sites régionaux complètent l'outil.

Outil tous publics, le portail Prim' s'adresse aussi bien aux jeunes et à leurs parents qu'aux actifs, salariés ou en recherche d'emploi, qu'ils souhaitent choisir un métier, en changer ou simplement s'informer. Une mise en réseau est prévue avec les bases de données régionales de l'ANPE pour les offres d'emploi, de l'Onisep pour la formation initiale ou du C2RP pour la formation continue et l'orientation.

*(Source : Présentation du Portail Internet de la Plateforme Régionale d'Information sur les Métiers du 29 mai 2006)*

Ces deux initiatives résultaient de processus particulièrement institutionnalisés, notamment par le biais du Plan Régional de Développement des Formations (PRDF). D'autres le sont moins mais fonctionnent également avec succès grâce à un partenariat entre l'Etat et la région.

A cet égard, signalons que le rapport du conseil économique et social de la région Ile-de-France du 16 mars 2009 préconise de généraliser une démarche qui se rapproche du programme ETOILE mis en place dans la région Centre.

## LA NOMENCLATURE DES NIVEAUX DE FORMATION

La nomenclature des niveaux de formation		
Classification française	Niveau de formation	Equivalent classification CITE*
Ø Niveau VI	Pas de formation au-delà de la fin de la scolarité obligatoire	0
Ø Niveau V bis	Formation courte d'une durée maximum d'un an (sortie avant l'année terminale du second cycle court)	2
Ø Niveau V	Niveau de formation équivalent à celui du BEP ou du CAP	3c
Ø Niveau IV	Qualification d'un niveau équivalent à celui du baccalauréat ou du brevet professionnel	3
Ø Niveau III	Niveau du BTS, du DUT ou de fin de 1 <sup>er</sup> cycle de l'enseignement supérieur	5b
Ø Niveau II et I	Niveau comparable au supérieur à celui d'un 2 <sup>e</sup> cycle de l'enseignement supérieur	6

*\*Classification internationale type des enseignements (CITE) de l'UNESCO, utilisée pour les comparaisons entre pays (classement selon le diplôme obtenu).*



**CARACTÉRISTIQUES DES PRÊTS D'ÉTUDES PUBLICS  
AUX ÉTUDIANTS DANS QUELQUES PAYS DE L'OCDE  
(ANNÉE SCOLAIRE 2004-2005)**

	Année de création	Proportion d'étudiants bénéficiant d'un prêt (en %)	Montant annuel moyen par étudiant (en \$)	Taux d'intérêt pendant les études	Taux d'intérêt après les études	Régime de remboursement	Seuil de revenu annuel <sup>1</sup> (en \$)
<b>Australie</b>	1989	79	3 450	0	2,4 % (taux réel nul)	En fonction des revenus	25 750
<b>Danemark</b>	1970	42	2 500	4 %	Taux de la banque centrale + 1 pt		
<b>Japon</b>	1943	24	5 950	0	3 % max		
<b>Pays-Bas</b>	1986	28	5 730	Coût de l'emprunt d'État	Coût de l'emprunt d'État	En fonction des revenus	17 490
<b>Nouvelle-Zélande</b>	1992	Nc	4 320	0	Coût de l'emprunt d'État	En fonction des revenus	10 990
<b>Norvège</b>	M	100	Nc (8 960 max)	0	Coût de l'emprunt d'État		
<b>Suède</b>	1965	80	4 940	2,8 %	2,8 %	En fonction des revenus	4 290
<b>Royaume-Uni</b>	1990	Nc	5 480	2,6 % (taux réel nul)	2,6 % (taux réel nul)	En fonction des revenus	24 240
<b>États-Unis</b>	1970	38	6 430	5 % (réduction pour les personnes à revenus modestes)	5 % (réduction pour les personnes à revenus modestes)		

*Source : OCDE*

<sup>1</sup> Il s'agit du seuil minimum de revenu annuel déclenchant le remboursement.



## **SITUATION AU DANEMARK, EN SUÈDE ET EN NORVÈGE : CONTRIBUTION DES AMBASSADES DE FRANCE DANS CES PAYS**

### **DISPOSITIFS DE FINANCEMENT DES PARCOURS DES JEUNES EN NORVÈGE**

#### **I. Questions générales portant sur les dispositifs d'aide aux jeunes de 16 à 25 ans (étudiants et non étudiants)**

1) *Quelle est leur raison d'être, leur objectif majeur et les circonstances de leur instauration ?*

Le système norvégien d'aide étudiante constitue un élément central de la politique d'éducation du pays. Son objectif est de réduire les inégalités en facilitant l'accès aux études, indépendamment du lieu de résidence, de l'âge, du sexe et de la situation économique et sociale de la personne. Il doit également contribuer à ce que les étudiants puissent poursuivre leurs études dans des conditions satisfaisantes et de manière efficace et assurer ainsi l'accès à une main-d'œuvre qualifiée. Les aides sont administrées par l'organisme public « Lånkassen » ([www.lanekassen.se](http://www.lanekassen.se)) créé en 1947 et visent, d'une part, les élèves suivant des formations au niveau secondaire supérieure et, d'autre part, les étudiants suivant des études supérieures.

2) *Quel sont le bilan de leur mise en œuvre, leurs mérites et leurs limites ? Quelles sont les réflexions conduites sur leur évolution ? Quelles sont les incidences de la crise économique actuelle ?*

Aucune évaluation globale des avantages et désavantages du dispositif n'a été effectuée, mais, d'après Lånkassen, des études montrent que le système contribue à l'égalité des chances entre étudiants. En revanche, la question s'est posée de savoir si, une fois l'étudiant entré dans la vie professionnelle, le gain, en termes financiers, est réel pour lui, compte tenu du remboursement qu'il doit supporter des dettes contractées pendant ses études.

Afin d'encourager les étudiants à poursuivre leurs études de manière plus efficace, le dispositif a été modifié en 2002-2003 ; la partie des aides perçues sous forme de bourse dépend désormais de la réussite de l'étudiant aux examens (voir ci-dessous). D'après une étude comparative nordique publiée en 2008 par le ministère de l'éducation suédois, cette modification ne semble pourtant pas avoir eu d'effets majeurs sur les efforts universitaires des étudiants. Selon le rapport, les expériences de chacun des pays étudiés (Danemark, Finlande, Norvège, Suède) montrent en effet que la manière dont les études sont organisées a un impact plus important sur les efforts universitaires des étudiants que les modalités des dispositifs d'aides.

Comme dans les autres pays nordiques, les étudiants norvégiens terminent leurs études à un âge relativement élevé (une comparaison nordique montre que les étudiants commencent leurs études supérieures à l'âge de 22 ans en moyenne et les terminent à l'âge de 27 ans), ce qui est perçu comme un problème. Pour remédier à ce phénomène, 50 % des places dans les établissements d'études supérieures ont été réservées aux étudiants venant directement de l'enseignement secondaire supérieur.

Les réflexions actuelles portent entre autres sur la coordination entre le dispositif d'aide aux études et les autres systèmes de prestations sociales existants. En ce qui concerne les incidences de la crise, Lånekassen n'a pas jusqu'ici observé de changements dans le comportement des étudiants, mais, basé sur des expériences antérieures de périodes de crise économique, l'organisme s'attend à une augmentation du nombre de jeunes demandant des aides financières pour des études en Norvège et à l'étranger.

3) *Quel est le coût du ou des dispositifs pour les finances publiques et ses modalités de financement ?*

Le système est financé via le budget national. Lånekassen distribue chaque année environ 17 milliards de couronnes norvégiennes (1,9 milliard d'euros), dont 11 milliards sous forme de prêts et 6 milliards sous forme de bourse, le nombre de bénéficiaires étant d'environ 300 000. Les remboursements s'élèvent à 8 milliards de couronnes par an. Les coûts totaux pour l'Etat du dispositif se situent donc autour de 8 à 9 milliards de couronnes par an.

4) *Dans quelle mesure sont-ils, à votre avis, transposables dans un pays comme la France ? Autrement formulée, la question se ramène aussi à celle des implications économiques, sociales, culturelles sur lesquelles reposent ces mécanismes.*

Le système norvégien d'aide aux étudiants date de 1947 lorsque l'agence Lånekassen a été créée. Comme dans les autres pays nordiques, l'objectif a été de faciliter l'accès des jeunes, mais aussi des personnes plus âgées (les aides pouvant être versées jusqu'à l'âge de 65 ans) aux études, indépendamment de leur situation économique et sociale. Cette approche s'inscrit dans la recherche plus globale d'égalité des chances entre citoyens qui caractérise les « modèles nordiques ». Le dispositif a été conçu de manière à permettre aux étudiants de mener des études à temps plein pendant les dix mois de l'année où les aides sont versées. Une grande partie des étudiants travaillent pourtant à côté de leurs études afin de pouvoir financer les frais de la vie courante. Le système s'inscrit naturellement dans un contexte plus large de protection sociale, et d'un système d'éducation spécifique, ce qui rend les comparaisons entre pays relativement difficiles.

## **II. Questions plus ponctuelles.**

1) *Peut-on percevoir une bourse étudiante sans souscrire un prêt ou les deux sont-ils liés ?*

Dans le système norvégien, les personnes suivant des études supérieures reçoivent d'abord toutes les subventions sous forme de prêt. Si l'étudiant poursuit ses études comme prévu, et qu'il ne vit pas chez ses parents, une partie du prêt (au maximum 40 % de la totalité de la somme) est transformée en bourse. Pour les jeunes de moins de 24 ans suivant une formation secondaire supérieure, d'autres règles s'appliquent (voir ci-dessous).

2) *Le système est-il facile à frauder ? Donne-t-il lieu, en pratique, à des abus ? Comment son application est-elle contrôlée ?*

Lånekassen a mis en place des systèmes de contrôle afin de lutter contre des abus et des canaux d'information sécurisés sont en place entre les étudiants et l'organisme, aussi bien en termes légaux qu'en termes financiers. Les établissements d'études rapportent à Lånekassen les résultats académiques de chaque étudiant bénéficiaire d'aides financières. En 2007-2008 ce contrôle a été étendu aux étudiants

suivant des études à l'étranger. Il avait en effet été constaté qu'un petit nombre d'étudiants norvégiens poursuivant leurs études à l'étranger abusaient du système et ce nombre a été jugé suffisamment important pour mettre en place les mêmes mécanismes de contrôle à l'étranger.

*3) Quelles sont les conditions de ressources exigées pour accéder au financement de la vie étudiante ? Ce système traite-t-il de la même manière l'étudiant qui reçoit de multiples dons de ses parents -en nature ou en argent- et celui qui n'en reçoit aucun ?*

Pour les étudiants suivant des études supérieures, leurs propres revenus ainsi que leur patrimoine sont pris en compte dans le calcul du montant des aides auxquelles ils ont droit. Ainsi, lorsque les revenus annuels ou leur patrimoine dépassent un certain seuil (NOK 128 360 en 2009, soit env. 14 633 EUR pour les revenus, et NOK 253 932, soit env. 28 950 EUR pour la fortune), la bourse est réduite voire supprimée. D'après des chiffres de Lånekassen, en 2007, environ 20 % des étudiants norvégiens ont vu leur bourse réduite pour cause de revenus trop élevés. Pour ce qui est des élèves suivant une formation secondaire supérieure, les revenus et la fortune de leurs parents sont pris en compte, que les élèves vivent avec leurs parents ou en dehors du foyer. Lånekassen ne vérifie pas les éventuels dons des parents aux étudiants.

*4) L'obligation de remboursement du prêt est-il un des principaux moteurs des efforts universitaires et d'insertion professionnelle de la part des bénéficiaires? Sont-ils soumis à des « contreparties » comme des conditions de succès aux examens ou des obligations de stages ?*

Dans le dispositif norvégien, la partie du prêt qui sera transformée en bourse (au maximum 40 %, voir point 1) dépendra des résultats de l'étudiant aux examens et donc du nombre d'unités de valeur obtenues. L'objectif de ce système est d'encourager les étudiants à poursuivre leurs études de manière efficace et à les terminer. La situation sur le marché de l'emploi et le niveau du prêt à rembourser peuvent évidemment orienter l'étudiant dans ses choix, mais aucune étude ou enquête n'a été effectuée qui permettrait de dire avec certitude quels facteurs influent sur le comportement des étudiants.

*5) Une condition de nationalité est-elle requise pour l'accès au système de financement des jeunes ? Comment ce mécanisme se concilie-t-il avec le principe d'égalité de traitement de tous les ressortissants de l'Union européenne ? Quelle est le sort réservé aux jeunes étrangers résidents ?*

En principe, le dispositif est réservé aux citoyens norvégiens. Les citoyens étrangers peuvent toutefois avoir droit aux subventions à condition de remplir certains critères :

**Citoyens hors UE/EEE :**

- Avoir le statut de réfugié politique ou avoir obtenu l'asile dans le pays ;
- Etre marié à un citoyen norvégien ;
- Etre titulaire d'un permis de travail ou de résidence à titre du regroupement familial ;
- Avoir moins de 19 ans et être l'enfant d'un étranger ayant un permis de résidence ou de travail en Norvège ;
- Avoir travaillé en à temps plein et sans interruption en Norvège pendant au moins 24 mois immédiatement avant d'initier les études et avoir payé des impôts dans le pays durant cette période ;

- Avoir étudié à temps plein en Norvège pendant trois ans sans avoir touché d'aides versées par Lånekassen.

**Citoyens de l'UE/EEE :**

- S'être rendu en Norvège pour travailler et avoir été employé dans le pays ; il faut qu'il y ait un lien professionnel entre la formation et l'emploi, sauf si l'intéressé a été involontairement mis au chômage ;

- Etre l'enfant ou le conjoint de, ou avoir un enfant avec, un citoyen de l'UE/EEE titulaire d'un permis de travail en Norvège.

Des règles spécifiques s'appliquent aux étudiants étrangers admis pour suivre des études en Norvège dans le cadre du « programme de quota », selon lequel les universités et autres établissements d'études supérieures norvégiens accueillent tous les ans un certain nombre d'étudiants originaires de pays en développement et de certains pays de l'Europe de l'Est et Centrale ainsi que de l'Asie centrale. Ces étudiants peuvent bénéficier des aides de l'Etat au même titre que les étudiants norvégiens.

## **DISPOSITIFS DE FINANCEMENT DES PARCOURS DES JEUNES AU DANEMARK**

### **I. Questions générales portant sur les dispositifs d'aide aux jeunes de 16 à 25 ans (étudiants et non étudiants)**

1) *Quelle est leur raison d'être, leur objectif majeur et les circonstances de leur instauration ?*

Au Danemark, la première loi sur les aides financières aux étudiants est entrée en vigueur en 1970 avec la mise en place d'un système public d'aide aux étudiants (le dispositif « SU »). L'objectif était de favoriser l'accès des jeunes aux études, indépendamment de leur situation économique ou sociale. Le dispositif est administré par une agence publique (The Danish Educational Support Agency, [www.sustyrelsen.se](http://www.sustyrelsen.se)) opérant sous la tutelle du ministère de l'éducation.

Le système SU vise, d'une part, les élèves suivant des formations de niveau secondaire supérieur et, d'autre part, les étudiants suivant des études supérieures. Un dispositif spécifique (SPS) existe pour les étudiants handicapés. Les aides sont distribuées par l'agence SU en collaboration avec les établissements de formation. En dehors de ses dispositifs, des aides peuvent être versées aux jeunes chômeurs participant à des programmes d'activation (formations, stages, etc.) dans le cadre de la politique publique de l'emploi. Les réponses ci-dessous se limitent toutefois au dispositif d'aide aux étudiants.

2) *Quel sont le bilan de leur mise en œuvre, leurs mérites et leurs limites ? Quelles sont les réflexions conduites sur leur évolution ? Quelles sont les incidences de la crise économique actuelle ?*

Aucune évaluation globale du dispositif n'a été effectuée. Plusieurs études ont cependant été réalisées pour évaluer dans quelle mesure le système contribue à ce que les étudiants terminent plus rapidement leurs études, l'un des objectifs du dispositif. D'après une étude comparative publiée en 2008 par le ministère suédois de l'éducation, suite à une réunion nordique sur le sujet, le système actuel où les étudiants disposent d'aides financières pour 70 mois au maximum et où ils peuvent choisir relativement librement quand et à quel rythme ils souhaitent toucher les aides (voir ci-dessous), n'incite pas véritablement à accélérer les études.

En ce qui concerne la crise économique, l'agence SU n'a pas à ce stade constaté d'effets particuliers sur le dispositif.

3) *Quel est le coût du ou des dispositifs pour les finances publiques et ses modalités de financement ?*

Le dispositif est financé via le budget national. En 2007, l'agence SU a distribué environ 10,5 milliards de couronnes danoises (environ 1,4 milliard d'euros) sous forme de bourse et 2,1 milliards de couronnes sous forme de prêt à un total de 315 000 bénéficiaires (niveau secondaire supérieure et niveau supérieur). D'après les chiffres de l'agence, le montant des bourses correspondait à environ 0,62 % du PIB.

4) *Dans quelle mesure sont-ils, à votre avis, transposables dans un pays comme la France ? Autrement formulée, la question se ramène aussi à celle des implications économiques, sociales, culturelles sur lesquelles reposent ces mécanismes.*

Il est difficile de répondre à cette question ; les jeunes nordiques ont peut être tendance à quitter plus jeune la maison de leurs parents mais peut être est-ce aussi dû à ces aides financières qui existent depuis longtemps ; par ailleurs, ils ont tendance à travailler à temps partiel pendant leur études mais celles-ci sont aussi organisées différemment par rapport à la France avec davantage de flexibilité ; la culture nordique tolère mieux les périodes alternées d'études et de travail ou autres activités.

La transposition aurait aussi un coût élevé.

## **II. Questions plus ponctuelles.**

1) *Peut-on percevoir une bourse étudiante sans souscrire un prêt ou les deux sont-ils liés ?*

L'étudiant peut choisir de percevoir uniquement une bourse, ce qui est fréquent. En 2007, d'après des chiffres de l'agence SU, 220 800 étudiants (niveau secondaire supérieur et niveau supérieur) ont touché uniquement la bourse, tandis que 91 600 étudiants ont perçu aussi bien une bourse qu'un prêt. Ce sont majoritairement les étudiants suivant des études supérieures qui souscrivent un prêt.

2) *Le système est-il facile à frauder ? Donne-t-il lieu, en pratique, à des abus ? Comment son application est-elle contrôlée ?*

Le dispositif d'aide est universel donnant à tous les citoyens danois (et certains citoyens étrangers) âgé de 18 ans et plus et inscrits à une formation le droit à l'aide publique. Par conséquent, d'après l'agence SU, les possibilités de fraude sont limitées.

La distribution des aides est administrée en collaboration avec les établissements de formation qui reçoivent et contrôlent les demandes. Ce système permet de contrôler que l'étudiant est inscrit et suit une formation auprès de l'établissement en question. L'agence a également accès au registre central d'état civil (CPR) et peut ainsi vérifier l'âge et la citoyenneté des demandeurs.

Un certain nombre d'abus ont toutefois pu être constaté parmi les étudiants vivant chez leurs parents et touchant des aides financières. Selon le système danois, les étudiants vivant avec leurs parents perçoivent une allocation moindre que les étudiants vivant en dehors du foyer, mais il peut parfois être difficile de contrôler si un étudiant ayant déclaré une adresse en dehors du foyer ne vit pas en réalité chez ses parents.

3) *Quelles sont les conditions de ressources exigées pour accéder au financement de la vie étudiante ? Ce système traite-t-il de la même manière l'étudiant qui reçoit de multiples dons de ses parents -en nature ou en argent- et celui qui n'en reçoit aucun ?*

Le système ne prend pas en compte les éventuelles aides des parents mais les élèves ou étudiants vivant chez leurs parents reçoivent une bourse moins élevée que les personnes vivant en dehors du foyer. Les revenus de l'étudiant ont également un impact sur les aides : lorsque les revenus mensuels dépassent 6 587 couronnes danoises (884 EUR) pour les élèves du secondaire supérieur, et 8 138 couronnes (1092 EUR) pour les étudiants suivant des études supérieures, une partie de la bourse doit être remboursée. Pour éviter ceci, l'étudiant peut choisir de renoncer à percevoir la bourse pendant certains mois.

4) *L'obligation de remboursement du prêt est-il un des principaux moteurs des efforts universitaires et d'insertion professionnelle de la part des bénéficiaires? Sont-ils soumis à des « contreparties » comme des conditions de succès aux examens ou des obligations de stages ?*

Pour les étudiants suivant des études supérieures, la durée maximale de versement des aides est de 70 mois. En règle générale, les étudiants ne peuvent cependant toucher d'aide que pendant la durée de la formation en question auxquels peuvent s'ajouter 12 mois (par exemple, pour une formation d'une durée de 34 mois, l'étudiant peut toucher son aide pendant 34 + 12 mois). Si l'étudiant a plus de 12 mois de retard dans son parcours universitaires par rapport au nombre de mois où il a touché des subventions, les aides peuvent être supprimées jusqu'à ce qu'il ait de nouveau rempli les critères requis. Le système utilise une sorte de carte « à poinçonner » qui permet aux étudiants de choisir assez librement à quel moment et à quel rythme ils perçoivent les aides. Ce système n'incite pas véritablement les étudiants à accélérer leurs études, ce qui est perçu comme un problème.

L'agence SU a le sentiment que l'obligation de rembourser le prêt ne joue pas un rôle décisif dans la motivation des étudiants à terminer leurs études.

5) *Dans quelles conditions les parents danois ayant des enfants peuvent-ils bénéficier d'un avantage d'impôt ? (La mission a entendu, au cours des auditions, une suggestion qui consisterait à « gager » une allocation aux étudiants sur la suppression d'une demi-part de quotient familial).*

Sans réponse

6) *Une condition de nationalité est-elle requise pour l'accès au système de financement des jeunes ? Comment ce mécanisme se concilie-t-il avec le principe d'égalité de traitement de tous les ressortissants de l'Union européenne ? Quelle est le sort réservé aux jeunes étrangers résidents?*

En principe, le système de financement des études est réservé aux citoyens danois. Toutefois, les citoyens étrangers peuvent faire une demande afin d'obtenir un « statut d'égalité » du point de vue du système SU, soit selon des règles danoises (applicables en principe aux personnes originaires de pays hors UE/EEE), soit selon des règles de l'Union européenne.

Selon les règles danoises, le demandeur doit remplir une ou plusieurs des conditions suivantes :

- Etre couvert par la loi danoise sur l'intégration des étrangers ;
- S'être installé au Danemark avec ses parents avant d'avoir atteint l'âge de 20 ans et à condition que la famille réside de manière permanente au Danemark ;
- Etre marié à un citoyen danois et avoir vécu dans le pays durant au moins deux ans ;
- Avoir travaillé au Danemark pendant deux ans au minimum et au moins 30 heures par semaine ;
- Avoir vécu au moins cinq ans dans le pays (la raison de cette résidence n'ayant pas été de suivre des études).

Selon les règles de l'UE, une ou plusieurs des conditions suivantes doivent être remplies :

- Etre citoyen d'un pays de l'UE/EEE et travailler au Danemark ;
- Etre citoyen d'un pays de l'UE/EEE et avoir travaillé au Danemark : il faut y avoir un lien entre l'emploi et le programme de formation ;

- Etre citoyen d'un pays de l'UE/EEE et avoir travaillé au Danemark mais avoir été mis au chômage involontairement à cause de raisons médicales ou de conditions structurelles et avoir besoin, de ce fait, de suivre une formation continue ;
- Etre résidant au Danemark et l'enfant d'un citoyen de l'UE/EEE ;
- Etre marié à un citoyen de l'UE/EEE employé au Danemark ;
- Etre le parent d'un citoyen de l'UE/EEE travaillant dans le pays ;
- Etre citoyen d'un pays de l'UE/EEE ou un membre de famille d'un citoyen de l'UE/EEE et avoir vécu au Danemark pendant au moins cinq ans.

## LE SYSTÈME D'AIDE AU FINANCEMENT DES ÉTUDES EN SUÈDE

### I. Contexte

Si la première forme d'aide aux études a vu le jour en 1919, le système en place aujourd'hui a été instauré en 1964. Il a depuis lors fait l'objet de nombreuses modifications élargissant le nombre de bénéficiaires, diversifiant les aides financières. La dernière novation date de 2006.

Le système est destiné à favoriser l'accès à l'éducation supérieure du plus grand nombre, y compris personnes handicapées et adultes, et de réduire les inégalités sociales, financières et géographiques. L'ensemble du système éducatif est gratuit en Suède. L'aide aux études est d'abord destinée à couvrir les frais de la vie étudiante. Ce dispositif d'aide fait partie intégrante du système de protection sociale suédois.

Si la plupart des études ouvrent droit à cette aide financière, il existe cependant quelques exceptions, notamment certaines études post universitaires, les études de doctorat, lorsque l'étudiant a déjà reçu une subvention, les études privées suivies hors établissement scolaire, les cours d'apprentissage du suédois pour les immigrants (Swedish for immigrants) qui reçoivent d'autres types d'aide sociale municipale.

### II. Aides aux étudiants

- Les jeunes de 16 et 20 ans étudiant à temps plein, dans un établissement d'enseignement secondaire supérieur ou dans une folk high school, ou participant à un programme d'enseignement secondaire pour adultes (Komvux) bénéficient d'une allocation. Cette bourse est la même pour tous. Son montant est reconsidéré chaque année en fonction de l'évolution générale des prix.

- Le montant de la bourse est de 1 050 SEK (un peu plus de 100 euros) par mois. Elle est perçue à compter du premier trimestre de l'année suivant le seizième anniversaire, jusqu'au semestre de printemps suivant l'année des vingt ans.
- L'étudiant peut demander une allocation supplémentaire, qui s'élève, selon les cas, à 285, 570 ou 855 SEK par mois. Les conditions d'éligibilité et la somme perçue dépendent de la situation financière de l'étudiant et de ses parents.
- Si l'étudiant habite et étudie hors de sa ville d'origine, il peut prétendre à un supplément d'« internat ».

- Les étudiants âgés de plus de 20 ans ainsi que les adultes prenant des cours à temps plein :

L'étudiant bénéficie d'une allocation de 671 SEK soit environ 63 euros par semaine s'il est à plein temps. Il peut aussi demander un prêt pouvant atteindre 1 284 SEK (121 euros) par semaine.

Plus des deux tiers des étudiants choisissent de bénéficier de ce prêt.

Il est aussi possible de recevoir, sous conditions, des subventions ou prêts complémentaires.

- L'allocation parentale, si l'étudiant a un ou plusieurs enfants. Le montant varie de 128 à 293 SEK en fonction du nombre d'enfants.
- Un prêt supplémentaire si l'étudiant a 25 ans dans l'année et a travaillé précédemment (423 SEK).

La limite d'âge est fixée, depuis 2006, à 54 ans pour bénéficier de bourses et 45 ans pour l'accès aux prêts ; il faut avoir étudié pendant au moins trois semaines pour pouvoir y prétendre.

La durée pendant laquelle l'étudiant bénéficie de cette aide varie en fonction du type d'étude suivie :

- A l'université ou dans un établissement d'études supérieures, l'aide peut être versée pendant 240 semaines (soit 12 semestres) maximum.

- Pour le deuxième cycle du secondaire, lycée, la durée de versement de l'aide varie entre 80 et 120 semaines, en fonction de la date à laquelle l'étudiant a terminé son cycle d'études.

- Pour la maîtrise des fonctions de base, lecture, écriture, arithmétique, la période varie de 40 à 100 semaines en fonction de la durée de la formation.

### **III. Le remboursement du prêt**

Le remboursement commence un an après l'achèvement des études. Il peut s'étaler pendant 25 ans. Le taux d'intérêt est faible et immédiatement ajouté à la dette ; en outre, les règles de déduction fiscale jouent. Des clauses de sauvegarde ont été introduites afin de prendre en considération les capacités de remboursement des personnes. Le remboursement peut être aménagé, différé, dans un certain nombre de cas. Par ailleurs, l'organisme qui octroie les prêts et allocations peut demander à l'étudiant qui a abandonné ses études sans raison de rembourser une partie des aides consenties.

### **IV. Coût des dispositifs d'aide**

Le système d'aide aux études est généreux et se traduit par d'importantes dépenses pour l'Etat, d'environ 20 milliards de couronnes suédoises pour l'année scolaire 2007/2008 (de l'ordre de 2,20 milliards d'euros au taux de change de l'époque), ce qui représentait alors 0,7% du PIB de la Suède.

### **V. Le cas des étudiants étrangers**

Le droit du demandeur est évalué par le CSN – organisme qui octroie les aides financières.

Si l'étudiant répond à une des conditions suivantes, il dispose du droit fondamental de recevoir l'aide financière pour les études. Il doit avoir :

- Un permis de résidence permanente (PUT) ;
- Un statut de réfugié ;
- Un droit de résidence et être un citoyen de l'un des États membres de l'Union européenne, et avoir travaillé pendant au moins deux ans en Suède ;
- Un droit de résidence et être un citoyen de l'un des États membres de l'Union européenne, et être en concubinage ou marié pendant au moins deux ans avec une personne de nationalité suédoise ou vivant en Suède et bénéficiant du droit fondamental de recevoir l'aide pour les études. Ce délai peut être réduit sous certaines conditions ;
- Un droit de résidence et être un citoyen de l'un des États membres de l'Union européenne, et avoir moins de vingt ans lors de son arrivée en Suède. Il accompagne ou rejoint des parents qui vivent et travaillent en Suède ;
- Un droit de séjour permanent (PUR) ;
- Un travail en Suède. L'étudiant vient d'un autre pays de l'UE ou de l'EEA ou de la Suisse, et va suivre une formation continue dans le cadre de son travail en Suède ;

- Un parent proche qui travaille en Suède, à qui l'étudiant est marié, avec qui il vit en concubinage ;
- Un statut de résident à long-terme en Suède ou dans un autre pays de l'UE (d'après l'Agence suédoise des migrations). Il doit avoir également un permis de résidence en Suède.

**AMBASSADES DE FRANCE SUEDE DANEMARK FINLANDE NORVEGE  
SERVICE AFFAIRES SOCIALES ET SANTÉ POUR LES PAYS NORDIQUES**

**DISPOSITIFS DE FINANCEMENT DE LA VIE ÉTUDIANTE  
TABLEAU COMPARATIF DANEMARK, SUÈDE, NORVÈGE**

	<b>Danemark</b>	<b>Suède</b>	<b>Norvège</b>
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	300 000	950 000	Env. 300 000 (année académique 2007-2008, source : Lånkassen)
<i>Effort de la nation</i>	0,8 % du P.I.B.	0,75 % du PIB	Env. 0,35 % du PIB
<i>Revenu moyen des étudiants bénéficiaires</i>	60 % du revenu d'un travailleur de l'industrie.	Variable selon l'aide perçue.	Sans réponse
<i>Proportion de prêts et de bourse (« subvention »)</i>	2/3 de bourse 1/3 de prêts	1/3 de bourse 2/3 de prêts Plus de 2/3 des étudiants choisissent de faire un prêt.	Etudiants suivant des études supérieures vivant seuls et à condition de réussir leurs études : 60 % de prêt 40 % de bourse Etudiants suivant des études supérieures et vivant chez leurs parents : 100 % de prêt Pour les élèves suivant une formation secondaire supérieure d'autres règles s'appliquent (voir ci-dessous).
<i>Montant des subventions</i>  <i>- Vivant chez leurs parents</i>  <i>- En dehors du foyer</i>	Au maximum DKK 2.574 par mois = <b>345€</b> DKK 5.177 par mois = <b>694€</b> Un euro = 7,45 ddk Couronne danoise = 0,134259 €	Au minimum (s'ajoutent des aides supplémentaires sous conditions). -Allocation d'étude : SEK=1050/mois (99euros/mois) -Aide aux étudiants : SEK=671/mois (63euros) Un euro = 10,5 SEK	<i>Montants maximaux des subventions et des prêts</i> <b>Etudiants suivant des études supérieures</b> Vivant chez leurs parents : Subventions : 0 NOK par mois Prêt : NOK 8 760 par mois = <b>999 €</b> <b>Total : 999 € par mois</b> Vivant en dehors du foyer : Subventions : NOK 3.504 par mois = <b>399 €</b> Prêt : NOK 5.252 par mois = <b>600 €</b> <b>Total : 999 €</b> Une aide supplémentaire peut être versée aux étudiants ayant des enfants à charge : 160 € par mois par enfant (104 € par

	Danemark	Suède	Norvège
			<p>enfant à partir du troisième). Cette aide est réduite, puis supprimée, si les revenus mensuels du conjoint excèdent NOK 24.780 (<b>2.823 €</b>) par mois.</p> <p><b>Elèves suivant une formation secondaire supérieure</b></p> <p>Vivant chez leurs parents :</p> <p>Subventions : NOK 1.870 par mois = <b>213 €</b></p> <p>Prêt : NOK 2.600 = <b>296 €</b></p> <p><b>Total : 509 €</b></p> <p>Vivant en dehors du foyer :</p> <p>Subventions : NOK 1.870 par mois = <b>213 €</b></p> <p>Allocation de logement : NOK 3.710 par mois = <b>423 €</b></p> <p>Prêt : NOK 1.300 par mois = <b>148 €</b></p> <p><b>Total : 784 €</b></p> <p>De plus, une aide supplémentaire pour les frais de matériel peut être versée à tous les élèves du secondaire supérieur : NOK 85-275 (<b>10-31 €</b>) par mois dépendant de la formation.</p> <p>Couronne norvégienne = 0,114 €</p>
<i>Montant des prêts</i>	<p>DKK 2.649 par mois (en 2009) = <b>355 €</b></p> <p>Le taux d'intérêt est fixé par le Parlement pour les prêts accordés au titre d'années d'études complémentaires.</p>	<p>-Allocation d'étude : pas de prêt.</p> <p>-Aide aux étudiants : SEK=1284/semaine (121euros)</p>	Voir ci-dessus
<i>Conditions de ressources</i>	<p>- Revenu des parents</p> <p>- Revenus de l'étudiant : au-dessus d'un certain seuil, le montant à rembourser est augmenté de 7%. Ils peuvent cependant renoncer à percevoir la bourse.</p>	<p>Allocation d'étude : peut dépendre des finances de l'étudiant et des parents.</p> <p>-Aide aux étudiants : afin de toucher la totalité de la bourse il ne faut pas avoir de revenus dépassant SEK 53 500 par semestre (5044 euros).</p>	<p>- Pour les élèves suivant une formation secondaire supérieure : le montant des aides varie en fonction des revenus et de la fortune des parents et du nombre d'enfants âgés de moins de 19 ans dans le foyer.</p> <p>- Pour les personnes suivant des études supérieures : pour recevoir le montant maximal de la bourse il ne faut pas avoir de revenus annuels dépassant 128 360 NOK</p>

	Danemark	Suède	Norvège
			(14 633 €), ni avoir une fortune dépassant 253 932 NOK (28 950 €).
<i>Conditions de remboursement</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- commence un an après la fin des études ;</li> <li>- la durée du remboursement ne doit pas dépasser 15 ans</li> <li>- taux : 4% jusqu'à la fin des études puis taux interbancaire ajusté de plus ou moins 1%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-commence l'année suivant la fin des études.</li> <li>-conditions fixées par le CSN (organisme qui gère le système d'aide au financement des études).</li> <li>-dépendent de la date de souscription au prêt. Dans tous les cas, le CSN fixe la somme à rembourser.</li> <li>-dure pendant 25 ans au maximum.</li> <li>-Remboursement au choix tous les mois, trimestres, ans.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- commence sept mois après la fin des études ;</li> <li>- la durée du remboursement ne doit pas dépasser 20 ans (30 ans à titre d'exception) et le prêt doit être remboursé avant l'âge de 65 ans ;</li> <li>- taux : 0% jusqu'à la fin des études, ensuite un taux fluctuant fixé selon des règles établies par le ministère de l'éducation et ajusté quatre fois par an (par exemple, 5,9% en avril-juin 2009 et 3,6% en juillet-septembre 2009). Les étudiants peuvent cependant choisir aussi un taux fixe (à partir du 1<sup>er</sup> avril 2009 : 3,5% sur trois ans, 4% sur cinq ans et 4,7% sur dix ans).</li> </ul>
<p>« Contreparties » et causes d'interruption du financement.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Succès aux examens</li> <li>-Conditions d'activité ou de stage</li> </ul>	<p>Pour les élèves suivant des formations au niveau secondaire supérieur : participation active à l'enseignement (appréciée par l'établissement)</p> <p>Pour les étudiants suivant des études supérieures : les aides peuvent être supprimées si l'étudiant a plus de 12 mois de retard dans son parcours universitaires par rapport au nombre de mois où il a touché des subventions.</p>	<p>Causes de demande de remboursement prématurée du prêt :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-abandon des études</li> <li>-tromperie sur le temps consacré aux études</li> <li>-falsification du revenu fourni au CSN.</li> </ul>	<p>Pour les étudiants suivant des études supérieures, une partie du prêt (max. 40%) sera transformée en bourse à condition de réussir les examens (cf. ci-dessus).</p>
<i>Age minimum et maximum d'accession au dispositif</i>	Age minimum 18 ans	<p>Allocation d'étude : entre 16 et 20 ans.</p> <p>-Aide aux étudiants : de 20 à 54 ans.</p>	<p>Pas d'âge minimum défini mais, en principe, les aides sont versées à partir de 18 ans (élèves de l'enseignement secondaire supérieur). L'âge maximum est de 65 ans.</p>

	<b>Danemark</b>	<b>Suède</b>	<b>Norvège</b>
<i>Proportion d'étudiants qui suscitent des difficultés de remboursement. Causes ? Que se passe-t-il si l'étudiant ne trouve aucun emploi ?</i>	En 2007, 34.600 débiteurs n'ont pas respecté les termes de remboursement, sur un total de 338.000 débiteurs.	Sans réponse	Sur un total de 500 000 personnes, il est estimé qu'environ 3 000 ont des problèmes sérieux de remboursement. Il existe néanmoins des arrangements pour les étudiants ayant des difficultés de trouver un emploi après les études. Ainsi, l'étudiant peut être exempté d'intérêt sur le prêt durant trois ans au maximum, dépendant de son salaire annuel.