

Commission sur la politique de la jeunesse

LIVRE VERT

Juillet 2009

Table des matières

AVANT PROPOS	7
POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DE LA JEUNESSE	9
UN AGENDA DE RÉFORME 2010-2015	20
1. Soutenir l'autonomie à travers l'information et le libre choix dans l'orientation	20
Proposition 1 : Faire de l'éducation « au choix » une mission prioritaire de l'école	20
Proposition 2 : Modifier les pratiques professionnelles de l'orientation, pour les inscrire dans l'environnement familial et extrascolaire des jeunes	22
Proposition 3 : Reconnaître un droit de tous les élèves, apprentis et étudiants à une information impartiale et homogène sur les débouchés	23
2. Dédramatiser l'orientation scolaire et professionnelle	24
Proposition 4 : Mieux préparer les transitions	24
Proposition 5 : Revaloriser les filières technologique et professionnelle en travaillant sur les perspectives qu'elles offrent	25
Proposition 6 : Garantir les réorientations en cours d'année dans les moments clés de l'orientation	25
Proposition 7 : Créer un livret des compétences, support d'une orientation positive	26
3. Organiser tous les étages d'un service public de l'orientation territorialisé (SPOT) qui ne soit plus une « sous partie » de l'Éducation nationale	28
Proposition 8 : Au niveau national, partir de l'identification des services à fournir pour repenser l'architecture des opérateurs de l'orientation	28
Proposition 9 : Créer une instance régionale de pilotage du service public d'orientation territorialisé	31
Proposition 10 : Garantir une organisation locale rendue lisible et visible pour les jeunes	32
4. Ne laisser aucun jeune à l'abandon	33
Proposition 11 : Supprimer le « délai de carence »	33
Proposition 12 : Définir une obligation de résultat de la collectivité publique	34
Proposition 13 : Affirmer l'obligation de tous les jeunes de 16 à 18 ans de se former ou, à défaut, de préparer leur entrée dans la vie active	35
Proposition 13 : Construire au niveau régional une offre de formation de « raccrochage » pour les jeunes qui n'ont pas le baccalauréat	36
Proposition 15 : Avancer à l'âge de 16 ans la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) pour repérer les jeunes en grandes difficultés	37
Proposition 16 : Reconnaître la compétence des conseils généraux dans la protection des jeunes majeurs	37
5. Refonder le projet des missions locales pour combler les manques dans la prise en charge des jeunes en difficulté	39

Proposition 17 : Reconnaître la responsabilité des maires, présidents de mission locale d'aller au devant des jeunes sans emploi et sans formation qui ne demandent rien	40
Proposition 18 : Créer les conditions pour que le système de formation initiale (éducation nationale et CFA) s'implique davantage dans les missions locales	41
Proposition 19 : Ne pas faire des missions locales un simple auxiliaire de Pôle emploi	41
Proposition 20 : Réformer le CIVIS	42
6. Réduire la durée entre la sortie de formation initiale et l'obtention d'un emploi stable	45
Proposition 21 : Mettre en place un suivi conjoncturel du temps moyen pour un jeune d'accéder à un CDI depuis sa sortie de sa formation initiale	45
Proposition 22 : Soutenir le travail étudiant dans un cadre compatible avec le parcours universitaire des jeunes	45
Proposition 23 : Accompagner la recherche d'emploi des jeunes diplômés qui ont le plus faible réseau relationnel	47
Proposition 24 : Interdire les stages hors cursus	49
7. Impliquer les entreprises dans la réussite de tous les jeunes	51
Proposition 25 : Mobiliser les branches professionnelles sur la création d'emplois de qualité pour les jeunes	51
Proposition 26 : Assurer le respect du droit du travail	53
Proposition 27 : Conditionner la possibilité de demander la production d'un extrait de casier judiciaire au moment de l'embauche à l'existence d'un accord de branche ou d'entreprise le prévoyant agréé par l'état	53
Proposition 28 : Mettre dans la négociation collective une convention de transmission intergénérationnelle	54
Proposition 29 : Sécuriser le cadre juridique des dispositifs de pré-embauche de jeunes en formation	55
8. Doubler le nombre de jeunes en alternance d'ici 2015	56
Proposition 30 : Réformer la taxe d'apprentissage	56
Proposition 31 : Valoriser l'apprentissage pour changer le regard de la société à son sujet	57
Proposition 32 : Développer le logement pour apprenti	58
Proposition 33 : Développer l'apprentissage dans le secteur public et associatif, notamment dans les métiers de la petite enfance, de la prise en charge des personnes âgées	59
Proposition 34 : Permettre l'entrée en apprentissage tout au long de l'année	60
Proposition 35 : Mieux tenir compte du niveau de qualification de l'apprenti dans la détermination de sa rémunération et de l'aide à l'employeur	61
Proposition 36 : Encourager une année dans le cadre d'un contrat en alternance	61

9. Donner à tous les jeunes les moyens de prendre en main leur existence	62
Proposition 37 : Soutenir les ressources des jeunes pour améliorer leur accès à une formation ou à un emploi	62
Proposition 38 : Soutenir les revenus des jeunes en emploi sans discrimination par rapport aux plus de 25 ans	65
Proposition 39 : Créer une banque non lucrative pour soutenir les projets des jeunes	66
10. Faire de la jeunesse un passage obligé de la politique du logement	67
Proposition 40 : Inclure un volet « jeunes » dans chaque document stratégique de la politique du logement	67
Proposition 41 : « faciliter l'accès au logement pour les jeunes les plus en difficultés »	68
Proposition 42 : Développer les solutions de logement pour les jeunes en insertion professionnelle	69
Proposition 43 : Faciliter l'accès des jeunes au logement locatif privé	69
Proposition 44 : Renforcer l'accès des jeunes au parc social	71
11. S'assurer qu'aucun jeune ne renonce aux soins pour des raisons financières	73
Proposition 45 : Concrétiser par une conférence biennale nationale, la priorité donnée aux jeunes dans les politiques de santé publique	73
Proposition 46 : Améliorer la couverture santé complémentaire des jeunes pour éviter le renoncement aux soins pour raisons financières	73
Proposition 47 : Mettre en place une consultation de médecine du travail à l'entrée des formations professionnelles	74
Proposition 48 : Mobiliser les jeunes sur la prévention et l'éducation à la santé	74
12. Créer un espace politique et de projets partagés pour toute une génération, autour d'un service civique ambitieux	76
Proposition 49 : Faciliter et promouvoir l'engagement tout au long de la vie	76
Proposition 50 : Permettre aux municipalités de développer les lieux de vie ouverts à tous les jeunes	77
Proposition 51 : Engager un débat national avec les partis politiques, les syndicats et les autres acteurs de la société civile organisée sur la place qu'ils accordent aux jeunes	78
Proposition 52 : Transformer les modes de représentation des jeunes	78
Proposition 53 : Supprimer les seuils d'âge qui ne se justifient pas	79
Proposition 54 : Promouvoir la création d'un volet complémentaire au programme Erasmus ciblé sur les jeunes qui ne sont pas étudiants	79
Proposition 55 : Faire du service civique une étape naturelle dans la vie des jeunes	81
Proposition 56 : Promouvoir et valoriser le bénévolat des jeunes	83
Proposition 57 : Tenir compte des spécificités de la jeunesse ultramarine	84

Avant propos

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

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

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

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

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

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

Pour une nouvelle politique de la jeunesse

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

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

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

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

Cette ambition vise à rendre les jeunes des citoyens :

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

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

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

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

Développer l'autonomie des jeunes, c'est développer l'indépendance financière et résidentielle des jeunes, en même temps que leur capacité à prendre individuellement et collectivement les décisions qui les concernent. Cela implique aussi d'accompagner les jeunes pour favoriser leur orientation scolaire et professionnelle et leur émancipation culturelle.

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

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

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

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

POINTS FORTS, POINTS FAIBLES DE NOTRE PAYS

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

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

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

Les points faibles n'en sont pas moins préoccupants :

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

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

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

mettre sur le dos de la « machine éducation », pour les troisièmes sur un « malaise » intrinsèque à la jeunesse est révolu.

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

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

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

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

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

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

LES OBJECTIFS D'UNE NOUVELLE POLITIQUE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C'est pourquoi il est indispensable de :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ces différentes dimensions sont intimement liées et ne peuvent se concevoir indépendamment l'une de l'autre. Elles se rapportent à différents éléments fondamentaux de la personnalité et de la société. Elles tendent à établir le besoin d'une approche intégrée des problèmes des jeunes au niveau national. En considérant les jeunes dans leur contexte social actuel, il semble évident que leur développement personnel se déroule dans des conditions d'incertitude croissante.

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

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

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

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

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

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

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

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

- prévenir le décrochage, organiser le repérage des jeunes qui décrochent et construire pour eux une réponse coordonnée et sans délai sur le territoire.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Celle-ci concerne tous les jeunes qu'ils soient faiblement ou fortement diplômés. Deux chiffres sont à cet égard très remarquables : pour qu'une génération donnée de sortants du système scolaire rejoigne le taux de chômage moyen de l'économie, il faut environ 5 ans ; 3 ans après leur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. Assurer une plus grande équité entre les générations

Il est dans l'essence même des systèmes de protection sociale (reposant sur une logique de solidarité) que les jeunes actifs contribuent à la protection sociale des retraités, que les assurés en bonne santé financent les soins des malades. Cette logique est construite sur le pacte implicite selon lequel les générations qui seront demain plus âgées bénéficieront des mêmes droits que celles qui les ont précédées.

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

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

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

- ne pas produire une simple « redistribution », mais contribuer fortement à accroître le niveau de qualification et le niveau d'emploi ;

- s'inscrire dans une logique de droits et devoirs, de contrepartie, lorsqu'il ne s'agit pas d'un mécanisme de complément aux revenus du travail ; en contrepartie, moduler les exigences en tenant compte de la situation de chaque jeune ;
- réduire les inégalités et prendre en compte les jeunes issus de familles aux revenus « moyens ».

* * *

Atteindre ces objectifs suppose que plusieurs conditions soient réunies :

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

- L'institution scolaire doit se mobiliser pour assurer le repérage, la prévention ou le traitement des situations de décrochage ; l'évaluation des pratiques d'établissements pourrait être source de financements différenciés ;
- les partenaires sociaux doivent à tous les niveaux (inter-professionnels, branches et entreprises), veiller à mettre les enjeux des jeunes au cœur des négociations et des projets collectifs ;
- Les associations (de jeunesse et d'éducation populaire, notamment) ont un rôle décisif à jouer en matière d'accompagnement de projets, d'éducation, d'accès à la culture et aux loisirs, d'engagement et de prise de responsabilité des jeunes ;
- les employeurs ont incontestablement une part de responsabilité à assumer face à un taux de chômage des jeunes plus élevé et à des conditions d'emplois plus précaires ;
- l'Etat et les régions sont tenus de trouver un mode de fonctionnement plus coopératif, dès lors que leurs compétences respectives situent les jeunes à l'intersection de leurs politiques (emploi, formation, alternance, orientation) ;
- les départements ne doivent pas supporter, par un taux d'entrée élevé dans le rSa à l'âge de 25 ans, les difficultés d'insertion des jeunes jusqu'à cet âge ;
- les communes sont souvent en première ligne sur la question des jeunes, avec parfois peu de leviers pour agir ;
- les différents réseaux en charge de la jeunesse ne peuvent limiter leur action à une information sur les dispositifs ou à la prise en charge des jeunes qui ont recours à leurs services, au détriment des jeunes « qui ne semblent rien demander » ; ils doivent être directement connectés aux systèmes de formation et d'emploi.

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

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

La **troisième condition** est d'avoir une politique cohérente sur la durée. Dès lors qu'elle ne repose pas sur des dispositifs spécifiques, c'est une politique cohérente dans son discours, dans ses instruments juridiques, dans son partage entre les acteurs et dans sa programmation financière qui doit être conduite sur plusieurs années. Ce sont donc des objectifs de moyen terme qui devront être fixés et suivis : ne pas laisser un jeune sans emploi, sans formation ou sans projet accompagné ;

réduire le nombre de jeunes sortant sans diplôme ou qualification et donc de « décrocheurs »; éliminer l'écart de taux de chômage entre les jeunes et le reste de la population ; réduire le taux de pauvreté des jeunes...

* * *

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

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

1. Des évolutions immédiates devraient être annoncées, à l'issue de la concertation sur le livre vert, pour signifier clairement un changement de cap ; il convient que l'Etat prenne sa part de responsabilité à cet égard, mais aussi les collectivités locales et les partenaires sociaux.
2. Le Parlement n'a pas débattu une fois de la politique de la jeunesse depuis 15 ans. Le Parlement devrait se prononcer sur la politique de la jeunesse, ses objectifs, ses moyens, les réformes engagées au moins tous les cinq ans, autour d'une loi d'orientation et de programmation. Le Parlement pourrait également débattre chaque année de la politique jeunesse définie par ces lois de programmation et d'orientation.
3. Des expérimentations rigoureusement évaluées devront être lancées rapidement; il est essentiel que la démarche expérimentale initiée au début des travaux de la commission par la publication d'une série de dix appels à projets, devienne une méthode permanente de renouvellement des politiques de la jeunesse ; elle permettra d'inscrire dans la durée les évolutions nécessaires et de déterminer ce qui est le plus efficace pour atteindre les objectifs fixés ; cela implique de préparer des expérimentations en ayant immédiatement à l'esprit le calendrier de généralisation et les conditions d'une évaluation et généralisation des modèles testés localement.

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

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

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

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

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

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

Un agenda de réforme 2010-2015

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Impliquer les parents

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Intégrer dans les contrats quadriennaux avec les universités l'obligation pour celles-ci de publier, dès 2010, toutes les données sur l'insertion des étudiants (incluant des informations sur les emplois occupés, les secteurs d'activités et rémunérations) par diplôme et de les rendre accessibles aux étudiants et lycéens dans le cadre de l'orientation active. Les débouchés des BTS devront faire l'objet d'enquêtes dans les mêmes conditions que les autres diplômes d'enseignement supérieur.
- Améliorer la couverture des enquêtes IVA (insertion dans la vie active) et IPA (insertion pour les apprentis) sept mois après la sortie de formation initiale professionnelle et fixer un calendrier régulier de publication annoncé et vérifié. Les lycées doivent s'appuyer sur ces enquêtes pour en faire un véritable outil de pilotage de leur offre de formation.

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

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

2. DÉDRAMATISER L'ORIENTATION SCOLAIRE ET PROFESSIONNELLE

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

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

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

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

PROPOSITION 4 : MIEUX PRÉPARER LES TRANSITIONS

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

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

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

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

Dans ce cadre, la démarche de dialogue avec les acteurs de l'enseignement supérieur (enseignants mais aussi étudiants) et de demande de conseil auprès de l'université et des autres établissements d'enseignement supérieur devra être renforcée. Elle doit se situer en amont de la procédure de pré-inscription, rendue obligatoire pour tous les lycéens candidats à une formation universitaire à partir de l'année scolaire 2008-2009.

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

PROPOSITION 5 : REVALORISER LES FILIÈRES TECHNOLOGIQUE ET PROFESSIONNELLE EN TRAVAILLANT SUR LES PERSPECTIVES QU'ELLES OFFRENT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Développer, dans le cadre de la réforme du lycée général et technologique, les dispositifs de passerelles entre filières générales, technologiques et professionnelles et les possibilités de réorientations permettant aux jeunes d'individualiser leurs parcours, en assurant la publicité à l'échelle du secteur ou du district scolaire de ces dispositifs à l'égard des jeunes et de leurs parents. Dans ce cadre, la réorientation devra particulièrement concerner les élèves inscrits dans la filière professionnelle mais avec le souci de les organiser entre chaque filière pour garantir l'égalité des filières. Des mécanismes de soutien à la

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

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

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

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

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

Le document doit être techniquement construit pour amener le jeune à se poser des questions qu'il ne se serait pas posées en son absence. Il doit être un outil à la main du jeune. Il pourrait à cet égard s'inspirer de certaines expériences conduites par les mouvements d'éducation populaire, notamment les Jeunesses Ouvrières Chrétiennes, à Amiens et Talanges. En particulier, il convient

que le livret soit renseigné par le jeune lui-même bénéficiant à périodicité régulière du regard d'une personne extérieure.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quels besoins en services ?

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

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

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

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

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

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

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

Quelles missions ?

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

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

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

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

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

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

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

Quelle organisation ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il reviendrait à l'instance régionale de :

- Définir et rendre publics, dans le cadre des priorités nationales, des objectifs, des indicateurs de réussite et d'affectation des moyens en fonction des résultats à l'égard des services, en intégrant le souci d'aller au devant des publics actuellement exclus de l'accès à l'orientation (ils sont à l'écart des circuits traditionnels d'information) ;
- Déterminer les conditions de développement des points d'accueil polyvalents, de type « cités des métiers », ouverts à tous et assurant l'intégration des différents réseaux et la

- mutualisation des outils et des pratiques professionnelles au travers du travail en équipes pluridisciplinaires (centres d'information et d'orientation, missions locales, réseau d'information jeunesse, agences locales pour l'emploi, réseaux consulaires, ...);
- Assurer l'animation du réseau d'information jeunesse ;
 - Définir les conditions de mise en réseau de services spécialisés assurant des services au plus près des usagers, notamment l'organisation de la contractualisation entre les établissements scolaires et les partenaires extérieurs (CIO, missions locales, réseau information jeunesse, services d'orientation des universités), de manière à offrir une réponse cohérente et complémentaire à tous les jeunes ;
 - Garantir l'accès à des services d'orientation offrant un niveau de qualité attesté et régulièrement évalué. Cette garantie de qualité sera apportée par une évaluation et une labellisation des services d'accueil d'information et d'orientation, intégrant des labels existant (information jeunesse, cité des métiers ou autres). Si le label doit avoir un caractère national, sa délivrance devrait être assurée au niveau régional, dans le cadre de l'instance régionale de pilotage ;
 - Rendre compte publiquement des résultats obtenus et les communiquer pour agrégation au niveau national.

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

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

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

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

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

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

4. NE LAISSER AUCUN JEUNE À L'ABANDON

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PROPOSITION 11 : SUPPRIMER LE « DÉLAI DE CARENCE »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Intensifier l'accompagnement

Mettre en œuvre une obligation de prise en charge de la collectivité est voué à l'échec si les conseillers qui sont chargés d'accompagner les jeunes doivent en suivre plus d'une centaine. Des

propositions sont faites pour réorganiser les interventions des missions locales (cf proposition 16 et suivantes). Elles impliquent d'accroître leurs moyens d'intervention.

- **Développer le partage d'information**

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

- **Réorganiser les responsabilités**

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

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

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

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

- **Responsabiliser les acteurs sur leurs résultats**

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

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

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

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

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

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

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

PROPOSITION 13 : CONSTRUIRE AU NIVEAU RÉGIONAL UNE OFFRE DE FORMATION DE « RACCROCHAGE » POUR LES JEUNES QUI N'ONT PAS LE BACCALAURÉAT

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

Les écoles de la deuxième chance ou certains dispositifs expérimentaux de l'éducation nationale (micro-lycée) constituent des exemples remarquables des résultats qui peuvent être obtenus quand les modalités pédagogiques sont adaptées et tiennent compte des besoins, mais aussi du projet défini par les jeunes. L'offre dans ce type de formation est cependant très inférieure numériquement aux besoins (4800 places en école de la deuxième chance).

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

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

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

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

La réussite de ces initiatives repose pour partie dans la définition, au niveau régional, d'un cadre partenarial d'achat de formations pour les jeunes sans qualification, associant l'Etat, les régions et les partenaires sociaux.

Définir ce cadre devrait être une des responsabilités du service public de l'orientation.

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

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

La JAPD est aujourd'hui obligatoire pour les garçons et les filles entre la date de recensement et l'âge de 18 ans. Instituée en 1998, au moment de la suppression du service militaire, cette journée est une occasion unique de contact direct des jeunes avec la communauté militaire, qui vise à rappeler la protection qui est assurée par l'Etat à ses citoyens et rappeler les devoirs qu'elle implique. Elle est aussi une opportunité pour repérer les jeunes les plus en difficulté, qui peuvent - s'ils le souhaitent - lors de cette journée obtenir des conseils d'orientation vers des structures d'aide adaptée (éducation nationale, missions locales). En fin de journée, un certificat de participation est remis, qui est obligatoire pour l'inscription aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique.

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

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

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

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

En trente quatre ans, le contexte social et le cadre institutionnel ont changé. La redéfinition des compétences de l'autorité judiciaire résultant de la loi du 5 mars 2007 a conduit l'Etat à repositionner

l'intervention de la protection judiciaire de la jeunesse vers les jeunes qui relèvent de décisions du juge pénal et à réduire fortement ses interventions dans le cadre de la protection des jeunes majeurs. On constate une forte baisse des prises en charge depuis 2 ans (-30 % en hébergement et -10 % en suivi milieu ouvert) qui concernent à fin décembre 2008 moins de 2 500 jeunes majeurs.

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

La législation de 2007, conçue pour permettre une meilleure articulation des compétences de l'Etat et des départements, n'a pas créé néanmoins créé de « compétence » proprement dite des départements dans la protection des jeunes majeurs. Le risque existe ainsi que la réduction des interventions de l'Etat non seulement se reporte sur l'activité de protection des Conseils généraux, mais aussi ne laisse des jeunes qui sollicitent une protection sans aucune solution.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ce dispositif crée des comportements non coopératifs, dans la mesure où le profil des jeunes suivis par les missions locales dans le cadre de la co-traitance est très variable d'un territoire à l'autre, de même que les besoins. Pour éviter des ruptures de prise en charge en cours d'année, certaines structures ont ainsi accepté, au cas par cas, de suivre et d'accompagner un nombre supérieur de jeunes, au titre de leur participation au service public de l'emploi, mais cet effort n'est pas couvert sur le plan financier.

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

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

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

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

Néanmoins sauf pour les jeunes suivis dans le cadre de la co-traitance les jeunes en mission locale n'ont pas accès aux aides et mesures distribuées par le service public de l'emploi, dont certaines

seraient pourtant tout à fait décisives dans leurs parcours : aides à la mobilité, à la garde d'enfants, à l'embauche en contrat de professionnalisation...

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

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

PROPOSITION 20 : RÉFORMER LE CIVIS

Le CIVIS est de l'avis général un outil pertinent mais insuffisant pour accompagner les jeunes les plus en difficultés.

Cinq orientations devraient être fixées à sa réforme :

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

Toute personne de 16 à 25 ans révolus en difficulté et confrontée à un risque d'exclusion professionnelle bénéficie depuis 2005 d'un droit à un accompagnement, reconnu par le code du travail et ayant pour but l'accès à la vie professionnelle. Le CIVIS est le cadre principal de cet accompagnement pour les jeunes d'un niveau de formation au maximum égal à un premier cycle universitaire non validé. Si l'accompagnement est un droit, le CIVIS lui ne l'est pas. Il revient aux référents de la mission locale de déterminer si un jeune rentre ou pas dans le dispositif. Les droits contenus dans le dispositif dépendent aussi de l'appréciation des référents. C'est notamment le cas de l'allocation qui n'est en moyenne attribuée qu'à un jeune en CIVIS sur trois.

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

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

Cette façon de travailler peut être porteuse de modifications assez profondes de l'organisation du réseau, ne doit pas être mise en œuvre du jour au lendemain. Elle doit néanmoins constituer une cible rapprochée, par exemple à une échéance de 3 ans.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'objectif est de permettre à 6 000 jeunes sous main de justice de conclure un CIVIS (5000 en milieu carcéral effectuant des peines de moins d'un an et 1000 mineurs sous protection judiciaire). Cet objectif, fixé en fonction notamment de la répartition du nombre de jeunes majeurs écroués par département, ne remet pas en cause la programmation actuelle des entrées en CIVIS.

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

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

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

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

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

PROPOSITION 21 : METTRE EN PLACE UN SUIVI CONJONCTUREL DU TEMPS MOYEN POUR UN JEUNE D'ACCÉDER À UN CDI DEPUIS SA SORTIE DE SA FORMATION INITIALE

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

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

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

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

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

Plusieurs études récentes ont mis dans le débat public la question de l'opportunité de développer le salariat des étudiants. Un récent avis du Conseil Economique et Social conduit par Laurent Béraïl¹ est consacré à ce sujet, et souligne que la réalité du travail des étudiants est une réalité largement sous-estimée. Il est un état de fait qui doit être mieux pris en compte.

1. L. Béraïl, Le travail des étudiants, Conseil Economique et Social, 2007

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Certains emplois labellisés par les universités pourraient ainsi faire l'objet d'exonération de charges sociales spécifiques (du type zone franche ou chèque emploi service universel pré-

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

- financé) afin de favoriser le développement de ce type d'emploi, le plus compatible avec les études ;
2. la capacité à mettre en oeuvre entre l'université et les entreprises des aménagements des cursus pourrait être développée, par exemple en faisant évoluer les dispositifs de congés, afin de libérer les étudiants au moment des révisions et des examens.

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

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

La manifestation de cette réalité se fait à plusieurs niveaux :

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

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

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

Les études menées à partir de données d'entreprises relèvent que les candidats ayant des connaissances dont ils se recommandent parmi les employés de l'entreprise ont une plus grande probabilité d'être employés dans l'entreprise en question que les candidats sans recommandations⁵.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ce suivi ne doit pas être conçu comme une prestation de placement traditionnelle, mais doit mobiliser tous les leviers pour permettre aux jeunes concernés de disposer des ressources personnelles et relationnelles les plus efficaces dans le processus de recherche d'emploi. Elle pourrait, dans un premier temps, concerner près de 50 000 jeunes. Elle serait ouverte sans condition d'inscription à Pôle emploi.

Il faut tirer les conséquences du bilan relativement mitigé de l'expérimentation conduite dans le cadre de la loi du 21 avril 2006 relative à l'accès des jeunes à la vie active en entreprise. Le ministère de l'emploi a lancé un marché de prestation d'insertion professionnelle des jeunes diplômés demandeurs d'emploi de longue durée dont les résultats provisoires manifestent une faible adhésion des jeunes éligibles au dispositif (25 % d'adhésion). Le soutien aux jeunes diplômés qui rencontrent des difficultés d'insertion professionnelle doit bien intervenir avant l'entrée de certains d'entre eux dans une situation de chômage de longue durée dont la sortie apparaît difficile au terme de cette action expérimentale.

La possibilité offerte aux jeunes diplômés de bénéficier d'un accompagnement à la recherche du premier emploi, dès l'obtention de leur diplôme, devrait être assurée par l'Etat au travers de la mobilisation des acteurs spécialisés dans l'insertion professionnelle des jeunes diplômés. Ceux-ci disposent de l'expertise pour le faire, mais, jusqu'à présent, pas des moyens financiers pour prendre en charge tous les jeunes qui le demandent.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ce dispositif ne doit pas être conçu comme une prestation de placement traditionnelle, mais doit mobiliser tous les leviers pour permettre aux jeunes concernés de disposer des ressources financières personnelles et relationnelles les plus efficaces dans le processus de recherche d'emploi. Elle pourrait dans un premier temps concerner près de 50000 jeunes. Elle serait ouverte aux jeunes qu'ils aient été ou non inscrits à Pôle emploi au préalable.

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

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

PROPOSITION 24 : INTERDIRE LES STAGES HORS CURSUS

Le développement des stages étudiants fait partie de la réforme du système universitaire car il permet aux étudiants de compléter leur formation par des expériences concrètes et de terrain. Le

plan licence prévoit ainsi que tout étudiant doit effectuer, au cours de son cursus, un stage. La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, la charte des étudiants en entreprise et le décret du 31 janvier 2008 relatif à la gratification et au suivi des stages en entreprise ont permis, grâce au travail du comité STAPRO, de poser un certain nombre de règles pour encadrer le recours aux stages et sécuriser le parcours des étudiants (convention type, gratification minimale, etc.).

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

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

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

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

Le dispositif devrait être opérationnel pour la rentrée 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

lien est plus lâche, voire très distendu pour un tiers d'entre elles, celles qui ne sont pas liés à des spécialités de formation précises.

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

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

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

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

1. Toutes les branches professionnelles doivent être en mesure de se fixer des objectifs d'emploi et de qualification des jeunes dans une perspective triennale et rendre compte des réalisations chaque année ; pour certains membres de la commission une partie du montant des exonérations de charges pourrait être modulée en fonction des objectifs fixés et des résultats obtenus ; d'autres s'y opposent.
2. Les processus de reconnaissance des qualifications au sein de la branche et au sein de l'éducation nationale ne doivent plus demeurer étrangers l'un à l'autre ; cela implique de repenser en profondeur le rôle de la Commission Nationale de la Certification Professionnelle (CNCP) pour en faire également un acteur de prospective des métiers et d'analyse des conditions de reconnaissance des qualifications dans les classifications de branche ;
3. Il convient de développer des compétences transversales, exportables d'une branche à l'autre, sans que cela ne puisse relever que de la seule responsabilité de l'éducation nationale ; les acteurs des branches doivent également avoir cette préoccupation ;
4. Les différentes branches professionnelles devraient être amenées à mieux identifier les métiers en développement et à assurer la mobilisation d'une partie de l'effort de financement de l'alternance (taxe d'apprentissage et la collecte de professionnalisation) vers ces métiers ;
5. Il convient également d'assurer la mobilisation des branches professionnelles pour l'accueil de stagiaires et/ou de participation à des initiatives alternatives aux stages de présentation des métiers dans les établissements d'enseignement, du secondaire ou de l'enseignement supérieur ;
6. Il pourrait être institué, au niveau des branches, une obligation pour les grandes entreprises de consacrer du temps-salarié à l'orientation scolaire et professionnelle, conduite dans le cadre de l'éducation nationale.

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

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

PROPOSITION 26 : ASSURER LE RESPECT DU DROIT DU TRAVAIL

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

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

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

Plusieurs choses pourraient notamment être mises en œuvre :

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

PROPOSITION 27 : CONDITIONNER LA POSSIBILITÉ DE DEMANDER LA PRODUCTION D'UN EXTRAIT DE CASIER JUDICIAIRE AU MOMENT DE L'EMBAUCHE À L'EXISTENCE D'UN ACCORD DE BRANCHE OU D'ENTREPRISE LE PRÉVOYANT AGRÉÉ PAR L'ÉTAT

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

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

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

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

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

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

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

On aurait tort d'opposer le développement de l'emploi des seniors et celui des jeunes. Un récent article⁸ fait le point sur les stratégies d'incitation aux départs en retraite et leur impact sur l'emploi des jeunes dans 12 démocraties développées (Allemagne, Royaume-Uni, France). Il montre que :

- L'incitation au départ en retraite a un impact très net sur le taux d'emploi des seniors
- En France, au Royaume-Uni et en Allemagne, il a existé un lien positif entre le développement de l'emploi des seniors et celui des jeunes.
- Globalement dans les 12 pays étudiés, le taux d'emploi des 55-64 ans s'est accru de 8,1 points depuis 15 ans. Dans le même temps, le taux d'emploi des jeunes a lui aussi augmenté de 4,7 points et le taux de chômage des jeunes s'est réduit de 2,6 points.
- Plus encore, les six pays qui ont connu les meilleures augmentations du taux d'emploi des seniors sont aussi ceux qui ont connu les meilleurs résultats sur l'emploi des jeunes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le développement de l'alternance depuis 3 ans masque néanmoins la stagnation des entrées pour les jeunes les moins qualifiés. Il masque aussi la difficulté structurelle de notre système de formation à pénétrer les emplois à fort potentiel de recrutement dans le secteur des services notamment. C'est sur ce type d'emploi que le déficit d'activité des jeunes est en France le plus net en comparaison des autres pays européens.

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

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

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

PROPOSITION 30 : RÉFORMER LA TAXE D'APPRENTISSAGE

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

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

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

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

- Il n'existe qu'un seul CFA en France dans le secteur des services à la personne ;
- les CFA de certains secteurs d'activité ont dans plusieurs régions des taux de remplissage inférieurs à 50 % ;

- alors que l'artisanat embauche jusqu'à 30 % des apprentis formés dans les CFA des chambres de métier, la collecte de taxe par les chambres de métiers n'est que de 3 % de l'ensemble de la collecte de cette taxe.

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

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

La réforme de la taxe devrait poursuivre quatre objectifs :

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

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

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

2. Clarifier les lignes de partage entre trois ensembles

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

3. Développer les incitations pour les employeurs

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

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

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

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

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

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

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

également d'une image qui fait de l'apprentissage un statut de formation à part, ce qui ne contribue pas à sa valorisation.

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

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

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

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

Enfin, la rémunération des apprentis doit mieux tenir compte du niveau de qualification initial des jeunes. Non seulement, un jeune qui est en troisième cycle en apprentissage doit être mieux payé qu'un jeune en CAP, mais l'aide accordée à l'entreprise doit varier selon ce niveau de diplôme. La commission recommande l'adoption d'un plan de revalorisation de l'élève et étudiant apprenti, qui doit non seulement contribuer à renforcer l'attractivité de l'alternance mais aussi à faire évoluer positivement son image.

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

PROPOSITION 32 : DÉVELOPPER LE LOGEMENT POUR APPRENTI

La question du logement des apprentis a régulièrement été soulevée lors des travaux de la commission comme le frein essentiel au développement de l'apprentissage. Compte tenu du niveau de leur rémunération, les apprentis connaissent souvent d'importantes difficultés à assumer la double résidence qu'implique leur formation. Cette situation est mal prise en compte dans le

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

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

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

système des aides au logement. Le parc de logements accessibles pour des baux de courte durée est souvent bien trop rare. Les calculs du « reste à vivre » empêche d'accéder au locatif privé.

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

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

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

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

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

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

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

L'apprentissage dans le secteur public est organisé par la loi du 17 juillet 1992 (articles 18 à 21), plusieurs fois modifiée. Il y est encore très peu développé (6026 entrées en 2007) et est principalement utilisé par les communes (59 % des entrées en 2007). Dans le secteur associatif, l'apprentissage reste exceptionnel.

Trois types d'obstacles sont signalés à son développement :

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

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

4. Les formations en apprentissage sont limitées aux diplômes de l'Education nationale et non pas aux titres professionnels du ministère du travail qui concernent notamment les métiers de la petite enfance et de la dépendance.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sous réserve de dispositions contractuelles ou conventionnelles plus favorables, les apprentis perçoivent un salaire déterminé en pourcentage du SMIC et dont le montant varie en fonction de l'âge du bénéficiaire et de sa progression dans le ou les cycles de formation faisant l'objet de l'apprentissage.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La commission recommande une stratégie en deux temps :

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

La commission s'est retrouvée sur la nécessité d'une réforme d'ampleur du soutien public aux jeunes visant à aboutir à la création d'un système de soutien à l'autonomie des jeunes ne distinguant pas dès le départ les droits des jeunes selon qu'ils soient en formation, en emploi ou sans activité. Il existe un consensus sur trois caractéristiques de ce système cible : il doit être universel ; il doit être unifié ; il doit être défini à partir des besoins des jeunes et d'un montant suffisant pour couvrir ces besoins.

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

1. **Soit un système de dotation** : cette formule permet de constituer – sous la forme d'un montant dont l'emploi serait librement déterminé par le jeune – un vecteur d'aide à l'autonomisation des jeunes ; la dotation pourrait être mobilisée pour financer l'aide à la recherche d'un premier emploi, mais aussi des compléments de bourse et des frais

de financement des études, voire d'autres dépenses (aide au projet, achat de permis de conduire). Elle serait attachée à un droit universel à l'accompagnement. Elle serait plus forte pour les jeunes issus de famille modeste, avec un socle universel. Elle comprendrait une part remboursable mobilisable à la demande du jeune.

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

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

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

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

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

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

A titre complémentaire de ce système de soutien aux revenus pourrait également être partiellement mobilisée :

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

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

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

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

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

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

Dès lors, comme première étape, la commission préconise :

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

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

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

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

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

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

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

Les modalités de ce droit devraient être différentes selon que le jeune est insuffisamment qualifié (renforcement du niveau de l'allocation interstitielle du CIVIS, évolution des solutions d'insertion) ou diplômé (création d'une aide à l'accompagnement des jeunes diplômés dans leur recherche d'emploi). Ces évolutions pourraient notamment se faire dans le cadre de la réforme du CIVIS proposé à la proposition 21.

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

1. Concernant la formule de dotation, la commission propose d'expérimenter un système de « droit de tirage » : tout jeune pourrait compter sur une certaine somme dont il disposerait pendant une période définie, pour les moments où il est à la fois sans ressources et dans un parcours (formation, recherche d'emploi, insertion professionnelle, insertion sociale) ; ce

système serait rechargeable (un jeune qui travaille pendant une période donnée recharge ses droits...). Ce droit de tirage serait indissociable d'un droit à accompagnement et pourrait le cas échéant être complété par un droit de tirage sur des prestations de formation.

2. Concernant la formule d'allocation, la commission propose d'expérimenter un système de contractualisation sur un parcours de formation ou d'insertion ; un jeune pourrait opter pour une garantie de revenus sur une durée de un à deux ans avec des contreparties réelles et fortes : par exemple obligation de suivre une formation ou d'aller en emploi ou d'être dans un parcours accompagné avec un nombre de refus limités (prévus dans le contrat initial) à deux ou trois, par exemple.

A l'issue de cette période, qui pourrait durer au maximum 3 ans, et en fonction des résultats de ces expérimentations, un choix pourrait être fait sur la nature du dispositif cible. Ce dispositif pourrait par exemple combiner des éléments de dotation et de revenu contractualisé en fonction du parcours du jeune.

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

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

La question des conditions d'accès des jeunes de moins de 25 ans au rSa doit être traitée de manière distincte : il ne s'agit pas d'apporter une réponse particulière à une difficulté rencontrée par une catégorie de jeunes mais de prendre acte du fait qu'une fraction de la population âgée de moins de 25 ans, n'appartient plus à la catégorie « jeunesse » et est confrontée à des difficultés d'adultes.

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

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

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

Une solution étudiée repose sur une logique simple de bonus par heure travaillée : par exemple pour chaque heure travaillée, un bonus de 1 euro pourrait être accordé par la collectivité publique. A titre d'exemple, l'ouverture aux jeunes de l'équivalent du rSa des salariés consiste à verser 185 euros par mois pour 10h travaillées, 275 euros par mois pour 15 h travaillées, 230 euros par mois pour 20 h travaillées etc... Ce barème est une référence dans la mesure où il semble pertinent pour les jeunes actifs qu'ils soient étudiants ou pas. En effet, l'aide est ici conçue pour inciter particulièrement au travail à mi-temps considéré comme la limite acceptable pour assurer une bonne conciliation entre études et emploi. D'autres barèmes peuvent être étudiés pour les jeunes afin de tenir compte de leurs spécificités d'emploi (petites quotités horaires, plus forte discontinuité dans l'année).

Les premiers travaux de chiffrage évaluent un dispositif de ce type à environ 1 Mrd € en mettant en place un barème de bonification proche du barème rSa des salariés.

La question de savoir si ce dispositif doit concerner les étudiants aussi bien que les autres jeunes en emploi, ne fait pas consensus au sein de la commission.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le logement des jeunes devrait se retrouver dans les documents de programmation de la politique du logement. Il fera, ainsi, l'objet d'une identification spécifique dans les programmes locaux de

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

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

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

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

PROPOSITION 41 : « FACILITER L'ACCÈS AU LOGEMENT POUR LES JEUNES LES PLUS EN DIFFICULTÉS »

Les jeunes en difficulté représentent un enjeu particulier ; ils représentent aujourd'hui 20 % des personnes accueillies dans les centres d'hébergement en Ile de France (alors qu'ils représentent 9 % de la population générale). Il convient pour eux de mettre en œuvre des parcours d'insertion permettant à la fois de rendre effectif le principe d'accueil immédiat et inconditionnel dans les structures d'hébergement et de favoriser les parcours sans rupture sur des durées adaptées. Il faut tout particulièrement veiller à ce que les sorties d'institution (ASE, prison, hôpital) ne se traduisent pas par la rue. Les plans départementaux AHI, désormais introduits dans les PDALPD, doivent traduire cette réalité. Ces jeunes doivent tout particulièrement pouvoir bénéficier d'un accompagnement social pluridisciplinaire alliant non seulement l'accès au logement mais également la santé, l'emploi, la formation...

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

1. Garantir le bénéfice d'un accompagnement adapté, individuel, non discontinu et régulier à ces jeunes, soit dans le cadre d'une institution soit dans le cadre du droit commun (dissociation possible entre le lieu de vie et l'accompagnement). Cet accompagnement est assorti d'une contrepartie demandée au jeune. Le niveau de cette contrepartie est à évaluer en fonction de la situation du jeune dans son parcours d'insertion.
2. Créer des passerelles formelles entre l'ensemble des dispositifs d'aide aux jeunes grâce à la désignation d'un référent unique assurant le lien afin de ne pas laisser le jeune dépourvu

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

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

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

- d'accompagnement à un moment donné de son parcours (sortie ASE, sortie d'hospitalisation, sortie PJJ...).
3. Donner aux jeunes majeurs de 18 à 21 ans sans ressources et en rupture familiale l'accès à une mesure de protection (voir proposition 16).
 4. Développer dans les grandes villes et en lien avec les municipalités les services d'aide à la prise en charge des personnes en errance et en situation d'exclusion ne sont pas toujours suffisamment adaptés aux besoins des jeunes. Il convient notamment de réaliser un effort particulier pour développer des équipes mobiles qualifiées pour aller notamment à la rencontre des jeunes qui sont dans le rejet de l'institution et de l'aide.
 5. Les missions locales doivent être responsables d'« aller vers » les jeunes en situation de marginalisation: les jeunes en difficulté ne sont pas toujours en demande et expriment une forte réticence à l'égard des dispositifs d'accueil, notamment d'urgence (qui imposent à leurs yeux trop de promiscuité et de contraintes horaires) (voir proposition 17).
 6. Rendre effectif le principe d'accueil immédiat et inconditionnel sur les territoires en développant des structures qui accueillent notamment des jeunes éprouvant de graves difficultés d'insertion sociale, souffrant d'addictions.

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

Les jeunes en insertion professionnelle doivent pouvoir bénéficier de solutions innovantes de logement, au-delà des propositions particulières aux jeunes en apprentissage présentées plus haut, avec la création d'une labellisation nationale «habitat jeunes». Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de développer une offre modernisée de logements-passerelles vers l'emploi et l'insertion sociale (foyers de jeunes travailleurs, résidences pour jeunes actifs) mais aussi de développer des formules spécifiques du type résidences pour saisonniers dans les régions touristiques. Ces engagements se retrouveront dans les conventions d'objectifs et de moyens que l'Etat conclura avec les partenaires proposant ces solutions. Ils se concrétiseront par un plan national de développement de cette offre nouvelle, décliné dans les nouveaux volets logement des jeunes des programmes locaux de l'habitat et dans les plans départementaux pour le logement des jeunes.

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

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

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

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

L'aspiration à une plus forte autonomie des jeunes conduit à un accroissement du nombre de ménages, accroissement qui est nettement supérieur à la seule dynamique démographique. Elle suppose une évolution profonde de l'offre de logements pour développer une offre de petits logements dont l'occupation est, le cas échéant, marquée par un fort *turnover*, lié aux études,

aux stages ou à l'alternance. Ce *turnover* facilite la hausse des loyers notamment dans les villes universitaires et crée des difficultés spécifiques d'accès au logement.

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

Faire bénéficier tous les jeunes de la Garantie des Risques Locatifs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Un bail spécifique de colocation sera, en outre, créé. Il sera adossé à un dispositif de sécurisation juridique et financière permettant de rendre la formule attractive pour les

propriétaires et les jeunes. L'intermédiation locative pourra également être mobilisée en appui au développement de la colocation dans les zones tendues.

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

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

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

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

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

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

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

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

Les expérimentations soumises à la concertation

Le logement des jeunes est inclus dans la première vague d'appels à projets expérimentaux. Les expérimentations locales de mécanismes de couverture des risques locatifs des publics jeunes non couverts par la GRL ont été considérées comme une thématique prioritaire. Pour ces jeunes, des formules de sécurisation des risques locatifs doivent pouvoir être expérimentées en partenariat

avec les collectivités territoriales dans la perspective de déploiement d'une garantie des risques locatifs généralisée pour les jeunes.

Plusieurs axes d'expérimentation complémentaires ont été dégagés :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C'est pourquoi les dispositifs d'aide à l'accès aux soins devraient être adaptés pour garantir qu'aucun jeune ne renonce aux soins pour motifs financiers. Compte tenu des répercussions potentielles de son impact tout au long de la vie, le coût sanitaire et social de la renonciation

aux soins pour motifs financiers est particulièrement élevé pour les jeunes. Concrètement, la commission propose :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

situation des adolescents²². Rendre les jeunes acteurs de leur santé contribue à réduire les risques de contresens dans les messages de prévention à leur transmettre.

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

Les expérimentations soumises à la concertation

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

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

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

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

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

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

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

Les orientations proposées sont :

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

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

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

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

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

La commission recommande ainsi de :

- Intégrer dans les programmes de l'enseignement scolaire et supérieur, dans les cursus de formation professionnelle et les parcours d'insertion des modules de découverte de l'engagement et de la construction de projets (*service learning*). Construits autour d'une « pédagogie du projet et de l'autonomie », ces modules doivent permettre aux jeunes d'être accompagnés dans l'émergence, la construction et l'évaluation des projets.
- Rendre systématique, en s'appuyant sur le service public de l'orientation territorialisé, en mobilisant les JAPD, l'information délivrée aux jeunes, tout au long de leurs parcours, sur les dispositifs et opportunités d'engagement ou d'aide aux projets
- Demander à chaque jeune dont le projet a été soutenu par une aide publique de s'engager à contribuer à l'information de ses pairs (intervention dans les écoles...) et le cas échéant à accompagner un autre jeune dans le montage de son projet ; les jeunes et les entreprises doivent être associés à la construction de cet outil, à partir des expériences déjà existantes.

- Soutenir les associations dans leurs missions d'accueil, d'accompagnement et de développement de projets en direction et avec les jeunes.
- Soutenir la formation des bénévoles et favoriser l'émergence d'initiatives portées par les jeunes.
- Demander à chaque jeune dont le projet a été soutenu par une aide publique de s'engager à contribuer à l'information de ses pairs (intervention dans les écoles...) et le cas échéant à accompagner un autre jeune dans le montage de son projet ;
- Valoriser l'engagement civique dans les demandes de naturalisation et d'obtention de titres de séjour – Proposition à supprimer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PROPOSITION 52 : TRANSFORMER LES MODES DE REPRÉSENTATION DES JEUNES

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

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

Ce conseil représentatif viendrait remplacer l'actuel Conseil national de la jeunesse pour en faire un organisme indépendant du gouvernement produisant sa propre expertise, le cas échéant, sur la base de saisine gouvernementale, mais avec une possibilité d'auto-saisine et un pouvoir d'interrogation des membres du gouvernement (sur le modèle des questions écrites du Parlement), voire d'audition des administrations.

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

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

Ce Conseil pourrait établir des liens avec le Conseil Economique et Social Environnemental, qu'il pourrait notamment saisir, mais ne doit pas se fondre dans cette institution, dans laquelle le poids de la représentation des jeunes, dans l'ensemble des sections actuelles, devrait également être

développé sur la base des recommandations du récent rapport de Jean Dominique Chertier²⁵. L'option de constitution d'un groupe « jeunes » autonome au CESE est en revanche largement rejetée. Cette logique de renforcement de la représentation des jeunes doit également prévaloir au sein des CESE Régionaux.

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

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

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

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

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

Il convient par exemple de :

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

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

La mobilité des jeunes est aujourd'hui avant tout une mobilité de loisirs (vacances à l'étranger). Elle demeure limitée et profite très majoritairement aux jeunes étudiants ou diplômés. Les dispositifs et les acteurs publics de la mobilité internationale sont pourtant nombreux. Différents programmes de mobilité des jeunes sont placés sous la responsabilité du haut commissaire en charge de la jeunesse. Les offices franco-allemand (OFAJ) et franco-québécois (OFQJ) pour la jeunesse et le programme européen Jeunesse en Action (PEJA) permettent chaque année à environ 120 000 jeunes Français d'expérimenter la mobilité à l'étranger. Ces échanges sont de nature

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

différente (individuels ou collectifs, tranches d'âge, finalités) en fonction des opérateurs qui les soutiennent. Les modes de gestion sont également très variables.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Le pilotage du service civique doit impliquer les principales organisations de jeunesse, les collectivités locales et les acteurs économiques

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

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

Des missions conçues comme autant de grandes causes nationales.

Trois types de missions pourront être réalisées en service civique :

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

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

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

- Développer le rôle des collectivités territoriales.

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

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

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

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

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

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

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

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

Trois questions complémentaires restent posées au sein de la commission :

1. Comment développer la complémentarité entre service civique et bénévolat

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

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

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

3. Faut il créer un service civique pour les séniors ?

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

PROPOSITION 56 : PROMOUVOIR ET VALORISER LE BÉNÉVOLAT DES JEUNES

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

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

- Il contribue à la mise en vie du projet associatif et au fonctionnement d'une économie spécifique, l'économie sociale, dont le bénévolat est l'une des principales ressources.
- Il participe d'une mobilisation citoyenne au service de l'intérêt général.
- Il permet au bénévole de se former, d'acquérir et de consolider des compétences, et de développer des savoirs, des savoir-faire et des savoir-être.

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

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

1. Inciter et faciliter

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

2. Accompagner et former

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

3. Valoriser et reconnaître

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

PROPOSITION 57 : TENIR COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DE LA JEUNESSE ULTRAMARINE

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

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

Le constat est encore plus marqué pour la jeunesse :

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

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

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

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

La taille des promotions annuelles du SMA devrait être portée d'ici 2012 à 6000 jeunes.

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

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

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

Les expérimentations soumises à la concertation.

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

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LES DÉFIS À RELEVER

**ANNEXE 2 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DE L'EFFORT PUBLIC À DESTINATION
DES JEUNES**

ANNEXE 3 : RECENSEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES ENVERS LA JEUNESSE

ANNEXE 4 : DÉCOMPOSITION DE L'EFFORT PUBLIC PAR CATÉGORIE DE JEUNES

**ANNEXE 5 : LES CONDITIONS D'ÂGE DANS LA LÉGISLATION FRANÇAISE
(ÉTUDE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT)**

**ANNEXE 6 : LES SYSTÈMES DE DOTATION EN PATRIMOINE AUX JEUNES :
EXPÉRIENCES INTERNATIONALES**

**ANNEXE 7 : LE SYSTÈME DE SOUTIEN AUX ÉTUDIANTS AU DANEMARK
(ÉTUDE RÉALISÉE PAR ANTOINE ARTIGANAVE)**

**ANNEXE 8 : DIVERS INDICATEURS DE MESURE DU BIEN-ÊTRE DES JEUNES
(ÉTUDE RÉALISÉE PAR ANTOINE ARTIGANAVE)**

Annexe 1

LES DÉFIS À RELEVER

1. UNE DEMANDE D'AUTONOMIE QUI TRAVERSE TOUTE LA JEUNESSE

- **1^{er} défi : une demande sociale protéiforme**

L'autonomie est la capacité à pouvoir assumer financièrement et intellectuellement sa propre existence. Elle constitue un cadre de référence pour l'appréhension des actions publiques en faveur de la jeunesse, jusqu'ici fréquemment envisagées de manière segmentée. Elle permet d'appréhender une politique de la jeunesse dans sa globalité.

Traiter des réponses à apporter à la demande d'une plus grande autonomie de la jeunesse conduit ainsi à aborder de concert quatre questions :

1. Celle de l'indépendance financière des jeunes : indépendance à l'égard de leurs parents, mais aussi indépendance à l'égard de la redistribution publique. L'autonomie suppose d'accélérer le retour à l'emploi des jeunes ;
2. Celle de l'indépendance géographique des jeunes et notamment leur accès au logement. L'autonomie suppose un parc de logements adapté et abordable ;
3. Celle du renforcement, à travers l'éducation et la formation, de la capacité des jeunes à prendre les décisions qui les concernent et à entrer sur le marché du travail. L'autonomie présuppose de disposer d'un appareil de formation de qualité et d'un système d'orientation performant ;
4. Celle de l'organisation collective de la parole, de la participation des jeunes et des moyens mis à leur disposition pour concrétiser leurs projets. L'autonomie est une forme d'organisation de la société qui donne toute sa place aux jeunes générations.

L'autonomie n'est pas un état. C'est un processus progressif, dont on considère généralement qu'il se construit dans la période allant de 16 à 25 ans. On sait par exemple que 75 % des jeunes de 16 ans vivent avec au moins un de leurs parents, contre 44 % des jeunes de 20 ans et 18 % des jeunes de 25 ans.

Cependant, en fixant à 18 ans l'âge de la majorité, la loi ne rend pas compte de ce processus et fixe une frontière au-delà de laquelle le jeune a plus de droits, mais aussi moins de protection. L'entrée dans l'âge adulte peut se révéler particulièrement brutale pour les jeunes qui n'ont pas ou plus de soutien familial.

La démocratisation de l'enseignement supérieur modifie profondément les conditions d'entrée dans la vie active des générations nées après 1967 et l'émergence d'un « nouvel âge de la vie »¹. L'allongement des études retarde en moyenne l'accès à l'indépendance économique, mais n'a que peu d'influence sur la sortie de l'univers familial. Les âges du premier départ du domicile parental et de la mise en couple sont en effet globalement stables à travers le temps.

Les jeunes français sont ainsi en moyenne de moins en moins autonomes. Leur demande de l'être croît davantage.

Pour le chercheur Olivier Galland², l'autonomie se caractérise par la possession de quatre attributs : un emploi stable, un logement indépendant, des revenus essentiellement tirés de l'activité et un concubin. On constate sur la durée que ces attributs sont acquis selon des enchaînements de plus

1. O. Galland, « Entrer dans la vie adulte : des étapes toujours plus tardives mais resserrées », *Économie et statistique*, n° 337-338, 2000.

2. O. Galland, *op. cit.*

en plus complexes et de moins en moins simultanés. Le chemin vers l'autonomie est plus progressif qu'autrefois. Dans le même temps, les lignes de partage entre les générations se sont estompées. Enfin, la probabilité de ne disposer d'aucun des attributs de l'autonomie augmente de génération en génération. Un quart des jeunes nés au début des années cinquante a accédé à l'ensemble des attributs de l'indépendance avant 22 ans. Cette proportion a décru à partir des années soixante, pour ne plus concerner que 8 % des générations nées au début des années soixante-dix.

Un autre enjeu central réside dans le fait que ces évolutions touchent les jeunes de façon très différente selon leurs parcours, à tel point que certains chercheurs s'interrogent sur l'unité de la génération née dans la seconde moitié des années 1980³.

L'entrée dans la vie active se fait de façon de plus en plus différenciée selon que l'on soit ou non passé par le système d'enseignement supérieur et selon que l'on ait bénéficié ou pas d'un soutien parental pour accéder au logement.

- **2^{ème} défi : autonomie et égalité des chances, la recherche d'une nouvelle équation**

Dans ce contexte, les politiques favorisant l'accès à l'autonomie des jeunes ne sont pas nécessairement les mêmes que celles visant à rétablir l'égalité des chances entre les jeunes, au moment où ils arrivent à l'âge adulte. Les deux objectifs peuvent et doivent être conciliés, mais cela ne va pas de soi.

En particulier, l'accès à l'autonomie ne se pose pas dans les mêmes termes selon la situation des parents. On sait que les enfants qui quittent tôt le domicile des parents sont soit issus des familles à très hauts revenus, bénéficiant de transferts intra-familiaux importants (15 % des enfants les plus riches) ou d'un logement d'appoint, soit issus des familles les plus modestes, contraintes d'inciter leurs enfants à partir rapidement sans soutien financier possible⁴. Pour les enfants des familles de classes moyennes, l'aide de la famille se traduit par la co-résidence des enfants, qui s'est fortement développée avec l'allongement de la durée moyenne des études, mais aussi avec les difficultés croissantes d'accès à un logement autonome.

L'allongement de la durée des études sollicite bien davantage que par le passé les solidarités familiales⁵. La capacité à vivre le « nouvel âge de la vie » évoqué par Olivier Galland est donc très dépendante des capacités contributives des parents. Dans les milieux aisés, l'indépendance résidentielle peut ainsi durablement se conjuguer avec une dépendance financière. Dans les milieux défavorisés, la décohabitation est conditionnée à l'emploi salarié et à l'acquisition de garanties économiques nécessaires à l'obtention d'un logement.

Dans ce cadre, la demande d'autonomie s'articule avec une demande d'indépendance financière à l'égard des parents.

Parmi les jeunes qui vivent hors du domicile parental, seulement 14 % en moyenne déclarent bénéficier, de façon personnelle ou via leur conjoint, d'aides privées venant d'autres ménages (probablement leurs parents). Chez les étudiants, 60 % déclarent bénéficier de ces apports d'argent⁶.

3. Pour Louis Chauvel, « comparée à l'homogénéité réelle ou supposée de la génération qui a eu vingt ans en 1968, l'état de fragmentation sociale et culturelle des générations de jeunes d'aujourd'hui laisse supposer que ces ensembles démographiques forment avant tout des cohortes sans contenu collectif tangible, au contraire des générations qui les avaient précédées » et L. Chauvel, « La solidarité générationnelle, bonheur familialiste, passivité publique », in *Repenser la solidarité*, p 270.

4. A. Lafferrère, « Quitter le nid : entre forces centripètes et centrifuges », *Économie et statistique*, n° 381-382, 2005.

5. Voir C. Van de Velde, *op. cit.* p. 318.

6. Y. Jauneau, L'indépendance des jeunes adultes : chômeurs et inactifs cumulent les difficultés, *INSEE Premières*, n°1156, septembre 2007.

Les inégalités de revenus, importantes parmi les jeunes, sont principalement liées à la situation des parents. Un cinquième des jeunes de 16-25 ans (20,2 %) vit en-dessous du seuil de pauvreté (880 euros par mois), contre 13 % de l'ensemble de la population. Cette catégorie a donc le taux de pauvreté le plus élevé, que celui-ci soit mesuré de façon monétaire ou en conditions de vie.

Le risque de pauvreté des jeunes est très lié à la situation des parents au regard du marché de l'emploi : lorsque l'un des parents est au chômage et l'autre inactif, le taux de pauvreté avoisine 80 %, il est de près de 70 % lorsque le parent est seul et inactif. Au contraire, vivre avec deux parents actifs préserve les 16-25 ans inactifs de la pauvreté (seulement 6,1 % sont pauvres).

Les données de l'INSEE sur la pauvreté en conditions de vie montrent que les difficultés financières concernent tous les jeunes, même si ceux qui sont en situation d'inactivité, ou ceux déjà engagés dans une vie de famille, sont les plus touchés.

(en %)

	Retards de paiement ¹	Découverts bancaires fréquents	Restrictions de consommation importantes ²	Logement trop petit	Logement difficile à chauffer
Ensemble	17	21	11	28	29
Situation professionnelle					
Emploi permanent	12	17	4	26	25
Emploi temporaire	20	25	14	29	31
Etudiant	15	16	14	22	28
Chômeur, inactif	34	32	30	41	36
Situation familiale					
Ne vit pas en couple	16	22	17	24	30
Vit en couple, sans enfants	11	17	7	26	25
Vit en couple, avec au moins un enfant	26	26	12	36	32

1. Au moins un retard de paiement dans l'année parmi le loyer et les charges, les factures liées au logement ou le paiement des impôts.

2. Au moins quatre restrictions parmi les neuf choisies (voir définitions)

Champ : Ensemble des 18-29 ans ne vivant pas chez leurs parents.

Source: INSEE (2005).

• 3^{ème} défi : une aspiration à l'autonomie résidentielle

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

Ces difficultés spécifiques sont notamment reprises dans l'*Enquête logement* de l'INSEE :

- la part des jeunes dans le parc social et le pourcentage des jeunes propriétaires se sont réduits depuis vingt ans ;
- l'insuffisance de petits logements : les studios représentent, ainsi, un peu plus de 5 % du parc social, les T2, 18 % ;
- à l'inverse des évolutions générales, on constate une augmentation de la part des jeunes logés dans le secteur locatif libre (de 42 % en 1988 à 53 % en 2006) ;
- le parc social public à destination des étudiants, majoritairement géré par les CROUS, loge environ 7 % de l'ensemble des étudiants de France, dont un tiers des étudiants boursiers de l'enseignement supérieur. Or, les CROUS ne sont aujourd'hui en mesure de répondre positivement qu'à 39 % des demandes reçues.

L'aspiration des jeunes à une plus grande autonomie conduit à un accroissement du nombre de ménages nettement supérieur à la seule dynamique démographique. Elle suppose une évolution profonde de l'offre de logements pour développer une offre de petits logements dont l'occupation est, le cas échéant, marquée par un fort *turnover*.

Compte tenu de la faiblesse de leurs ressources propres, les jeunes ont un taux d'effort nettement supérieur aux autres ménages. Les aides personnelles au logement sont principalement mobilisées pour réduire ce taux d'effort. En particulier, l'ALS a vu en 1993 son champ d'intervention considérablement élargi. Cette réforme⁷ a permis d'ouvrir des droits sous seule condition de ressources à des personnes isolées ou à des ménages sans enfant. Depuis le 1^{er} janvier 1993, tout étudiant a droit à l'ALS dès lors qu'il occupe un logement autonome n'appartenant pas à ses ascendants et qu'il s'acquitte d'une charge de logement. Ainsi en 2008, 1,2 million de jeunes de 16 à 25 ans percevaient une aide au logement à titre individuel, pour un montant de 1,2 Md€.

Au problème de ressources des jeunes s'ajoute une difficulté spécifique, celle d'un fort *turnover* lié aux études, aux stages ou à l'alternance. Ce *turnover* facilite la hausse des loyers notamment dans les villes universitaires et crée des difficultés spécifiques d'accès au logement.

Enfin, le problème principal dans l'accès au logement des jeunes tient à la faiblesse de l'offre en petits logements, notamment dans le parc social qui s'est peu ajusté malgré le soutien apporté à la demande.

Alors que la demande de logements était soutenue par les aides au logement, l'offre ne s'est que peu ajustée dans le même temps. C'est le cas notamment de l'offre de petits logements.

Dans ce contexte, les aides au logement dont bénéficient les jeunes peuvent avoir alimenté la hausse des loyers⁸. Ainsi, les jeunes sont plus fortement exposés à l'augmentation des loyers en zone tendue.

- **4^{ème} défi : une aspiration à l'indépendance financière**

L'ampleur des défis à relever montre que l'aspiration des jeunes à l'autonomie est aujourd'hui insuffisamment prise en compte en France. Ce constat peut sembler paradoxal compte tenu des moyens significatifs que notre pays consacre aux actions publiques en faveur de la jeunesse. Le recensement global de ces moyens est d'ailleurs très difficile à établir, ce qui traduit le désintérêt relatif qui a longtemps prévalu à l'égard d'une approche transversale de la politique de la jeunesse. Cet effort national en direction de la jeunesse peut être situé, en dépit des difficultés exposées, aux environs de 54 Md€, soit près de 2,8 % du PIB⁹.

Ces moyens importants ont jusqu'à présent peu répondu à l'aspiration des jeunes à une plus grande autonomie, pour plusieurs raisons :

Le soutien à l'autonomie des jeunes n'a pas été, jusqu'à présent, un des principaux objectifs de la politique familiale.

Le système des prestations familiales est conçu autour de la notion d'enfant à charge « ouvrant droit » à une compensation financière. De la même façon, en matière fiscale, l'enfant, le cas

7. Concrètement, le bouclage des aides a consisté en un processus d'extension de l'ALS à de nouvelles catégories de bénéficiaires : les chômeurs de longue durée non indemnisés en 1986, les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1989, et les bénéficiaires de l'allocation d'insertion (AI) en 1990.

8. G. Fack, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? » « L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et statistique* n°381-382, Octobre 2005.

9. Cf. tableau de synthèse en annexe.

échéant majeur, est rattaché au foyer fiscal de ses parents et « ouvre droit » à un certain nombre de réductions d'impôts (parts de quotient familial en particulier). Ces avantages, octroyés non directement aux jeunes, mais à l'ensemble de la famille, sont subordonnés au respect d'un certain nombre de conditions :

- l'enfant à charge au sens des prestations familiales doit, selon les prestations concernées, être âgé de moins de 20 ans ou de 21 ans (forfait allocations familiales, allocations logement, complément familial) ;
- le majeur rattaché au foyer fiscal de ses parents doit être âgé de moins de 21 ans ou de 25 ans s'il est étudiant ;
- les qualités d'enfant à charge au sens des prestations familiales et d'allocataire ne sont pas cumulables ;
- un enfant percevant une rémunération supérieure à 55 % du SMIC (39 heures) ne peut être considéré comme à charge au sens des prestations familiales.

Par ailleurs, l'Allocation de Rentrée Scolaire n'est plus versée au titre d'un enfant à partir de 18 ans.

La politique de l'enseignement supérieur n'est pas, par construction, une politique de la jeunesse.

La politique de l'enseignement supérieur ne concerne pas toute la jeunesse mais uniquement les étudiants. Elle repose sur :

- les bourses sur critères sociaux (les bourses de mérite et l'aide d'urgence, pour un montant de 1,55 Md€ en PLF 2009) ;
- des dispositions fiscales : demi-part supplémentaire de quotient familial attribuée pour les étudiants jusqu'à 25 ans (1,66 Mds€ en 2007¹⁰) ; réduction d'impôt pour frais de poursuite d'études dans l'enseignement supérieur (180 M€ en PLF 2009) ;
- les aides au logement, qui sont versées aux étudiants avec des règles dérogatoires, conduisant à ne pas tenir compte des revenus de la famille (coût 1,2 Mds€ en 2009).

Les jeunes en formation continue ne sont que faiblement soutenus aujourd'hui.

Les jeunes demandeurs d'emploi ne remplissant pas les conditions d'accès au régime d'assurance chômage (RAC) bénéficient, lorsqu'ils s'engagent dans un stage de formation professionnelle agréé par l'Etat ou la région, du régime public de rémunération des stagiaires (L. 6341-7 du code du travail). Ce régime est accompagné d'une protection sociale. Environ 9 % des stagiaires ne bénéficient toutefois d'aucune rémunération.

La rémunération est définie d'après un barème fixé en 2003 (décret du 23-12-02) et non revalorisé depuis. La prise en charge des frais annexes (indemnité de transport et/ou d'hébergement) est définie quant à elle selon un barème fixé en 1986. Les régions peuvent aller au-delà de ces barèmes depuis le 1^{er} janvier 2005.

• 5^{ème} défi : une partie de la jeunesse demeure oubliée

Aujourd'hui, les actions publiques menées en direction de la jeunesse prennent mal en compte les jeunes les plus en difficulté. Ceux qui ne demandent rien demeurent invisibles au regard des politiques publiques. Ceux qui se manifestent plus bruyamment ou commettent des délits sont renvoyés à l'intervention de la police et de la justice. Exclue de l'accès au logement, disposant de peu de ressources, perdus dans l'enchevêtrement et la complexité des dispositifs, ces jeunes les plus vulnérables sont aussi fréquemment les oubliés des politiques publiques.

10. Attention : ce montant ne concerne pas uniquement les étudiants mais tous les enfants majeurs ayant demandé leur rattachement au foyer fiscal de leurs parents.

Ainsi, les réponses collectives sont aujourd'hui inadéquates pour les jeunes en rupture familiale, issus de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse et qui peuvent basculer dans l'errance et l'exclusion. Dans la majorité des cas, la prise en charge s'arrête à 18 ans. Les possibilités de contrat jeunes majeurs ou de protection jeunes majeurs ont plutôt tendance à se raréfier et bénéficient, dans les faits, surtout aux jeunes qui ont un projet.

Cette jeunesse vulnérable, accédant difficilement aux interventions publiques est aussi la plus mal connue. Les données manquent pour quantifier les phénomènes d'exclusion lourde affectant la jeunesse. Lorsque des travaux existent, ils permettent, cependant, d'étayer la réalité des risques¹¹. Ainsi, les jeunes sont surreprésentés dans la rue et dans les centres d'hébergement (où ils représentent 20 % de la population accueillie).

Les modalités d'intervention en faveur de l'insertion sociale des jeunes les plus en difficulté doivent donc être revues afin qu'aucun jeune ne soit en situation d'abandon à 18 ans.

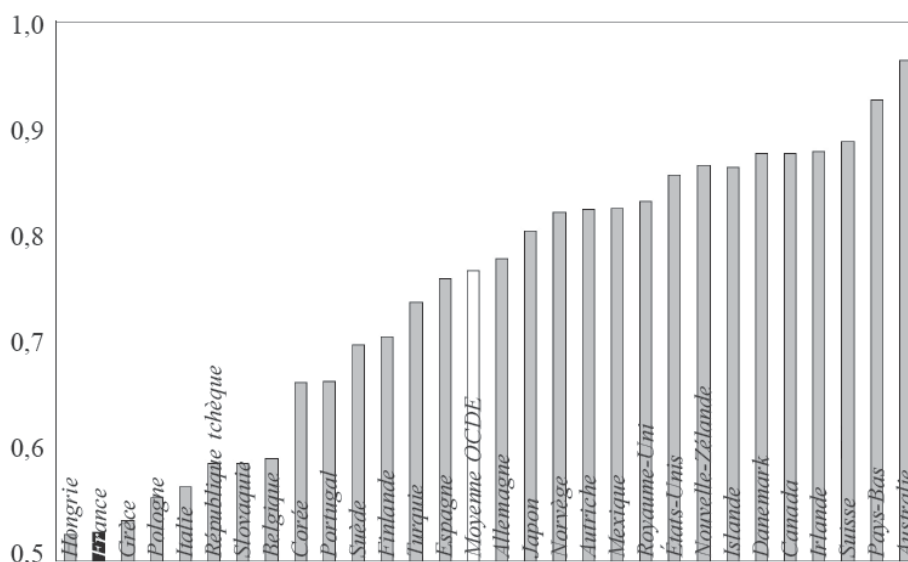
11. Sur la thématique santé, une étude réalisée en 2005 par le Centre technique d'appui et de formation des centres d'exams de santé (CETAF) portant sur une population totale de 244 000 jeunes de 16 à 25 ans a montré que sur l'ensemble des items relatifs au lien précarité-santé, on constate des écarts à chaque fois de plus d'1,5 point entre la population de référence et la population en insertion (« Santé et précarité des jeunes en insertion », 2005). La publication de cette étude a servi de base à l'élaboration de la *Charte de la santé des jeunes en insertion sociale et professionnelle*, signée le 10 mai 2006 par le Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, le Ministre de la santé et des solidarités, le Ministre délégué à l'emploi, au travail et l'insertion professionnelle des jeunes et la présidente du Conseil national des missions locales. Le Conseil national des missions locales et l'INPES ont récemment établi une synthèse des derniers travaux sur ce sujet : « Jeunes en insertion : la santé en question », in, *La Santé de l'homme*, n° 399, avril 2009.

2. UNE GÉNÉRATION DONT LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS À L'EMPLOI CONSTITUENT LE PRINCIPAL OBSTACLE À L'AUTONOMIE

Alors que les générations qui sont sorties de l'école avant et autour de 1973 ont connu un taux de chômage de 6 % dans les 12 mois de leur entrée dans le monde du travail, celles sorties en 1985 ont fait face à un taux moyen de 33 % au cours de la même période. Celles sorties de l'école en 2002 connaissent un taux de chômage de 29 %. Par ailleurs, en 1975, les salariés de 55 ans gagnaient en moyenne 15 % de plus que les salariés de 30 ans. Aujourd'hui l'écart est de 40 %.

Le taux d'emploi des jeunes est particulièrement faible en France (28,5 %). Rapporté au taux d'emploi de l'ensemble de la population, il est même parmi les plus mauvais de l'OCDE. Comme le montre le graphique ci-dessous, la performance de la France en matière d'activité des jeunes est la plus mauvaise de celles des démocraties développées, à l'exception de la Hongrie.

Rapport entre le taux d'emploi des jeunes de 20 à 24 ans et celui des adultes dans l'OCDE

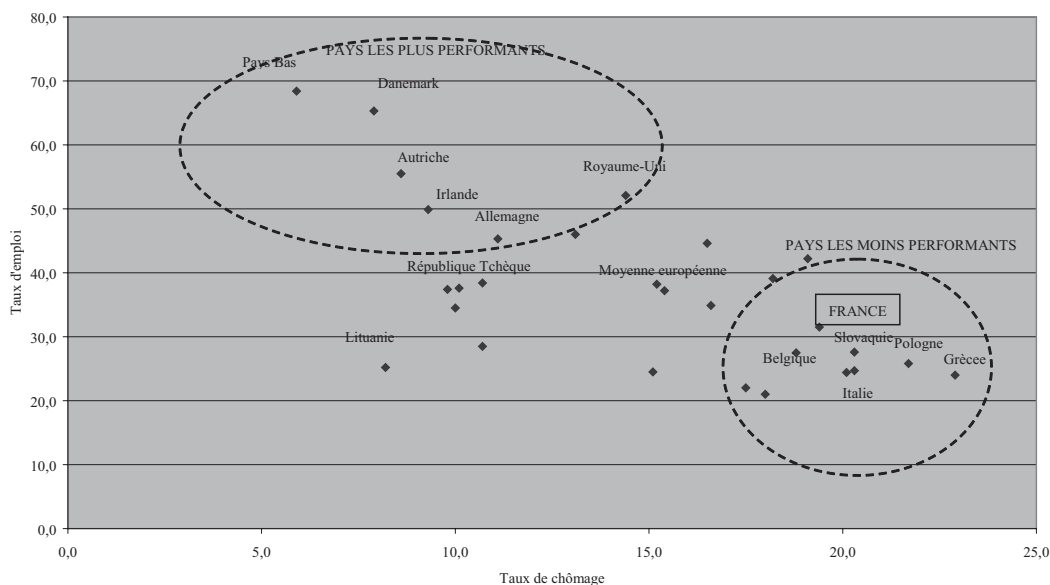


Source : OCDE.

Parallèlement, le taux de chômage des jeunes est un des plus élevés d'Europe (19,7 %). Un cinquième des jeunes actifs est au chômage.

On constate ainsi dans le graphique ci-après que notre pays fait partie des moins performants dans l'accès à l'emploi des jeunes. Il se distingue ainsi nettement de certains de ses voisins comme les Pays-Bas, le Danemark, l'Allemagne, le Royaume-Uni ou l'Irlande, dont les performances en termes d'emploi sont supérieures à la moyenne européenne et le taux de chômage plus faible.

Taux de chômage et taux d'emploi des jeunes dans l'Union européenne



Source : Eurostat, 2007.

Les causes de ces mauvaises performances sont multiples et débattues. Aucun élément à lui seul n'en fournit une explication suffisante.

Plusieurs éléments d'explication semblent néanmoins pouvoir être avancés :

- **1^{ère} explication : l'exercice d'un emploi pendant les études est en France moins fréquent que dans les autres pays, ce qui accroît le taux de chômage et baisse le taux d'emploi mécaniquement**

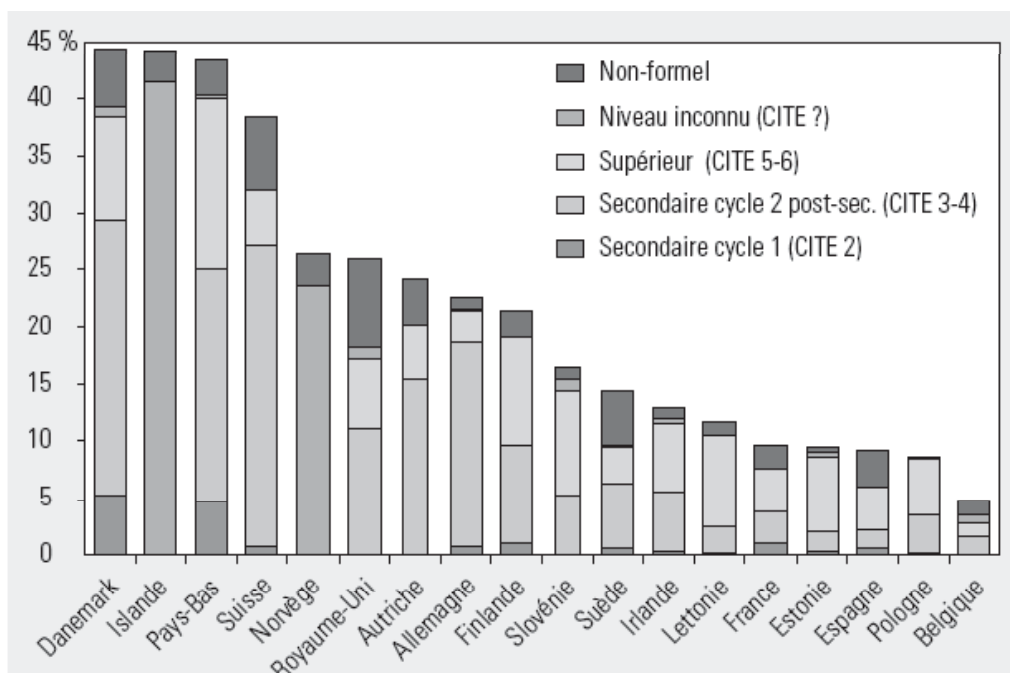
Le taux de chômage des jeunes en France est ainsi de quatre points supérieur à la moyenne européenne (19,4 % contre 15,4 % selon Eurostat). La part des jeunes au chômage est pourtant assez proche de la moyenne européenne (7,3 % contre 6,8 % selon Eurostat). Le principal élément d'explication du mauvais résultat français réside donc, non pas dans le « numérateur » du taux de chômage, mais dans son « dénominateur ». C'est en effet par la faiblesse de la proportion de jeunes actifs par rapport à une classe d'âge donnée que se démarque notre pays (31,5 % contre 37,2 % soit 6,7 points d'écart).

Deux raisons en sont la cause :

1. L'entrée dans la vie active est en France nettement plus tardive qu'ailleurs. Selon les données de l'OCDE, on compte, sur la tranche d'âge décisive 20-24 ans, 46 % de jeunes en emploi en France, contre 63 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE (65 % en Allemagne, 66 % au Royaume-Uni). L'écart est donc considérable : près de 20 points.
2. Peu de jeunes en études ont une activité professionnelle : si la part de jeunes qui cumulent études et emploi est en augmentation en France depuis le début des années 90, elle reste néanmoins modeste comparée à la plupart des autres pays de l'OCDE (25 % des 20-24 ans, soit 9 points de pourcentage en-dessous de la moyenne de l'OCDE).

Le graphique ci-dessous¹² montre que les pays qui ont de bonnes performances en terme d'accès à l'emploi (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, Allemagne) sont aussi ceux qui connaissent un cumul fréquent entre emploi et études à l'inverse des pays qui ont de mauvaises performances (Belgique, Pologne, Espagne, Lettonie, France).

Niveau des études cumulées avec un emploi
En % des jeunes âgés de 15 à 24 ans



Source : Calculs DEPP à partir des enquêtes sur les forces de travail d'Eurostat (2005).

Ces éléments semblent indiquer que les stratégies payantes en Europe pour améliorer l'accès à l'emploi sont celles qui reposent sur deux axes :

1. L'accroissement du niveau d'étude des jeunes ;
2. La définition de conditions de cumul satisfaisantes entre emploi et études à tous les niveaux de formation.

A titre d'exemple, si on ramenait la proportion du nombre de jeunes étudiants en activité dans la moyenne des autres pays de l'OCDE, le taux de chômage des jeunes serait réduit d'un point et reviendrait ainsi pratiquement dans la moyenne européenne.

- **2^{ème} explication : l'alternance est trop faiblement développée et le cumul emploi études se fait dans de mauvaises conditions**

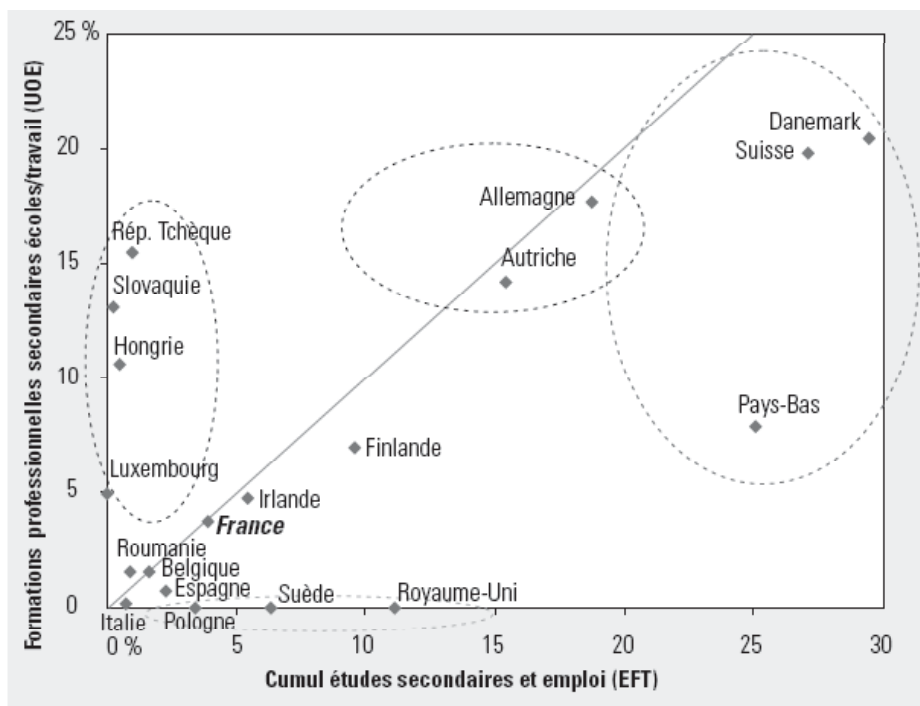
Dans les pays performants, notamment les pays germaniques, le cumul entre emploi et études est favorisé par le développement de l'alternance, notamment dans le secondaire.

12. Extrait de « Les études combinées avec les emplois par les jeunes : comparaison entre pays européens », P. Poulet-Coulibando, *Éducation & formations*, n° 78, novembre 2008.

Le graphique ci-dessous semble clairement indiquer qu'il y a un lien très fort entre l'organisation de l'alternance dès le secondaire et le niveau d'accès à l'emploi des jeunes.

Élèves ou apprentis inscrits à un programme d'enseignement professionnel combinant école/ lieu de travail comparés aux jeunes cumulant études secondaires et emploi

En % des jeunes âgés de 15 à 24 ans



Source et précisions : enquêtes sur les forces de travail (EFT) 2005 et statistiques scolaires (UOE) 2004.

C'est dans leur capacité à développer les formations professionnelles dans le secondaire se déroulant pour partie sur un lieu de travail, que les pays les plus performants en termes d'accès à l'emploi se distinguent : Danemark, Pays-Bas, Allemagne et Autriche¹³.

Une des difficultés de la situation française tient au fait que moins d'un quart des étudiants qui travaillent le font dans le cadre de l'apprentissage. La situation la plus courante est le stage ou le « petit boulot ». On compte chaque année près de 2,2 millions de jeunes qui réalisent des stages dans des entreprises.

L'alternance est pourtant l'un des moyens les plus sûrs pour permettre aux jeunes d'accéder à l'emploi : le taux d'insertion dans l'emploi six mois après la fin du contrat est d'environ 60 % pour l'apprentissage et de 75 % pour le contrat de professionnalisation.

Au total, les apprentis ne représentent que 7 % de la population active occupée entre 15 et 29 ans, ce qui est bien inférieur au potentiel de développement de l'alternance. Fin 2008, 418 000 jeunes bénéficiaient d'un contrat d'apprentissage et 170 000 d'un contrat de professionnalisation jeunes. Ces dispositifs connaissent une progression régulière, mais lente (de 3 à 5 % par an) depuis deux ans.

13. Le cas du Royaume-Uni est spécifique car ce pays a développé un système de travail en alternance particulier mal abordé par les statistiques d'Eurostat.

- **3^{ème} explication : la transition entre le premier emploi des jeunes et l'emploi durable s'est allongée, créant un risque de « déclassement »**

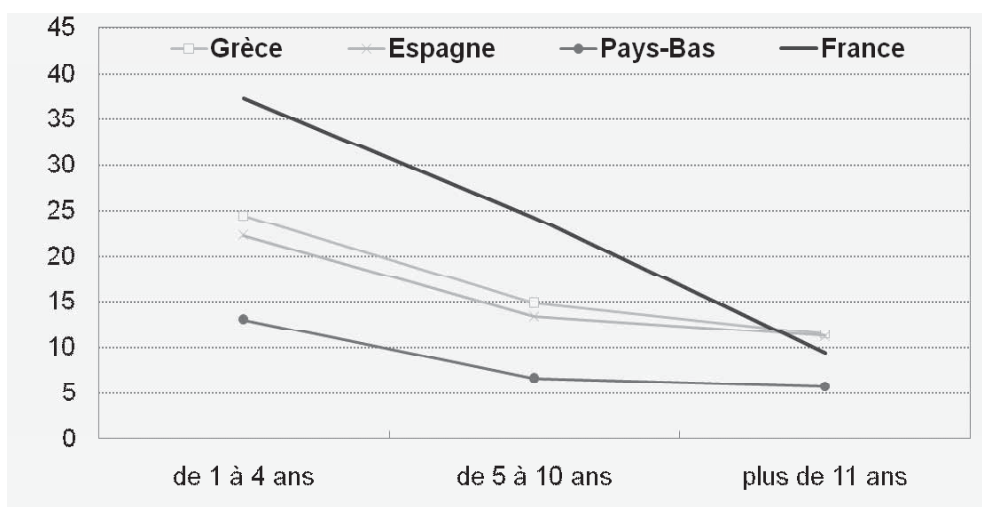
Un des intérêts des formules de formation en alternance est de contribuer à réduire fortement la durée de la recherche d'emploi à l'issue de la formation.

A contrario, on constate le retard de notre pays en termes d'accès à l'emploi. Il faut environ cinq ans pour qu'une génération donnée de sortants du système scolaire rejoigne le taux de chômage moyen de l'économie. Durant cette période, les transitions sont nombreuses et coûteuses, notamment parce qu'elles nécessitent un accompagnement. Ces transitions sont très mal prises en compte par la collectivité publique.

S'agissant des jeunes les moins qualifiés, la transition entre le premier emploi (souvent à durée déterminée ou en intérim) et un emploi stable s'est considérablement allongée ces dernières années¹⁴. Au fur et à mesure que le marché du travail est devenu plus sélectif, être non-diplômé augmente le désavantage. Ainsi, dans les toutes premières années suivant la fin des études, le taux de chômage des jeunes ayant au mieux le brevet des collèges est environ quatre fois supérieur à celui des diplômés du supérieur.

Les courbes ci-dessous montrent qu'un jeune faiblement diplômé en France accède beaucoup plus difficilement à l'emploi que dans les autres pays d'Europe.

Taux de chômage des jeunes de niveau V et VI dans différents pays d'Europe dans les années qui suivent leur sortie du système scolaire



Source : OCDE.

S'agissant des jeunes diplômés, le délai de recherche d'emploi à la sortie du système de formation a eu lui aussi tendance à augmenter. 3 ans après leur sortie des études, 11 % des diplômés de l'enseignement supérieur sont au chômage. Comme le montrait le rapport de la Commission nationale Université-emploi, l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur s'est dégradée continûment depuis deux décennies¹⁵.

14. P. Givord, « Formes particulières d'emploi et insertion des jeunes », *Économie et statistique*, n° 388-389, 2006.

15. P. Hetzel, « De l'université à l'emploi », *Commission du débat national Université-Emploi*, 2006.

Une caractéristique du modèle d'insertion français, que l'on retrouve aussi dans d'autres pays d'Europe continentale (Belgique, Espagne, Grèce, Italie), est qu'il existe un groupe important de jeunes en difficulté d'insertion – autour du quart des sortants de l'école, en France¹⁶.

Ces jeunes « débutants en mal d'insertion », souvent diplômés, mettent beaucoup de temps à se stabiliser dans l'emploi, même durant les périodes de croissance économique forte. Ils connaissent de fréquents allers-retours entre emplois temporaires et non emploi.

Cette particularité de notre pays pose la question de l'impact des qualifications initiales des jeunes sur le niveau de leur première embauche et du risque d'un déclassement. En laissant s'installer une longue période de recherche d'emploi pour ses diplômés, notre pays organise la dévalorisation massive des diplômés que délivrent ses établissements d'enseignement supérieur.

Par ailleurs, l'existence d'un chômage de masse fait jouer aux jeunes le rôle d'une variable d'ajustement dans la gestion des ressources humaines des entreprises.

- **4^{ème} explication : il existe un déficit d'emploi pour les jeunes, notamment dans le secteur des services**

Les comparaisons internationales montrent un déficit d'emploi des jeunes notamment dans les métiers tertiaires¹⁷. Ouvriers non qualifiés du bâtiment et des travaux publics, caissiers et employés de libre service, employés de l'hôtellerie restauration... ces métiers comptent dans leurs effectifs plus d'un tiers de salariés de moins de 30 ans. Parfois saisonniers, aux conditions de travail difficiles et aux horaires décalés, ces métiers connaissent un *turnover* important. Il s'agit souvent d'emplois d'attente, que beaucoup de jeunes quittent pour des emplois plus qualifiés.

Certains auteurs imputent ce déficit d'emplois tertiaires à l'importance des barrières à l'entrée sur le marché du travail. Dans le récent rapport du Conseil d'Analyse Economique, P. Cahuc, A. Zylberberg et G. Cette¹⁸ mettent en évidence les paradoxes de l'organisation du marché du travail, pensée pour des salariés adultes : « *notre système fonctionne comme une véritable machine à exclure les jeunes. Il ne faut pas alors s'étonner que les personnes de 18 à 25 ans soient les plus touchées par la pauvreté : 9,9 % des femmes de cette catégorie d'âge sont pauvres contre 6,6 % pour l'ensemble de la population féminine, et 9,6 % des hommes contre 6 % pour l'ensemble de la population masculine. 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 ».*

- **5^{ème} explication : la France a un problème particulier d'adéquation entre l'offre de formation et les besoins de l'économie**

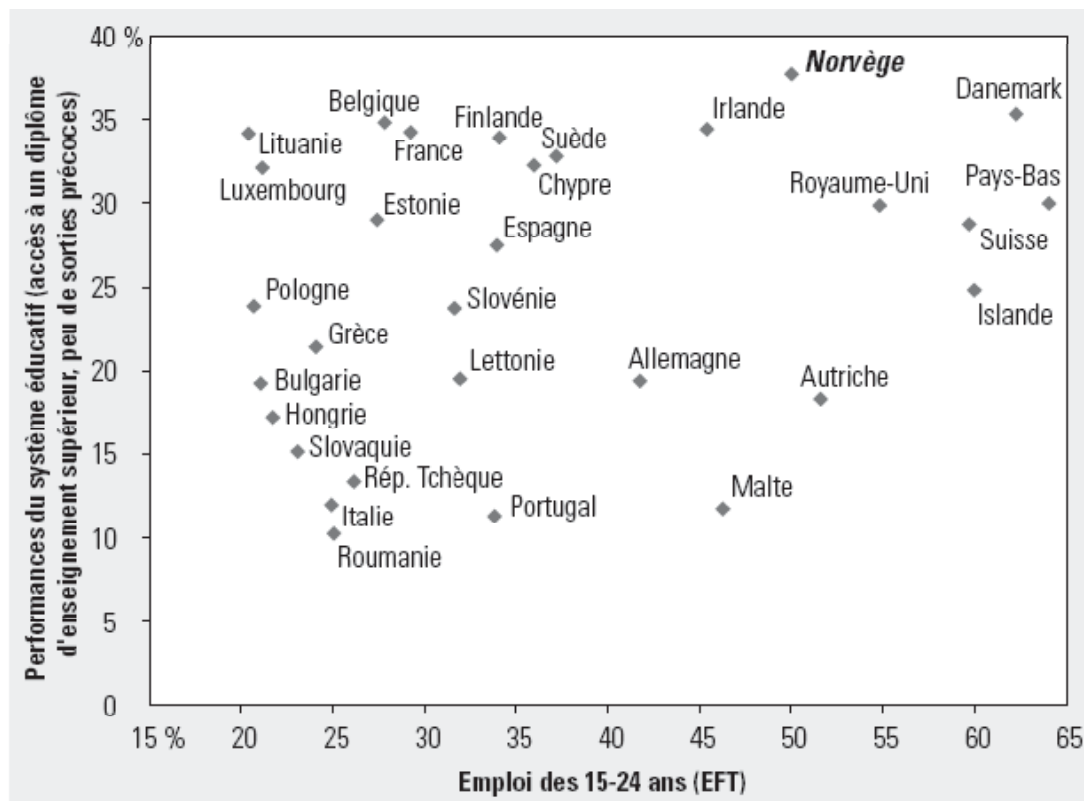
Si notre système éducatif semble globalement performant pour assurer une qualification au plus grand nombre de jeunes, il l'est nettement moins pour les amener vers l'emploi.

16. OCDE, *Des emplois pour les jeunes – France*, avril 2009.

17. P. Cahuc, M. Debonneuil, « Productivité et emploi dans le tertiaire », *Conseil d'Analyse Économique*, 2005.

18. P. Cahuc, A. Zylberberg, G. Cette, Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique? », *Rapports du Conseil d'Analyse Économique*, 2008.

Performances des systèmes éducatifs et participation des jeunes à l'emploi



Source et précisions : enquêtes sur les forces de travail (EFT) 2005.

Ces deux dimensions de la performance du système d'enseignement ne peuvent être dissociées. Un système éducatif performant pour délivrer des diplômes mais qui organise un chômage de masse, crée une difficulté accrue pour ceux qui sortent précocement du système de formation. C'est le cas en France, où entre 120 000 et 150 000 jeunes sortent du système scolaire sans diplôme, et avec un risque de près de 50 % de connaître le chômage sous trois ans.

Notre système de formation est mal ajusté aux besoins des entreprises tant en terme de niveau qu'en terme de spécialisation¹⁹, sur le plan géographique comme sur celui de la diversité des professions. Il est également mal articulé avec le système de formation continue, qui développe sa propre logique de certification des compétences et cible mal les populations qui ont les plus forts besoins.

Le lien entre formation initiale et emploi est très variable selon les secteurs d'activité. Pour un tiers des professions environ, le lien est très fort, et c'est plutôt une logique de métier ou encore de « marchés professionnels »²⁰ qui prédomine. La formation initiale est alors souvent conçue dans la perspective d'un métier. On y retrouve toutes les professions dont l'accès est fortement conditionné par une spécialité de formation, comme par exemple les professions de santé, ainsi que les métiers historiquement liés à l'artisanat. Pour les autres professions (notamment celles qui ne sont pas liées à des spécialités de formation précises) le lien est plus lâche pour un tiers d'entre elles.

19. J. Gautié J. et M. Gurgand, «Retour sur la relation formation-emploi», *Économie et statistique*, n° 388-389, 2005.

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

Ce qui caractérise la relation formation-emploi dans notre pays n'est donc pas tellement la faiblesse de la performance moyenne mais l'hétérogénéité des performances. Dans certaines filières ou pour certains diplômés, les performances sont très bonnes et dans d'autres très mauvaises.

Parmi les jeunes sortis de leur scolarité en 2001, 53 % n'ont pas connu le chômage durant les trois premières années qui ont suivi, alors que 28 % ont subi un chômage d'au moins 6 mois au cours de la même période.

- **6^{ème} explication : le déficit d'accompagnement individualisé des jeunes sans emploi et sans formation**

Suite au rapport remis par Bertrand Schwartz en septembre 1981 sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, le gouvernement a créé en mars 1982 les missions locales et PAIO, pour « *aider les jeunes à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion sociale et professionnelle* ».

Le projet des missions locales et PAIO est dès l'origine très ambitieux. Il consiste à institutionnaliser une interface entre l'accompagnement professionnel et le monde de l'éducation, ancrée sur le territoire et animée par des élus. Les missions locales doivent pouvoir répondre aux diverses sollicitations des jeunes : c'est pourquoi elles ont en charge les questions d'emploi, de formation, de santé, de logement, de transport et de loisirs. L'objectif est de permettre à chaque jeune de bénéficier d'un parcours cohérent de formation et d'insertion et de garantir à tous un égal accès aux droits sociaux et à l'emploi.

Le partenariat est au cœur du projet des missions locales, qui mettent en réseau établissements scolaires, centres d'information et d'orientation, agences locales pour l'emploi de l'ANPE, réseau d'information jeunesse, services de la protection judiciaire de la jeunesse, organismes paritaires chargés de la formation professionnelle, etc.

484 structures composent aujourd'hui le réseau des missions locales et PAIO. Ces structures sont associatives en très grande majorité, 25 d'entre elles sont des Groupements d'intérêt public.

En 2005, la loi de programmation pour la cohésion sociale a inscrit le rôle des missions locales dans le titre « service public de l'emploi » dans le code du travail (article L. 5314 – 1 à 3). Elle a par ailleurs reconnu un droit à l'accompagnement, pour les jeunes de 16 à 25 ans révolus éloignés de l'emploi, organisé par l'État et mis en œuvre par les missions locales et PAIO (article L. 5131- 7 du code du travail). Pour l'exercice de ce droit, un contrat d'insertion dans la vie sociale a été créé (CIVIS – article R. 5131 – 10 à 27 du code du travail), qui prévoit, en particulier, un accompagnement personnalisé et renforcé des jeunes sans qualification.

Dans le cadre du programme CIVIS, les jeunes sans qualification (niveaux VI, V bis et V sans diplôme) bénéficient d'un accompagnement personnalisé et renforcé, assuré par un référent unique (conseiller de mission locale-PAIO). Dans un délai de trois mois après la conclusion d'un contrat CIVIS, le référent doit proposer au jeune une solution adaptée à sa situation (soit un emploi, notamment un contrat en alternance, soit une formation professionnalisante, soit une assistance renforcée dans sa recherche d'emploi, soit une action spécifique d'accompagnement si le jeune connaît des difficultés particulières d'insertion). Le contrat est conclu pour un an, renouvelable de façon expresse pour un an maximum, à l'exception des jeunes sans qualification (niveaux VI et V bis) pour lesquels le CIVIS peut être prolongé jusqu'à l'accès à l'emploi durable ou jusqu'à leur 26^{ème} anniversaire. Pour mieux stabiliser l'insertion du jeune dans la vie active, l'accompagnement peut être poursuivi pendant un an après l'accès à l'emploi.

Les jeunes en CIVIS bénéficient de la même protection sociale que les stagiaires de la formation professionnelle. Lorsqu'ils sont majeurs, ils peuvent recevoir une allocation pendant les périodes où ils ne perçoivent aucun autre revenu ou allocation. Son montant est de 900 euros maximum par an et 300 euros maximum par mois, soit 5 à 10 euros par jour.

Pour mettre en œuvre ce dispositif, l'État a, dans le cadre du plan de cohésion sociale, renforcé les moyens de fonctionnement du réseau (163 M€ en 2009, création de 2 000 postes de référents supplémentaires et de 25 postes de responsables d'animation régionale), et prévu des moyens d'action nouveaux (Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Jeunes, renforcement des partenariats au sein du service public de l'emploi, mise en œuvre de nouvelles mesures...).

De l'avis général, ce développement ne suffit pas à combler le déficit d'accompagnement individualisé des jeunes sans emploi et sans formation, qui représentent, selon Eurostat, 14,5 % de la population âgée de 18 à 25 ans, soit un peu plus de 800 000 jeunes.

En 2008, les missions locales géraient 470 M€ de fonds publics. Elles étaient en contact avec 1,1 millions de jeunes, dont 995 000 avaient bénéficié d'entretiens individuels et 452 000 étaient accueillis pour la première fois. Elles salariaient 11 000 personnes représentant 10 000 équivalents temps plein.

On compte donc en moyenne un salarié pour 100 jeunes reçus et une dépense publique moyenne de 470 euros par jeune accompagné.

Entre avril 2005 et décembre 2008, 663 500 jeunes étaient entrés dans le CIVIS. 91 % d'entre eux n'ont pas le bac, 77 % n'ont aucun diplôme et 42 % n'ont aucune qualification. En 2008, le nombre de nouvelles entrées a été de 180 000 jeunes, dont 54 % de niveau VI, V bis et V sans diplôme. Dans le même temps, 152 500 jeunes sont sortis du dispositif dont 58 200 (38 %) pour accéder à un emploi durable.

156 914 jeunes ont bénéficié de l'allocation CIVIS en 2008, soit un tiers du public éligible (402 925 jeunes). 48,2 M€ ont donc été versés, soit un montant moyen par jeune et par an de 308 euros.

3. LA PREMIÈRE GÉNÉRATION DE LA DÉMOCRATISATION SCOLAIRE ET UNIVERSITAIRE

La France a connu entre 1985 et 1995 un accroissement important du niveau moyen des qualifications. A partir de la décision prise en 1985 d'atteindre 80 % d'une classe d'âge ayant le baccalauréat sur une période de dix ans, le taux de bacheliers au sein d'une génération a plus que doublé (passant de 30 % à 63 %).

Plus de 40 % d'une génération obtient désormais un diplôme du supérieur, contre 15 % il y a 20 ans. Cette proportion s'était stabilisée à partir des générations nées dans les années 1980. Elle est repartie à la hausse depuis cinq ans, pour les générations nées après 1985, à la faveur de la réforme LMD.

La France se situe ainsi aujourd'hui au-dessus de la moyenne de l'OCDE pour la proportion de la population de 24 à 34 ans parvenue au moins jusqu'au second cycle du secondaire (80 % en France contre 75 % dans l'OCDE) ou pour la proportion de la population possédant un diplôme du supérieur (37 % contre 29 %).

Nombreuses sont les études qui ont décrit cette évolution importante, son impact sur le système scolaire, ses conséquences sur l'emploi des jeunes ou encore ses effets sur les valeurs et les identités des jeunes²¹ nés entre la fin des années 1960 et la fin des années 1980. En suivant sur la durée un petit groupe de jeunes d'un quartier de la région de Montbéliard (Granvelle), le sociologue Stéphane Beaud a décrit la chronologie de cette aventure à travers plusieurs destins individuels.

Le profil des nouveaux bacheliers s'est modifié : d'un tiers il y a vingt ans, la proportion des titulaires d'un bac technologique ou professionnel s'élève aujourd'hui à près de la moitié, l'autre moitié obtenant un bac général.

Pour faire face à ce défi, l'offre de formation s'est profondément transformée. Face à l'afflux rapide d'élèves, les lycées ont dû concevoir de nouvelles organisations. Le cursus des élèves a été réorganisé pour rendre plus tardifs les éléments déclencheurs de l'orientation. Le palier d'orientation a été reporté de la classe de cinquième à celle de troisième. Le BEPC a perdu son rôle de diplôme de fin d'études et l'entrée en classe de seconde est devenue moins discriminante.

La place de l'école dans la société a elle-même profondément évolué, notamment dans le secondaire. Comme le note Stéphane Beaud, « *une grande partie des tensions sociales liées à l'aggravation du chômage et à la dégradation des conditions de vie des classes populaires s'est trouvée reportée sur l'école par l'intermédiaire de ce mouvement, à la fois suivi et choisi, de poursuite des études des enfants.* »

Si l'impact de cette stratégie sur l'emploi et l'égalité des chances des jeunes reste débattu, il fait peu de doute que son bilan soit globalement positif et qu'elle gagne à être poursuivie.

Le rendement économique et social des études s'est pour certains chercheurs affaibli. On constate que le taux de chômage des jeunes sans diplôme est très élevé. Le diplôme initial reste déterminant tout au long de la vie professionnelle, en particulier si elle connaît une rupture. D'où une quête effrénée des diplômes, fut-ce au prix d'un retard important pour l'entrée sur le marché du travail.

Louis Chauvel montre que jusque dans la génération née en 1967, le bac offrait environ une chance sur deux de devenir cadre ou profession intermédiaire. Ce n'est plus du tout le cas aujourd'hui. Les

21. L. Chauvel, « La seconde explosion scolaire », *La revue de l'OFCE*, juillet 1998 et P. Merle « Le concept de démocratisation scolaire. Une typologie et sa mise à l'épreuve », *Population*, 55, 1, 2000 et P. Merle, *La Démocratisation de l'enseignement*, La Découverte, 2002.

enquêtes du CEREQ, entre 1987 et 1999, montrent que le taux de chômage des jeunes dotés d'un diplôme de second cycle universitaire est passé de 3,3 % à 10,4 %²².

La crainte d'un processus d'inflation/dévalorisation des diplômes²³ est devenue courante. Il faut néanmoins garder à l'esprit que ce processus n'annule pas, loin de là, les effets positifs de la démocratisation scolaire sur l'emploi et l'égalité des chances. Eric Maurin a montré que la réforme adoptée à la fin des années 1980 a entraîné une accélération inédite des niveaux de qualification, très remarquable pour les générations nées entre le milieu des années 1960 et le début des années 1970.

La proportion de jeunes scolarisés après 21 ans a augmenté de près de 20 points au fil des générations 1965 à 1970²⁴. Cette progression du niveau de formation a permis une baisse très significative (5 points) du taux de chômage des jeunes concernés, trois ans après la sortie du système universitaire. Cet effet a été équitablement réparti entre les enfants de parents modestes et les autres, contribuant ainsi à la réduction des inégalités des chances.

22. E. Verdier, « La France a-t-elle changé de régime d'éducation et de formation ? » *Formation-emploi*, n°76, 2001.

23. M. Duru-Bellat, « L'inflation scolaire », *La République des idées*, 2007.

24. E. Maurin, « La nouvelle question scolaire, les bénéfices de la démocratisation », *Seuil*, 2008.

4. UN SYSTÈME D'ORIENTATION QUI PEINE À S'ORGANISER

La France s'est résolument inscrite, depuis 2000, dans la stratégie de Lisbonne pour répondre aux besoins d'une économie de la connaissance. Néanmoins, le système d'orientation ne paraît pas encore organisé, en dépit de multiples initiatives prises depuis deux ans, pour satisfaire à la triple exigence suivante :

- élever, avec des chances égales quels que soient le sexe ou l'origine des jeunes, le niveau de qualification de toute une génération sans laisser durablement une partie de la jeunesse sortir sans diplôme du système scolaire ;
- organiser la poursuite d'études dans l'enseignement supérieur en l'articulant mieux avec les besoins du monde professionnel ;
- permettre aux jeunes de trouver une voie d'insertion en adéquation avec leurs aspirations et leurs capacités.

Cette situation résulte bien sûr en partie de la structuration de notre système social qui peine à s'inscrire dans la perspective de la formation tout au long de la vie et qui survalorise le niveau de diplôme obtenu au terme de la formation initiale, fragilisant de ce fait les jeunes ayant arrêté trop tôt leurs études. Mais trois éléments d'explication, qui sont autant de voies de progrès, peuvent être plus directement et succinctement²⁵ avancés :

- **1^{ère} explication : à tous les niveaux, le dispositif d'orientation est encore marqué par des cloisonnements et une dispersion qui le rendent peu lisible pour les jeunes**

Le système français d'information et d'orientation, fortement marqué par la dispersion des intervenants et des cloisonnements, s'est constitué à partir d'approches segmentées par « publics ».

On dénombre ainsi plus de 8 750 structures contribuant à l'accueil, l'information et l'orientation sur les métiers et la formation, initiale et continue²⁶ qui relèvent de près de 22 réseaux différents. Si certains se sont constitués pour répondre à une demande générale d'information, d'autres répondent d'abord à une approche ciblée sur des publics spécifiques : jeunes scolarisés, étudiants, jeunes en insertion, ou encore salariés (dont les jeunes) à la recherche d'une évolution professionnelle subie ou choisie.

En dépit d'initiatives récentes, souvent conduites dans l'espace régional, pour fédérer les différents acteurs, ces cloisonnements demeurent prégnants et commandent encore l'organisation des réseaux. Cette organisation présente deux inconvénients régulièrement dénoncés mais qui n'ont pas trouvé de réponse globale faute d'accord durable sur la gouvernance entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux : premièrement l'absence de lisibilité et de visibilité du dispositif pour les jeunes ; deuxièmement la difficulté à appréhender les publics en marge et à assurer un accompagnement des individus dans la continuité, dans la perspective d'une orientation tout au long de la vie.

Cette dispersion et ces cloisonnements sont perceptibles à tous niveaux :

- dans l'organisation des institutions assurant l'accueil physique, dont le maillage, les financements, les modes d'organisation répondent à des logiques « tubulaires » qui consacrent plutôt qu'elles n'effacent les distinctions originelles entre le monde éducatif, le monde de la formation continue et les acteurs du service public de l'emploi ;

25. De multiples rapports étayent depuis près de cinq ans, de manière relativement convergente, les dysfonctionnements du système d'orientation.

26. Cartographie réalisée par le Centre-info en lien avec la délégation interministérielle à l'orientation.

- dans la production de l'information sur l'évolution des métiers, des formations et de leurs débouchés (observatoires de branches, observatoires de l'enseignement supérieur). Les centres et institutions de production de cette information ne sont pas toujours mis en réseau²⁷ ;
- dans les outils et supports développés pour l'information du public sur les métiers, les filières d'enseignement et les formations (documentation papier, offre Internet, offre téléphonique).

De cette dispersion découle ainsi l'incapacité globale du système à se doter d'objectifs davantage fondés sur les besoins des usagers que sur des logiques institutionnelles. Il en découle également la difficulté de définir une responsabilité claire dans l'organisation du service à laquelle seraient attachées des normes communes tant en terme de qualité que d'évaluation du service rendu à l'utilisateur.

- **2^{ème} explication : l'orientation des jeunes fonctionne trop souvent comme une orientation couperet, irréversible, subie, davantage que choisie**

Chaque année en France, enseignements public et privé confondus, environ 2 millions d'élèves des collèges et des lycées ont à faire un choix de formation, que ce soit en fin de troisième, de seconde générale et technologique, d'année terminale de BEP (avant la mise en œuvre de la réforme du lycée professionnel), de terminale générale, technologique ou professionnelle. Ainsi, près de 632 000 élèves de terminale se sont préinscrits en 2009 via le site Admission Post-bac, en vue de poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur à la rentrée prochaine.

Or, il y a « un malaise qui dure dans l'orientation scolaire et professionnelle en France »²⁸.

Ainsi, pour les jeunes comme pour leurs parents, l'orientation est d'abord souvent source d'angoisse, mais aussi d'insatisfaction et de découragement pour ceux qui n'obtiennent pas l'orientation souhaitée. Les jeunes se sentent alors « orientés » sinon relégués vers une filière dévalorisée qu'ils n'ont pas choisie, ce qui est propice à l'absentéisme et au décrochage.

Nombre de jeunes vivent ainsi très mal le « tri » qui s'opère, selon une hiérarchie très marquée, d'abord entre les filières générales, techniques et professionnelles, et, plus tard, entre les filières sélectives et les licences générales. Ils se sentent souvent prisonniers d'un « système » au sein duquel ils doivent faire face à un flot d'informations qu'ils n'arrivent pas à maîtriser. Ils se sentent confrontés trop tôt à des choix sans avoir pu développer un projet individuel, sur la base d'informations accessibles et fiables, ou d'une connaissance concrète et suffisante des métiers du monde professionnel.

A défaut d'être fondé sur l'éveil des capacités (notamment pour lutter contre les phénomènes d'autocensure devant les filières d'excellence) et sur le renforcement de l'estime de soi des collégiens et lycéens (nécessaire pour qu'ils développent tout leur potentiel), le parcours d'orientation se résume trop souvent, en dépit de textes volontaristes, à une logique d'affectation fondée sur les seuls résultats scolaires.

L'orientation est d'autant plus dramatisée qu'elle est largement irréversible, les dispositifs de passerelles et de réorientations n'étant ni développés ni suffisamment connus. Et ce, alors même que les jeunes éprouvent des difficultés à se projeter au-delà de quelques mois et qu'ils

27. A titre d'exemple, s'agissant des observatoires de branches, l'étude réalisée par le Cabinet Geste en 2009 sur les 40 observatoires de branches professionnelles ou de l'interprofessionnel. Il faut toutefois noter l'engagement pris par les partenaires sociaux dans leur accord national interprofessionnel (ANI) du 7 janvier 2009 en faveur, d'une part d'une coopération renforcée entre les observatoires, d'autre part d'une meilleure articulation avec le niveau territorial.

28. *Choix d'orientation : jeux de hasard, stratégies ou processus bien préparé*, BIOP, CCI de Paris, décembre 2008.

ont tendance à repousser les choix, voire à les effectuer au dernier moment sur la base de représentations parfois éloignées de la réalité.

Les résultats 2008 de l'orientation²⁹ attestent de cet écart entre les demandes exprimées et les décisions d'affectation, trop souvent ressenties comme subies :

- en fin de troisième générale, les décisions d'orientation vers la voie professionnelle concernent 35 % des élèves alors qu'ils ne sont que 30 % à la demander. A l'inverse des autres niveaux ou voies d'orientation, les demandes des familles sont ainsi inférieures aux décisions des conseils de classe (-5,14 % de demandes par rapport aux décisions) ;
- le nombre d'appels formulés augmente au fur et à mesure de la scolarité (5 fois plus d'appels en seconde générale et technologique qu'en sixième) alors que le nombre d'appels satisfaits diminue. Globalement, en sixième, un peu plus d'un appel sur deux est satisfait (52 %) alors qu'en seconde le taux est de 45,5 %.

Or, à niveau de sortie égal, le fait d'avoir eu un vœu d'orientation refusé augure de difficultés d'insertion à moyen terme. Ainsi, comme l'illustre l'étude du Céreq³⁰ d'août 2008, « *les effets à long terme de telles orientations irréversibles ou contraintes montrent que ceux qui ont eu à s'engager précocement dans une voie qu'ils n'avaient pas choisie ne vont cesser de cumuler les handicaps, puisqu'ils connaissent une insertion plus difficile. Néanmoins, certains vont essayer de rattraper le destin par des tentatives de réorientation en cours de vie professionnelle, plus fréquentes après un parcours scolaire subi.* ».

• **3^{ème} explication : le système d'orientation laisse sans solution un nombre trop élevé de jeunes**

Malgré les actions engagées par l'ensemble des partenaires (Education nationale (CIO, MGI), régions et autres collectivités territoriales, CFA et missions locales), le nombre de jeunes sortant sans diplôme du système de formation initiale constitue une part encore trop importante de la jeunesse puisqu'on estime qu'entre 120 000 et 150 000 d'entre eux quittent chaque année la formation initiale sans diplôme autre que le brevet des collèges.

Or, l'organisation d'une réponse permettant sans délai la reprise d'études, l'orientation vers l'alternance, une formation qualifiante ou l'emploi, bute sur l'absence de coordination efficace des acteurs au niveau local. Elle est confrontée également à la faiblesse du dispositif de repérage et au maintien de cloisonnements administratifs dans l'organisation des réponses (période de carence). A titre d'exemple en 2007, si 89 % des missions locales (soit 459) déclarent avoir une relation opérationnelle avec les services de l'Education nationale, seules 176 d'entre elles ont une relation organisée sous forme d'accords de partenariat formalisés.

Cette absence de réponse structurée pour les jeunes sortant sans diplôme de l'enseignement secondaire se double d'une faible visibilité des dispositifs permettant d'éviter d'inscrire les jeunes, notamment ceux qui poursuivent leurs études dans l'enseignement supérieur, dans une logique binaire (réussir ou échouer). Elle empêche par ailleurs de fluidifier les parcours en ménageant des passerelles, des réorientations, des certifications partielles qui sont autant d'alternatives à l'échec.

Il en résulte que 80 000 jeunes (dont 45 000 en licence) achèvent leur cursus d'enseignement supérieur sans autre diplôme que le bac (soit au total 1/4 de l'effectif des sortants diplômés de l'enseignement supérieur d'une année), notamment par le manque d'une information suffisante en

29. *Bilan de l'orientation dans le second degré public*, Eduscol, 28 janvier 2009.

30. *Choix d'orientation et logiques institutionnelles*, NEF, Céreq, août 2008.

amont³¹ quand d'autres, faute d'être éclairés assez tôt, s'engagent dans des études aux débouchés professionnels incertains.

La démarche d'organisation d'une réponse concertée et coordonnée a été engagée, d'abord dans le cadre de la dynamique Espoir banlieues, pour les 215 quartiers prioritaires de la politique de la ville, et plus récemment, dans un cadre élargi, par une instruction interministérielle du 22 avril 2009.

31. L'observatoire de la vie étudiante a publié en avril 2009 une étude sur les sorties sans diplôme de l'université qui met en exergue trois facteurs explicatifs des sorties sans diplôme à l'université. 1) La défaillance du processus d'orientation en amont. 2) Les difficultés d'adaptation aux modalités de travail de l'université. 3) La concurrence d'activités extra-universitaires.

5. UN ASCENSEUR SOCIAL ARRÊTÉ ENTRE LES ÉTAGES

Si la démocratisation scolaire a eu, en moyenne, des effets positifs sur la mobilité sociale, elle n'en génère pas moins une désillusion croissante des jeunes à l'égard de l'ascenseur social.

Alors qu'en moyenne en 2007, 55 % des jeunes de 20-21 ans suivaient ou avaient suivi des études supérieures, ils étaient 74 % parmi les enfants de cadres et professions intermédiaires mais seulement 40 % chez les enfants d'employés et ouvriers³².

La démocratisation scolaire a sans doute eu en moyenne des effets positifs sur la mobilité sociale³³. On observe en effet sur la période 1979-2000 que la probabilité des enfants de cadres de devenir cadres eux-mêmes a baissé, alors que pour d'autres catégories, notamment les agriculteurs, elle a augmenté. Un descendant de cadre pouvait espérer bénéficier en 2000 d'un niveau de vie de 50 % supérieur à celui d'un descendant d'ouvrier. Cette différence est très élevée. Les rares études de comparaison internationale disponibles montrent d'ailleurs que la France est l'un des pays d'Europe où la mobilité sociale intergénérationnelle, mesurée selon divers critères, est la plus faible³⁴. Elle l'est toutefois moins qu'il y a 20 ans : l'écart entre le niveau de vie d'un enfant d'ouvrier et d'un enfant de cadre a ainsi diminué de près de 20 points en vingt ans.

Malgré ces évolutions positives, on constate un sentiment de désillusion qui, en première analyse, peut sembler paradoxal.

Stéphane Beaud décrit ce sentiment de désillusion face aux promesses de la démocratisation, à travers l'étude des jeunes habitants de Gravelle. « *C'est au moment où on commençait à solder les comptes scolaires qu'a germé dans l'esprit des protagonistes de cette histoire collective l'idée qu'ils ont peut être été les victimes d'un jeu de dupes* »³⁵ L'histoire de la démocratisation est aussi celle d'aspirations déçues pour la génération des jeunes nés dans les années 1970.

Cette désillusion trouve sans doute pour partie son origine dans le constat que l'accès du plus grand nombre à l'école ne suffit pas à annuler les inégalités de position. Parmi les jeunes entrés en 6^{ème} en 1989, 85 % des enfants de cadres ont obtenu un baccalauréat général ou technologique, contre 37 % d'enfants d'ouvriers et 23 % d'enfants d'inactifs³⁶.

On constate par ailleurs une coloration sociale très marquée des séries³⁷. Aujourd'hui, parmi les jeunes qui atteignent une terminale générale ou technologique, ce sont 50 % des enfants d'enseignants (45 % pour les autres cadres) qui fréquentent une filière S, contre à peine 20 % chez les enfants d'ouvriers non qualifiés. Ces derniers sont à hauteur de 53 % des effectifs dans les diverses spécialités de l'enseignement technologique, contre 14 % pour les enfants d'enseignants et 21 % pour les enfants des autres cadres. Le bac professionnel (qui concerne un bachelier sur cinq) accueille aujourd'hui 70 % d'enfants d'ouvriers, employés ou inactifs (contre 40 % dans la filière générale).

32. PAP 2009 du Programme 231 « Vie étudiante », d'après l'enquête Emploi de l'INSEE.

33. Sur le lien de cause à effet, voir E. Maurin, *op. cit.*

34. A. Lefranc, N. Pistolesi and A. Trannoy, « Inequality of opportunities vs inequality of outcomes: Are Western Societies all alike? », *ISER Working paper series*, août 2005 et R. Breen, ed., *Social Mobility in Europe* (Oxford University Press, 2004), pp. 37-76.

35. S. Beaud, *op. cit.*, p 13.

36. M. Duru-Bellat, « Les inégalités sociales à l'école, genèse et mythes », PUF, 2002.

37. M. Duru-Bellat, « L'inflation scolaire, les désillusions de la méritocratie », *La république des idées*, 2007.

6. UNE GÉNÉRATION QUI DOIT RETROUVER CONFIANCE EN L'AVENIR

En 2004, 60 % des français se disaient optimistes pour eux-mêmes quand ils pensaient à l'avenir. Ils n'étaient plus que 34 % à l'être concernant celui de leurs enfants et des générations futures³⁸.

Une enquête de la Fondation pour l'innovation politique, réalisée en partenariat avec l'institut Kairos Future³⁹, montre que les jeunes français sont, parmi les pays étudiés, ceux qui, à l'exception du Japon, ont le moins confiance en leur avenir.

	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.

Source : Fondation pour l'innovation politique.

Les jeunes qui ont le moins le moral sont aussi ceux qui déclarent le moins « avoir une liberté complète et le contrôle de [leur] propre avenir ». Ainsi, 22 % seulement des jeunes Français, contre 51 % des jeunes Américains et 45 % des jeunes Chinois et Danois, estiment avoir la maîtrise de leur existence future. Ils ont en quelque sorte le sentiment d'une dépossession d'eux-mêmes et d'une absence de pouvoir sur leur vie. Cette faible maîtrise a d'importants effets négatifs, puisque ces jeunes appartiennent à des sociétés dans lesquelles prévaut, par ailleurs, la notion de responsabilité personnelle.

38. DREES, Etudes et résultats, n°395, avril 2005.

39. A. Stellingher, « Les jeunes face à leur avenir, une enquête internationale », *Fondation pour l'innovation politique*, 2008.

Les français ont, moins que les autres, le sentiment de pouvoir choisir leur vie :

	J'ai une liberté et un contrôle total sur mon propre avenir
Chine	45 %
Danemark	45 %
États-Unis	51 %
Suède	35 %
Allemagne	39 %
Espagne	29 %
Japon	16 %
France	22 %

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

Source : Fondation pour l'innovation politique.

Ces données traduisent pour partie une attitude de défiance quasi-généralisée des Français à l'égard des potentialités de leur société⁴⁰. Elles traduisent également une faible confiance des jeunes dans le respect de la promesse d'égalité des chances.

40. Voir Y. Algan, P. Cahuc « La société de défiance », *Editions rue d'Ulm*, 2008.

7. UNE ASPIRATION À L'ENGAGEMENT QUI CHERCHE À S'EXPRIMER DANS UN PROJET FÉDÉRATEUR

Selon un sondage internet Audirep pour l'Afev (étudiants bénévoles), publié le 13 mai 2009, la moitié des Français ont une image négative des jeunes de 15 à 25 ans et près des trois quarts les trouvent individualistes. A la question « Diriez-vous des jeunes, au travers de leurs comportements, de leurs actions dans la société, que vous en avez une image plutôt positive, très positive, très négative ou plutôt négative ? », 51 % des personnes interrogées ont répondu « plutôt négative » ou « très négative » (respectivement à 47 % et 4 %).

Sur la base de tableaux extraits des enquêtes valeurs⁴¹ (1981, 1990, 1999, 2008), la participation associative des jeunes semble se situer dans la moyenne de la population générale, autour de 38 % (un peu en-dessous de celle des adultes dans la force de l'âge, mais plus élevée que celle des personnes âgées) et qu'elle a légèrement progressé depuis 1990 (36 % à cette période).

En analysant le type d'associations dans lesquelles les jeunes sont présents, on constate qu'il s'agit surtout des associations de sports et de loisirs : leur présence est nettement supérieure à celle des adultes (1 jeune sur cinq environ). En revanche, ils sont nettement moins présents dans les associations manifestant un engagement ou une participation sociale ou politique (autour de 2 % dans les syndicats ou les partis politiques). Dans des types d'associations défendant des causes d'intérêt général (par exemple, les organisations caritatives, les associations pour le développement du Tiers Monde ou des droits de l'homme, ou encore les associations pour la défense de l'environnement) leur présence est également extrêmement faible (entre 2 et 3 %). Elle est plus élevée dans les associations et activités culturelles, (dans les domaines de l'éducation, des arts, de la musique etc.) et se maintient là à un bon niveau (7 à 8 %).

Le bénévolat associatif concerne, d'après les enquêtes valeurs, près d'un jeune sur cinq, ce qui n'est pas négligeable. Après avoir progressé sensiblement de 1990 à 1999, il a légèrement régressé en 2008. Il est nettement plus bas chez les jeunes que chez les adultes, l'implication bénévole étant maximale entre 45 et 64 ans.

Travail bénévole en association (enquêtes Valeurs, en %)

	18-29 ans	30 ans et plus
1990	14	26
1999	21	27
2008	19	24

Le travail bénévole des jeunes s'effectue surtout dans les associations de sport et de loisirs (un jeune bénévole sur quatre) et dans les associations culturelles (un jeune bénévole sur cinq) où il a progressé depuis 20 ans.

Par ailleurs, les jeunes peinent à se saisir des armes de la citoyenneté. Près des trois quarts d'entre eux déclarent ne pas s'intéresser à la politique, contre 63 % parmi les 30 ans et plus. En particulier, 41 % ne s'y intéressent pas du tout, contre 33 % parmi les plus âgés. Cette indifférence est à peine infléchie par le niveau de diplôme (36 % des titulaires du bac ou d'un diplôme supérieur sont intéressés par la politique).

41. Ces enquêtes sont réalisées tous les neuf ans en France et dans le reste de l'Europe auprès d'échantillons représentatifs de la population nationale. Les résultats de la dernière enquête pour la France (2008) sont publiés sous la direction de Pierre Bréchon et Jean-François Tchernia, « La France à travers ses valeurs », Armand Colin. On peut consulter notamment l'article de Bernard Roudet « Participation associative : modérée, stable et peu militante », pp. 59-63.

Les jeunes votent trop peu : seule une petite moitié des jeunes en âge de voter se rend aux urnes. Rares sont ceux également qui adhèrent à des partis, des associations politiques ou à des syndicats (2 %).

Au quotidien, ils sont en retrait sur les différentes formes d'engagement citoyen. Ainsi, 68 % déclarent ne pas tenir compte des engagements citoyens d'une entreprise lorsqu'ils achètent un produit industriel. C'est 10 points de plus que chez les 30 ans et plus. Par ailleurs, lorsqu'on leur soumet une liste d'engagements éthiques auxquels ils pourraient être sensibles, leur choix n'est pas spécifique par rapport aux 30 ans et plus, ils se montrent même encore moins sensibles à la promesse d'une fabrication sur le territoire national.

Autre exemple de ce faible investissement dans des actions au quotidien : les jeunes trient significativement moins que leurs aînés (en moyenne 10 points de plus).

Ils ne sont pas beaucoup plus investis que l'ensemble de la population dans le tissu associatif : leur taux de participation est de 43 %, alors que celui des 30 ans et plus est de 41 %.

Le niveau relativement modeste de l'engagement civique et citoyen des jeunes et sa stagnation, voire son repli dans les associations défendant des intérêts collectifs ou des causes d'intérêt général, s'explique certainement par une multitude de facteurs qu'il est difficile de démêler. Cependant, les travaux récents⁴² isolent quelques facteurs-clé. L'un d'eux est sans doute la tendance à l'*individualisation* qui caractérise l'évolution des sociétés occidentales. « *L'individualisation peut être sommairement définie par la volonté de chaque individu de choisir ses manières de vivre, indépendamment de normes morales impersonnelles et des grands systèmes de pensée, ainsi que par un déclin du rôle des institutions dans la construction des normes collectives* »⁴³. C'est ainsi sans doute que peut s'expliquer la prédominance des associations liées à l'accomplissement individuel et le déclin des modalités traditionnelles du militantisme, comme le renforcement du rôle de la sociabilité amicale dans l'engagement associatif.

D'autres travaux insistent sur les nouvelles formes de l'engagement des jeunes. Pour le sociologue Jacques Ion⁴⁴ par exemple, le nombre des militants traditionnels a certes diminué mais l'engagement n'a pas pour autant disparu. Ses modalités se sont renouvelées ; les sociétés contemporaines seraient ainsi passées d'une forme d'engagement militant à un engagement distancié. Dans les années 60, les groupes étaient alors organisés sur le modèle fédéral. Les personnes adhéraient à des organisations dont elles étaient déjà proches par le milieu social ou professionnel, ce que l'auteur appelle « appartenances et sociabilités primaires ». Ce modèle était marqué par une forte délégation et la logique du nombre y apportait force et légitimité. A l'inverse, dans le modèle de l'engagement distancié, les individus sont plus indépendants de leur milieu d'origine. Ils s'impliquent au sein de leurs associations tout en gardant la maîtrise de leurs engagements. Dans leur action militante, ils valorisent davantage leurs ressources personnelles. Ce mouvement est marqué par une grande « individualisation ». Les objectifs des jeunes sont limités et pour une durée déterminée. Ils privilégient dans leurs actions une efficacité immédiate.

En quelque sorte, la réduction des formes d'engagement militant des jeunes aurait pour contrepartie leur recherche de plus fortes capacités d'action sur des thématiques plus ciblées. Leur substrat idéologique serait devenu plus complexe et moins déterminé au niveau collectif.

42. Voir par exemple : B. Roudet, « Entre responsabilisation et individualisation : les évolutions de l'engagement associatif » *Lien social et Politiques*, n° 51, 2004, pp. 17-27.

43. B. Roudet, *op. cit.*

44. J. Ion, « Militer aujourd'hui », en collaboration avec S. Franguiadakis et P. Viot, *Autrement*, 2005.

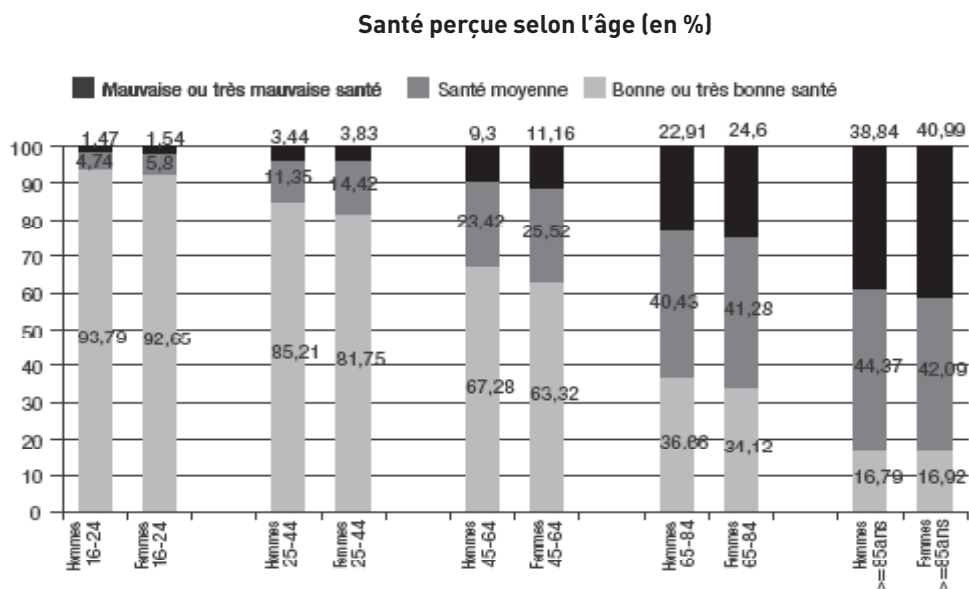
8. UNE MOBILISATION POUR LA SANTÉ DES JEUNES À POURSUIVRE

- 1^{er} constat : une jeunesse globalement en bonne santé

La jeunesse est la catégorie de la population qui présente le meilleur indicateur de santé perçue.

L'auto-évaluation de la santé permet de construire un indicateur synthétique reflétant la distribution des personnes selon qu'elles déclarent que leur santé est excellente, bonne, assez bonne, mauvaise ou très mauvaise. Cet indicateur global peut refléter ce que d'autres mesures ne couvrent pas nécessairement, comme la gravité des maladies, certains aspects positifs de l'état de santé, les composantes physiologiques ou encore les dimensions psychologiques, mentales, culturelles et sociales de la santé.

Selon l'enquête *Statistiques sur les ressources et conditions de vie* (SRCV) 2005 de l'INSEE, environ 93 % des hommes et des femmes de 16 à 24 ans se déclarent en bonne ou en très bonne santé.



Champ : France métropolitaine, population des ménages ordinaires, 16 ans et plus.

Sources : Enquête statistique sur les ressources et conditions de vie (SRCV) 2005, INSEE.

In DREES, *État de santé de la population*.

Les premiers résultats d'une étude du Conseil national des missions locales (CNML) et du Centre en faveur du logement des populations en mutation économique et sociale (Cetaf) sur la santé des jeunes en insertion conduisent, cependant, à relativiser le constat pour ce public⁴⁵.

Les causes de mortalité prématurée

Au sein de la mortalité « prématurée », un sous-ensemble de causes de décès a été constitué et intitulé « mortalité évitable liée aux pratiques de prévention primaire ». Cet indicateur regroupe des causes de décès qui pourraient être évitées par une réduction des comportements à risque tels que le tabagisme, l'alcoolisme ou les conduites routières dangereuses. Un tel regroupement a permis de mettre en évidence la situation très défavorable de la France pour l'ensemble de ces

45. 23 % des jeunes hommes et 31 % des jeunes femmes en insertion ont une note de santé perçue inférieure à 7/10 « Jeunes en insertion : la santé en question », *La Santé de l'Homme*, n° 399, janvier-février 2009, ce qui est significativement plus faible que les autres catégories analysées dans cette étude.

pratiques. Les causes de décès « évitables » comprennent les cancers des voies aérodigestives supérieures, de l'œsophage, du poumon, les psychoses alcooliques, les cirrhoses, les accidents de la circulation, les chutes accidentelles, les suicides et le sida. Même si, comme le montre le tableau ci-dessous, le taux de décès par mortalité prématurée est inférieur pour la catégorie des 15-24 ans comparativement au reste de la population, les jeunes sont plus particulièrement exposés à des risques de mortalité prématurée présentés *infra*.

Tableau 13 • Taux de décès* par mortalité prématurée en France métropolitaine. Évolutions 1990-2004 et 2000-2004

Années	Ensemble		Hommes		Femmes	
	15-24 ans	0-64 ans	15-24 ans	0-64 ans	15-24 ans	0-64 ans
1990	77,1	267,4	114,9	383,4	37,9	155,4
1991	77,0	264,9	114,0	379,4	38,6	154,1
1992	73,5	259,0	108,4	370,9	37,4	150,4
1993	73,7	257,2	107,3	366,6	38,9	150,9
1994	69,0	250,1	102,1	356,8	34,8	146,1
1995	66,3	244,7	95,1	347,4	36,6	144,5
1996	63,0	238,5	91,4	337,7	33,7	141,7
1997	61,0	228,7	89,0	322,3	32,1	137,2
1998	62,0	232,2	89,6	326,5	33,4	140,2
1999	62,9	229,1	91,9	321,8	33,0	138,9
2000	58,6	224,7	84,9	315,6	31,5	136,2
2001	60,3	224,0	87,5	313,4	32,2	136,7
2002	56,3	219,6	81,6	306,7	30,1	134,6
2003	51,4	216,9	75,9	302,5	26,0	133,3
2004	48,8	204,8	71,4	283,1	25,6	128,6
Var. 2004-1990**	-37%	-23%	-38%	-26%	-32%	-17%
Var. 2004-2000***	-20%	-10%	-16%	-10%	-19%	-6%

* Taux de décès pour 100 000 standardisés par âge pour les 0-64 ans - Réf. : Eurostat - Pop Europe - IARC-1976. Taux bruts pour les 15-24 ans. ** (2004-1990)/1990 (en %). *** (2004-2000)/2000 (en %).

Champ : France métropolitaine. Sources : INSERM-CépiDc.

In DREES, *État de santé de la population*.

Les causes de morbidité déclarée

Comparés à l'ensemble de la population, les moins de 25 ans déclarent peu de maladies. La plupart sont bénignes et accompagnent le développement normal de l'individu : troubles de la vision dont la plupart sont aisément corrigés, pathologies infectieuses de l'appareil respiratoire, maladies de la peau dominées par les allergies, l'eczéma etc. Les prévalences déclarées sont semblables pour les deux sexes.

Principales causes de morbidité déclarée par sexe et âge en pourcentage (classées par ordre de fréquence décroissante dans la population totale)

Classe d'âge	< 25 ans			de 25 à 64 ans			65 ans ou +			Ensemble
	Homme	Femme	Total	Homme	Femme	Total	Homme	Femme	Total	
10 - Maladies de l'œil et troubles de la vue	23,2	31,9	27,51	55,5	67,9	61,94	82,1	86,9	84,9	54,75
07 - Maladies du système ostéo-articulaire	3,8	5,9	4,85	27,3	35,2	31,4	48,8	63,7	57,44	27,22
01 - Maladies de l'appareil circulatoire	1,5	3,1	2,29	22,2	31,9	27,27	70,4	73,1	71,96	26,61
03 - Maladies de l'appareil respiratoire	22,3	21,0	21,65	16,0	21,9	19,06	24,5	20,0	21,87	20,34
11 - Maladies psychiques	4,1	7,4	5,73	14,8	26,1	20,73	23,9	37,2	31,62	17,75
09 - Maladies endocriniennes ou métaboliques	0,6	3,0	1,77	16,5	19,6	18,14	42,0	45,7	44,16	17,18
05 - Maladies de l'appareil digestif	3,8	7,0	5,39	15,4	20,4	17,98	25,9	33,3	30,18	15,97
13 - Maladies de la peau	14,0	18,2	16,07	12,1	15,7	13,99	12,1	11,8	11,92	14,31
08 - Maladies de l'appareil génito-urinaire	1,1	8,2	4,58	4,3	24,5	14,84	27,8	22,8	24,9	13,22
12 - Maladies du système nerveux	4,4	8,3	6,32	10,8	22,0	16,65	10,0	15,9	13,42	12,85
18 - Causes externes, facteurs influant sur l'état de santé*	1,5	2,8	2,18	5,4	11,8	8,71	21,5	32,4	27,84	9,75
04 - Maladies de l'oreille et troubles de l'audition	3,8	3,2	3,51	6,3	5,3	5,79	19,3	16,2	17,49	6,97
06 - Maladies de la bouche et des dents**	3,0	4,0	3,46	5,0	5,7	5,37	2,9	3,8	3,42	4,45
02 - Tumeurs malignes et bénignes	0,2	0,3	0,23	1,9	3,7	2,86	11,7	9,6	10,45	3,26
14 - Maladies infectieuses et parasitaires	0,8	1,1	0,98	0,7	1,8	1,27	2,0	1,5	1,72	1,25
16 - Affections congénitales, périnatales, anomalies chromosomiques	0,8	1,2	0,98	0,5	0,5	0,48	0,3	0,9	0,65	0,67
15 - Maladies du sang et des organes hématopoïétiques	0,3	0,2	0,23	0,4	0,8	0,63	1,3	0,9	1,03	0,56

* Accidents, empoisonnements, suicides, homicides.

** Hors prothèses dentaires.

Lecture : 1,5 % des garçons de moins de 25 ans déclarent une maladie de l'appareil circulatoire.

Champ : Ménages ordinaires résidant en France métropolitaine dont un membre au moins est âgé de plus de 15 ans et est assuré de l'un des trois régimes de sécurité sociale (CNAMTS, MSA, CANAM).

Sources : Enquête SPS 2004, IRDES.

In DREES, État de santé de la population.

La proportion de personnes déclarant avoir actuellement une maladie chronique dans l'ensemble de la population est relativement élevée (34,6 %), y compris chez les plus jeunes (près de 13 %). Elle augmente fortement avec l'âge, de près de 13 % entre 16 et 24 ans à 75 % pour les personnes âgées de 85 ans ou plus.

- **2^{ème} constat : une jeunesse exposée aux facteurs de risques comportementaux**

L'alcool

9 à 10 % des jeunes Français âgés de 18-24 ans présentent des signes d'usage problématique d'alcool.⁴⁶

En outre, parmi les nouvelles générations, les ivresses alcooliques apparaissent en hausse entre 2003 et 2005 chez les adolescents de 17 ans⁴⁷.

L'usage d'alcool chez les jeunes est moins fréquent que dans la plupart des autres pays européens, notamment quant à ses modalités problématiques (ivresses, alcoolisations ponctuelles excessives). Néanmoins, on observe une augmentation de cette modalité d'intoxication alcoolique aiguë, souvent qualifiée de « binge drinking », notion mal définie, incluant souvent les comportements de consommation alcoolique dont le principal objectif est d'obtenir un état d'ivresse. Ces intoxications alcooliques aiguës pouvant entraîner des comas éthyliques quelquefois mortels, sont parfois signalés dès l'âge de 12 ans.

46. Ces indicateurs sont issus d'enquêtes déclaratives en population générale. Le premier (dit AUDIT-C) est produit à partir des trois premières questions du test Alcohol Use Disorders Identification Test (AUDIT) développé par l'OMS.

47. Source : « Plan santé jeunes », février 2008.

Le tabagisme

Le cinquième exercice national de l'enquête ESCAPAD (Enquête sur la santé et les consommations lors de l'appel de préparation à la défense), conduit en 2005, a permis d'interroger plus de 34 000 jeunes âgés de 17 ans, en France métropolitaine et d'outre-mer⁴⁸. L'exploitation de ces résultats apporte une connaissance des pratiques en matière de tabagisme.

En 2005, plus de sept adolescents de 17 ans sur dix déclarent avoir déjà fumé une cigarette au cours de leur vie, et un tiers fumer quotidiennement. Plus des deux tiers des fumeurs quotidiens consomment moins de 10 cigarettes par jour, alors que près d'un sur quatorze (7 %) en fume plus de vingt. Le tabac reste le produit psychoactif dont les consommations sont les moins sexuées et dont l'expérimentation est la plus précoce (13,4 ans en moyenne).

Les fumeurs quotidiens sont proportionnellement plus nombreux parmi les jeunes inscrits en filière d'apprentissage, qui ont quitté l'école au moment de l'enquête, ou encore dont le parcours a été ponctué de redoublements. Sur le plan familial, ils apparaissent également un peu plus nombreux parmi les jeunes issus des familles aisées, parmi ceux dont les parents ne vivent pas ensemble ou encore parmi ceux qui, en raison de leurs études, ne résident pas au foyer familial.

La consommation de drogues

En 2005, près de la moitié des jeunes de 17 ans disent avoir déjà fumé du cannabis au cours de leur vie et quatre sur dix en avoir fumé au cours des douze derniers mois⁴⁹. Au cours des trente derniers jours, plus d'un quart en ont fumé au moins une fois, plus d'un sur dix au moins dix fois et un sur vingt quotidiennement.

L'écart entre les sexes est important et augmente avec l'élévation des fréquences même s'il s'avère moindre que ceux observés pour les usages d'alcool, les ivresses ou les autres drogues illicites. En moyenne, l'expérimentation a lieu au tout début de la quinzième année, sensiblement au même moment que la première ivresse alcoolique⁵⁰.

• 3^{ème} constat : de nombreux jeunes face à une souffrance psychique

Le suicide est la deuxième cause de mortalité entre 15 et 24 ans, avec 600 décès annuels (567 en 2005). Plusieurs milliers de tentatives de suicide⁵¹ sont en outre à déplorer.

En 2005, un cinquième des jeunes de 17 ans déclare avoir déjà pris des « médicaments pour les nerfs, pour dormir » au cours de leur vie⁵². La consommation au cours des douze derniers mois concerne un jeune sur six (16 %) et celle au cours des trente derniers jours d'un jeune sur dix. Les « médicaments pour les nerfs, pour dormir » constituent la seule catégorie de substance plus souvent consommée par les filles que par les garçons. L'expérimentation de ces produits a lieu en moyenne vers le début de la quinzième année, les garçons apparaissant plus précoces, malgré leurs consommations plus rares.

L'usage de ces médicaments se révèle parfois lié à des problèmes de santé psychologique ou à des consommations de soins afférentes, déclarées par ailleurs dans le questionnaire, ce qui souligne leur caractère « thérapeutique » et fréquemment médicalisé. Une question posée pour la première fois en 2005 permet de décrire la nature des médicaments pris lors de la dernière consommation au cours des trente derniers jours. L'analyse montre qu'il s'agit, dans 52 % des cas où la précision a été apportée par le répondant, de médicaments psychotropes proprement dits et dont

48. Source : *Drogues à l'adolescence*, Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), 2007.

49. Source : résultats de l'enquête ESCAPAD précitée.

50. Source : *Drogues à l'adolescence*, Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), 2007.

51. Source : « Plan santé jeunes », février 2008.

52. Source : résultats de l'enquête ESCAPAD précitée.

l'obtention est soumise à prescription : anxiolytiques (30 %), hypnotiques (13 %), antidépresseurs (7 %). Les neuroleptiques représentant seulement 2 % du total, comme les benzodiazépines, les thymorégulateurs étant encore plus rares. Les autres types de « *médicaments pour les nerfs, pour dormir* » cités par les adolescents sont la phytothérapie (32 % du total), l'homéopathie (5 %), puis viennent des produits stupéfiants (2 %), et enfin ceux qu'il n'a pas été possible de classer (8 %).

En 2008, pour améliorer la connaissance du public accueilli dans les missions locales et mieux comprendre ses difficultés, le Conseil national des missions locales (CNML) et le comité de pilotage national du groupe santé qu'il anime ont demandé au Cetaf de construire ensemble une étude spécifique sur le mal-être et la souffrance psychique des jeunes de 16-25 ans en recherche d'insertion. Les premiers résultats de cette étude montrent que 12 % des jeunes hommes et 25 % des jeunes femmes déclarent une tentative de suicide et que 29 % des jeunes déclarent avoir subi au moins une fois des violences psychologiques (24 % des hommes et 34 % des femmes).

Un risque d'exposition plus fort aux accidents de la circulation

En 2006, 4 709 personnes ont été tuées à la suite d'un accident de la route en France métropolitaine et 233 dans les départements d'Outre-mer (décès survenant dans les 30 jours). Ce nombre diminue pour la cinquième année consécutive mais avec un ralentissement après les baisses exceptionnelles de 2003 (20,9 %) et de 2004 (8,7 %). C'est la classe d'âge des 15-24 ans, en particulier chez les hommes, qui reste la plus exposée. La moto est le mode de déplacement le plus dangereux avec 16,3 % des tués, et ce sont les routes de campagne (nationales ou départementales) qui sont les plus risquées. Les régions à fortes caractéristiques urbaines enregistrent les meilleurs résultats et, en matière de comparaisons internationales, la France se situe au 7^{ème} rang des pays européens pour le taux de mortalité à 30 jours après accident de la route.

• Une mobilisation en cours : le plan santé des jeunes

La santé constitue un exemple de mobilisation forte d'une politique de droit commun en faveur des jeunes avec le « Plan santé jeunes » présenté en février 2008 par la Ministre chargée de la Santé. Ce plan repose sur quatre axes déclinés en propositions opérationnelles :

- La lutte contre le développement des comportements à risque et des habitudes alimentaires déséquilibrées (lutte contre les pratiques addictives, promotion d'habitudes nutritionnelles plus équilibrées, lutte contre l'anorexie) ;
- Des mesures particulières en faveur des jeunes les plus vulnérables (création d'au moins une maison des adolescents par département, expérimentation d'un programme de prévention santé en milieu scolaire et universitaire, dispositif de repérage et de prévention de la crise suicidaire, campagnes d'information sur la contraception ciblée) ;
- Le développement de la place des activités physiques et sportives dans la vie courante des jeunes ;
- Le renforcement de l'autonomie et de la responsabilité des jeunes dans l'accès au système de santé⁵³.

Deux voies de progrès semblent néanmoins possibles.

• 1^{ère} voie de progrès : renforcer la mutualisation du risque maladie

Les jeunes de notre pays bénéficient d'un système de prise en charge des frais de santé globalement favorable. Les jeunes sont ceux pour lesquels le reste à charge (RAC) après intervention de la prise en charge de base par le régime général de l'assurance-maladie est le plus faible. Le RAC évolue, en effet, selon une logique de croissance avec l'âge.

53. Possibilité de transformation des services universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS) en centres de soins, création d'une consultation de prévention sans avance de frais chez le médecin généraliste pour les 16-25 ans.

Les jeunes ont largement bénéficié de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) depuis sa création. La structuration, par catégories d'âges de ses bénéficiaires, a peu évolué. Il s'agit toujours d'une population jeune, féminine, au sein de laquelle les ouvriers et les employés, particulièrement ceux exposés au chômage, sont surreprésentés. En 2006, les jeunes de moins de 20 ans constituent 40 % des bénéficiaires de la CMUC-C et les 20-39 ans, 30 %, alors que ces tranches d'âge constituent respectivement 24 et 26 % de la population⁵⁴.

La loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie a, en outre, créé une aide financière pour les personnes en difficulté qui souhaiteraient souscrire une complémentaire santé. Cette aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) est réservée aux personnes dont les ressources n'excèdent pas plus de 20 % le plafond d'attribution de la CMU complémentaire (c'est-à-dire, en 2008, des ressources comprises entre 620,58 € et 744,67 € par mois). Pour les moins de 25 ans, son montant forfaitaire est de 100 €.

En dépit de ces éléments très positifs, les niveaux de reste à charge peuvent s'accroître significativement notamment pour certains soins faiblement remboursés (dentaire, optique) ou dans certaines configurations (soins hospitaliers de longue durée par exemple). Se pose alors une question d'accessibilité financière des soins notamment pour les jeunes ne bénéficiant pas d'une complémentaire santé.

- **2^{ème} voie de progrès : impliquer les jeunes dans la prévention des risques**

Selon l'enquête *Statistiques sur les ressources et conditions de vie* (SRCV) 2005 de l'INSEE, environ 93 % des hommes et des femmes de 16 à 24 ans se déclarent en bonne ou en très bonne santé. Les jeunes sont pourtant plus particulièrement confrontés à certains risques de santé publique. 9 à 10 % des Français âgés de 18-24 ans présentent des signes d'usage problématique d'alcool. Le suicide est la deuxième cause de mortalité entre 15 et 24 ans, avec 600 décès annuels (567 en 2005) et plusieurs milliers de tentatives de suicide⁵⁵. C'est la classe d'âge des 15-24 ans, en particulier chez les hommes, qui reste la plus exposée aux accidents de la circulation.

Face à ces risques, il est essentiel d'impliquer les jeunes eux-mêmes dans l'éducation et dans la prévention à la santé. Les perceptions de l'état de bien-être des jeunes varient, en effet, sensiblement selon les points de vue. Alors que 70 % des 15/18 ans se disent satisfaits de ce qui leur arrive, seul 27 % des adultes de 25 ans et plus portent une appréciation positive sur la situation des adolescents⁵⁶. Rendre les jeunes acteurs de la santé contribue à réduire les risques de contresens dans les messages de prévention à leur transmettre.

54. DREES, *Etudes et résultats*, « Quelles caractéristiques sociales et quel recours aux soins pour les bénéficiaires de la CMU complémentaire en 2006 ? », n° 675, janvier 2009.

55. Source : « Plan santé jeunes », février 2008.

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

Annexe 2

UN EXEMPLE POSSIBLE DE SYSTEME DE DOTATION

LA DOTATION SERAIT OUVERTE SOUS CONDITION DE RESSOURCES

A partir de l'âge de 15 ans et jusqu'à l'âge de 18 ans, les jeunes auraient la possibilité d'ouvrir un compte de dotation, abondé par l'Etat en fonction de la situation de leurs parents.

A titre d'exemple le barème suivant (montant maximal par an pendant 4 ans) illustre de façon indicative la proposition :

- jeunes rattachés à un foyer « *non imposable* »⁵⁷ : 1 000 € par an ;
- jeunes rattachés à un foyer imposable dans la première tranche d'imposition de l'impôt sur le revenu : 500 € par an ;
- jeunes rattachés à un foyer imposable dans la deuxième tranche d'imposition de l'impôt sur le revenu : 250 € par an ;
- autres jeunes (dernière tranche d'imposition) : pas de dotation.

Des solutions spécifiques et renforcées gagneraient à être envisagées pour les jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance ou qui en rupture à l'égard de leurs familles.

Cette référence aux tranches d'imposition de la législation fiscale peut, bien entendu, être remplacée par d'autres critères, dès lors qu'il serait établi qu'ils permettraient de cibler le dispositif de manière plus pertinente.

On peut par exemple imaginer de moduler le montant de la dotation en fonction de critères géographiques (par exemple résidence ou non en zone urbaine sensible) ou éducatifs (par exemple, nombre d'années passées dans un établissement situé en Zone d'Education prioritaire). Le critère de différenciation qui sera retenu aura des implications politiques très fortes sur la nature de sa dotation. Il implique une analyse implicite du poids respectifs des déterminants des inégalités entre les jeunes. Compte tenu des difficultés qu'une telle analyse peut poser, il est essentiel aussi de préserver un système simple, reposant sur les critères les plus consensuels.

Dans l'hypothèse proposée ci-dessus, assise sur les barèmes d'imposition des parents, le coût de la dotation s'élèverait à environ 1,6 Mrds € et concernerait 2,9 millions de jeunes entre 15 et 18 ans, soit environ 700 000 jeunes par an.

Dans cette hypothèse, les jeunes de 18 ans concernés se trouveraient à la tête d'une dotation de :

- 4 000 € pour 28 % des jeunes,
- 2 000 € pour 32 % des jeunes,
- 1 000 € Pour 33 % des jeunes,
- Pas de dotation pour 8 % des jeunes.

En restant dans le même ordre de grandeur de coût (entre 1,6 et 2 Md euros), d'autres hypothèses permettraient de porter la dotation des 15 à 20 % de jeunes les plus modestes entre 5 000 et 10 000 euros, ce qui suppose de rendre cette dotation plus sélective.

Le socle de base pourrait être complété par deux compartiments optionnels :

Un complément universel

Tous les jeunes bénéficieraient, à l'âge de 18 ans, d'un abondement de 1 000 €. Cela permettrait, de manifester le caractère universel de la revendication d'autonomie reconnaissant que la question

57. Il s'agit des ménages dans la première tranche du barème de l'IR. Compte tenu du jeu des décotes une partie des ménages située dans la tranche 1 est en fait non imposable.

de l'accès à celle-ci se pose pour tous les jeunes. Ceci permettrait dans l'hypothèse présentée, de porter la dotation maximale à 5 000 euros.

Un tel dispositif pourrait être financé par le redéploiement des sommes aujourd'hui versées, de manière universelle, aux familles pour leurs enfants (allocations familiales), après la majorité de ceux-ci. La somme des allocations familiales de la famille au profit du compte de dotation du jeune serait par exemple fixée à 60 € par mois, soit environ la moitié des allocations familiales pour 2 enfants, pour un total sur deux ans de 1 440 €. Fixer la dotation à 1 000 € permettrait de financer son coût pour les familles n'ayant qu'un seul enfant à charge (et ne percevant pas de ce fait d'allocations familiales).

Un complément sous forme d'avance remboursable

Il s'agirait d'une offre d'emprunt à remboursement différé et conditionné au revenu futur du jeune. En proposant à tout jeune (ou, pour garantir le ciblage, par exemple, à tout jeune éligible au socle de la dotation) la possibilité de souscrire un emprunt dont le remboursement sera différé à une date ultérieure, par hypothèse une date à laquelle sa situation professionnelle sera stabilisée. Le remboursement serait modulé selon la capacité contributive du jeune devenu « adulte » : ceux dont les revenus sont les plus élevés soutiennent par ce biais ceux dont les trajectoires sont les plus fragiles⁵⁸. Le montant de ce prêt pourrait être de l'ordre de 10 000 €. Les paramètres du dispositif (taux d'intérêt, différé de remboursement, conditions de remboursement) resteraient à construire ainsi que les modalités de gestion (rôle de l'administration fiscale, du secteur bancaire).

Cette dotation serait mobilisable par le jeune à compter de ses 18 ans pour :

- Financer une aide à la recherche d'emploi à hauteur par exemple de 450 euros par mois versée à deux conditions :
 - Que le jeune ait quitté le système de formation initiale depuis plus de deux mois et moins de deux ans ;
 - Que le jeune soit inscrit dans un processus d'accompagnement à la recherche d'emploi (BAIP, Mission locale, Pôle emploi, opérateur privé...) et accepte de suivre régulièrement les engagements prévus dans le cadre de ce processus.
- Fournir des revenus à hauteur par exemple de 450 euros par mois à un jeune sans emploi ni formation qui s'engage dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle de type CIVIS.

Dans ce cas la dotation pourrait s'accompagner d'un droit de tirage sur des prestations d'accompagnement auprès d'un opérateur choisi par le jeune lui-même. Ce double usage de la dotation – en numéraire et en droit de tirage sur l'offre de formation – permettrait de traiter à la fois la question des ressources des jeunes et celle de la mobilisation des acteurs concernés par l'insertion des jeunes (les prestataires auraient intérêt à « attirer les jeunes » et donc à leur garantir les meilleurs résultats).

- Financer le permis de conduire.
- Financer un projet pour la partie remboursable (processus à organiser).

58. Pour mémoire, un dispositif de ce type existe depuis 1989 en Australie aux fins de couvrir les coûts exposés pour la poursuite d'études supérieures. Les sommes empruntées sont remboursées par un prélèvement sur le revenu imposable de l'étudiant devenu contribuable dès lors que ce revenu excède un certain seuil.

Annexe 3

RECENSEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES ENVERS LA JEUNESSE

Type de dépenses	Montant (M€)	Périmètre	Année	Source	Chiffres rapport de Foucauld	Périmètre	Sources 2002
AIDES ETAT, SS, ASSURANCE CHOMAGE	22 949				17 650		
Dépenses d'insertion							
	7 015	16-25 ans	2007	DARES	7 920	16-25 ans	DARES
PPE	700	16-25 ans	2007	CNAF			
Aides au logement	2 441	16-25 à charge	2008	CNAF	NC		
	2 457	16-25 allocataire	2008	CNAF	1 480	18-25 allocataire	CNAF
Aides fiscales à la famille							
QF	1 660	18-25 ans	2007	Ech fiscal lourd	1 490	18-25	DLF (données 2000)
Pension alimentaire	NC	18-25 ans			500	18-25	DLF (données 2000)
Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	170	Etudiants	2007	PLF 2008	250	18-25	DLF (données 2000)
Aides à la famille via les Prestations familiales							
Prestations familiales (AF, CF, ARS)	6 526	16-25 à charge	2008	CNAF	4300	16-25 à charge, hors ARS	CNAF
	139	16-25 allocataire	2008	CNAF	NC		
Aides aux étudiants							
Aides directes MESR	1 441		2007	PLF 2008	1 110		
Aides indirectes MESR	229		2007	PLF 2008	600		
Aides directes autres ministères	100	Approximation	2007	DEPP	ND		
Dépenses fiscales en faveur du travail des jeunes et des étudiants	71		2007	PLF 2008	ND		
DEPENSES EDUCATIVES	31 530				16 000		
Dépenses éducatives Etat	26 450	16-25 ans	2007	DEPP	16 000	Jeunes en form. initiale	
Dépenses éducatives collectivités territoriales	5 080	16-25 ans	2007	DEPP	ND		
AUTRES DEPENSES JEUNESSE ETAT	59				0		
Promotion des actions en faveur de la jeunesse	59	Jeunesse	2008	PLF 2009	ND		
DEPENSES JEUNESSE DES COLLOCS	1 889				0		
Groupements à fiscalité propre > 10 000 hab.	49	Jeunesse	2007	DGCL	ND		
Communes > 10 000 hab.	1 681	Jeunesse	2007	DGCL	ND		
Départements	159	Jeunesse	2007	DGCL	ND		
Régions	NC	Jeunesse	2007	DGCL	ND		
TOTAL GENERAL	56 427				33 650		

Annexe 4

DÉCOMPOSITION DE L'EFFORT PUBLIC PAR CATÉGORIE DE JEUNES

Profil	Salarié avec enfant à temps partiel		
	Cas 1	Cas 1 bis	Cas 1 ter
Âge	24	24	24
Situation	Union libre	Union libre	Union libre
Conjoint(e) / famille	Étudiante (non boursière)	Étudiante (non boursière)	Étudiante (non boursière)
Enfant(s)	1 (2 ans)	1 (2 ans)	1 (2 ans)
Revenus mensuels des parents	1000	3000	6000
Statut fiscal	Déclaré indépendant	Déclaré indépendant	Déclaré indépendant
Formation	Baccalauréat	Baccalauréat	Baccalauréat
Occupation	Salarié avec enfant à temps partiel	Salarié avec enfant à temps partiel	Salarié avec enfant à temps partiel
Salaire (brut/mois)	€ 400,00	€ 400,00	€ 400,00
Logement	Location appartement	Location appartement	Location appartement
Loyer (charges incluses)	€ 565,30	€ 565,30	€ 565,30
Statut du logement	Conventionné	Conventionné	Conventionné
Aides publiques «directes»			
Aide au logement (AL, APL, ALS)	€ 360,36	€ 360,36	€ 360,36
<i>Justification</i>	<i>Décohabitation</i>	<i>Décohabitation</i>	<i>Décohabitation</i>
Bourses étudiantes (critères soc.)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<i>Justification</i>	<i>Pas étudiant</i>	<i>Pas étudiant</i>	<i>Pas étudiant</i>
rSa	€ 305,97	€ 305,97	€ 305,97
<i>Justification</i>	<i>Père de moins de 25 ans</i>	<i>Père de moins de 25 ans</i>	<i>Père de moins de 25 ans</i>
Allocations familiales (parents et enfants)	0	0	0
<i>Justification</i>	<i>1 seul enfant à charge</i>	<i>1 seul enfant à charge</i>	<i>1 seul enfant à charge</i>
Prestation accueil jeune enfant	€ 177,95	€ 177,95	€ 177,95
<i>Justification</i>	<i>Enfant moins de 3 ans</i>	<i>Enfant moins de 3 ans</i>	<i>Enfant moins de 3 ans</i>
Allocation de rentrée scolaire	0	0	0
<i>Justification</i>	<i>Enfant à charge trop jeune</i>	<i>Enfant à charge trop jeune</i>	<i>Enfant à charge trop jeune</i>
Quotient familial (parents ou enfants)	0	0	
Total aides publiques «directes»	€ 844,28	€ 844,28	€ 844,28
Aides publiques «indirectes»			
Financement de l'université	0	0	0
Financement de l'apprentissage			
Total aides publiques «indirectes»	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Total Effort public mensuel	€ 844,28	€ 844,28	€ 844,28

Profil	Salarié temps plein		
	Cas 2	Cas 2 bis	Cas 2 ter
Âge	23	23	23
Situation	Célibataire	Célibataire	Célibataire
Conjoint(e) / famille	Fille unique	Fille unique	Fille unique
Enfant(s)	-	-	-
Revenus mensuels des parents	1000	3000	6000
Statut fiscal	Déclaré indépendant	Déclaré indépendant	Déclaré indépendant
Formation	B.T.S.	B.T.S.	B.T.S.
Occupation	Salarié temps plein	Salarié temps plein	Salarié temps plein
Salaire (brut/mois)	€ 1 350,00	€ 1 350,00	€ 1 350,00
Logement	Location studio non meublé	Location studio non meublé	Location studio non meublé
Loyer (charges incluses)	€ 620,50	€ 620,50	€ 620,50
Statut du logement	Non conventionné	Non conventionné	Non conventionné
Aides publiques «directes»			
Aide au logement (AL, APL, ALS)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<i>Justification</i>	<i>Ressources trop élevées</i>	<i>Ressources trop élevées</i>	<i>Ressources trop élevées</i>
Bourses étudiantes (critères soc.)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<i>Justification</i>	<i>Pas étudiante</i>	<i>Pas étudiante</i>	<i>Pas étudiante</i>
rSa	0	0	0
<i>Justification</i>	<i>Moins de 25 ans</i>	<i>Moins de 25 ans</i>	<i>Moins de 25 ans</i>
Allocations familiales (parents et enfants)	0	0	0
<i>Justification</i>	<i>Plus de 20 ans</i>	<i>Plus de 20 ans</i>	<i>Plus de 20 ans</i>
Prestation accueil jeune enfant	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<i>Justification</i>	<i>Pas d'enfant à charge</i>	<i>Pas d'enfant à charge</i>	<i>Pas d'enfant à charge</i>
Allocation de rentrée scolaire	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<i>Justification</i>	<i>Pas d'enfant à charge</i>	<i>Pas d'enfant à charge</i>	<i>Pas d'enfant à charge</i>
Quotient familial (parents ou enfants)	0	0	0
Total aides publiques «directes»	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Aides publiques «indirectes»			
Financement de l'université	0	0	0
Financement de l'apprentissage			
Total aides publiques «indirectes»	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Total Effort public mensuel	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

Profil	Etudiant décohabitant		
	Cas 3	Cas 3 bis	Cas 3 ter
Âge	21	21	21
Situation	Célibataire	Célibataire	Célibataire
Conjoint(e) / famille	1 frère	1 frère	1 frère
Enfant(s)	-	-	-
Revenus mensuels des parents	1000	3000	6000
Statut fiscal	Rattaché à ses parents	Rattaché à ses parents	Rattaché à ses parents
Formation	licence	licence	licence
Occupation	Étudiant boursier	Étudiant	Étudiant
Salaire (brut/mois)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Logement	Résidence universitaire	Location appartement	Location appartement
Loyer (charges incluses)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Statut du logement	Crous	Non conventionné	Non conventionné
Aides publiques «directes»			
Aide au logement (AL, APL, ALS)	€ 160,00	€ 140,00	€ 140,00
<i>Justification</i>	ALS	ALS	ALS
Bourses étudiantes (critères soc.)	€ 320,42	€ 0,00	€ 0,00
<i>Justification</i>	Échelon 5	Échelon 0	
rSa	0	0	0
<i>Justification</i>	Moins de 25 ans	Moins de 25 ans	Moins de 25 ans
Allocations familiales (parents et enfants)	60	60	60
<i>Justification</i>	Plus de 20 ans	Plus de 20 ans	Plus de 20 ans
Prestation accueil jeune enfant	0	0	0
<i>Justification</i>	Plus de 18 ans	Plus de 18 ans	Plus de 18 ans
Allocation de rentrée scolaire	0	0	0
<i>Justification</i>	Plus de 18 ans	Plus de 18 ans	Plus de 18 ans
Quotient familial (parents ou enfants)	0	50	330
Total aides publiques «directes»	€ 540,42	€ 250,00	€ 530,00
Aides publiques «indirectes»			
Financement de l'université	767	767	767
Financement de l'apprentissage			
Total aides publiques «indirectes»	€ 766,67	€ 766,67	€ 766,67
Total Effort public mensuel	€ 1 307,08	€ 1 016,67	€ 1 296,67

Profil	Etudiant chez ses parents		
	Cas 4	Cas 4 bis	Cas 4 ter
Âge	19	19	19
Situation	Célibataire	Célibataire	Célibataire
Conjoint(e) / famille	1 frère	1 frère	1 frère
Enfant(s)			
Revenus mensuels des parents	1000	3000	6000
Statut fiscal	Rattaché à ses parents	Rattaché à ses parents	Rattaché à ses parents
Formation	Licence	Licence	Licence
Occupation	Etudiante	Etudiante	Etudiante
Salaire (brut/mois)	€ 0,00		
Logement	Chez ses parents	Chez ses parents	Chez ses parents
Loyer (charges incluses)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Statut du logement	Crous	Non conventionné	Non conventionné
Aides publiques «directes»			
Aide au logement (AL, APL, ALS)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<i>Justification</i>			
Bourses étudiantes (critères soc.)	€ 320,42	€ 0,00	€ 0,00
<i>Justification</i>	<i>Échelon 5</i>	<i>Échelon 0</i>	
rSa	0	0	0
<i>Justification</i>	<i>Moins de 25 ans</i>	<i>Moins de 25 ans</i>	<i>Moins de 25 ans</i>
Allocations familiales (parents et enfants)	60	60	60
<i>Justification</i>	<i>Plus de 20 ans</i>	<i>Plus de 20 ans</i>	<i>Plus de 20 ans</i>
Prestation accueil jeune enfant	0	0	0
<i>Justification</i>	<i>Plus de 18 ans</i>	<i>Plus de 18 ans</i>	<i>Plus de 18 ans</i>
Allocation de rentrée scolaire	0	0	0
<i>Justification</i>	<i>Plus de 18 ans</i>	<i>Plus de 18 ans</i>	<i>Plus de 18 ans</i>
Quotient familial (parents ou enfants)	0	50	330
Total aides publiques «directes»	€ 380,42	€ 110,00	€ 390,00
Aides publiques «indirectes»			
Financement de l'université	767	767	767
Financement de l'apprentissage			
Total aides publiques «indirectes»	€ 766,67	€ 766,67	€ 766,67
Total Effort public mensuel	€ 1 147,08	€ 876,67	€ 1 156,67

Profil	Apprenti Décohabitant		
	Cas 5	Cas 5 bis	Cas 5 ter
Âge	17	17	17
Situation	Célibataire	Célibataire	Célibataire
Conjoint(e) / famille	1 frère	1 frère	1 frère
Enfant(s)	-		
Revenus mensuels des parents	1000	3000	6000
Statut fiscal	Rattaché à ses parents	Déclaré indépendant	Déclaré indépendant
Formation	C.F.A.	C.F.A.	C.F.A.
Occupation	Apprenti	Apprenti	Apprenti
Salaire (brut/mois)	€ 320,02	€ 320,02	€ 320,02
Logement	Double logement	Double logement	Double logement
Loyer (charges incluses)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Statut du logement	-	-	-
<u>Aides publiques «directes»</u>			
Aide au logement (AL, APL, ALS)	€ 258,00	€ 258,00	€ 258,00
<i>Justification</i>	<i>Cohabitant</i>	<i>Cohabitant</i>	<i>Cohabitant</i>
Bourses étudiantes (critères soc.)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<i>Justification</i>	<i>Pas étudiant</i>	<i>Pas étudiant</i>	<i>Pas étudiant</i>
rSa	0	0	0
<i>Justification</i>	<i>Moins de 25 ans</i>	<i>Moins de 25 ans</i>	<i>Moins de 25 ans</i>
Allocations familiales (parents et enfants)	€ 148,00	€ 148,00	€ 148,00
<i>Justification</i>	<i>3 enfants au foyer (AF + CF)</i>	<i>3 enfants au foyer (AF + CF)</i>	<i>3 enfants au foyer (AF + CF)</i>
Prestation accueil jeune enfant	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<i>Justification</i>	<i>Pas d'enfant</i>	<i>Pas d'enfant</i>	<i>Pas d'enfant</i>
Allocation de rentrée scolaire	€ 25,54	€ 25,54	€ 25,54
<i>Justification</i>	<i>Enfant à charge de 17 ans</i>	<i>Enfant à charge de 17 ans</i>	<i>Enfant à charge de 17 ans</i>
Quotient familial (parents ou enfants)	0	0	0
Total aides publiques «directes»	€ 431,54	€ 431,54	€ 431,54
<u>Aides publiques «indirectes»</u>			
Financement de l'université	0		
Financement de l'apprentissage	508	508	508
Total aides publiques «indirectes»	€ 508,33	€ 508,33	€ 508,33
Total Effort public mensuel	€ 939,87	€ 939,87	€ 939,87

Profil	Jeune sortant du système scolaire avant le bac		
	Cas 6	Cas 6 bis	Cas 6 ter
Âge	17	17	17
Situation	Célibataire	Célibataire	Célibataire
Conjoint(e) / famille	Garçon (3 frères)	Garçon (3 frères)	Garçon (3 frères)
Enfant(s)	-	-	-
Revenus mensuels des parents	1000	3000	6000
Statut fiscal	Rattaché à ses parents	Rattaché à ses parents	Rattaché à ses parents
Formation	BEPC	BEPC	BEPC
Occupation	A quitté son lycée professionnelle, cherche du travail	A quitté son lycée professionnelle, cherche du travail	A quitté son lycée professionnelle, cherche du travail
Salaire (brut/mois)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Logement	Chez ses parents	Chez ses parents	Chez ses parents
Loyer (charges incluses)	€ 340,00	€ 340,00	€ 340,00
Statut du logement	Conventionné	Conventionné	Conventionné
Aides publiques «directes»			
Aide au logement (AL, APL, ALS)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<i>Justification</i>			
Bourses étudiantes (critères soc.)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<i>Justification</i>	<i>Pas étudiante</i>	<i>Pas étudiante</i>	<i>Pas étudiante</i>
rSa	0	0	0
<i>Justification</i>	<i>Moins de 25 ans</i>	<i>Moins de 25 ans</i>	<i>Moins de 25 ans</i>
Allocations familiales (parents et enfants)	€ 60,00	€ 60,00	€ 60,00
<i>Justification</i>	<i>4 enfants</i>	<i>4 enfants</i>	<i>4 enfants</i>
Prestation accueil jeune enfant	0	0	0
<i>Justification</i>	<i>Plus de 18 ans</i>	<i>Plus de 18 ans</i>	<i>Plus de 18 ans</i>
Allocation de rentrée scolaire	25	25	25
<i>Justification</i>	<i>Plus de 18 ans</i>	<i>Plus de 18 ans</i>	<i>Plus de 18 ans</i>
Quotient familial (parents ou enfants)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Total aides publiques «directes»	€ 85,00	€ 85,00	€ 85,00
Aides publiques «indirectes»			
Financement de l'université			
Financement de l'apprentissage			
Total aides publiques «indirectes»	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Total Effort public mensuel	€ 85,00	€ 85,00	€ 85,00

Annexe 5

LES CONDITIONS D'ÂGE DANS LA LÉGISLATION FRANÇAISE (ÉTUDE DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT)

Domaine	Type de mesure	Âge	Textes
Travail	(Article général)	Pas de différence de traitement fondée sur l'âge	Code du travail Article L 1133-2
	Délégué syndical	18 ans révolus	Code du travail Article L 2143-1
	Contrat d'apprentissage	25 ans maximum	Code du travail Article L 6222-2
	Obligation d'emploi pour les orphelins de guerre	De moins de 21 ans (en vigueur jusqu'au 31/12/2009)	Code du travail Article L 5212-13
	Électeurs au CE	16 ans révolus	Code du travail Article L 2324-14
	Éligibles au CE	18 ans révolus	Code du travail Article L 2324-15
	Électeurs délégués du personnel	16 ans révolus	Code du travail Article L 2314-15
	Éligibles délégués du personnel	18 ans révolus	Code du travail Article L 2314-16
	Salarié JAPD	De 16 à 25 ans	Code du travail Article L 3142-73
	Travailleur étranger direction ou administration d'un syndicat	18 ans accomplis	Code du travail Article L 2131-5
	Contrat de professionnalisation	Moins de 26 ans	Code du travail Article L 6325-9
	Salaires de l'apprenti	Avant que l'apprenti ait atteint l'âge de 18 ans ou 21 ans	Code du travail Article D 6222-34
	Contrat de professionnalisation	% du salaire selon + ou - de 21 ans	Code du travail Article D 6325-15
	Congés de formation de cadres et d'animateurs pour la jeunesse.	Moins de 25 ans	Code du travail Article L 3142-43 Article R 3142-23
	Salaires minimum perçu par l'apprenti	16-17 ans 18-20 ans 21 ans et plus	Code du travail Article D 6222-26
	Âge minimum apprenti	16-25 ans (min 15 ans-max 25 ans)	Code du travail Article D 6222-26
	Emploi pendant les vacances scolaires	De 14 à moins de 16 ans	Code du travail Article D 4153-1
	Employeur justifie l'âge des moins de 18 ans	Moins de 18 ans	Code du travail Article D 4153-13
	Ouvrages bonnes mœurs	Interdit moins de 18 ans	Code du travail Article D 4153-15
	Interdit étalage extérieur	Moins de 16 ans	Code du travail Article D 4153-17
	Interdit travaux à la main	Moins de 16 ans	Code du travail Article D 4153-20
	Interdit produits chimiques	Moins de 16 ans	Code du travail Article D 4153-25

Domaine	Type de mesure	Âge	Textes
	Interdit installations électriques	Moins de 18 ans	Code du travail Article D 4153-29
	Interdit gaz	Moins de 16 ans	Code du travail Article D 4153-30
	Interdit abattoirs	Moins de 18 ans	Code du travail Article D 4153-35
	Interdit verres	Différentes limites moins de 15, 16 et 17 ans	Code du travail Article D 4153-37
	Interdit coulée de métaux	Moins de 17 ans	Code du travail Article D 4153-38
	Interdit charges et poids	Moins de 14, 15, 16, 17 et 18 ans	Code du travail Article D 4153-39
	Surveillance médicale renforcée	Moins de 18 ans	Code du travail Articles R 4624-19 R 4626-27
	Titulaires d'un contrat d'apprentissage	Moins de 18 ans	Code du travail Article D 4153-41
	Interdit exposition rayonnements ionisants	Entre 16 et 18 ans	Code du travail Article D 4153-34
	L'accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi	Entre 18 et 25 ans	Code du travail Article R 5131-1
	Interdit BTP (sauf autorisation médicale Article D4153-48)	Moins de 18 ans	Code du travail Article D 4153-36
	Etrangers allocation temporaires d'attente	18 ans révolus	Code du travail Article R 5423-18
	Allocation de solidarité spécifique	Au moins 18 ans	Code du travail Article D 5424-63
	Report et droit aux congés pour le salarié	Conditions particulières pour les moins de 25 ans	Code du travail Article R 6322-75
	Contrats d'accès à l'emploi	18 à moins de 26 ans	Code du travail Article R 5522-12
	Rémunération des apprentis	Égalité entre les moins de 16 ans et les 16-17 ans	Code du travail Article D 6222-27
	Embauche d'un jeune forain	Moins de 18 ans	Code du travail Article R 4624-15
	Electeurs aux prud'hommes	16 ans accomplis	Code du travail Article L 1441-1
	Eligibles aux prud'hommes	21 ans au moins	Code du travail Article L 1441-16
	Inspecteur apprentissage chambre de métiers	30 ans au moins	Code du travail Article R 6261-17
	Conditions de droit au congé de formation	Moins de 25 ans	Code du travail Article R 6322-70
	Contrat de professionnalisation groupement d'employeurs aide de l'État	Si de 16 à 25 ans sortis du système	Code du travail Article D 6325-23
	Remboursement des frais de transport stagiaires formation professionnelle	Moins de 18 ans Idem pour l'Outre-Mer	Code du travail Articles R 6341-51 R 6523-11

Domaine	Type de mesure	Âge	Textes
	Emploi mannequins spectacle	Moins de 16 ans	Code du travail Article R 7124-1
	Horaires emploi mannequins	Entre 6 et 16 ans	Code du travail Articles R 7124-29 R 7124-30
	Visite médicale périodique concierges	Moins de 18 ans	Code du travail Article R 7214-16
	Repos dominical	Moins de 21 ans	Code du travail Article L 3132-13
	Jeunes travailleurs	Moins de 18 ans	Code du travail Article L 3161-1
	Interdiction travail dimanche jeunes apprentis	Moins de 18 ans	Code du travail Article L 3164-5
	Examen médical demandé par un inspecteur du travail	15 ans	Code du travail Article L 4153-4
	Contrat jeune en entreprise	Entre 16 et 25 ans	Code du travail Article L 5134-54
	Idem outre-mer	Entre 16 et 30 ans	Code du travail Article L 5522-3
	Aide au projet initiative-jeune	Entre 18 et 30 ans	Code du travail Article L 5522-22
	Congés de formation	Jusqu'à 25 ans révolus	Code du travail Article L 6322-59
	Contrat de professionnalisation	De 16 à 25 révolus (complément formation initiale) Au moins 26 ans (demandeurs d'emploi)	Code du travail Article L 6325-1
	Contrats de professionnalisation : ouvre une exonération de charges sociales	Entre 18 et 25 ans	Code du travail Article L 6325-17
	Dispositions pénales contre personnes employant un enfant pour exercices périlleux	Moins de 16 ans	Code du travail Articles L 7124-30 et L 7124-31
	SMIC	18 ans révolus	Code du travail Article D 3231-5
	Emploi communal	Au moins 16 ans	Code des communes Article R 412-2
	Emploi de garde champêtre	Au moins 21 ans	Code des communes Article R* 412-116
Prestations sociales	Prestations servies à enfants de militaires décédés	Enfants à charge, moins de 25 ans	Code de la défense Article D 4123-5
	Décès survenu en service aérien aux personnels affiliés au fonds de prévoyance de l'aéronautique	Enfants à charge, moins de 25 ans ou infirmes	Code de la défense Article R 4123-21
	Service civil comme volontaire	Entre 18 et 28 ans	Code du service national Article L 122-1

Domaine	Type de mesure	Âge	Textes
	L'assurance obligatoire maladie, invalidité et maternité des personnes non salariées des professions agricoles	Enfants de moins de 16 ans à la charge des personnes visées	Code rural Article L 722-10
	Évaluation forfaitaire des ressources d'un parent pour l'attribution de la Prestation d'accueil du jeune enfant	Facultative si moins de 25 ans	Code de la sécurité sociale Article R 532-8
	Protection complémentaire en matière de santé	Mineurs d'au moins 16 ans	Code de la sécurité sociale Article L 861-1
	Versement des prestations par le tuteur aux allocations familiales	Élèves d'établissements d'enseignements publics ou privés, entre 20 et 21 ans	Code de la sécurité sociale Article R 313-14
	Fonctions de délégué aux prestations familiales	Minimum 25 ans	Code de l'action sociale Article D 474-3
Accès au logement	Évaluation forfaitaire et conditions générales d'attribution de l'aide personnalisée au logement	Non applicables si moins de 25 ans	Code de la construction et de l'habitation Article R 351-7
	Calcul du barème de l'APL : dispositions spécifiques pour la prise en compte des ressources	Lorsque le demandeur est âgé de moins de 25 ans	Code de la construction et de l'habitation Article L 351-3
Logement	Conditions d'éligibilité conseil d'administration offices publics habitat	Minimum 18 ans	Code de la construction et de l'habitation Article R 421-7
	Conditions d'éligibilité des représentants des locataires au conseil d'administration de société anonyme d'habitations à loyer modéré	Minimum 18 ans	Code de la construction et de l'habitation Article R 422-2-1
	Conditions d'éligibilité des représentants des locataires au conseil d'administration de société anonyme de coordination d'organismes d'habitations à loyer modéré	Minimum 18 ans	Code de la construction et de l'habitation Article R 423-89
Vote	Électeur	18 ans	Code électoral Article L 2
	Candidat à la députation	23 ans	Code électoral Article L 154
	Conseiller général	18 ans	Code électoral Article L 194
	Conseiller municipal	18 ans	Code électoral Article L 228
	Sénateur	30 ans	Code électoral Article LO 296

Domaine	Type de mesure	Âge	Textes
	Conseiller régional	18 ans	Code électoral Article L 339
	Conseiller général Mayotte	18 ans	Code électoral Article LO 459
	Conseiller territorial Saint-Barthélemy	18 ans	Code électoral Article LO 481
	Sénateur Saint-Barthélemy		Code électoral Articles L 501 L 528
	Conseiller territorial Saint-Barthélemy	18 ans révolus	Code électoral Article LO 508
	Conseiller Saint-Pierre Miquelon	18 ans révolus	Code électoral Article LO 536
	Conditions d'imposition (impôt sur le revenu)	Etre 18 et 21 ans ou entre 18 et 25 ans si étudiant	Code général des impôts Article 6
Directeur d'un établissement d'enseignement technique privé		25 ans accomplis	Code de l'éducation Article L 914-5
Diplôme professionnel « un des meilleurs ouvriers de France »		23 ans au moins	Code de l'éducation Article D 338-11
	Livret jeune	12 à 25 ans (puis moins de 16 ans ; entre 16 et 18 ans)	Code monétaire et financier Article L 221-24
	Permis de conduire	16, 18 et 21 ans selon les permis	Code de la route Article R 221-5
	Tout conducteur d'un véhicule agricole	Minimum 16 ans (ou 18 ans si engins plus importants)	Code de la route Article R 221-20
	Permis de chasse	Minimum 16 ans	Code de l'environnement Article L 423-11
	Autorisation de permis de chasser accompagné	Formation pratique élémentaire à partir de 14 ans 1/2	Code de l'environnement Article R 423-8
	Représentants des salariés dans la procédure de sauvegarde des entreprises	18 ans accomplis	Code de commerce Article L 621-6
	Éligibles aux Chambres de commerce et de l'industrie	18 ans accomplis	Code de commerce Article L 713-4
	Éligibles aux fonctions de juge d'un tribunal de commerce	Minimum 30 ans	Code de commerce Article L 723-4
	Compétence du département pour les aides jeunes en difficulté	18 à 25 ans	Code de l'action sociale Articles L 263-3 L 263-15

Domaine	Type de mesure	Âge	Textes
	Délégués aux prestations familiales	Minimum 25 ans	Code de l'action sociale Article D 474-3
	Aide à la gestion du budget familial	Minimum 21 ans	Code de l'action sociale Article D 474-3
	Service de l'aide sociale à l'enfance	Aux mineurs émancipés et majeurs de moins de 21 ans	Code de l'action sociale Articles L 221-1 L 112-3
	Service de l'aide sociale à l'enfance Mayotte	Majeurs de moins de 21 ans	Code de l'action sociale Article L 546-2
	RSA	Plus de 25 ans	Code de l'action sociale Article L 262-4
Famille	Adoption	28 ans minimum	Code civil Article R 343-1
	Conseil de famille requis	16 ans révolus ou moins de 16 ans et capable de discernement	Code de procédure civile Article 1234
Fiscalité	Option de rattachement au foyer fiscal ou d'imposition propre	Moins de 21 ans ou moins de 25 ans si études	Code des impôts Article 6
	Exonération de droits de mutation lors d'un don	Donataire âgé de 18 ans révolus	Code des impôts Article 790 G
	Prime pour l'emploi : crédit d'impôt	Le bénéficiaire doit être âgé de moins de 26 ans à la date à laquelle il a débuté cette activité	Code des impôts Article 200 decies
	Crédit d'impôt prêt financement d'études	Être âgé de 25 ans au plus	Code des impôts Article 200 terdecies

Annexe 6

LES SYSTÈMES DE DOTATION EN PATRIMOINE AUX JEUNES : EXPÉRIENCES INTERNATIONALES⁵⁹

L'idée de doter les enfants d'un patrimoine de départ, plusieurs fois formulée depuis le début des années 1990 est longtemps restée relativement confidentielle, confinée à de petits cercles d'initiés, certes souvent respectés et d'envergure internationale (B Ackerman, A Alstott⁶⁰, J Le Grand⁶¹, M Sherraden⁶²...), mais jamais réellement pris au sérieux. Connue sous des termes divers (« *baby bonds* », « *kids accounts* », « *demogrant* », « *egg account* »...), l'idée a presque toujours été reléguée au rang des curiosités par les gouvernements. Cette balance entre disqualification concrète et respect intellectuel est du même ordre que celle qui intervient sur les propositions plus anciennes de revenu minimum d'existence. Elle résulte à la fois d'une insuffisance d'expertise sur les effets économiques d'une dotation en patrimoine, des incertitudes liées aux modalités de son financement et des difficultés à porter un discours politique à son sujet dans l'environnement actuel de la protection sociale.

La décision en 2001 du gouvernement britannique de créer un *Child Trust Fund* (littéralement « fonds pour l'enfance ») change la donne. Pour la première fois, un gouvernement se fonde sur ces propositions pour concevoir une politique. Cette décision dote ainsi les propositions de dotation en patrimoine de la crédibilité pratique et politique qui leur faisait jusqu'alors défaut, en même temps qu'elle les confronte aux tests qui président à la conception des politiques publiques (Quel financement ? Quel montant ? Quel mode de versement ?), au risque d'en altérer assez profondément les modalités ou de voir ces propositions colonisées par d'autres enjeux (lutte contre le surendettement, financement de l'enseignement supérieur, accès à la propriété immobilière...). Mais le mouvement est engagé.

Le Canada, Singapour et la Corée du Sud ont créé un dispositif très semblable au CTF en 2005 et 2006. Aux Etats-Unis, plusieurs propositions de lois bipartisans ont été déposées au Congrès depuis la fin des années 1990 pour créer des dispositifs de dotation en patrimoine. La dernière en date, le *America Saving for Personal Investment, Retirement and Education Act* (dit « *The ASPIRE Act* »), qui a été déposée en 2004 et à nouveau en 2005, est une transposition fidèle du *Child Trust Fund*. Aucune proposition n'a jamais été débattue au Sénat ou à la Chambre. La sénatrice Hillary Clinton⁶³ en avait fait un élément de son programme politique pour l'investiture au parti démocrate.

L'intérêt des dotations au moment de l'enfance, le plus souvent à la naissance ou au passage à l'âge adulte, réside notamment dans la double garantie de neutralité qu'elle offre à l'égard de la méritocratie fondée sur le travail et des constructions familiales. On peut raisonnablement penser que seules les inégalités de position des individus sont compensées par une dotation au plus jeune âge, indépendamment des inégalités nées de l'effort relatif de chaque individu ou des choix de vie. De la sorte, une forme de redistribution « pure » est garantie, en complément des autres formes de redistribution des revenus, visant à améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources par les marchés du travail et des biens⁶⁴.

En fait, la question est plus complexe, d'abord parce que la dotation implique un financement et que la neutralité de ce financement n'est pas nécessairement garantie. Ensuite parce que se pose

59. Cette étude est issue de la contribution réalisée par Etienne Grass pour le Centre d'Analyse Stratégique en vue de la préparation du rapport, *Les dotations en capital pour les jeunes*, 2007.

60. B. Ackerman, A. Alstott, *The Stakeholder Society*, Washington, 1991.

61. J. Le Grand, *Motivation, Agency And Public Policy*, Oxford, 2003.

62. M. Sherraden, *Assets and the Poor*, Armonk, New York ME Sharpe, 1991.

63. H. Clinton, T. Vilsack, T. Carper, *The American Dream Initiative*, presented/présenté à la DLC National conversation, Denver, juillet 2006.

64. Sur cette distinction, voir notamment T. Piketty, *Economie des inégalités*, La découverte, Repères, 2005, introduction.

en pratique la question de l'assiette sur laquelle est assis le bénéfice de la dotation : a priori, tout enfant est dénué de patrimoine à la naissance. Donc, sauf à envisager des allocations universelles, la question se pose de savoir comment évaluer ses chances à partir de la situation de ses parents. Face à ces difficultés, une approche que l'on pourrait qualifier de « second rang » consiste à ne pas situer la dotation au moment de la naissance mais à soutenir tout au long de la vie l'effort d'accumulation du patrimoine des ménages défavorisés via des incitations renforcées. Ces politiques de construction de patrimoine (*asset building*) ont notamment été développées aux Etats-Unis depuis le début des années 1980 sous forme de « *comptes individuels de développement* » (CID⁶⁵). Elles se sont diffusées dans de nombreux pays anglo-saxons⁶⁶, notamment au Royaume-Uni où le projet « *passerport pour l'épargne* » (*saving gateway*), qui consiste à subventionner l'effort d'épargne des ménages pauvres, a été défini en même temps que celui du *Child Trust Fund*. Leurs objectifs sont toutefois ambigus, oscillant entre la redistribution pure, une politique de réduction des imperfections du marché bancaire et une politique de promotion du niveau d'épargne. Elles ne seront pas ici directement abordées⁶⁷ mais on verra qu'elles sont le seul support aujourd'hui disponible pour analyser les effets économiques d'une dotation en patrimoine.

1. Les sources d'inspiration

Les pistes de dotations en patrimoine à la naissance sont nées d'un renouvellement des conceptions de l'équité depuis le début des années 1970 (I). Elles se sont également précisées avec le développement des politiques visant à construire du patrimoine (*asset building*) (II). Ces deux sources d'inspiration sont utiles pour éclairer les choix retenus par le gouvernement britannique.

1.1. Le nouvel « égalitarisme »

L'ouvrage du philosophe John Rawls⁶⁸ est souvent considéré comme le fondement de la philosophie « égalitariste » : cette traduction du terme « *egalitarianism* »⁶⁹ peut être largement considérée comme impropre, dans la mesure où elle insiste davantage sur les principes d'équité que sur la recherche de l'égalité absolue ; la philosophie égalitariste admet les inégalités sociales du moment qu'elles sont justes c'est-à-dire qu'elles satisfont à deux conditions⁷⁰ :

- elles doivent être liées à des fonctions et à des positions ouvertes à tous, dans des conditions d'égalité équitable des chances ;
- elles doivent procurer le plus grand bénéfice aux membres les plus désavantagés de la société.

On voit que l'idée de redistribuer le patrimoine à la naissance est presque un aboutissement naturel de ces conditions, qui définissent en creux un champ d'inégalités injustes que l'Etat doit réduire, au premier rang desquelles figure l'inégalité des positions initiales dans la société.

Le nouvel égalitarisme n'est pas à proprement parler un courant de pensée qu'on pourrait par exemple opposer au courant « libertarien », mais il abrite un grand nombre de déclinaisons visant à établir des principes d'action pour les gouvernements à partir des théories de la justice sociale. On comprend que cette réflexion ait connu une expansion très remarquable aux Etats-Unis dans le contexte de la guerre froide, qui a impliqué de définir des alternatives aux théories marxistes,

65. Pour *Individual Development Account (IDA)*.

66. Un bilan de ces politiques a été réalisé en 2004 par l'OCDE, *La constitution d'un patrimoine et la sortie de la pauvreté, Introduction à un nouveau débat sur la politique du bien-être*, Paris 2004.

67. En raison de leur parenté avec le mécanisme du *Child Trust Fund*, les politiques d'*asset building* sont toutefois largement présentées en annexe.

68. J. Rawls, *Théorie de la justice*, Cambridge, 1971.

69. Voir notamment la définition de « *egalitarianism* » sur l'encyclopédie de la philosophie éditée par l'université de Stanford : <http://plato.stanford.edu/entries/egalitarianism/>.

70. Ces règles composent ce que John Rawls appelle le « principe de différence », qui compose avec le principe de liberté les deux principes fondamentaux de la justice sociale.

qui faisaient de la collectivisation du capital une garantie absolue de l'égalité des chances⁷¹. Si on renonce à cette idée de collectivisation complète du capital, la question de la juste allocation de la propriété se pose. Elle implique d'intervenir non seulement pour corriger les imperfections de marché dans l'allocation des ressources (redistribution dite d'efficacité), mais aussi de compenser les inégalités de position à la naissance (redistribution dite pure).

L'idée de dotation en capital à la naissance est une forme, parmi les plus évidentes, de redistribution pure. Elle a été défendue de façon récurrente par les auteurs d'inspiration égalitariste américains⁷² ou britanniques⁷³. Deux propositions ont particulièrement retenu l'attention : celle de Ackerman et Alstott et celle de Nissan et Le Grand. On verra qu'elles peuvent s'appuyer sur des premiers résultats concernant les effets induits de la redistribution du patrimoine.

La proposition de Ackerman et Alstott

Dans cette filiation égalitariste⁷⁴, les politologues Bruce Ackerman et Anne Alstott ont proposé en 1999 qu'une dotation (*grant*) de 80 000 \$ soit allouée à tous les citoyens américains⁷⁵ ; elle est versée en quatre fois entre les âges de 18 et 21 ans. Cette dotation est conçue pour donner une propriété privée à tous les citoyens. Elle est conçue comme une garantie du bon fonctionnement de la société par le fait que chacun aura quelque chose à « miser » (*stake*) dans son bon fonctionnement. Dans cette « *stakeholder society* », seules les personnes capables de « *choix raisonnables* » (*meaningful choices*) reçoivent la dotation : cette condition, qui est abondamment discutée par les auteurs⁷⁶, peut impliquer des restrictions ou aménagements ; en particulier, les individus qui ne disposent pas d'un baccalauréat (*high school diploma*) ne reçoivent cette dotation que sous forme d'un revenu minimum constitué chaque année à partir des intérêts de la dotation ; les individus qui commettent des actes de délinquance peuvent voir différer la date du bénéfice de la dotation, voire subir une confiscation partielle si les crimes conduisent au prononcé de peines de prisons. L'usage de la dotation est totalement libre, à charge toutefois pour la personne de la « restituer », augmentée le cas échéant des intérêts, à son décès s'il a réussi à faire fructifier sa mise. Pendant les cinquante premières années de montée en charge, la dotation est financée par une taxe de 2 % sur les grandes fortunes (dont la valeur en 1998 excédait 230 000 \$⁷⁷) ; après cette montée en charge, la dotation est financée par le « retour » (*payback*) des dotations qui ont fructifié et, si besoin est, une taxe sur la richesse dont le taux est diminué.

71. Comme le note l'OCDE, « *Quiconque s'en tient peu ou prou à l'orthodoxie marxiste frémit sans doute d'horreur à l'idée de constitution de patrimoine, considérée comme relevant d'une tentative pour transformer les prolétaires en capitalistes, ce qui est une contradiction théorique de première grandeur et donc une impossibilité* ». OCDE, *op. cit.*

72. Voir par exemple, un article du secrétaire d'Etat américain au travail Robert Reich dans le *New statesman magazine* du 14 juin 1999 ou encore, Robert Haveman qui propose un « compte universel et personnel de capital pour les jeunes » (R. Haveman, *Starting Even : An Equal opportunity program to combat the nation's new poverty*, New York, 1988), et Roberto Unger et Cornel West, qui proposent une « dotation de développement » (R. Unger et C. West, *The future of american progressivism : an initiative for political and economic reform*, Boston, 1998) Ted Halstead et Michael Lind, qui propose de doter chaque nouveau né de 6 000\$ (T. Halstead et M. Lind, *The radical center : the future of american politics*, New York 2001).

73. Selon J. Le Grand, l'idée remonte à l'économiste C. Sandford, *Taxing Personal wealth*, Londres, Allen et unwin, 1971. On la trouve aussi dans les travaux de l'Institute for Public Policy research (IPPR), notamment G. Kelly, R. Lissauer, *Ownership for all*, Londres, IPPR, 2000.

74. Sur la filiation égalitariste de B. Ackerman, voir B. Ackerman, *Social justice in the liberal state*, New have : Yale University Press, 1980.

75. B. Ackerman et A. Alstott, *The stakeholder society*, New have, Yale University Press, 1999.

76. Par exemple B. Ackerman et A. Alstott proposent que les étudiants du supérieur puissent accéder à la dotation avant l'âge de 21 ans car ils peuvent déjà être considérés comme des citoyens.

77. Ce seuil correspondait selon les auteurs à une éligibilité fiscale de 15 % de la population, appelés les « grands gagnants » (*big winners*) de la société de marché. Selon les auteurs, 1 % des ménages supporterait 40 % de la contribution. Ces seuils sont aujourd'hui périmés, mais les auteurs insistent sur les proportions ainsi fixées.

L'idée est assez proche de celle d'allocation universelle et de fait, les auteurs proposent un pont en suggérant d'ailleurs que les citoyens puissent opter pour une telle formule en ayant recours à des assureurs, qui convertiraient ainsi la dotation en rente mensuelle (évaluée à 400\$). Par rapport à ce cas de figure, qui répond selon les auteurs aux aspirations des « surfers », la proposition de Ackerman et Alstott permet de réaliser des arbitrages intertemporels de ressources et accroît ainsi le champ de la liberté individuelle. Son impact sur le comportement des individus est ainsi renforcé.

La proposition de Ackerman et Alstott est conçue comme une réponse à la dérive de la social-démocratie qui consiste, selon les auteurs, à faire reposer l'égalité des citoyens sur la seule valeur travail et qui « *relègue des dizaine de millions à une citoyenneté de seconde zone* »⁷⁸.

La proposition de Nissan et Le Grand

Dans un papier de la Fabian Society⁷⁹, puis dans des ouvrages postérieurs⁸⁰, les économistes David Nissan et Julian Le Grand ont proposé un mécanisme de dotation en patrimoine à la naissance ou à la majorité. Cette proposition est connue sous le nom de « *demogrant* ». Dans ce dispositif, chaque individu reçoit à la naissance ou à sa majorité⁸¹ un transfert monétaire de 10 000 €, sous forme de capital, destiné à « *démarrer dans la vie* ». Ce transfert est financé par une réforme de grande ampleur de l'*inheritance tax*. Cette dotation est conçue comme un élément clef du parcours d'accès à l'autonomie de chaque individu.

Le *demogrant* est versé par le gouvernement sur un compte d'accumulation du capital et d'Education (*Accumulation of Capital and Education –ACE- account*). Le tirage sur ce compte n'est possible que de façon conditionnelle pour financer l'accumulation du capital (paiement d'un appartement, d'une maison, investissement dans une entreprise notamment) ou l'éducation (études supérieures et formation continue ou toute dépense visant à accroître le capital humain de la personne). Ces comptes seraient gérés par des autorités (*trustees*)⁸² qui valideraient la conformité de l'objet de la dépense. Cette approche est qualifiée de paternaliste : les autorités publiques seraient en effet non seulement chargées d'examiner le bon usage des fonds à partir d'un *business plan*, mais aussi de vérifier leur conforme affectation à l'objet initialement prévu. Si le compte n'est jamais utilisé, il peut être transféré sur les plans de retraite. Le Grand, qui reconnaît la complexité bureaucratique de ce mécanisme, évacue les critiques en indiquant que le caractère conditionnel du *demogrant* est nécessaire pour rendre la mesure acceptable politiquement. On verra que le gouvernement britannique n'a pourtant finalement pas retenu cette idée.

Enfin Le Grand et Nissan défendent un modèle de dotation universelle par opposition à un système ciblé (ne bénéficiant qu'aux plus pauvres) : cette solution se heurte selon Le Grand à l'objection dite du « *prince William* »⁸³ : les plus riches verront aussi leur patrimoine augmenter ; mais cette objection peut être contrecarrée par le caractère redistributif du financement de la mesure ; au contraire, une allocation universelle permet d'éviter les effets de stigmatisation et de seuil qu'induisent les mesures ciblées.

78. B. Ackerman et A. Alstott, « Why stakeholding ? » in *Redisigning distribution*, *op cit*, p 46.

79. D. Nissan, J. Le Grand, *A capital idea : start up grants for young people*, Londres, Fabian Society, 2000.

80. J. Le Grand, *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford University Press (2003).

81. Dans son ouvrage de 2003, Julian Le Grand propose l'ouverture du demogrant à l'âge de 18 ans : selon lui, l'attribuer plus tard serait certes une meilleure garantie de sa captation effective par le bénéficiaire (et non par ses parents) mais contreproductif pour le financement des études supérieures.

82. J. Le Grand propose que ces autorités soient recrutées par les autorités locales ou constituées de personnes issues du monde des affaires sur une base volontaire.

83. J. Le Grand, « Implementing the stakeholder grants : the british case », in *Redisigning distribution*, *op. cit.* p 125.

Pour Le Grand, l'argument essentiel pour une dotation en patrimoine est de garantir la motivation des individus tout au long du cycle de vie à développer une compétence individuelle pour la gestion de ce capital. Par contraste, le développement de prêts à taux zéro ou le financement gratuit des études supérieures, qui peuvent produire des effets équivalents, n'ont pas cette vertu. Mais la proposition n'a alors de sens que si les gouvernements accompagnent les bénéficiaires dans l'utilisation de leur capital, soit par une éducation spécifique, soit par une conditionnalité des sommes allouées.

1.2. Le courant de la « construction du patrimoine » (*asset building*)

Depuis les années 1970, la théorie économique a analysé les fondements de l'imperfection du marché bancaire et ses conséquences sur la redistribution. En présence de rationnement du crédit, la redistribution du capital constitue un levier pour atteindre l'optimum social.

Les pays développés ont ainsi recours depuis longtemps à des mesures visant de manière directe ou indirecte (par la biais de la fiscalité) à encourager l'ensemble de la population à se constituer un capital grâce à l'épargne, à accéder à la propriété immobilière, à utiliser les fonds de pension, à investir dans la formation (capital humain) ou l'entreprise.

Il est toutefois fréquent que ces politiques ne bénéficient pas aux pauvres, notamment quand les mesures adoptées sont de nature fiscale. Au-dessous d'un certain seuil de revenu, les pauvres ne sont pas imposables et n'ont pas accès aux allègements fiscaux. Pour contourner cette limite des politiques et faire bénéficier les pauvres de mesures publiques en faveur de la constitution de patrimoine semblables à celles dont les autres catégories bénéficient déjà, ont été mises en œuvre des subventions directes à l'effort d'épargne attribuées sous condition de ressource dans le cadre de comptes de développement individuels (CID).

Un ouvrage de Michael Sherraden publié en 1991⁸⁴ a fourni une base théorique à ce mode d'intervention. Le modèle de Sherraden ne propose généralement pas de crédit. Il s'intéresse exclusivement à l'épargne et prévoit des incitations financières, le plus souvent sous forme de bonifications représentant une ou deux fois les montants épargnés, voire davantage si le plafond statutaire le permet.

On voit que, contrairement aux thèses égalitaristes traditionnelles, ces pistes n'aboutissent donc pas à des propositions de dotations à la naissance mais à des incitations à l'épargne.

Ce mouvement de la constitution de patrimoine (*asset building*) s'est amorcé aux États-Unis timidement au début des années 1980 et 1990. Il a débuté par un flux relativement modeste de programmes mis en place par des organisations sans but lucratif, des ONG et des associations communales et financés exclusivement par des fondations privées. Ces groupes, qui avaient une action militante, œuvrent pour faire adopter une législation favorable à la constitution de patrimoine. Parmi leurs revendications récentes figure l'idée de dotations en patrimoine à la naissance⁸⁵.

Selon l'OCDE⁸⁶, il existait en 2002 plus de 500 programmes de constitution de patrimoine à base locale regroupant au total plus de 20 000 titulaires de comptes dans 49 États. Pour l'organisation, le chiffre est probablement sous-estimé, en raison de la multiplication rapide des projets.

Le Canada, et plus récemment le Royaume-Uni, ont également initié des projets de CID. Sous l'Administration Clinton et Bush, la Maison Blanche a proposé la mise en place d'un dispositif national de CID et le Président de la Réserve fédérale, A. Greenspan, s'y est déclaré favorable en 2002.

Les propositions les plus récentes des tenants du *asset building* s'appuient sur l'initiative du Child Trust Fund britannique et insistent sur la pertinence de constituer au moment de l'enfance les CID.

84. M. Sherraden, *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, Armonk, New York, M. E. Sharpe, Inc, 1991.

85. On trouve notamment cette idée dans la plateforme de la New America Foundation : www.assetbuilding.org.

86. OCDE, *op. cit.*

En particulier, R. Boshara a plaidé en 2003⁸⁷ pour la mise en place d'un système de « Comptes américains de participation » prévoyant pour chaque nouveau-né une dotation de 6 000 \$ et fonctionnant sur le modèle du CTF.

2. Les modèles étrangers

2.1. Le *Child Trust Fund*

Historique

En avril 2001, Tony Blair a annoncé la création du *Child Trust Fund* dans un discours aux accents égalitaristes : « nous sommes engagés dans l'extension des opportunités de chacun. Tous nos enfants, particulièrement les plus désavantagés, doivent pouvoir commencer solidement l'existence... ». Ce projet, qui a alors été très fortement critiqué par les conservateurs⁸⁸, a été très favorablement accueilli par la presse et l'opinion publique.

Un document de consultation a défini les contours d'une stratégie nationale pour l'épargne⁸⁹. Le nouveau fonds était ainsi envisagé en même temps que le dispositif du *Saving Gateway* (Passeport pour l'épargne), formule similaire à celle des CID américains.

La consultation s'est achevée en mars 2002 et en août de la même année s'est mise en place une série de projets pilotes *Saving Gateway*, avec des comptes à échéance de 18 mois. Le budget 2003 assure le lancement du CTF dont les premiers paramètres financiers sont définis. Le chapitre 5 du *Rapport d'avant-budget* replace cette mesure dans l'objectif général d'«instaurer une société plus juste ». Ainsi, si le dispositif fonctionne à plein depuis avril 2005, le gouvernement britannique lui a donné un effet rétroactif de manière à en faire bénéficier les enfants nés en septembre 2002, date de cette annonce.

Entre 2003 et 2005, les établissements qui souhaitaient être agréés pour gérer les comptes CTF devaient déposer des candidatures auprès du *Inland Revenue*. Les critères d'agrément ont été définis à l'été 2003 et avec eux les spécifications du produit, ses conditions de vente, la limitation du risque de l'investissement, l'option d'investissement par défaut et l'importance des incitations (abondement par exemple) à des versements complémentaires.

Une dotation universelle à la naissance, avec des compléments sociaux

Après 4 ans de consultation publique, Gordon Brown, chancelier de l'échiquier, a annoncé en janvier 2005, la constitution du CTF, qui fut effectivement ouvert à compter du 5 avril 2005. Ce dispositif consiste à donner un bon (*vouchers*) à tous les enfants britanniques à la naissance. Ce bon doit être endossé dans des établissements bancaires agréés pour la gestion d'un fonds. Ce fonds a toutes les caractéristiques d'un compte bancaire.

A partir de septembre 2002, chaque nouveau-né vivant au Royaume-Uni et dont les parents ont demandé à bénéficier du *child benefit* (système universel d'allocations familiales) a ainsi un droit à 250 £ (357 €), sans avoir besoin qu'une demande supplémentaire soit déposée. Par ailleurs, les enfants nés dans un ménage éligible au *Children tax credit*, c'est-à-dire dont le revenu est situé en dessous d'un certain seuil (14 155 £ par an en 2005-2006, permettant d'inclure 35 à 40 % de la population), recevront 250 £ de plus (357 €).

Ainsi, contrairement aux propositions de la *Fabian Society*, le CTF contient une dose de progressivité. Le gouvernement britannique parle d'«universalité progressive» : le système est universel, puisque tous les enfants bénéficient d'une ouverture de compte et d'une dotation à la naissance, et progressif parce que cette dotation est plus importante pour les enfants de familles pauvres que pour les enfants de familles riches.

87. R. Boshara, « Status of asset, building worldwide », *CDS, Working papers*, mars 2004.

88. Le *Shadow Chancellor of the Exchequer*, Michael Portillo l'a notamment décrit comme une « escroquerie complète ».

89. H.M. Treasury, *Savings and Assets for All (L'épargne et le patrimoine pour tous)*, 2001 puis H.M. Treasury, *Delivering Savings Assets for All (Assurer à tous une épargne et un patrimoine)*, 2001.

De faibles montants

Les montants engagés par le gouvernement britannique sont éloignés de ceux initialement envisagés par la *Fabian Society*. L'idée initiale du gouvernement britannique était sans doute d'augmenter ces montants en avançant progressivement. Il s'était notamment réservé la possibilité de définir des dotations complémentaires à la dotation initiale, à des âges intermédiaires. Le budget pour 2005 décide ainsi qu'une dotation est versée à l'âge de 7 ans, dotation dont les barèmes sont exactement équivalents à celle versée à la naissance, les mêmes que ceux utilisés pour définir la dotation initiale. Dans les derniers documents de consultation, l'existence de cette deuxième dotation à 7 ans n'est plus envisagée comme une étape, mais comparée à une dotation unique plus importante à la naissance et présentée comme un moyen de rappeler au bénéficiaire l'existence du dispositif. Le discours sur le CTF a donc progressivement glissé d'un souhait de redistribution « pure » du patrimoine vers une mesure d'incitation à l'épargne. Dans ces conditions, on comprend la critique adressée par J. Le Grand, qui regrette que le *Child Trust Fund* ne brouille la distinction entre redistribution des revenus et redistribution du patrimoine⁹⁰.

Une incitation à l'épargne

L'essentiel de la redistribution du patrimoine à travers le CTF repose non pas sur les dotations initiales, mais sur la possibilité qu'offre le gouvernement britannique de défiscaliser les sommes placées sur le CTF et les intérêts perçus, dans la limite de 1 200 £ par an. Ainsi, selon les premières simulations du gouvernement britannique (avant la dotation à 7 ans), un enfant pauvre dont le compte n'est pas abondé disposera de moins de 1 000 £ en valeur actualisée à sa majorité, contre 14 854 £ pour un enfant dont les parents épargnent 40 £ chaque mois sur le CTF. Tel que le dispositif du CTF est constitué, il est même susceptible d'être relativement peu équitable pour les ménages qui ont de faibles capacités d'épargne et pourrait être nettement plus favorable aux classes moyennes et supérieures qu'aux ménages pauvres. L'objectif de redistribution du patrimoine, initialement présenté comme fondateur du CTF, devient un objectif secondaire par rapport aux deux autres objectifs que sont le soutien à l'épargne des ménages et la lutte contre le surendettement.

Cette inversion des priorités est d'autant plus flagrante que la création du CTF est concomitante à d'autres dispositifs de soutien de l'épargne qui produisent les mêmes effets, notamment le *Saving Gateway* (Passeport pour l'épargne). Ces comptes d'épargne sont ouverts aux ménages qui bénéficient d'une garantie de ressources (soit 7,2 M de personnes dont le revenu annuel est inférieur à 15 000 £⁹¹). Ils prévoient une bonification des sommes épargnées à concurrence d'une somme équivalente (le montant de cet abondement est limité à 25 £ par mois et à 1 000 £ pour l'ensemble de la durée du compte). Pour les ménages éligibles, ces dispositifs sont donc nettement plus avantageux que le CTF, ce qui devrait les conduire à abonder ces comptes avant d'envisager des versements sur le CTF des enfants. Cela signifie que la défiscalisation des sommes versées sur le CTF bénéficiera essentiellement aux ménages aisés⁹².

Les accords négociés par le gouvernement (*Inland revenue*) avec les banques ou les autres institutions financières doivent permettre un fonctionnement souple et peu onéreux des comptes CTF. L'abondement sera possible même pour de petits montants, les sommes seront exonérées d'impôt sur le revenu, les services seront faiblement facturés... Dans son document de consultation de 2003, le *Treasury* considère qu'un coût annuel équivalent à 1 % des sommes déposées est acceptable.

Trois supports réglementés (*CTF accounts*) ont été définis, présentant divers degrés de risque et de rendement : l'un contenant des actions (qui, fin juin 2006, reçoit 74 % des dépôts réalisés),

90. J. Le Grand, « Implementing the stakeholder grants : the british case », in *Redisigning distribution*, *op. cit.* p 125.

91. *Times Online*, 7 octobre 2002.

92. Cette limite est notamment mise en évidence par le rapport de l'Institute for fiscal Studies, C. Emmerson, M. Wakefield, *op. cit.*

l'un sans action mais avec des produits d'épargne de long terme (26 %), l'un en liquide seulement (22 %). La concurrence joue entre les offreurs et les familles, qui arbitrent entre le rendement proposé des placements, le degré de risque et le coût de gestion⁹³. Des comptes sans risque sont prévus pour les enfants dont les parents n'ont pas utilisé au bout d'un an le « voucher » envoyé par l'administration. Pour éviter que ces enfants ne soient défavorisés, un compte sera en effet automatiquement ouvert.

La création du CTF est donc fortement tributaire des établissements financiers. Pour les banques, les bénéfices de l'opération proviennent non seulement du solde courant des comptes mais aussi de la fidélisation des clients. Les comptes semblent peu coûteux à administrer. Durant la phase de consultation, les établissements financiers ont ainsi jugé le Fonds pour l'enfance beaucoup plus attractif et plus pratique (en termes de mise sur le marché) que les autres projets du gouvernement. Alors que le *Treasury* a dû se résoudre à ne retenir qu'un seul réseau pour les comptes *Saving Gateway*. Le réseau du CTF compte 40 banques en avril 2006.

Une utilisation libre

Ni les enfants, ni les parents, n'ont accès aux sommes placées sur le fonds avant l'âge de 18 ans. Contrairement à la proposition de Le Grand, le gouvernement n'a pas limité l'usage du capital utilisé. L'idée de compte d'accumulation du capital et d'éducation n'a pas été explorée par l'administration britannique, qui l'a jugée trop complexe à mettre en œuvre compte tenu de la modicité des sommes attribuées. Il n'en reste pas moins que l'affectation des sommes épargnées dans le cadre du CTF aux dépenses d'éducation a été encouragée publiquement par le gouvernement britannique et que la réforme a été lue comme une contrepartie à la hausse importante des droits d'inscription à l'université.

Un support de l'éducation financière

A partir de 2009, le CTF fournira un support pour développer l'éducation financière des élèves dans des conditions qui restent à préciser. Une formule intégrée de formation financière doit être définie par les opérateurs et la *Financial Services Authority* (FSA). Elle sera assurée par le système scolaire, les établissements financiers et d'autres prestataires et intégrée au cursus scolaire pendant le secondaire. Elle pourra s'appuyer sur la capacité de gestion offerte aux enfants sur leur compte. Cette capacité s'exerce sous le contrôle des parents, qui restent seuls capables jusqu'à la majorité de l'enfant de prendre des décisions concernant son patrimoine.

Un dispositif dont le coût est faible pour les finances publiques

La dépense annuelle budgétée par le gouvernement pour les dotations est relativement modique (240 M€ par an, soit 335 M€). Elle devrait doubler (480 M€ soit 770 M€) à partir du versement de la dotation à 7 ans. Le coût de gestion du CTF est de l'ordre de 15 M€ par an, soit près de 6 % des sommes dépensées, ce qui semble élevé.

Le faible coût de la dotation ne doit pas faire oublier le coût de la dépense fiscale liée à l'exonération d'impôt des sommes placées et des intérêts perçus, dont le montant devrait augmenter progressivement. Cette dépense « implicite » n'est toutefois pas publiée par le gouvernement.

Les dépenses pour le CTF sont aujourd'hui financées par le budget de l'Etat, sans affectation d'une recette particulière. Cette dernière entorse aux propositions initiales de la *Fabian society* est critiquée par J. Le Grand⁹⁴, qui considère que le gouvernement a ainsi manqué une occasion de réforme des droits de succession.

93. Pour garantir la neutralité du choix entre les trois formules pour les ménages pauvres, ce coût peut s'imputer sur les montants figurant au compte.

94. J. Le Grand, *op. cit.*

Une montée en charge qui soulève quelques inquiétudes

Les premiers mois de fonctionnement de la réforme ne sont pas de bon augure puisque seuls 76 % des ménages qui ont reçu les vouchers entre janvier et mars 2005 avaient ouvert un CTF fin juin 2006⁹⁵. Cela signifie que le gouvernement britannique a dû ouvrir un compte de sa propre initiative pour près d'un quart des enfants bénéficiaires. Le gouvernement britannique ne partage toutefois pas ce constat de mauvais résultats, puisque, selon le secrétaire d'Etat à l'économie⁹⁶, « *le succès du Child trust a dépassé nos attentes, mais nous voulons faire plus, notamment pour les enfants placés* ».

Un effet très significatif en terme d'épargne, concentré toutefois sur les familles riches

David White, le PDG d'un des plus gros gérants de CTF, *Children's Mutual*, a récemment annoncé que les familles épargnent aujourd'hui 4 fois plus pour leurs enfants qu'elle ne le faisaient avant la création du CTF⁹⁷. Un autre distributeur, *Engage Mutual*, a déclaré que près de 50 % des parents ayant un compte CTF en actions choisissent aujourd'hui d'abonder le compte⁹⁸. Un sondage publié par le quotidien *The Guardian* montre qu'un ménage sur deux prévoit d'abonder le compte CTF et les deux tiers prévoient une épargne de l'ordre de 19 £ par mois⁹⁹.

A cet égard, le choix du gouvernement britannique de privilégier une formule d'incitation à l'épargne par rapport à une formule de dotation n'est pas sans effet pervers en terme de redistribution. On peut en effet penser que les ménages riches seront avantagés par cette politique. Une première étude réalisée auprès des cinq plus gros établissements gérant des CTF le confirme. Elle montre que les parents à bas revenus ont tendance à épargner moins souvent et des montants plus faibles que les parents à hauts revenus : seuls 19 % des CTF de parents à bas revenus ont été abondés par des contributions mensuelles régulières contre 33 % pour les comptes à hauts revenus¹⁰⁰. En moyenne la contribution mensuelle est de 5 £ supérieure sur les seconds CTF par rapport aux premiers.

2.2. Les autres dispositifs dans le monde

Plusieurs pays ont récemment conduit des politiques de dotation en patrimoine à la naissance¹⁰¹. C'est notamment le cas de la Hongrie, de Singapour et du Canada. Aux Etats-Unis, un projet de loi est en discussion au congrès depuis plusieurs années ; on aurait pu le croire enterré mais il a été repris par une proposition récente du congrès démocrate et portée par la sénatrice Hilary Clinton. En août 2006, la Corée du Sud a également annoncé sa décision de lancer un compte de développement pour les enfants, qui devrait bénéficier à la moitié des nouveaux nés, d'ici 2010.

Ces comparaisons montrent que ce nouveau type d'instrument peut servir des politiques d'inspiration très diverse.

95. Child Trust Fund, *Statistical report*, sept 2006 disponible sur le site du treasury.

96. Déclarations à la presse du 21 septembre 2006, consultables sur : http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/2006/press_67_06.cfm.

97. *The Times*, édition du 15 avril 2006, « Are you a winner with your Child Trust Fund choice ? ».

98. Cité dans V. Loke, M. Sherraden, « Building assets from birth, A Comparison of the Policies and Proposals on Children Savings Accounts in Singapore, the United Kingdom, Canada, Korea, and the United States », *CSD Working papers*, n°06-14, 2006, p 27.

99. *The Guardian*, édition du 29 avril 2006, « Only 50 % top up child trust funds ».

100. S. Sodha, *Lessons from Across the Atlantic: Asset-building in the UK*. Paper presented at the 2006 Assets Learning Conference—A Lifetime of Assets., Phoenix, Arizona, 2006.

101. On trouvera une monographie complète sur les propositions de dotation en patrimoine à la naissance dans V. Loke, M. Sherraden, « Building assets from birth, A Comparison of the Policies and Proposals on Children Savings Accounts in Singapore, the United Kingdom, Canada, Korea, and the United States », *CSD Working papers*, n°06-14, 2006.

Le « compte bébé » hongrois

Le gouvernement hongrois a créé en 2005¹⁰² un système de dotation à la naissance pour les enfants de nationalité hongroise, disposant d'un domicile sur le territoire de la République de Hongrie, nés depuis le 1^{er} janvier 2006. Cette dotation est universelle, conditionnée par la seule production d'une attestation fiscale d'état civil. Elle est automatiquement versée sur un compte bancaire et les parents sont informés par écrit. En 2006, la dotation vaut 40 000 HUF (120 €)¹⁰³. Son montant sera par la suite déterminé en loi de finances. Les enfants qui relèvent de la protection de l'enfance ont droit, à la 7^{ème} ou 14^{ème} année suivant la naissance, à une nouvelle dotation de 42 000 HUF (125 €).

Les sommes placées sur le compte seront bonifiées par le Trésor Hongrois sous forme de suppléments d'intérêts, équivalents au bénéfice encaissé par le titre de valeur d'Etat quinquennal. Les enfants suivis par la protection de l'enfance bénéficient de bonifications plus intéressantes.

Les sommes ainsi épargnées sont liquides à partir de 18 ans et librement employables. Avant cela, l'avoir enregistré sur le compte du trésor ne peut pas servir de couverture à un crédit, ou à un emprunt. Il ne peut pas être donné en caution et il ne peut pas non plus faire l'objet d'une exécution.

En cas de décès de l'enfant avant l'âge de 18 ans, fort de la décision de la procédure successorale, l'héritier peut demander le versement du Trésor Hongrois.

Le « baby bonus » de Singapour

Le Fonds Central de Prévoyance de la ville de Singapour est le système de redistribution du patrimoine le plus ambitieux au monde. Il finance aussi bien l'accession à la propriété du logement que le développement du patrimoine financier, l'assurance, l'hospitalisation, la retraite et l'investissement immobilier.

Singapour a lancé le 1^{er} avril 2001 son « Plan d'épargne pour l'éducation des enfants » (ou « *Baby Bonus* »). Lancé au même moment que le CTF britannique, le « *Baby Bonus* » s'en démarque nettement par son ambition nataliste et par le contexte dans lequel il s'inscrit : en effet la nouvelle dotation est un moyen d'abonder des dispositifs de comptes individuels déjà développés depuis 1993 pour favoriser la réussite scolaire des enfants singapouriens (programme *Edusave*¹⁰⁴). Comme pour le CTF, ses mécanismes sont assez proches de ceux d'un CID :

- un Compte de Développement de l'Enfant (CDE)¹⁰⁵ est créé à la naissance sur lequel les parents peuvent épargner pendant une période de six ans ; le gouvernement y offre une subvention équivalente aux sommes déposées par les parents, dans la limite de 6 000 Sin \$ (soit 3 000 €¹⁰⁶) pour le deuxième enfant et 12 000 Sin \$ (soit 6 000 €) pour les troisième et quatrième enfants ;
- Le « *baby bonus* » est une dotation versée à la naissance. Cette dotation est de 3 000 Sin \$ (1 500 €) pour les deux premiers enfants et double à partir du troisième enfant. Elle est versée en plusieurs fois selon une périodicité quinquennale. La prime prévue à partir du

102. Décret gouvernemental n° 326/2005. (XII. 28.) Korm. portant exécution de la loi CLXXIV. de 2005 traitant du Soutien aux Nouveaux-nés.

103. 1 HUF = 0,003 € au 31 octobre 2006.

104. Les comptes *Edusave* existent depuis 1993 pour les enfants de 6 à 16 ans. Ils peuvent être abondés par les parents et le gouvernement (dotation initiale de 200 Sin \$) jusqu'à 4 000 Sin \$ (2 000 €). Des primes annuelles, comprises entre 50 Sin \$ et 500 Sin \$ sont versées en fonction des résultats scolaires des enfants. Le reliquat des sommes disponibles sur le compte à 16 ans peut être utilisé pour financer des études supérieures. Ces primes sont financées par les intérêts d'un fonds de réserve (le *Edusave Endowment Fund*) doté par le gouvernement initialement de 5 Mds Sin \$ (2,5 Mds €).

105. Pour *Children Development Account (CDA)*.

106. 1 Sin \$ = 0,49 € au 31 octobre 2007.

troisième enfant est double et son montant cumulé peut atteindre 6 000 Sin \$ (3 000 €). À partir du cinquième enfant, aucun bonus n'est plus versé.

Les parents gèrent le compte et peuvent utiliser le baby bonus jusqu'à l'âge de six ans « *pour toute dépense encourue au titre de l'éducation et du développement de l'enfant* » : crèche, éducation préscolaire, assurance médicale.... Ils peuvent en outre faire appel à la prime pour régler des dépenses similaires au bénéfice de leurs autres enfants. Les sommes restées éventuellement inutilisées peuvent être versées sur des comptes dits *Edusave*, spécialement affectés aux dépenses scolaires. Lorsqu'il n'a pas été ouvert de compte *Edusave*, les sommes sont reversées sur le compte en banque des parents. A partir de l'âge de six ans, les sommes abondent le compte prévu pour le financement des dépenses du secondaire¹⁰⁷. Ce nouveau compte, créé en 2005, est un compte rémunéré (à un taux de 2,5 %) ouvrant également droit à une bonification gouvernementale de l'épargne. Les premiers versements de « baby bonus » sont intervenus en 2005.

L'objectif principal de cette politique est de faire progresser le taux de natalité, tombé au-dessous du seuil de remplacement des générations. En ce sens, le « baby bonus » peut être comparé à des allocations familiales versées sous forme de pécule¹⁰⁸. Une limite du dispositif réside dans l'exclusion des enfants de rang cinq dans la fratrie, ce qui représente 1,6 % des enfants nés en 2005.

Un objectif secondaire est d'accompagner le développement du système scolaire. A cet égard, ce système de compte est inspiré par la volonté du gouvernement singapourien de redistribuer la richesse en garantissant que cette redistribution soit affectée au financement de l'éducation. Parallèlement, le gouvernement a voulu préserver la responsabilité des parents dans ce dispositif et a ainsi privilégié un système d'aide publique qui bonifie les versements des parents, plutôt qu'un système de subvention de l'école publique. Ce dispositif présente une limite car on peut penser que les ménages les plus contraints financièrement n'auront pas accès à l'épargne. En effet les premiers éléments statistiques du gouvernement singapourien montrent que seuls 45 % des parents dont le revenu mensuel est inférieur à 1 000 Sin \$ (500 €) abondent le CED, contre 80 % pour les parents dont le revenu est supérieur à ce seuil.

Le compte sud coréen

Le ministère coréen de la santé et de la protection sociale a rendu publique, en août 2006, une proposition visant à créer un compte de développement de l'enfant. Ce projet devrait aboutir rapidement puisqu'un lancement des premiers comptes est prévu en janvier 2007. Le champ du programme sera progressivement étendu. Dans un premier temps, seuls les orphelins ou les enfants placés seront éligibles au compte, soit 37 000 enfants. En 2008, le compte sera ouvert à tous les enfants nés dans des familles à bas revenus. En 2009, il sera ouvert à toutes les familles de « travailleurs pauvres » (*working poor*) et en 2010 à toutes les familles de classe moyenne, ce qui devrait couvrir environ la moitié des nouveaux-nés coréens.

Le dispositif mêle une bonification de l'épargne sur le mode du passeport pour l'épargne : tout won épargné sera abondé par un bonus équivalent dans la limite de 30 000 won (30 €) par mois. Le gouvernement envisage également de compléter cette incitation par une dotation mensuelle de 60 000 won (60 €), pour les enfants orphelins ou au moins en institution. Cette dotation sera financée pour moitié par des sponsors et pour moitié par le gouvernement. A partir de 2010, ces montants pourraient être substantiellement revalorisés avec le versement de deux pécules de 200 000 wons (200 €) respectivement à la naissance et à l'âge de 7 ans.

107. *Post-Secondary Education (PSE) account.*

108. Il est encore trop tôt, au bout de deux ans, pour se prononcer définitivement sur l'impact de la modulation de la prime aux bébés de Singapour sur les comportements en termes de fécondité.

Les comptes seront utilisés à partir de l'âge de 18 ans selon le modèle imaginé par Le Grand et Nissan : une affectation ouverte aux dépenses d'éducation, de logement ou de création d'entreprise est prévue.

Le Canadian Learning Bond

Depuis juillet 2005, le programme canadien d'éducation à l'épargne¹⁰⁹, lancé en 1998, contient un système de dotation très similaire à celui existant au Royaume-Uni. Ce programme était traditionnellement composé d'un dispositif de bonification de l'épargne, ouvert sur un compte de développement de l'éducation¹¹⁰, jusqu'à l'âge de 17 ans¹¹¹. Le gouvernement verse 20 % des premiers 2 000 CAN \$ (1 400 €) épargnés par an sur les comptes. Ce bonus a un volet redistributif : son montant est doublé pour les familles dont le revenu annuel net est inférieur à 35 000 CAN \$ (24 500 €), il est multiplié par 1,5 pour les familles dont le revenu annuel est compris entre 35 000 et 75 000 CAN \$ (24 500 € et 52 500 €). Ces suppléments ne sont toutefois ouverts que dans la limite annuelle de 500 CAN \$ (350 €). Les comptes sont plafonnés à 7 200 CAN \$ (5 040 €).

Les sommes accumulées sur les comptes de développement de l'éducation peuvent être liquidées à tout moment, sans pénalité, pour financer des dépenses d'éducation supérieure ou être transférées à un autre enfant qui n'a pas bénéficié d'une dotation. Si elles ne sont pas utilisées, les sommes sont rendues au gouvernement canadien.

Une évaluation de ce programme en 2003¹¹² a montré que ce système de bonification de l'épargne avantagait nettement les ménages les plus aisés. La part des bénéficiaires ayant un revenu avant impôt inférieur à 20 000 CAN \$ (14 000 €) n'a été que de 8,6 % entre 1998 et 2001, alors que ces ménages représentent un tiers de la population. Le gouvernement a ainsi décidé de faire évoluer son dispositif en le complétant par un système de dotation.

Depuis juillet 2005, les comptes de développement de l'éducation reçoivent des dotations de financement de l'éducation supérieure (*Canadian Learning Bond*)¹¹³ : cette dotation est versée à l'ouverture du compte, à hauteur de 500 CAN \$ (350 €¹¹⁴) pour les enfants nés après 2003, qui vivent dans des familles éligibles aux prestations familiales sous conditions de ressources (*National Child Benefit Supplement -NCBS-*). De plus, elle est complétée chaque année jusqu'à l'âge de 15 ans, d'une dotation de 100 CAN \$ (70 €) tant que les parents restent éligibles au NCBS. En outre, les coûts d'ouverture du compte bancaire sont couverts par le gouvernement dans le cadre du programme CLB.

On voit que le système canadien a progressivement évolué, pour être aujourd'hui très proche, dans son fonctionnement du CTF.

La proposition américaine de « Kids Accounts »

On a vu que les idées de dotation en patrimoine à la naissance sont nées aux Etats-Unis et ont été largement portées dans le cadre de groupes de pensée américains, notamment une association

109. *Canada Education Savings Program* (CESP).

110. *Registered Education Savings Plan* (RESP).

111. *Canada Education Savings Grant* (CESG), voir notamment Human Resources and Skills Development, *The Canada Education Savings Grant*, 2006.

http://www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=en/hip/lld/cesg/publicsection/canada_education_savings_grant_general.shtml&hs=cgs.

112. Human Resources Development Canada, *Formative Evaluation of the Canada Education Savings Grant Program: Evaluation and Data Development*, Human Resources Development, 2003, Canada.

113. *Canada Learning Bond* (CLB) ; Human Resources and Skills Development Canada, *The Canada Learning Bond* (CLB), 2006 <http://www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=en/hip/>.

114. 1 CAN \$ = 0,71 € au 31 octobre 2006.

non partisane, la *New America Foundation*, qui en fait la promotion auprès du Congrès depuis plusieurs années.

Cette activité de lobbying s'est traduite par le dépôt d'un grand nombre de projets de loi ces dernières années : *Children's Financial Security Act* (projet bipartisan déposé à la Chambre en 1997), *Social Security KidSave Accounts Act* (projet démocrate déposé au Sénat en 1998), *KidSave Accounts in the Social Security Solvency Act* (projet démocrate déposé au Sénat en 1999), *Child Savings Account Act* (projet républicain déposé au Sénat en 1999), *Social Security KidSave Accounts Act* (projet bipartisan déposé au Sénat en 2000). Le projet le plus emblématique est le *America Saving for Personal Investment, Retirement and Education Act* (dit «The ASPIRE Act»). Ce texte bipartisan a été déposé dans les deux Assemblées en 2004 et en 2005. Il n'a jamais été débattu en commission au Sénat ou à la Chambre.

Le *ASPIRE Act*, propose un système très proche de celui mis en œuvre au Canada depuis 2005. Le compte de développement serait abondé par une dotation initiale de 500 \$, portée à 1 000 \$ pour les naissances dans les foyers dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté. Les enfants nés à partir de 2006 en seraient bénéficiaires. Pour les ménages dont le revenu est inférieur au revenu médian, les sommes versées bénéficieraient d'une bonification équivalente au montant épargné, dans la limite de 1 000 \$ par an. A partir de 18 ans, le compte fonctionnerait selon le modèle de Le Grand et Nissan. Les sommes épargnées ne pourraient servir qu'au financement de frais de scolarité ou à la contribution à l'achat d'un premier logement. A noter toutefois que le compte pourrait également être transformé en un contrat d'épargne retraite. A noter également, que le projet de texte prévoit le remboursement, à l'âge de 30 ans, de la dotation initiale fédérale de 500 dollars, ce qui rappelle très directement le modèle de Ackerman et Alstott.

Les auteurs du projet estiment que les titulaires de ces comptes disposeraient en moyenne d'un crédit de 20 000 dollars environ à l'âge de 18 ans.

Le programme serait géré par un fonds (*Trust Fund*) placé auprès du *Treasury Department* selon trois options de placement déjà existantes dans les plans de développement américains de l'épargne : obligations, fonds communs de placement à rémunération fixe ou placements en actions.

Le programme serait ouvert à tous les citoyens bénéficiant d'un numéro de sécurité sociale, ce qui écarterait de son bénéfice les immigrants illégaux.

Les adversaires de ces projets mettent en avant l'effet d'éviction que ces transferts publics pourraient avoir sur les transferts entre vifs. Par ailleurs, l'intérêt du dispositif en matière d'éducation financière pourrait être réduit si les décisions d'investissement et la gestion des comptes étaient confiées au *Trust Fund*.

La sénatrice Hillary Clinton a remis au goût du jour cette idée sous le nom de *baby bonds* à l'occasion de la convention démocrate de 2006 à Denver, dans le cadre d'un programme d'ensemble appelé *American Dream Initiative*¹¹⁵. Ce programme envisage une politique ambitieuse de renouvellement du modèle social américain, fondée sur la généralisation de l'accès à l'enseignement supérieur, une couverture santé universelle et le développement de comptes d'épargne retraite. Il serait notamment financé par la suppression de nombreuses subventions fédérales aux entreprises et une contribution assise sur les revenus des PDG des plus grosses entreprises, qui dégagent des bénéfices et licencient. La dotation serait universelle et de 500 \$ à la naissance et à l'âge de 10 ans. Autre originalité de la proposition par rapport au projet de *ASPIRE ACT* : le *children tax credit* des familles à bas et moyens revenus (inférieurs à 75 000 \$ par an) pourrait être affecté au compte en déduction de taxes.

115. H. Clinton, T. Vilsack, T. Carper, *The American Dream Initiative*, présenté à la DLC National conversation, Denver, juillet 2006.

3. Les évaluations disponibles

Le corpus constitué par le gouvernement britannique

Les programmes étant rares, les études sont quasi-inexistantes sur les effets économiques d'une mesure de dotation du patrimoine dans l'enfance. A défaut, les études disponibles sont le plus souvent de simples études de corrélation. Certaines études américaines citées par Ackerman et Alstott ou Nissan et Le Grand ont en effet montré que le niveau de patrimoine est significativement associé à une meilleure santé, un taux de mortalité plus faible, un taux de nuptialité plus fort et un niveau d'éducation plus élevé¹¹⁶. Mais le lien de causalité entre les variables n'est pas démêlé.

Les expérimentations qui ont été conduites aux Etats-Unis pour déterminer ces rapports de causalité, ne correspondent pas à la situation de dotations en patrimoine. C'est notamment le cas de la plus célèbre d'entre elles, l'*American Dream Demonstration*, lancée en 1997 par la *Corporation for Enterprise Development* (CFED, Société pour le développement de l'esprit d'entreprise). Ce projet-pilote quinquennal teste différentes formules d'incitations financières à l'épargne, sans dotation initiale, ainsi que des séances plus ou moins intensives d'éducation financière. Ses résultats¹¹⁷ montrent la forte sensibilité aux incitations financières des comportements d'épargne des ménages pauvres et insistent sur l'importance d'une éducation financière de base pour garantir un minimum de rendement aux placements réalisés.

Dans le cadre des consultations sur le *Child Trust Fund*, le gouvernement britannique a demandé à deux économistes de conduire une étude concernant l'impact du patrimoine sur l'égalité des chances¹¹⁸. Ce travail s'appuie sur les données de suivi d'une cohorte de 12 000 personnes nées en 1958, la *National Child Development Study*. Cette cohorte permet d'évaluer l'impact du statut parental ou des attributs du ménage (notamment le niveau d'épargne et d'investissement à l'âge de 23 ans) sur la performance des individus dix ans plus tard (à 33 ans). Il montre que l'absence d'un minimum de patrimoine à l'arrivée à l'âge adulte :

- est très nettement associée à de plus faibles rémunérations pour les hommes (pas pour les femmes) ;
- est nettement associée aux niveaux d'emploi, de bien-être et de création d'entreprises plus faibles, quel que soit le sexe ;
- semble prédire un état sanitaire plus dégradé, quel que soit le sexe ;
- est associé à des ruptures maritales plus fréquentes.

Ce travail, complété par une revue de l'*Institute for Fiscal Studies*¹¹⁹, a constitué un *corpus* (*body of evidences*) pour le gouvernement britannique dans la conception du *Child Trust Fund*¹²⁰. Ce corpus peut sembler très maigre : s'il donne des éléments pour en justifier le bien-fondé, il ne permet en aucun cas de simuler les effets de la mesure proposée.

Les autres effets attendus des mesures de redistribution du patrimoine

Les effets des mesures de dotation en patrimoine à la naissance, ou à l'arrivée dans l'âge adulte, sont par nature difficiles à estimer. On comprend ainsi qu'ils ne figurent pas dans le corpus du

116. Scanlon and Page-Adams, « Effects of asset holding on neighborhoods, families, and children: A review of research », In R. Boshara (ss dir), *Building Assets*, 2001.

117. Shreiner, Clancy and Sherraden, « Key findings from Saving Performance in the American Dream Demonstration: A National Demonstration of Individual Development Accounts », *CSD Working papers*, 2001.

118. J. Bynner, and S. Despotidou, *Effects of Assets on Life Chances* Centre for Longitudinal Studies, Institute of Education, 2000. This paper is available on the Department for Education and Employment website (www.dfes.gov.uk).

119. C. Emmerson, M. Wakefield, The saving gateway and the child trust fund : is asset-based welfare « well fair » ?, *Institute for fiscal studies*, Commentary 85, 2001.

120. Sur ce point, H.M. Treasury, Inland Revenue, *Detailed proposals for the Child Trust Fund*, 2003.

gouvernement britannique, mais ils ne doivent pas être négligés pour autant. Les plus souvent cités sont les suivants¹²¹ :

- le patrimoine constitue une forme d'épargne de précaution qui assure le ménage contre les risques et dans ces conditions la redistribution du patrimoine est en tant que telle productrice d'un supplément de bien-être ;
- le patrimoine donne ainsi l'assise nécessaire pour la prise de risques ;
- le patrimoine allège les contraintes sur les liquidités des ménages pauvres et leur ouvre l'accès au crédit, notamment bancaire ;
- le patrimoine incite à regarder l'avenir : le fait de disposer d'un patrimoine induit des comportements tournés vers l'avenir par opposition aux stratégies de survie s'inscrivant uniquement dans le présent ;
- le patrimoine favorise le développement du capital humain. Les individus sont d'autant plus incités à améliorer leur situation qu'ils ont la certitude de pouvoir financer leur investissement en capital humain ;
- le patrimoine accroît la participation à la vie publique : c'est notamment le point sur lequel insiste la proposition de Ackerman et Alstott ;
- le patrimoine améliore le bien-être des enfants : les enfants élevés dans un foyer disposant d'un patrimoine suffisant pour ne pas avoir à s'inquiéter de sa survie immédiate bénéficient de quantités d'avantages humains, tant en termes d'alimentation et de santé qu'en termes de culture et d'éducation.

121. Voir notamment OCDE, *op cit.*

Annexe 7

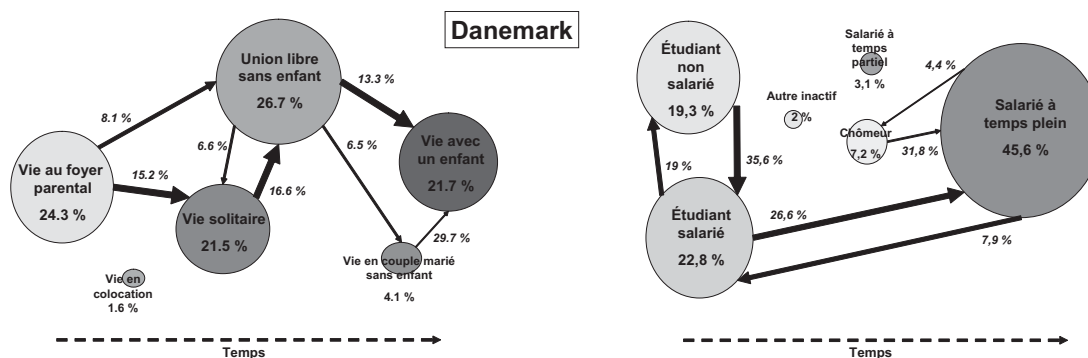
LE SYSTÈME DE SOUTIEN AUX ÉTUDIANTS AU DANEMARK¹²²

1. CADRE NORMATIF

Le Danemark et la France n'ont pas la même conception de la jeunesse. Ils lui consacrent une aide publique différente en nature, durée, et volume.

Disposant d'une double source de financement potentiel (par l'État et par l'emploi), les jeunes Danois quittent le foyer familial plus tôt (20 ans en moyenne), cumulent emploi et études plus fréquemment (55 % des 15-24 ans), et fondent une famille tardivement (27 % des 18-30 ans sont en union libre sans enfant). Au Danemark, « l'insertion » débute à la décohabitation. La jeunesse y est associée à une rhétorique de la construction de soi (Van de Velde, 2007; Chagny, Passet, 2006).

Les jeunes Danois appartiennent à un système qui privilégie l'expérience et qui conçoit l'éducation comme un long parcours entrecoupé de passages en entreprise. La jeunesse évoque une certaine insouciance due à un sentiment de mobilité maîtrisée. En témoigne l'importance des flux « union libre » – vie solitaire » et des allers-retours « étudiant non salarié – étudiant salarié ». Il s'agit avant tout de « ne pas brûler les étapes » (Van de Velde, 2006).

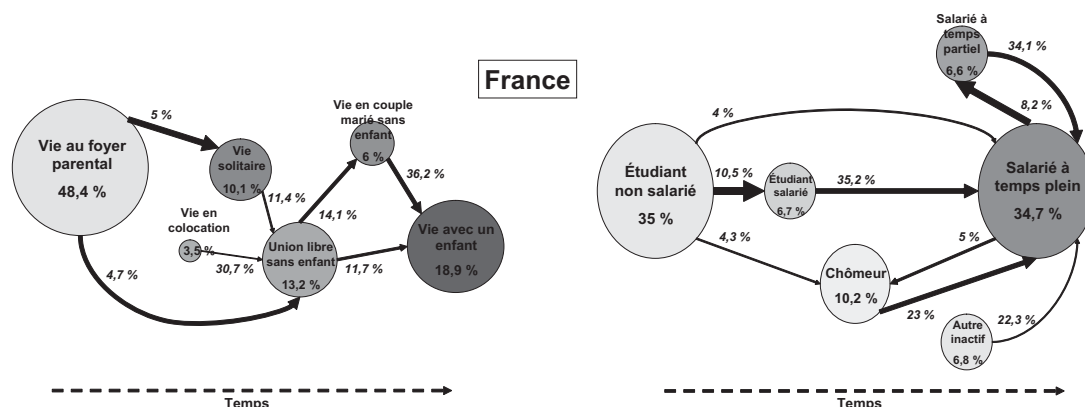


Note : Représente les flux transitoires dans le temps et les proportions selon le statut des 18-30 ans. Les pourcentages adjacents aux flèches dénotent les probabilités de transition entre deux états d'une année à l'autre.
Source : European Community Household Panel 1994-1999, Van de Velde (2006).

Les jeunes Français, à l'inverse, appartiennent à un système qui privilégie le diplôme et qui conçoit les études comme un pré-requis à l'indépendance et au statut social. La question de « l'insertion », instant défini, ne se pose qu'une fois les études terminées. La difficulté d'intégration du marché du travail explique le goulot d'étranglement du flux « étudiant non salarié » vers l'emploi à temps plein. La jeunesse est donc dominée par une angoisse du retard et une hantise de l'échec : « à 25 ans, tout est joué » (Van de Velde, 2006).

La quasi-totalité des politiques d'aide de l'État étant canalisée par la structure familiale (à l'exception de l'aide au logement), les jeunes français quittent le domicile plus tard (23 ans). Majoritairement scolarisés et sous tutelle parentale (48 % des 18-30 ans sont au foyer), ils travaillent moins durant leurs études (11 % des 15-24 ans). La jeunesse est, en France, un temps linéaire et stressant d'investissement au bout duquel on cherche à se « placer » (Van de Velde, 2007 ; Chagny, Passet, 2006).

122. Cette étude a été réalisée par Antoine Artiganave, stagiaire de Harvard au cabinet du Haut commissaire à la Jeunesse.



Note : Représente les flux transitoires dans le temps et les proportions selon le statut des 18-30 ans. Les pourcentages adjacents aux flèches dénotent les probabilités de transition entre deux états d'une année à l'autre.
Source : European Community Household Panel 1994-1999, Van de Velde (2006).

2. ORIGINES DU SYSTÈME DANOIS DE SOUTIEN AUX ÉTUDIANTS

Le système danois garantissant l'indépendance financière par l'État des jeunes majeurs (étudiants ou chômeurs) est l'aboutissement d'un processus de « défamilialisation » commun aux pays nordiques (Norvège, Suède, Finlande) (Esping-Andersen, 1999).

Initié à la fin des années 1970, il avait pour objectif principal de diminuer le travail rémunéré des étudiants. Historiquement calculées en fonction des ressources familiales, les aides étatiques se sont peu à peu affranchies du principe de responsabilité parentale. En résulte l'institutionnalisation du statut d'autonomie des jeunes Danois (Van de Velde, 2006).

Nous analysons ici exclusivement le système de soutien public aux étudiants. Il s'appuie sur 5 bases majeures :

- Un financement public du temps des études, généreux et sans limite d'âge ;
- Un agencement de politiques publiques qui ne segmente pas la population par classes d'âges. À 18 ans, le Danois n'est pas un jeune, seulement un citoyen ;
- Une socialisation précoce à l'emploi par les allers-retours dans le monde du travail et le rôle majeur de la formation professionnelle¹²³ ;
- Une valorisation culturelle de l'autonomie, une forte tradition scandinave d'autofinancement, et une norme de responsabilité individuelle d'inspiration protestante (opposée à une norme d'appartenance familiale forte du sud de l'Europe) (Van de Velde, 2006) ;
- Un consensus social sur la notion de développement long de la personne et sur la légitimité d'expérimenter (et donc parfois d'échouer) avant de « se trouver ».

123. En 1995, plus de 50 % des jeunes de l'enseignement secondaire supérieur suivaient une formation en alternance alors que seulement 25 % préparaient un diplôme en lycée général (Möbus et Aventura, 1999).

3. FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DANOIS DE SOUTIEN AUX ÉTUDIANTS

Introduction

Au Danemark, les frais de scolarité sont gratuits dans les institutions publiques et la plupart des institutions privées, pour les Danois, les membres UE/EEA, et les étudiants en échange.

Le soutien d'État aux étudiants est une politique défamilialisée d'aide aux jeunes majeurs pour les accompagner durant leur éducation, quels que soient leurs moyens. Elle est dispensée directement à tout individu de 18 ans et sans limite d'âge. Elle émane du *Statens Uddannelsesstøtte* qui est géré par l'Agence Danoise de Soutien de l'Éducation (ADSE).

L'aide bénéficie à plus de 300 000 Danois chaque année, pour un budget annuel d'environ €1.5 milliard (0,8 % du PIB).¹²⁴ Elle se compose à 2/3 de bourses (« chèque éducation ») et 1/3 de prêts garantis. Environ 50 % des étudiants recourent à ces prêts d'État (ADSE, 2009).

L'aide publique s'applique à 2 types de programmes :

1. Les étudiants suivant un cursus « éducation jeunesse » (enseignement technique)
2. Les étudiants suivant un cursus dans l'enseignement supérieur

Organisation du dispositif

- Les « type 1 » reçoivent des bourses sans date limite ni contrainte d'utilisation, mais dont le montant –lors des 2 premières années– est conditionné par les ressources familiales (jusqu'à un seuil de bourse minimum) ;
- Les « type 2 » (partie principale du dispositif) reçoivent des « bons » représentant chacun un mois de bourse, pour un stock maximum de 70 bons soit 6 années de cours (avec prolongation d'un an possible). Un prêt « finition » sur 12 mois supplémentaires est également disponible ;
- À condition « d'avancer » dans leur cursus et de ne recevoir aucune aide publique additionnelle, les étudiants sont libres de gérer ces bons à leur guise (soit pour financer leurs études, soit pour soutenir un passage en formation), tout au long de la vie ;
- La partie « bourse » est imposable, hors impôts « contributions marché du travail » et « contributions sociales » (i.e. ATP). Selon la taille réelle de la bourse et les différentes politiques d'abattement, certains étudiants peuvent néanmoins ne rien avoir à payer ;
- Les prêts sont remboursables sur 15 ans (paiements déductibles des impôts), à compter de l'année suivant la fin de l'éducation. Le taux d'intérêt durant les études est de 4 %, puis fixé par le parlement sur la base du taux directeur de la Banque centrale +/- 1 % ;
- L'aide publique peut s'ouvrir aux étrangers, notamment les ressortissants de l'Union européenne (cf. demande de « statut égal ») selon certains critères ;
- Depuis 2006, le système comprend une bourse de deux ans couvrant les frais de scolarité pour un projet de formation supérieure à l'étranger ;
- Les écoles/universités instruisent les dossiers de candidatures, servent d'interlocuteur et de conseil aux étudiants, et s'assurent du suivi de leur parcours (i.e. elles contrôlent leur « participation active » continue) ;
- L'Agence dispense l'aide directement aux étudiants sur leur compte NemKonto¹²⁵.

124. L'investissement danois dans le système éducatif s'élève à environ 8,3 % du PIB et 2,4 % pour l'enseignement supérieur (OCDE, 2008). En 2004 le Danemark consacrait 8 800 €/étudiant de l'enseignement supérieur, contre 5 690 € en France.

125. Compte ouvert automatiquement pour chaque citoyen danois dans la banque de leur choix dans le cadre de la digitalisation du secteur public. Ce compte est utilisé pour tous transferts sociaux dont l'aide étudiante.

Principes

- Le système n'a pas vocation à subvenir entièrement aux besoins individuels des étudiants mais simplement de permettre l'autonomie :
 - Un décohabitant bénéficie d'un barème financier plus avantageux ;
 - Dans certains cas du type maladie ou naissance d'un enfant, un étudiant peut candidater pour un supplément de bourse ;
 - Selon certaines modalités, les « nouveaux parents » sont par ailleurs éligibles à 6 (hommes) et 12 (femmes) mois de bourses supplémentaires ;
 - Les revenus après-impôts d'un étudiant (aide publique plus salaire temps partiel de 10 heures par semaine) avoisinent 60 % du salaire industriel de base (ADSE, 2009).
- Le système s'articule autour de la liberté de choix et la responsabilisation individuelle dans les parcours :
 - L'attribution des bourses et l'accessibilité des prêts ne dépendent pas du type de cours choisis ;
 - Les différents cours ne doivent pas obligatoirement être suivis de façon « consécutive » ;
 - Bien qu'illimitée en temps dans son utilisation, l'aide est néanmoins limitée en volume par individu. Chacun a donc la charge de son optimisation sur la durée.
- L'aide publique est subsidiaire aux revenus de l'activité salariée individuelle, et non aux revenus familiaux (à l'exception des 2 premières années du cursus « type 1 ») :
 - L'étudiant peut compléter sa bourse par une activité salariée temporaire, déclenchant néanmoins la dégressivité de l'aide ;
 - Au-delà d'un certain seuil de revenus « privés », les étudiants « soutenus » s'engagent à repayer une partie de l'aide (bourses et prêt) plus intérêts de 7 % ;
 - En renonçant à l'aide durant une période choisie, ils peuvent néanmoins augmenter le seuil en question.

Barèmes mensuels par étudiant – 2009

	<u>DKK</u>	<u>€</u>
Bourses		
Étudiant vivant chez ses parents	kr 2 574	346 €
Étudiant ne vivant plus chez ses parents	5 177	695
Prêts	kr 2 649	356
Total		
Étudiant vivant chez ses parents	kr 5 223	702 €
Étudiant ne vivant plus chez ses parents	7 826	1 051
Prêt "finition"	kr 6 832	918 €

Note : Représente les montants mensuels maximum par étudiant.
Source : Agence Danoise de Soutien de l'Éducation, 2009.

Conséquences

Ainsi définie et mise en place, la politique de soutien aux jeunes étudiants Danois a quatre conséquences majeures :

- L'autonomie (absence de contrainte financière directe) ;
- L'enrichissement de la jeunesse par l'expérimentation (allers-retours valorisés) ;
- La flexibilité (culture de la « non-urgence » en l'absence d'impératif temps) ;
- L'éducation dans la durée (reprise des études à des âges avancés).

4. LES ENJEUX D'UNE TRANSPOSITION EN FRANCE DU MODÈLE DANOIS

La transposition directe du modèle danois en France pose un certain nombre de questions : vis-à-vis des différences « structurelles » entre le Danemark et la France d'une part, et des limites mêmes du système danois d'autre part.

Différences « structurelles » Danemark – France

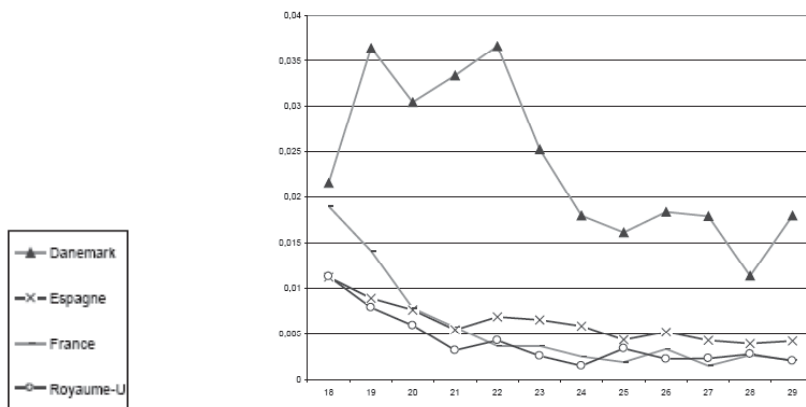
Les jeunes Danois bénéficient premièrement d'un environnement culturel et normatif enclin à valoriser l'expérimentation. Ils évoluent dans un système (tant du point de vue des employeurs que des universités) qui valorise les expériences professionnelles et l'alternance. Dans le cadre français, le diplôme tend à primer sur l'expérience.

En supprimant la contrainte financière directe, l'État danois rabaisse substantiellement le « coût d'opportunité » de l'expérimentation. Bénéficiant d'un tel matelas, le jeune Danois est incité à alterner formation et études dans le temps. Le coût de ces allers-retours demeure beaucoup trop élevé en France, où une sortie du parcours linéaire est perçue comme « irréversible » par le jeune et anormal par la société.

La capacité même des jeunes Danois à pouvoir glisser temporairement d'un statut à l'autre (études – monde du travail), voire à combiner les deux, relève par ailleurs d'une plus grande ouverture du marché de l'emploi. Celle-ci favorise l'intégration des nouveaux entrants, contrairement à la situation française de « marché interne dominant » (Garonna, Ryan, 1989). Les mouvements de va et vient s'apparentent plus, pour les Danois, à une mobilité délibérée et maîtrisée qu'à un comportement de précarité ou une « conduite de crise » (Van de Velde, 2006). En témoigne un taux de chômage relativement bas des 15-24 ans de 7,2 % pour 2008, contre 18,1 % en France (OCDE, 2008).

Enfin, le phénomène d'expérimentation concerne à la fois les étudiants (flux croisés « étudiant salarié – étudiant non salarié ») et les salariés à temps plein (8 % reprennent leurs études d'une année à l'autre). Contrairement au cadre français, l'éducation au Danemark est un processus non linéaire qui s'inscrit dans la durée. Ainsi les Danois sont plus nombreux à reprendre leurs études dans le temps (28 % des 25-30 ans étudient, contre 9 % en France).

Pourcentage d'individus reprenant des études en fonction de l'âge et du pays



Source : European Community Household Panel 1994-1999, Van de Velde (2006).

Limites intrinsèques au système danois

Le socle de la mobilité danoise réside dans l'absence de contrainte financière telle que garantie par l'État. Ainsi, la politique de soutien aux étudiants institutionnalise la légitimité d'une logique d'expérimentation au cours de la jeunesse (Van de Velde, 2007). Au Danemark, l'éducation et l'insertion relève de fait d'un même processus durant lequel s'entremêlent études et formation. L'État donne à ses jeunes les moyens de la détermination tardive.

Une lecture aussi positive – voire idéalisée – nécessite cependant quelques observations quant aux limites objectives que connaît le système danois. Nous en listons cinq :

- La viabilité à long terme du système est incertaine et remise en cause dans le débat public depuis un certain temps (ce qui n'est cependant pas le cas du concept d'autonomie). En témoignent les réformes successives des années 1990 qui ont diminué le montant des bourses, notamment en redistribuant les moyens existants pour couvrir de nouveaux participants. Dans un contexte de resserrement budgétaire, la tendance actuelle est à « l'activation » des étudiants (e.g. augmentation de la part « prêts » du dispositif réduisant de fait la part « bourses ») ;
- Le modèle danois est principalement axé sur l'aide financière. Toute comparaison centrée sur la notion d'allocation monétaire directe de l'aide omet donc la valeur potentielle des politiques publiques de soutien alternatives pouvant exister en France (e.g. déductions fiscales aux parents, tickets restaurants, logement étudiant, tarifs étudiants, etc.) ;
- Le système danois repose sur un agencement sociétal substantiellement différent du cas français, toujours attaché à la familialisation des politiques publiques. Un tel agencement réduit, pour les jeunes danois, la possibilité de recours à la famille en cas de crise ;
- L'ensemble des expériences de jeunesse des Danois n'est pas homogène. De nombreux clivages existent (sexués, sociaux, ou régionaux) venant nuancer et démultiplier l'analyse du système (Van de Velde, 2006) ;
- Bien que le Danemark (et les pays scandinaves) se situe traditionnellement en tête des classements « qualité de vie » de l'OCDE, l'impact réel d'un tel dispositif d'aide aux étudiants sur leur bien-être n'est pas empiriquement démontré (notamment par rapport à son volume financier).

Appendice 1 : Comparatif Danemark – France

		DANEMARK	FRANCE
Modèle social			
Type		Scandinave, social-démocrate	Continental
Rôle de l'État		Garant de l'indépendance individuelle	Interventionniste (familialisation des aides)
Relations générationnelles		Indépendance	Dépendance
Régulation du marché de l'emploi		Non-discrimination par âge	Centrage sur pop. active relativement «agée»
Emploi pour «entrants» et «sortants»		Faible taux de chômage	Difficulté d'insertion
Transferts sociaux		Équité	Hiérarchie sociale des âges
Culture sociale		Individualiste	Corporatiste
Rapports sociaux/générationnelles		Absence de conflit	Conflit potentiel
Politiques publiques			
Soutien d'État aux jeunes majeurs		Fort	Faible
Agencement de l'aide		Individualisé	Familialisé
Seuil d'accès à l'aide individuelle		18 ans	25 ans
Critères d'obtention		Universalité	Sociaux
Environnement		Autonomie	Forte pression financière
Prise en charge de l'intégration prof.		Personnelle	Parentale
Marché du travail			
Attitude vis-à-vis des jeunes entrants		Ouvert	«Marché interne dominant»
Socialisation à l'emploi		Précoce	Tardive
Degré d'introduction		Fort	Faible
Outil d'introduction		Formation professionnelle	Stage
Cumul études-emploi		Fréquent	Rare
Coût d'opportunité d'expérimentation		Bas (sécurité financière + acceptation sociale)	Élevé (pression financière + sortie du système)
Processus « d'insertion » des jeunes			
Évènement déclenchant		Décohabitation	Fin des études
Âge moyen		20 ans	25 ans
Philosophie d'éducation		Expérimentation	Investissement
Caractère principal		Flexible, non-linéaire	«Irréversible», linéaire
Culture		Légitimité des temps d'arrêt, changements de voie tardifs	«Être prêt», «maximiser les chances de réussite»
Temps de l'insertion		Long	Ponctuel
Sentiment		Insouciance, maîtrise	Stress

Appendice 2 : Institutions de l'enseignement supérieur au Danemark

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Académies professionnelles	43	43	43	43	43	43
Centres d'enseignement supérieur	22	26	39	40	39	38
Universités	11	11	11	12	12	12
Autres institutions	68	60	60	61	61	61

Note : « Autres institutions » comprend les écoles de la marine, police et défense, art et culture, etc.
Source : Ministère de l'Éducation Nationale du Danemark (2008).

Appendice 3 : Population étudiante par programme de l'enseignement supérieur

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cycle "court"	10,3%	10,2%	9,5%	8,6%	8,6%	9,3%
Cycle "moyen"	61,0%	61,4%	61,7%	62,3%	62,9%	63,5%
Cycle "long"	28,7%	28,4%	28,8%	29,1%	28,5%	27,2%
Total	188 165	193 553	195 820	197 478	197 610	198 930

Note : Cycle « court » correspond aux formations en académies professionnelles ; cycle « moyen » aux bachelors professionnels et bachelors universitaires ; et cycle « long » aux masters et au-delà.
Source : Ministère de l'Éducation Nationale du Danemark (2008).

Appendice 4 : Âge médian des étudiants au début de leurs études

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Académies professionnelles	23,8	23,8	23,8	23,7	23,7	23,4
Bachelors professionnels	23,8	23,9	24,0	23,9	23,8	23,7
Bachelors universitaires	21,8	21,8	21,9	21,8	21,7	21,6

Source : Ministère de l'Éducation Nationale du Danemark (2008).

Appendice 5 : Effectifs des universités en 2006

Université / Institution de Recherche	Nombre d'étudiants		
	Bachelor	Master	Doctorat
Université de Copenhague	16 711	15 946	1 771
Université d'Aarhus	12 108	11 450	977
Université Technique du Danemark	608	3 572	670
Université Suddanemark	6 030	4 478	452
Université d'Aalborg	3 684	5 890	504
Université de Roskilde	3 764	3 816	205
Copenhagen Business School	6 066	5 469	201
Université de Technologie informatique	-	972	38
Université des Sciences de l'éducation	-	2 147	102
Total	48 971	53 740	4 920

Note : Reflète la stratégie danoise de fusions des universités et instituts de recherche opérée en 2007.
Source : Ministère de l'Éducation Nationale du Danemark (2006).

Appendice 6 : Proportion des étudiants de 18 à 29 ans par type de revenus reçus

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<u>Transferts publics</u>	93%	93%	93%	92%	92%	91%
<i>Bourses</i>	89%	89%	89%	88%	88%	87%
<i>Assurance chômage</i>	8%	7%	7%	8%	7%	7%
<i>Autres</i>	6%	5%	5%	5%	5%	4%
<u>Salaires</u>	82%	82%	81%	81%	80%	82%
<u>Prêts étudiants</u>	39%	41%	42%	41%	38%	36%
<u>Autres</u>	88%	89%	87%	88%	89%	90%

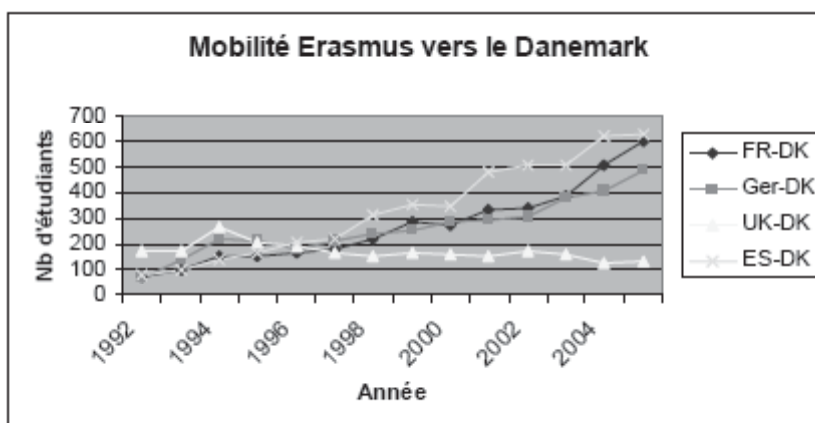
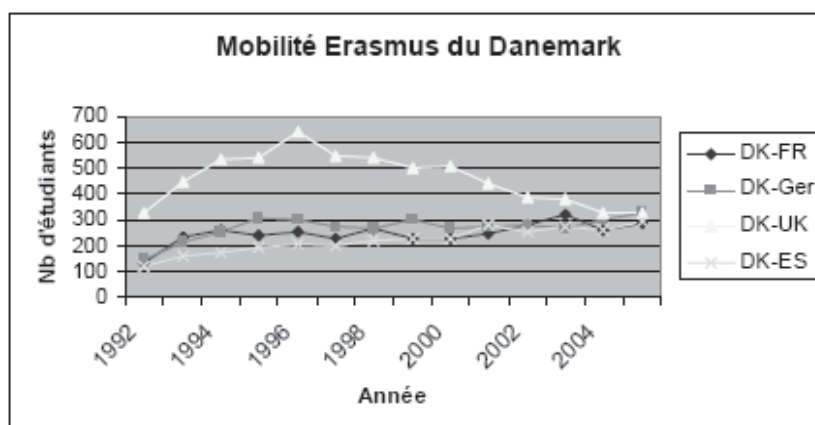
Source : Ministère de l'Éducation Nationale du Danemark (2008).

Appendice 7 : Revenus annuels bruts des étudiants de 18 à 29 ans

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Académies professionnelles	12 058 €	12 016 €	12 100 €	12 303 €	12 640 €	13 605 €
Bachelors professionnels	11 996 €	12 566 €	12 974 €	13 209 €	13 808 €	14 316 €
Bachelors universitaires	12 097 €	12 580 €	12 614 €	12 759 €	13 015 €	13 382 €
Masters	14 542 €	14 973 €	14 853 €	15 044 €	15 413 €	15 867 €

Note : Conversion en euros effectuée en utilisant la moyenne du taux de change sur l'année.
Source : Ministère de l'Éducation Nationale du Danemark (2008).

Appendice 8 : Programme Erasmus au Danemark



Source : Ministère de l'Éducation Nationale du Danemark (2006).

Références bibliographiques

- Agence Danoise de Soutien de l'Éducation (*Statens Uddannelsesstøtte*), www.su.dk.
- Chagny O., Passet O. (2006), « La faiblesse du cumul emploi-études des jeunes pèse sur le taux d'emploi global de la France », Note de veille du Centre d'Analyse Stratégique, n°25 – Septembre.
- Garonna P. et Ryan P. (1989), « Le travail des jeunes, les relations professionnelles et les politiques sociales dans les économies avancées », *Formation Emploi*, n°25 – Janvier/Mars.
- Gøsta Esping-Andersen (1999), *Les trois mondes de l'État-Providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF.
- Möbus M. et Aventur F. (éds) (1999), *Formation professionnelle initiale et continue en Europe. Visa pour l'avenir*, Paris, Magnard Vuibert.
- Organisation de Coopération et de Développement Économique, Portail des statistiques, www.oecd.org.
- Van de Velde C. (2008), *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, Paris, PUF.
- Van de Velde C. (2006), « "Se trouver" ou le temps long de la jeunesse au Danemark », in Gallie D. (dir.), *Devenir adulte aujourd'hui. Perspectives internationales*, Paris, Editions de l'INJEP.
- Van de Velde C. (2007), « Autonomie et insertion des jeunes adultes : une comparaison France-Danemark », Note de veille du Centre d'analyse stratégique, n°4 – Avril.

Annexe 8

DIVERS INDICATEURS DE MESURE DU BIEN-ÊTRE DES JEUNES¹²⁶

1. INTRODUCTION

À première vue, les catégories indicatives du bien-être des jeunes en France ne diffèrent guère de celles censées rendre compte du bien-être de la société dans son ensemble. Citons en exemple les ressources matérielles, la santé, le logement, ou les transports.

La situation des jeunes se différencie néanmoins de celle de la population globale en quatre points : par un positionnement socio-économique plus précaire, des psychopathologies caractérisées, un déficit démocratique subi, et des opportunités de participation civique revendiquées. Sa mesure nécessite donc des indicateurs plus spécifiques.

Structurellement, ceux-ci peuvent s'organiser en deux grandes catégories :

- *Indicateurs objectifs* de nature plus quantitative, voire précise (e.g. chômage, revenu moyen, taux de suicide, grossesses précoces, troubles des conduites alimentaires, sorties prématurées du système scolaire, niveau d'endettement)
- *Indicateurs subjectifs* plus qualitatifs, traduisant moins un état de fait qu'une expérience ou un ressenti (e.g. estime de soi, perception d'immobilité sociale, structuration de l'emploi du temps, confiance dans les institutions politiques, stress)

Notre analyse indique que le bien-être des jeunes Français, certes différent de celui de la population globale, se situe néanmoins dans la moyenne UE/OCDE « jeunes » et que les revendications le conditionnant sont également très proches de celles des autres jeunes Européens. Nous sommes loin à la fois du mal-être grec et de « l'épanouissement » danois.

Plus précisément, la situation des jeunes en France corrobore l'hypothèse de Veenhoven (1991) : les revenus augmentent le degré de bien-être, mais seulement jusqu'au niveau où certains besoins de base sont assurés.

Le bien-être des jeunes en France semble être avant tout déterminé par le degré de précarité et, plus particulièrement, la capacité à contrôler la volatilité et à diminuer le stress conséquent au manque de prévisibilité de leur situation (e.g. difficulté d'insertion, sécurité de l'emploi, revenu insuffisant, logement vétuste).

L'enjeu premier de la jeunesse française est donc d'échapper à la relative précarité (scolaire, professionnelle, sociale, sanitaire) qui caractérise sa condition. Ce n'est cependant pas le seul : les jeunes de France restent en attente d'une participation à la vie de la cité plus étendue et plus reconnue, et d'une représentation politique plus importante aujourd'hui au vu de la situation dont ils hériteront demain.

126. Cette étude a été réalisée par Antoine Artiganave, stagiaire de Harvard au cabinet du Haut commissaire à la Jeunesse.

2. CADRE NORMATIF

La définition du bien-être des jeunes appelle avant tout une discussion des valeurs qui les caractérisent. Directeurs d'une étude référence sur la nature et l'évolution des valeurs des jeunes européens de 1981 à 1999, Olivier Galland et Bernard Roudet font les constats suivants (Bantigny, 2007) :

- Montée de l'individualisation (aspect personnel et non contraint des choix de vie) ;
- Attachement à l'ordre public (respect affirmé de l'autorité) ;
- Libéralisme des mœurs individuelles (pas incompatible avec un certain rigorisme) ;
- Remontée de la religiosité (dans le sens plus « spirituel » que « religieux »).

Cécile Van de Velde estime quant à elle que les jeunes de l'UE/OCDE partagent des objectifs communs : l'ambition de mener une vie indépendante et autonome, la liberté de choisir le sens à lui donner, et le désir d'avoir le temps de se construire (2008).

À l'intérieur de ce cadre, les jeunes Français sont néanmoins prisonniers d'un triptyque contradictoire :

- Ils aspirent à une indépendance précoce ;
- Ils évoluent dans un système qui considère les études comme un pré-requis à l'indépendance et au statut social, et qui valorise peu « l'expérience » ;
- L'aide d'État reste, en majorité, canalisée par la structure familiale.

L'autonomie des jeunes est effectivement freinée par un agencement de politiques publiques qui conforte la famille dans son aide à l'enfant :

- Caution parentale obligatoire pour les prêts étudiants et l'accès au logement ;
- Allègements fiscaux aux parents pour jeunes adultes à charge ;
- Première allocation directe accessible à 25 ans seulement (mise à part l'Aide Personnalisée au Logement).

En attendant, soit d'en terminer avec leurs études, soit de pouvoir bénéficier directement du soutien de l'État, les jeunes Français se résignent à demeurer sous tutelle parentale avec un degré d'indépendance conditionné par les moyens de la famille.

Cette entrée dans l'âge adulte est effectivement vécue avec une angoisse et une pression bien plus fortes en France qu'au Danemark ou en Grande-Bretagne (Van de Velde, 2008) :

- Les jeunes Danois cherchent à « se trouver » : exploration personnelle rendue possible par un soutien conséquent de l'État (e.g. financement d'études longues, accès à un revenu minimum dès 18 ans), un lien emploi-formation relativement souple, et un système social valorisant l'expérimentation ;
- Les jeunes Anglais cherchent à « se responsabiliser » : souci d'acquisition précoce du statut d'adulte (e.g. prise en charge personnelle du logement, remboursement du coût élevé des études sur prêt garanti par l'État) dans un contexte libéral de plus grande flexibilité du marché de l'emploi ;
- Les jeunes Français cherchent à « se placer » : soumission à un parcours linéaire quasi-imposé (i.e. études – insertion – emploi stable – retraite) dans un contexte de déterminisme du diplôme et de rigidité relative du marché de l'emploi. La jeunesse est associée à un temps d'investissement éducatif stressant.

En France, « l'insertion » demeure quasi-exclusivement une problématique des 25 ans et plus, tant du point de vue de la norme sociale que du signal donné par les pouvoirs publics (politiques de

seuils d'âge, allocations familiales, minima sociaux). Tout bien-être antérieur à cette borne est dès lors conçu, au mieux comme « dépendant », au pire comme « coupable ».

3. LES DONNÉES COMPARATIVES DISPONIBLES

Les initiatives internationales de recherche sur les thèmes « bien-être », « bonheur » et « progrès » fleurissent depuis dix ans. Certaines associent ces concepts, d'autres les différencient.

Elles émanent des pouvoirs publics, d'institutions internationales, et d'organisations non gouvernementales. Le précurseur en la matière fut le Bhoutan et son initiative « Bonheur national brut » (1972).

Se distinguent aujourd'hui :

- OCDE (Conférences « Mesure alternative du bien-être » et « Au-delà du PIB ») ;
- Australie (Bureau australien de statistiques) ;
- Canada (Agence nationale des statistiques, Fondation Atkinson, GPI Atlantic) ;
- France (Commission Stiglitz¹²⁷) ;
- Irlande (Bureau central de la statistique) ;
- Royaume-Uni (Département de l'environnement) ;
- Etats-Unis (Organisation « L'état des Etats-Unis ») ;
- Suisse (Bureau fédéral Suisse de statistiques).

Ces études sont à l'origine de la plupart des indicateurs utilisés dans la mesure du bien-être et de la qualité de vie. Elles mêlent données scientifiques, enquêtes de terrains, et sondages.

En France, différentes institutions s'intéressent à la qualité de vie des jeunes : par exemple, l'Observatoire de la vie étudiante, l'Observatoire des inégalités (cf. volet « Éducation et formation »), l'Association Jeunesse et Entreprises (insertion professionnelle), ou l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Enfin, de nombreux syndicats étudiants et associations contribuent grandement à l'effort de recherche sur le bien-être des jeunes français.

Néanmoins, les initiatives comparatives UE/OCDE centrées exclusivement sur le bien-être de la jeunesse sont rares. Notre analyse s'appuie donc sur les données disponibles, couvrant, de façon variable, une classe d'âge allant de 15 à 30 ans :

- Enquête ESPAD, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (2007) ;
- Enquête européenne sur la qualité de vie, menée par Eurofound¹²⁸ (2008) ;
- Forum adolescences, Fondation Wyeth (2009) ;
- Consultation des jeunes de 15-30 ans, sondage Ipsos-Jeunes en Régions (2009) ;
- Les pratiques culturelles et les loisirs des jeunes, enquête menée par la JOC (2009) ;
- Classement « Bien-être des adolescents en Europe », élaboré par l'Université de York et le Groupe d'Action contre la Pauvreté des Enfants (2006) ;
- « Base de données mondiale du bonheur », tenue par Ruut Veenhoven, sociologue spécialiste de l'étude du bonheur à l'Université Erasmus (Pays-Bas).

127. Initialement prévues pour juillet 2009, les recommandations de la Commission devraient paraître à l'automne.

128. Les résultats de la deuxième enquête seront publiés au printemps 2009 et seront suivis de rapports plus détaillés.

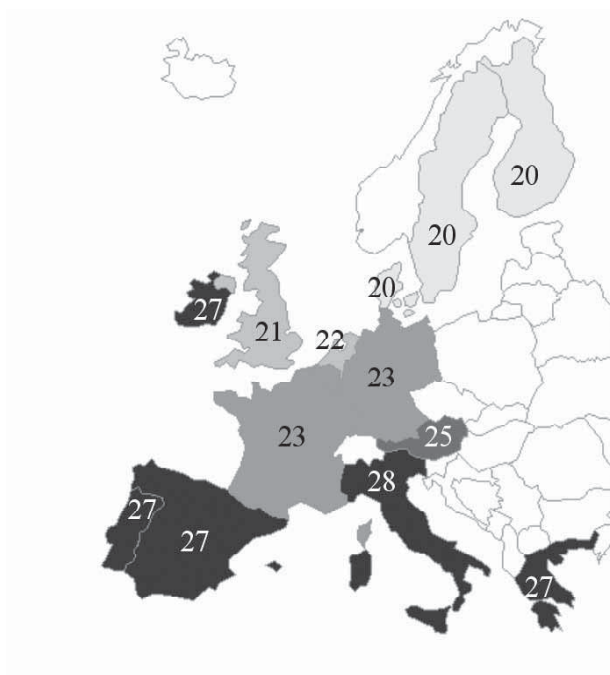
4. DONNÉES STATISTIQUES DISPONIBLES

A) Ressources matérielles, positionnement socio-économique, logement, transport

Âge médian de décohabitation

Les jeunes français quittent le foyer familial à un âge quasi-représentatif de la moyenne en Europe.

⇒ L'âge médian de décohabitation en France reflète un départ plus tardif que dans les pays nordiques/scandinaves (i.e. 20 ans) de tradition protestante, mais demeure relativement anticipé vis-à-vis des pays du sud de l'Europe (plus l'Irlande) où prédomine une norme d'appartenance familiale forte, d'inspiration catholique.

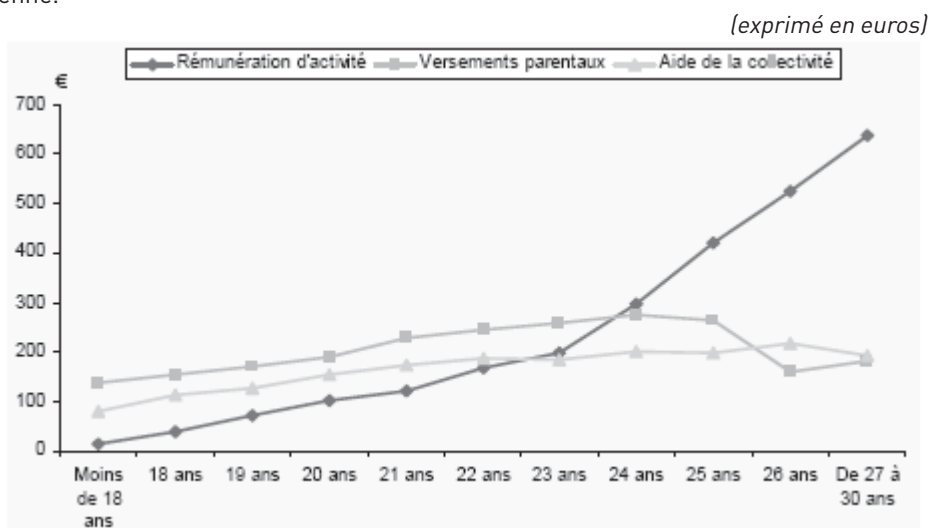


Note : Dénote l'âge médian de départ du foyer familial de 1994 à 1999.
Source : INJEP (2006).

Âge et montant des ressources monétaires des étudiants (France)

L'âge moyen de décohabitation (23 ans) marque le début de la substitution des revenus de l'activité aux différents versements parentaux et aides de la collectivité.

⇒ Les ressources issues de l'activité rémunérée augmentent avec l'âge pour atteindre 637 € chez les 27-30 ans. Celles-ci deviennent supérieures à toute autre aide à partir de 24 ans en moyenne.



Note : « Aide de la collectivité » correspond aux bourses sur critères sociaux, allocations d'étude et logement.

Source : Observatoire national de la vie étudiante (2006).

Taux de pauvreté en termes de conditions de vie, selon le niveau de vie monétaire (France)

Les jeunes tendent à être surreprésentés dans les catégories touchées par la pauvreté.

⇒ Parmi les 18-29 ans ne vivant pas chez leurs parents, 31 % ont un niveau de vie les situant dans le quartile des niveaux de vie les plus faibles de la population. Parmi les jeunes ayant ce niveau de vie, 33 % sont pauvres en conditions de vie.

(en %)

Quartile de niveau de vie	Taux de pauvreté en conditions de vie		Répartition des individus	
	18-29 ans ne vivant pas chez leurs parents	Ensemble de la population	18-29 ans ne vivant pas chez leurs parents	Ensemble de la population
1 ^{er}	33	30	31	25
2 ^e	19	14	25	25
3 ^e	7	6	27	25
4 ^e	3	2	18	25
Ensemble	17	13	100	100

Note : La pauvreté en conditions de vie se mesure en 27 unités selon 4 catégories (insuffisance des ressources, retards de paiement, restrictions de consommation, et difficulté de logement).

Source : Insee, SRCV-SILC (2005).

Principales difficultés rencontrées par les jeunes adultes décohabitants (France)

Les jeunes sont plus souvent en situation de précarité (logement, finances) mais ne restreignent pas leur consommation de façon plus importante.

⇒ Les 18-29 ans ne vivant pas chez leurs parents considèrent plus souvent que leur logement est trop petit et difficile à chauffer, ont davantage de retards de paiement et des découverts bancaires plus fréquents, que l'ensemble de la population. Néanmoins, ils ne sont pas plus sujets à d'importantes restrictions de consommation.

(en %)

Quartile de niveau de vie	Logement trop petit		Logement difficile à chauffer		Retards de paiement ¹		Découverts bancaires fréquents		Restrictions de consommation importantes ²	
	18-29 ans ne vivant pas chez leurs parents	Ensemble de la population	18-29 ans ne vivant pas chez leurs parents	Ensemble de la population	18-29 ans ne vivant pas chez leurs parents	Ensemble de la population	18-29 ans ne vivant pas chez leurs parents	Ensemble de la population	18-29 ans ne vivant pas chez leurs parents	Ensemble de la population
1 ^{er}	36	22	35	34	29	22	29	18	23	26
2 ^e	31	17	30	25	20	12	24	14	11	11
3 ^e	24	15	23	19	9	5	15	11	4	5
4 ^e	20	10	25	17	5	4	13	8	1	2
Ensemble	29	16	29	24	17	11	21	13	11	11

⇒ Au sein même de cette population « jeunes », les étudiants, les chômeurs, les inactifs et les couples ayant au moins un enfant, sont les plus vulnérables. Contrairement à la moyenne « jeunes », ces 4 sous-catégories sont effectivement touchées par des restrictions de consommation importantes.

(en %)

	Retards de paiement ¹	Découverts bancaires fréquents	Restrictions de consommation importantes ²	Logement trop petit	Logement difficile à chauffer
Ensemble (18-29 ans décohabitants)	17	21	11	28	29
Situation professionnelle					
Emploi permanent	12	17	4	26	25
Emploi temporaire	20	25	14	29	31
Etudiant	15	16	14	22	28
Chômeur, inactif	34	32	30	41	36
Situation familiale					
Ne vit pas en couple	16	22	17	24	30
Vit en couple, sans enfants	11	17	7	26	25
Vit en couple, avec au moins un enfant	26	26	12	36	32

Note: Ces items constituent, pour partie, le score permettant le calcul de la pauvreté en conditions de vie (voir définitions). Ils sont mesurés au niveau du ménage, et non de l'individu.

1. Au moins un retard de paiement dans l'année parmi le loyer et les charges, les factures liées au logement ou le paiement des impôts.

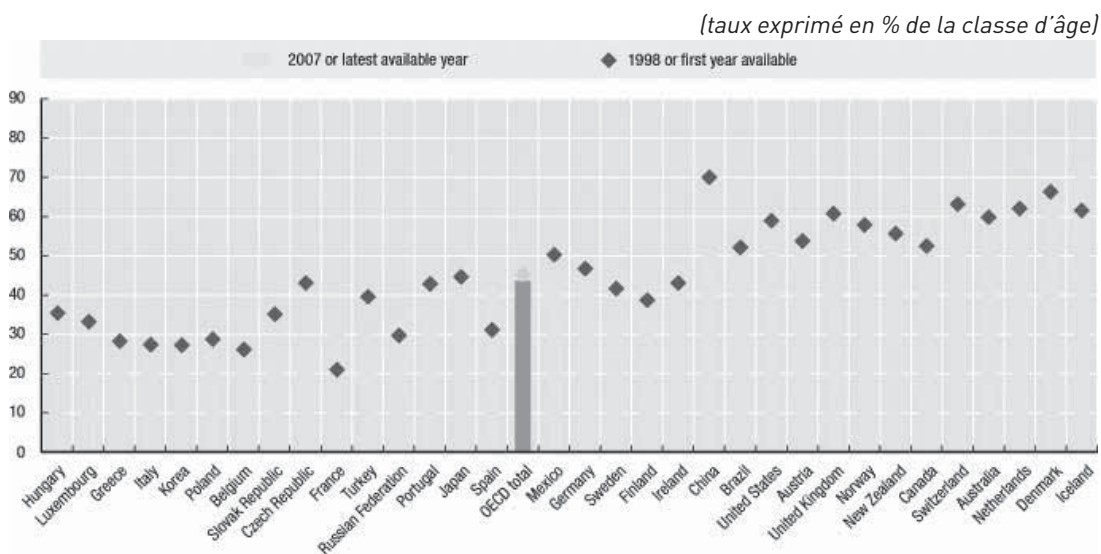
2. Au moins quatre restrictions parmi les neuf choisies.

Source : Insee, SRCV-SILC (2005).

Emploi des 15-24 ans en OCDE

Le taux d'emploi des jeunes Français (environ 30 %) est en-dessous de la moyenne OCDE.

⇒ Les jeunes Français font face à un marché du travail relativement moins ouvert et évoluent dans un système qui tend à favoriser le diplôme sur l'expérience professionnelle. Le lien emploi-formation y est en effet moins souple qu'au Danemark ou aux Pays-Bas, pays à fort taux d'emploi des jeunes (plus de 65 %).



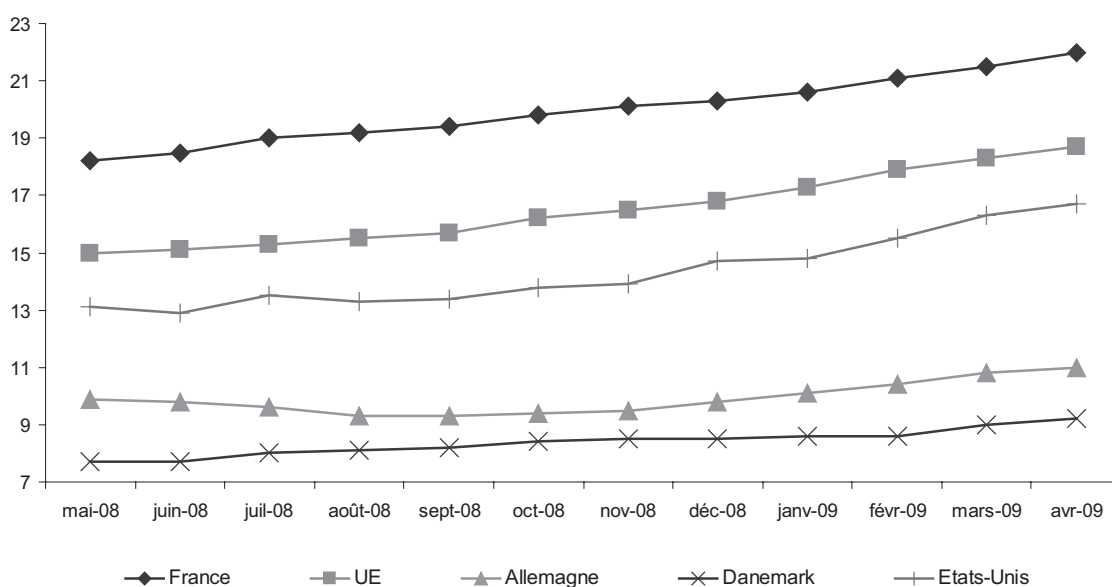
Note : Dénote le pourcentage des 15-24 ans ayant travaillé au moins une heure dans la semaine précédente (demandeurs d'emploi et étudiants exclus) pour 1998 et 2007.
Source : OECD Factbook (2009).

Évolution récente du taux de chômage des 15-24 ans

Le taux de chômage des jeunes Français demeure plus élevé que la moyenne européenne, mais n'a pas subi d'augmentation plus forte lors des douze derniers mois.

⇒ 22 % des 15-24 ans Français actifs se trouvaient au chômage en Avril 2009, soit environ 3,8 % de plus que l'année précédente. Cette augmentation est plus élevée qu'au Danemark (1,5 %) ou en Allemagne (1,1 %), mais sensiblement moins qu'en Espagne (12,8 %). Elle se situe dans la moyenne européenne (3,7 %).

(taux exprimé en % de la classe d'âge)



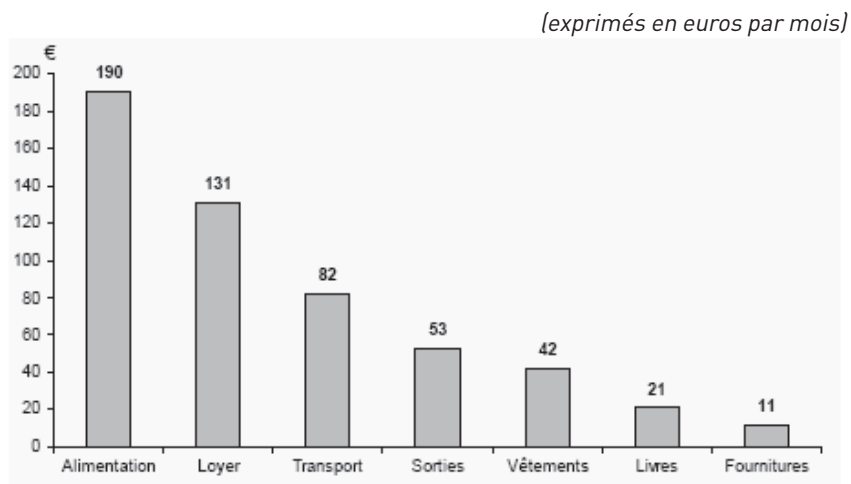
Note : Le taux de chômage représente le pourcentage de chômeurs dans la population active, sur la base de la définition de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Les chômeurs sont ici les personnes qui : - sont sans travail pendant la semaine de référence, - sont disponibles à commencer à travailler dans les deux semaines suivantes, - qui soit ont été à la recherche active d'un travail pendant les quatre semaines précédentes, soit qui ont trouvé un travail à commencer dans les trois mois suivants. Les données sont présentées corrigées des variations saisonnières.

Source : Eurostat (2009).

Montants mensuels des principales dépenses courantes des étudiants (France)

Les trois dépenses les plus importantes des étudiants français concernent l'alimentation (36 %), le loyer (25 %) et les transports (15 %). Les sorties arrivent en 4^{ème} position.

⇒ Le poids relativement élevé des dépenses de sorties (53 euros par mois) renvoie au fait qu'il s'agit du poste que les parents laissent le plus souvent à la charge de l'étudiant.

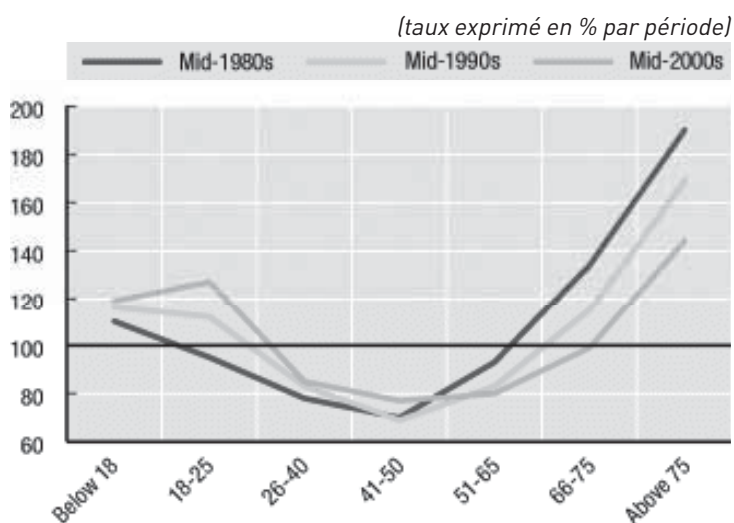


Source : Observatoire national de la vie étudiante (2006).

Risque de pauvreté par classe d'âge (OCDE)

Être jeune (comme être âgé) est associé à une plus grande probabilité de pauvreté relative ; cette probabilité est encore plus grande aujourd'hui que par le passé.

⇒ L'ensemble des années dites « de travail » (26 à 60 ans) marque une certaine convergence des courbes de risques de pauvreté (et donc une réduction de probabilité de ce risque).



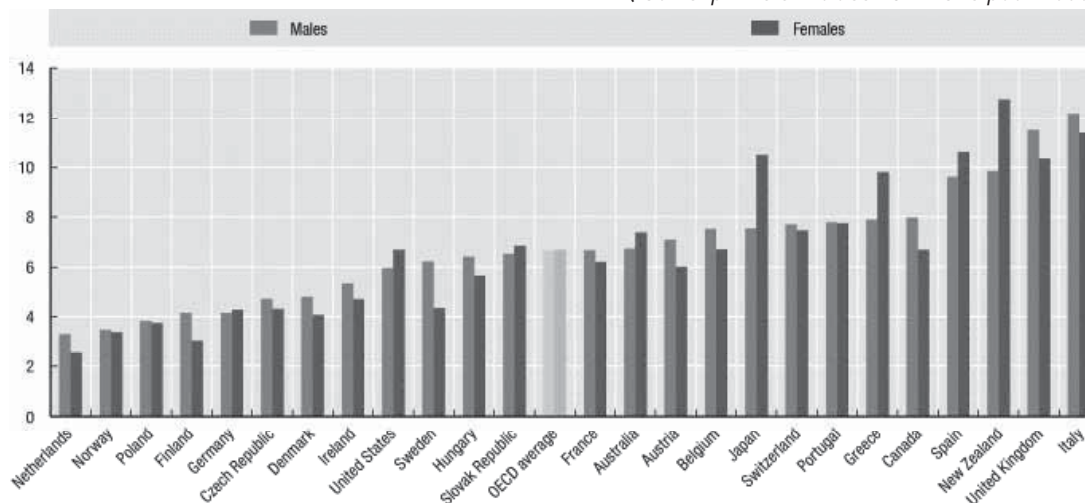
Note : Dénote la moyenne des pays de l'OCDE de risque relatif de pauvreté.

Source : OECD Factbook (2009).

Inactivité des adolescents

La part d'adolescents français inactifs se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE

(taux exprimé en % des 15-19 ans pour 2006)



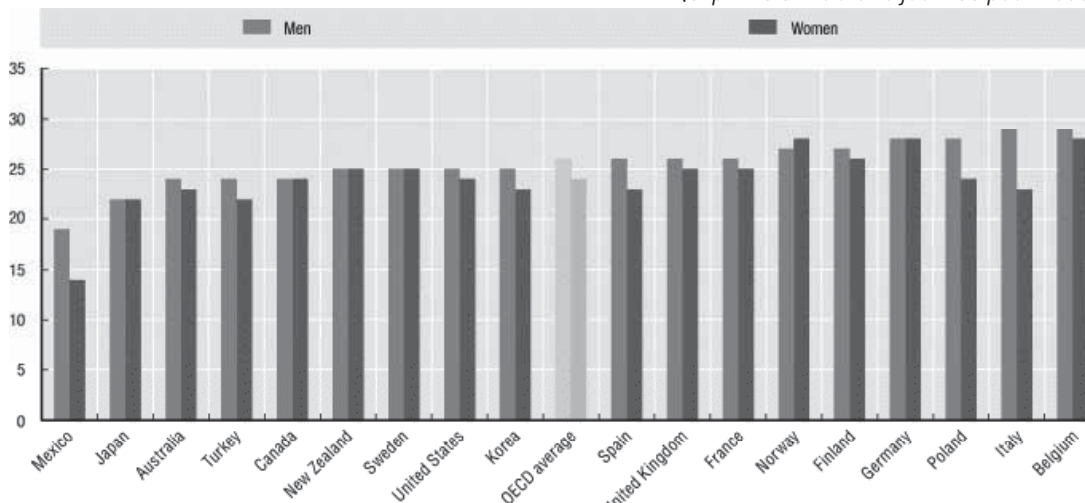
Note : Dénote la part des 15-19 ans inactifs (ni scolarisation, formation, apprentissage, ou emploi).
Source : OECD Factbook (2009).

Loisirs des 15-24 ans

La part quotidienne de temps que les jeunes français dédient aux loisirs est quasi-équivalente à la moyenne OCDE.

⇒ Les loisirs des 15-24 ans français représentent environ un quart de chaque journée, à l'instar de la grande majorité de ceux des pays de l'OCDE.

(exprimé en % d'une journée pour 2006)



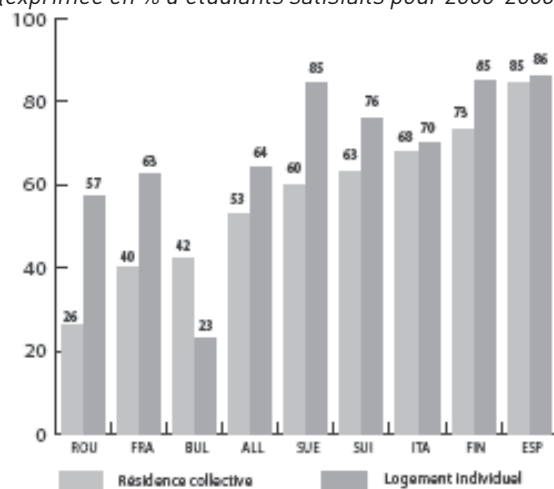
Note : Dénote la part quotidienne des loisirs pour les jeunes de 15-24 ans. Les données varient selon les pays de 1998 (France) à 2006 (Australie).
Source : OECD Factbook (2009).

Appréciation des conditions de logement

Les étudiants français sont en moyenne moins satisfaits de leur logement que leurs pairs européens, notamment les Suisses, les Italiens, les Finlandais et les Espagnols.

⇒ En France, 40 % des étudiants qui vivent en résidence collective se déclarent satisfaits de leur logement, contre 63 % de ceux vivant en logement individuel. Cette différence « structurelle » entre résidence collective et logement individuel existe dans la plupart des pays européens, mais tend à se réduire pour les pays où la satisfaction est relativement haute (Espagne, Italie).

(exprimée en % d'étudiants satisfaits pour 2005-2006)

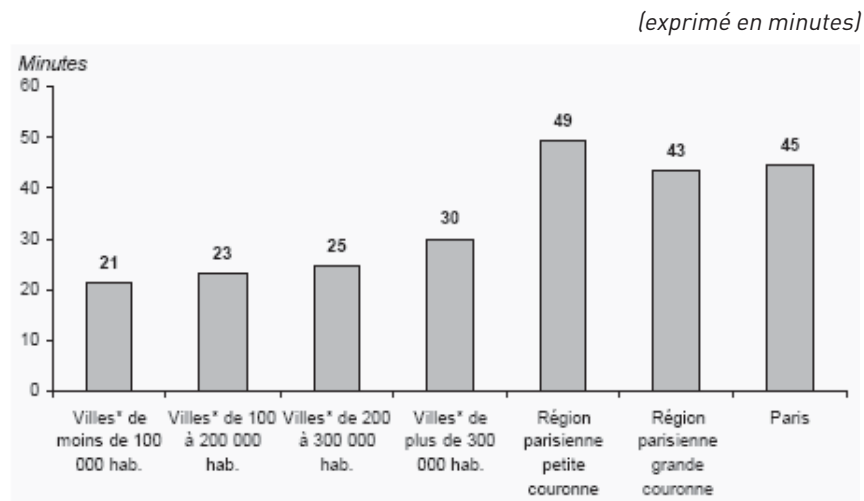


Source : Observatoire national de la vie étudiante (Novembre 2008).

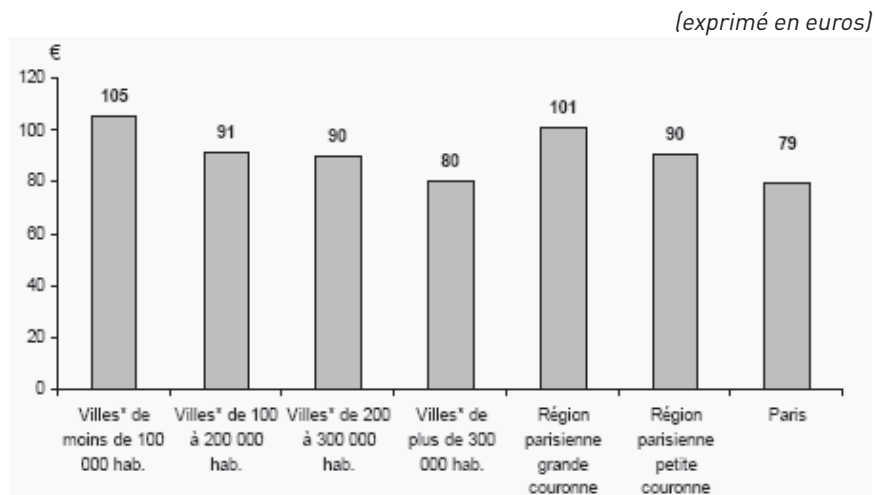
Taille de la ville d'études et temps de trajet moyen (France)

La durée du trajet moyen des étudiants est proportionnelle à la taille de la ville d'études.

⇒ Les étudiants habitant à Paris ou en région parisienne mettent plus de 40 minutes pour se rendre du domicile au lieu d'études. La moyenne française est de 32 minutes.



⇒ C'est néanmoins à Paris que la dépense moyenne en transport est la plus basse (79 €). Elle est plus élevée en banlieue et plus particulièrement dans la grande couronne. En province, plus la ville d'études est petite et l'utilisation de la voiture fréquente, plus la dépense moyenne en transport est élevée. La moyenne française est de 87 €.



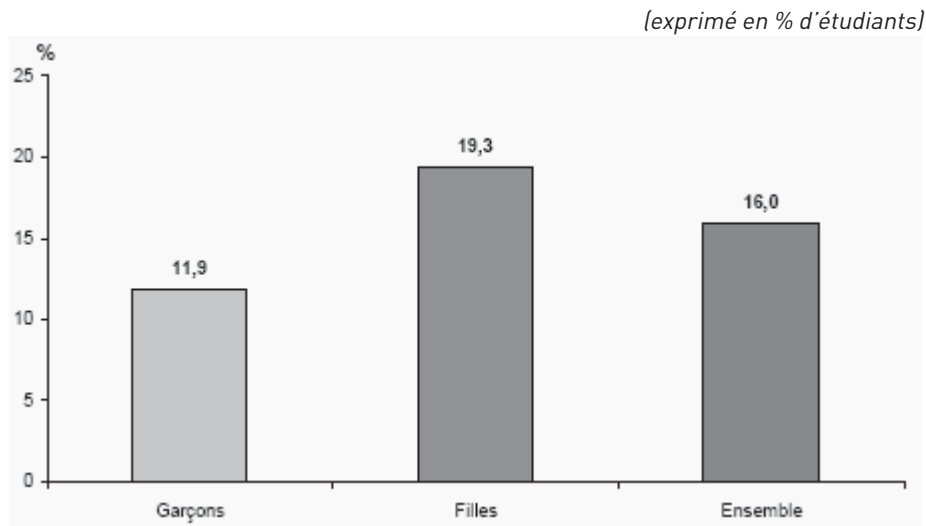
Source : Observatoire national de la vie étudiante (2006).

B) Santé / Psychologie

Consommation de remontants ou de stimulants (France)

Moins d'1 étudiant français sur 5 déclare prendre un stimulant ou un remontant avant les examens.

⇒ Cette pratique est plus fréquente chez les filles que chez les garçons (19,3 % contre 11,9 %).

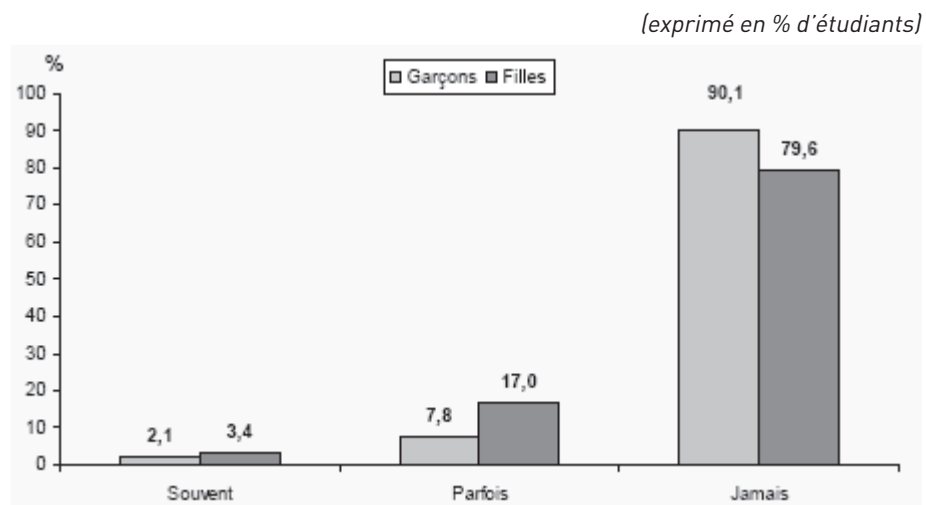


Source : Observatoire national de la vie étudiante (2006).

Consommation de sédatifs et d'antidépresseurs (France)

Environ 1 étudiant français sur 6 déclare prendre des calmants, des antidépresseurs ou des somnifères.

⇒ Il s'agit le plus souvent de prises occasionnelles (2,8 % y ont souvent recours). La prise régulière est plus répandue chez les filles (20,4 %) que chez les garçons (9,9 %).



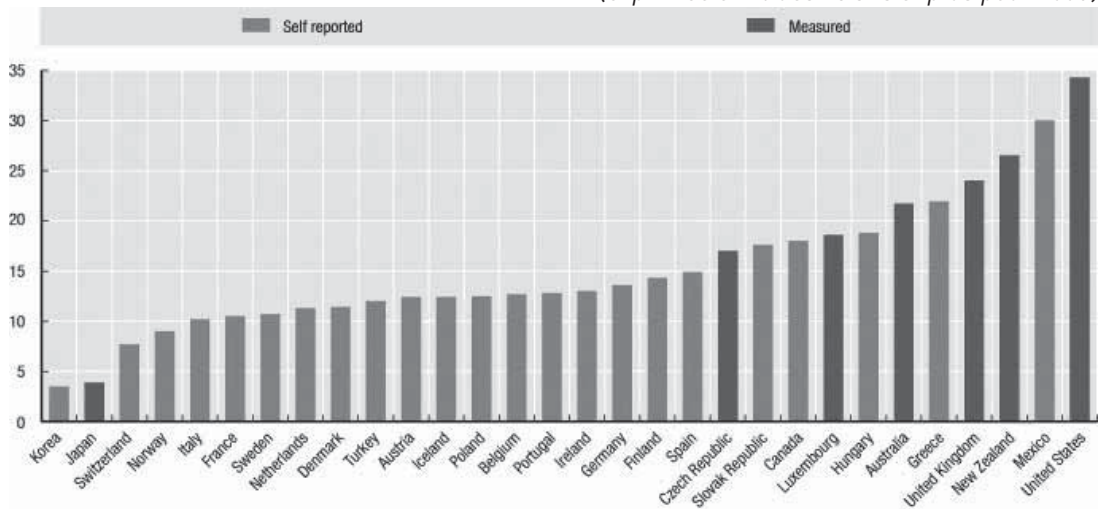
Source : Observatoire national de la vie étudiante (2006).

Obésité des 15 ans et plus

La prévalence de l'obésité des 15 ans et plus en France est nettement en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE

⇒ Avec un taux d'obésité des 15 ans et plus d'environ 10 %, la France est très loin des Etats-Unis (34 %) ou du Royaume-Uni (24 %).

(exprimée en % des 15 ans et plus pour 2003)



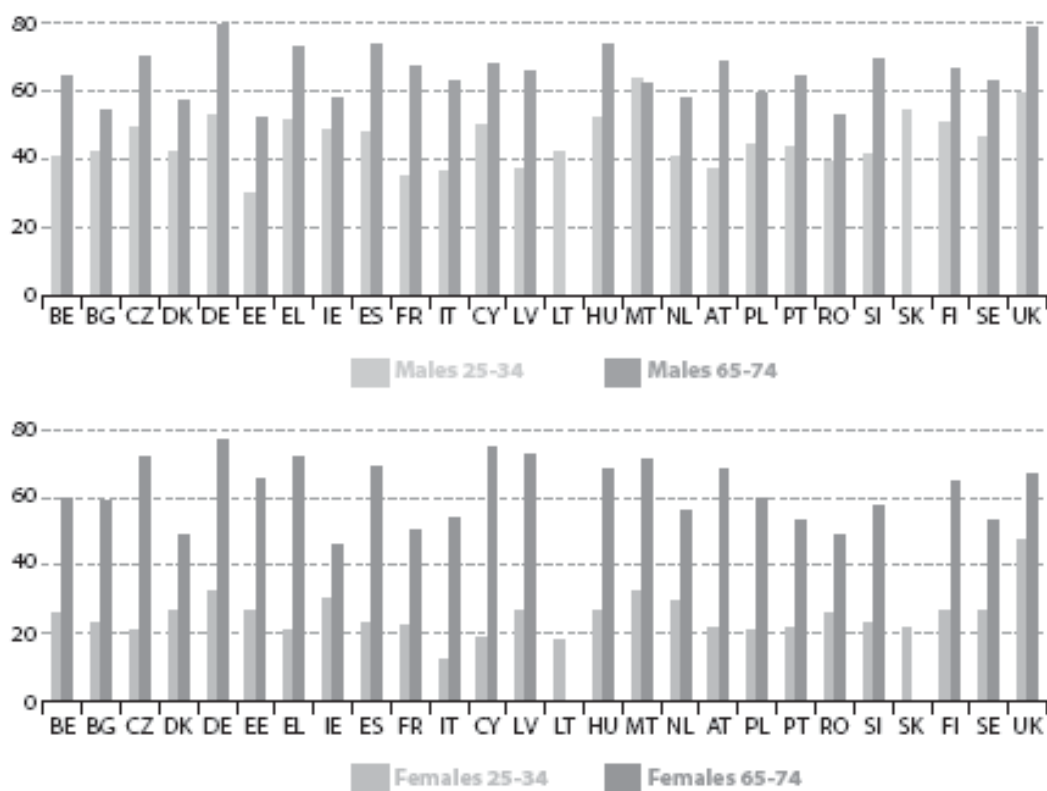
Source : OECD Factbook (2009).

Surcharge pondérale chez les 25 – 34 ans

Les jeunes Européens sont moins souvent en surcharge pondérale que les seniors. À catégorie d'âge fixe, les femmes tendent également à être moins souvent en surcharge pondérale que les hommes. La situation française corrobore ces deux tendances.

⇒ Environ 36 % des hommes français de 25-34 ans sont en surcharge pondérale, contre 68 % des 65-74 ans. Cette tendance se vérifie chez les femmes, avec environ 22 % des 25-34 ans en surcharge pondérale, contre 51 % des 65-74 ans.

(exprimée en % par genre pour 2003)



Source : Eurostat (2007).

Consommation de substances parmi les 15 –16 ans scolarisés

Les jeunes Français fument autant que leurs pairs européens, consomment légèrement moins d'alcool, et plus de drogues illicites (notamment le cannabis). Ils sont par ailleurs relativement plus nombreux à consommer des tranquillisants/sédatifs hors prescription.

(exprimée en % des 15-16 ans scolarisés)

	Consommation de cigarette au cours des trente derniers jours	Consommation d'alcool au cours des douze derniers mois	État d'ivresse au cours des douze derniers mois	Volume d'alcool (en l, pour 100 %) du tout dernier jour de consommation	Consommation de cannabis de type expérimental ou occasionnel	Consommation de type expérimental ou occasionnel de toute autre drogue illicite, autre que le cannabis (1)	Consommation de type expérimental ou occasionnel d'inhalants (2)	Consommation hors prescription de type expérimental ou occasionnel de tranquillisants/sédatifs	Consommation de type expérimental ou occasionnel de la combinaison alcool-cachets (3)
Arménie	7	66	8	1.6	3	2	5	0	1
Autriche	45	92	56	5.5	17	11	14	2	12
Belgique (Flandres)	23	83	29	4.3	24	9	8	9	4
Bulgarie	40	83	45	3.5	22	9	3	3	3
Croatie	38	84	43	5.2	18	4	11	5	8
Chypre	23	79	18	2.1	5	5	16	7	3
République tchèque	41	93	48	4.5	45	9	7	9	18
Estonie	29	87	42	5.1	26	9	9	7	5
Îles Féroé	33	..	41	..	6	1	8	3	6
Finlande	30	77	45	5.7	8	3	10	7	9
France	30	81	36	3.6	31	11	12	15	6
Allemagne (7 länder)	33	91	50	5.1	20	8	11	3	7
Grèce	22	87	26	3.1	6	5	9	4	3
Hongrie	33	84	42	4.0	13	7	8	9	12
Islande	16	56	..	4.1	9	5	4	7	4
Irlande	23	78	47	..	20	10	15	3	7
Île de Man	24	93	61	7.3	34	16	17	7	12
Italie	37	81	27	3.6	23	9	5	10	4
Lettonie	41	89	45	..	18	11	13	4	8
Lituanie	34	87	43	4.0	18	7	3	16	5
Malte	26	87	38	3.9	13	9	16	5	11
Monaco	25	87	35	2.5	28	10	8	12	5
Pays-Bas	30	84	36	4.9	28	7	6	7	4
Norvège	19	66	40	5.9	6	3	7	4	4
Pologne	21	78	31	3.9	16	7	6	18	5
Portugal	19	79	26	..	13	6	4	6	3
Roumanie	25	74	26	2.5	4	3	4	4	4
Russie	35	77	40	2.8	19	5	7	2	4
République slovaque	37	88	50	4.2	32	9	13	5	12
Slovénie	29	87	43	4.5	22	8	16	5	4
Suède	21	71	37	5.2	7	4	9	7	7
Suisse	29	85	41	3.9	33	7	9	8	6
Ukraine	31	83	32	2.8	14	4	3	4	1
Royaume-Uni	22	88	57	6.2	29	9	9	2	7
Moyenne (non pondérée)	29	82	39	4.2	19	7	9	6	6
Danemark (4)	32	94	73	7.5	25	10	6	5	6

(1) « Toute autre drogue illicite quelconque autre que le cannabis » comprend l'ecstasy, les amphétamines, le LSD ou autres hallucinogènes, le crack, la cocaïne et l'héroïne.

(2) Inhalants: « ... (colle, etc.) pour la défonce ».

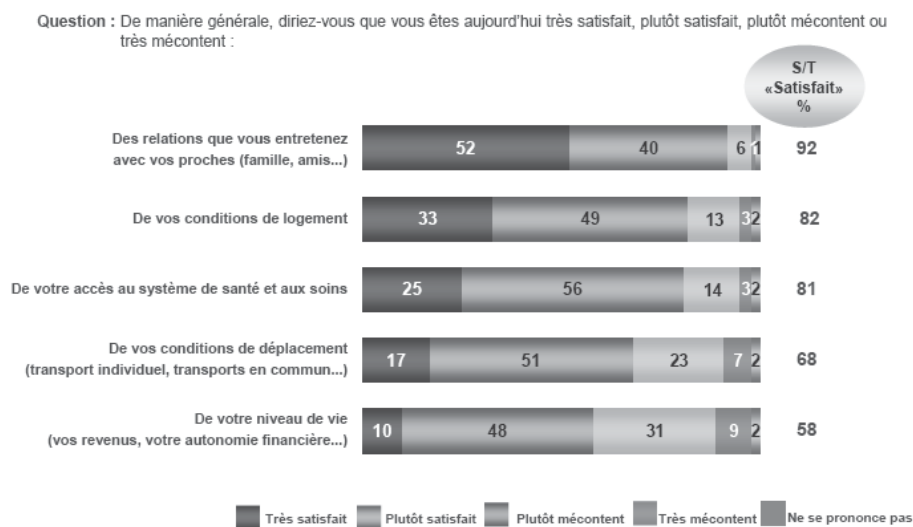
(3) « Pour la défonce », sauf Chypre (« pour se sentir différent ») et la Roumanie (« pour se sentir mieux »).

(4) Danemark: comparabilité limitée.

Source : Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, enquête ESPAD (2007).

Perception de sa qualité de vie (France)

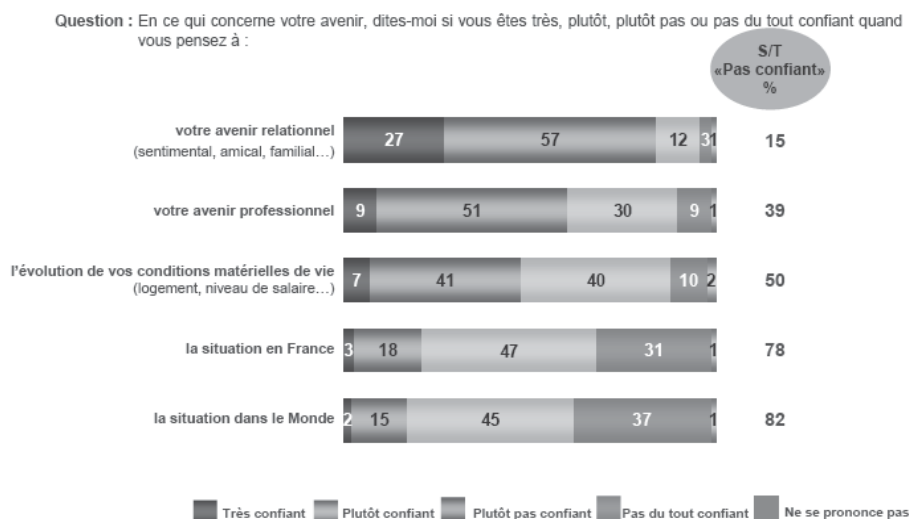
Les principaux motifs d'insatisfaction des jeunes Français de 15 à 30 ans sont le niveau de vie (42 %), les conditions de déplacement (32 %) et l'accès à la santé (19 %).



Source : Ipsos/Jeunes en Régions (Mars 2009).¹²⁹

Niveau de confiance à l'égard de l'avenir (France)

Les jeunes Français sont très pessimistes quant à la situation dans le monde et en France (82 % et 78 %) mais beaucoup plus optimistes quant à leur propre avenir relationnel (85 %) ou professionnel (61 %).



Source : Ipsos/Jeunes en Régions (Mars 2009).

129. Enquête menée de novembre 2008 à mars 2009 sur un échantillon de 4 800 jeunes âgés de 15 à 30 ans, interrogés sur internet. La validité des données peut être remise en cause dans la mesure où l'enquête exclut les personnes n'ayant pas accès à internet et ne représente, de fait, que les utilisateurs d'internet (population potentiellement différente du reste des jeunes).

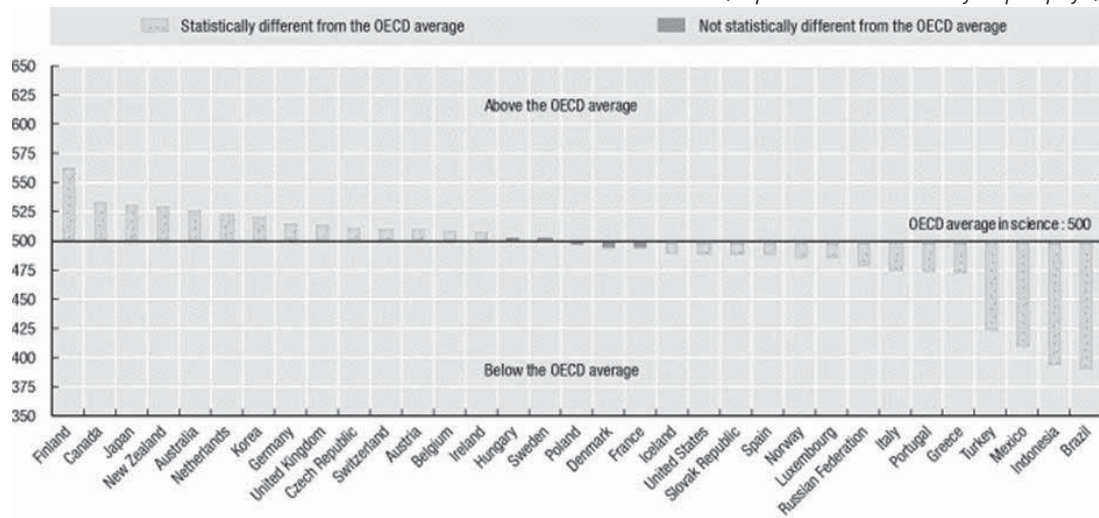
C) Éducation

Résultats aux tests PISA 2006 dans l'OCDE

Les tests PISA 2006 situent les jeunes âgés de 15 ans en France dans la moyenne OCDE pour les aptitudes en sciences, les capacités de lecture et les compétences en mathématiques. Dans chaque catégorie, les résultats des jeunes français ne sont en effet pas statistiquement différents de ceux de leurs pairs.

⇒ Sciences

(exprimés en score moyen par pays)

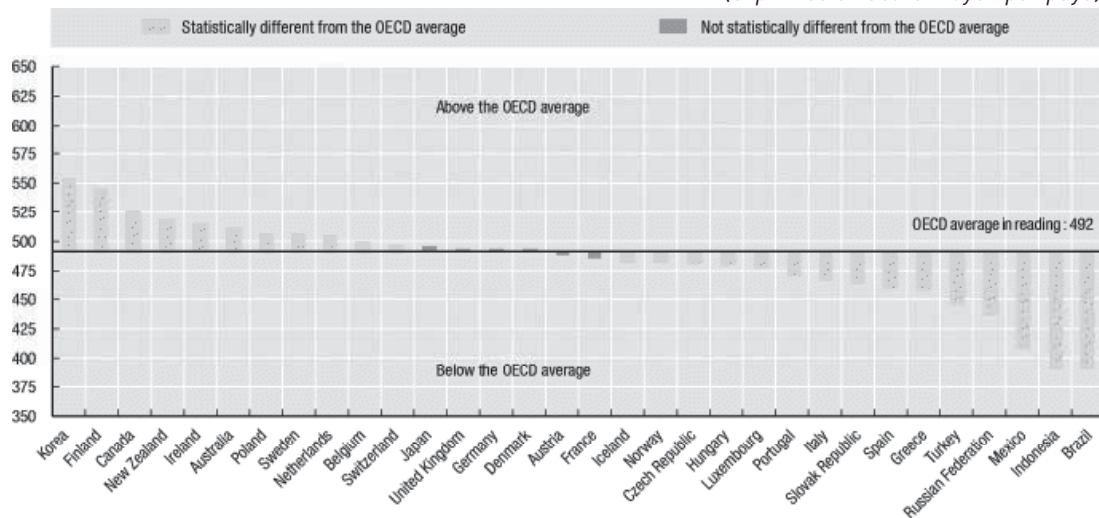


Note : Tests de trois heures et demie effectués à l'âge moyen de 15 ans ou à la fin de l'éducation obligatoire.

Source : OECD Factbook (2009).

⇒ Lecture

(exprimés en score moyen par pays)

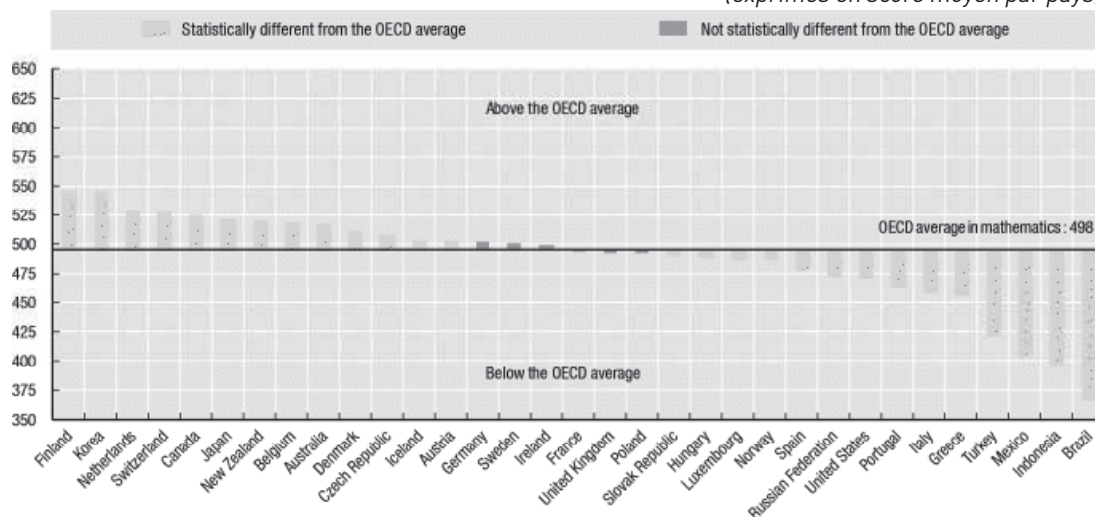


Note : Tests d'une heure effectués à l'âge moyen de 15 ans ou à la fin de l'éducation obligatoire.

Source : OECD Factbook (2009).

⇒ Mathématiques

(exprimés en score moyen par pays)



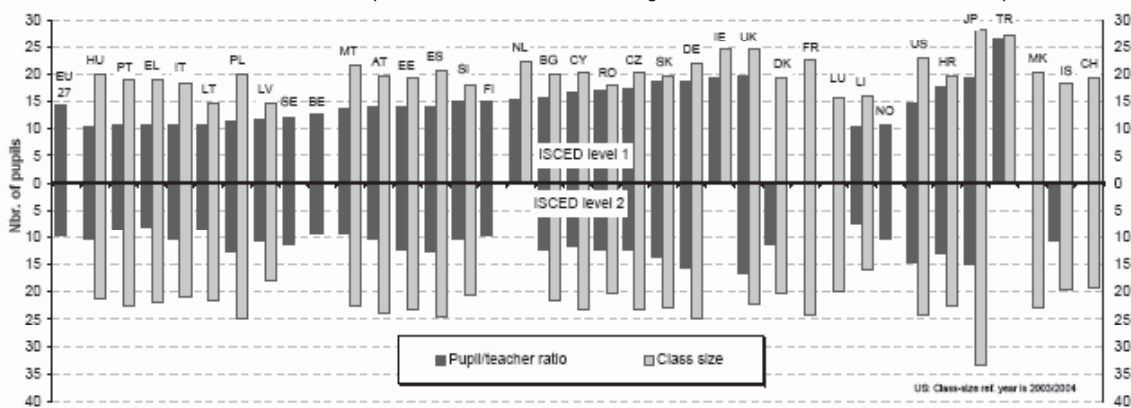
Note : Tests de deux heures effectués à l'âge moyen de 15 ans ou à la fin de l'éducation obligatoire.
Source : OECD Factbook (2009).

Taille des classes et ratios élèves/enseignant

Les classes françaises (dans l'enseignement primaire et secondaire) ne sont sensiblement pas plus nombreuses que celles du reste des pays de l'OCDE.

⇒ La taille moyenne d'une classe française est d'environ 23 élèves dans le primaire et 25 dans le secondaire.

(exprimé en ratio élève/enseignant et en nombre total d'élèves pour 2006)

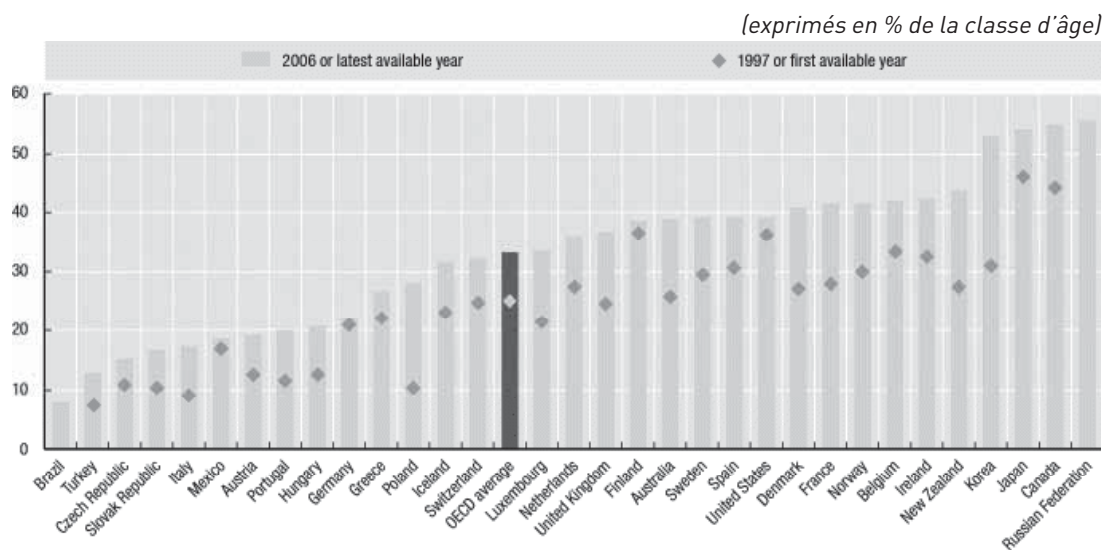


Note : « ISCED level 1 » signifie enseignement primaire. « ISCED level 2 » signifie enseignement secondaire.
Source : Eurostat (2008).

Pourcentages des 25 – 34 ans ayant terminé des études supérieures

Les jeunes Français sont relativement plus nombreux à finir des études supérieures. La France demeure néanmoins en-dessous de l'objectif de scolarisation supérieure d'une moitié de classe d'âge, (cf. Japon, Corée du Sud, Canada et Russie).

⇒ 41 % des 25-34 ans français ont terminé des études supérieures, soit environ 8 % de plus que la moyenne OCDE. Cela représente une progression de plus de 12 points en dix ans, contre 8 points pour la moyenne OCDE.



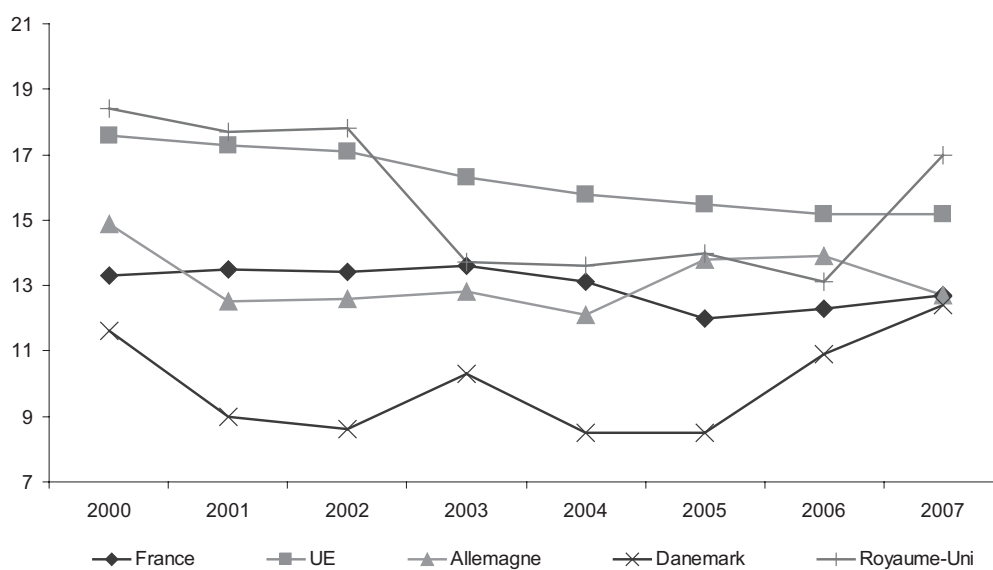
Note : « Études supérieures » comprend ici à la fois les parcours « théoriques » hautement qualifiants et les cursus préparant à une entrée directe sur le marché du travail.
Source : OECD Factbook (2009).

Jeunes ayant quitté prématurément l'école

Dans le cadre européen, les jeunes Français sont relativement moins nombreux à quitter l'école prématurément.

⇒ Le taux des 18-24 ans français sortis du système scolaire et dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur reste stable, autour de 13 %, sur les 7 dernières années. Cela représente environ 2,3 points de moins que la moyenne actuelle en Europe (15,2 %) et correspond aux situations du Danemark (qui a vu son taux augmenter) et de l'Allemagne (qui a vu son taux diminuer).

(exprimé en % de la classe d'âge)

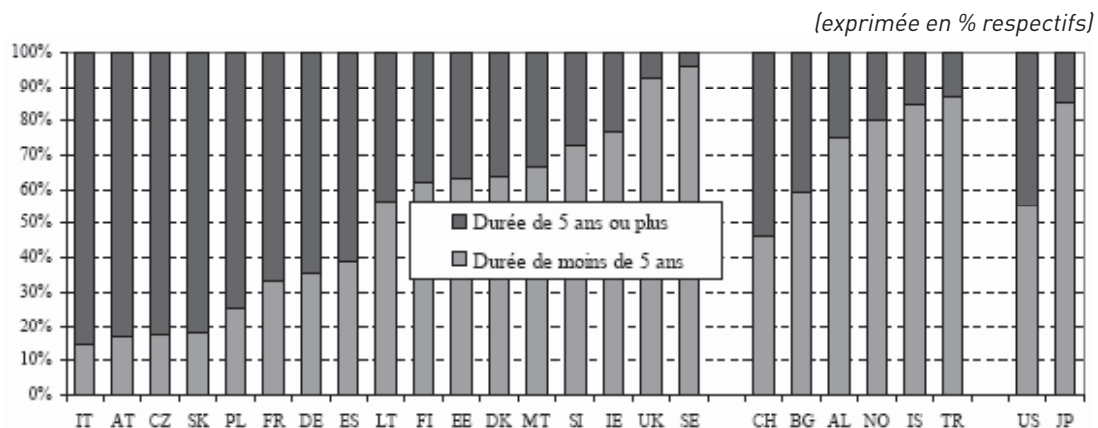


Note : Représente le pourcentage de la population âgée de 18 à 24 ans, ne suivant ni études ni formation, et dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur.
Source : Eurostat (2008).

Longueur des études dans l'enseignement supérieur

En moyenne, les jeunes Français suivent des études plus longue que leurs pairs de l'OCDE.

⇒ Environ 67 % des étudiants français suivent des études de 5 ans ou plus. Cette proportion est largement supérieure au cas du Royaume-Uni (seulement 8 %) ou du Danemark (36 %), mais correspond à la situation de l'Allemagne (64 %).



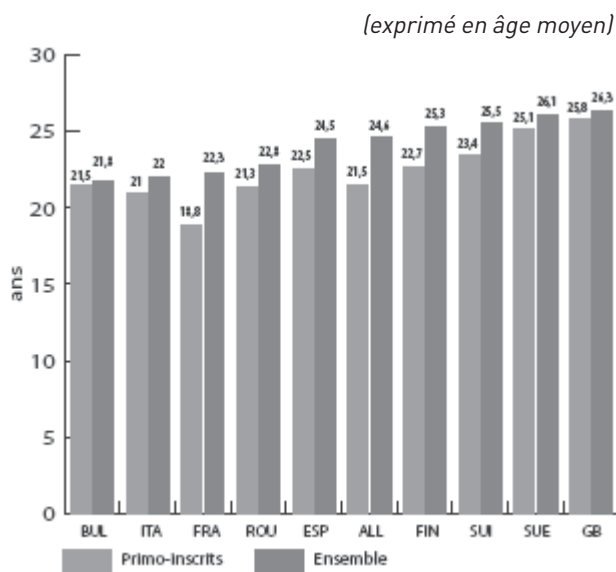
Note : Données collectées en 2003.

Source : Eurostat (2005).

Âge moyen d'accès à l'enseignement supérieur

Les jeunes Français accèdent à l'enseignement supérieur relativement plus tôt que leurs pairs européens.

⇒ La France se distingue assez nettement par la jeunesse relative de ses primo-inscrits (18,8 ans). L'âge moyen de l'ensemble des étudiants de l'enseignement supérieur se situe quant à lui légèrement plus bas que la moyenne européenne.



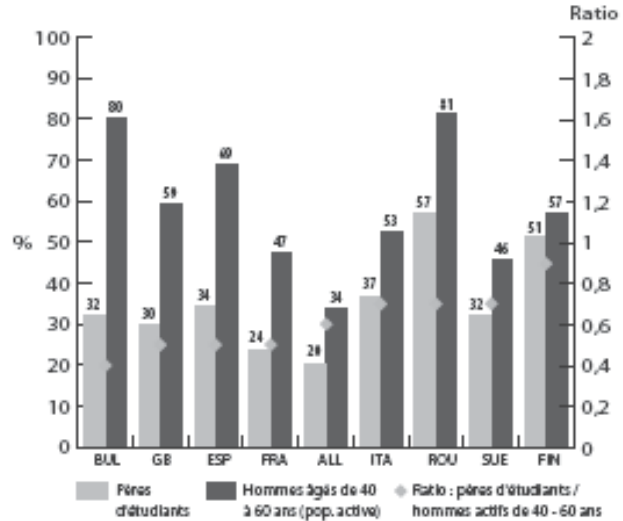
Source : Observatoire national de la vie étudiante (Novembre 2008).

Origine sociale et accès à l'éducation : représentation des enfants d'ouvriers et des enfants dont les pères sont diplômés de l'enseignement supérieur

Les jeunes Français évoluent dans un cadre où l'accès à l'enseignement supérieur est plus conditionné par l'origine sociale que dans d'autres pays européens.

⇒ Les étudiants issus des classes sociales populaires sont relativement peu représentés dans l'enseignement supérieur en Europe. La France a un ratio de 0,5, dénotant un manque de représentation certain des enfants d'ouvriers. La Finlande est beaucoup plus proche d'une situation « égalitaire » (0,9).

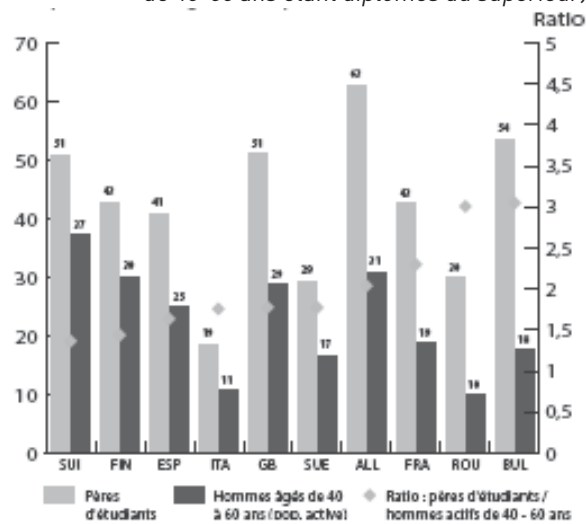
(exprimé en % de pères d'étudiants et d'hommes actifs de 40-60 ans étant ouvriers)



Source : Observatoire national de la vie étudiante (Novembre 2008).

⇒ En France, 43 % des pères d'étudiants et 19 % des hommes actifs âgés de 40 à 60 ans sont diplômés du supérieur, soit un ratio de 2,3. Celui-ci induit une inégalité d'accès au supérieur relativement plus forte pour les enfants dont les parents n'ont pas fait d'études supérieures, par rapport à la moyenne européenne.

(exprimé en % de pères d'étudiants et d'hommes actifs de 40-60 ans étant diplômés du supérieur)

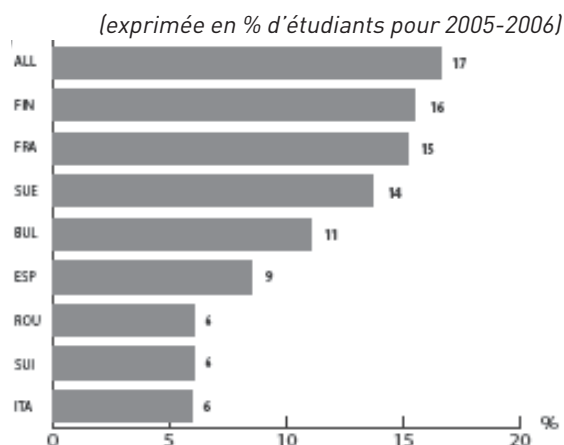


Source : Observatoire national de la vie étudiante (Novembre 2008).

Séjours à l'étranger liés aux études

Les jeunes Français sont relativement plus nombreux que leurs pairs européens à effectuer des séjours à l'étranger liés aux études.

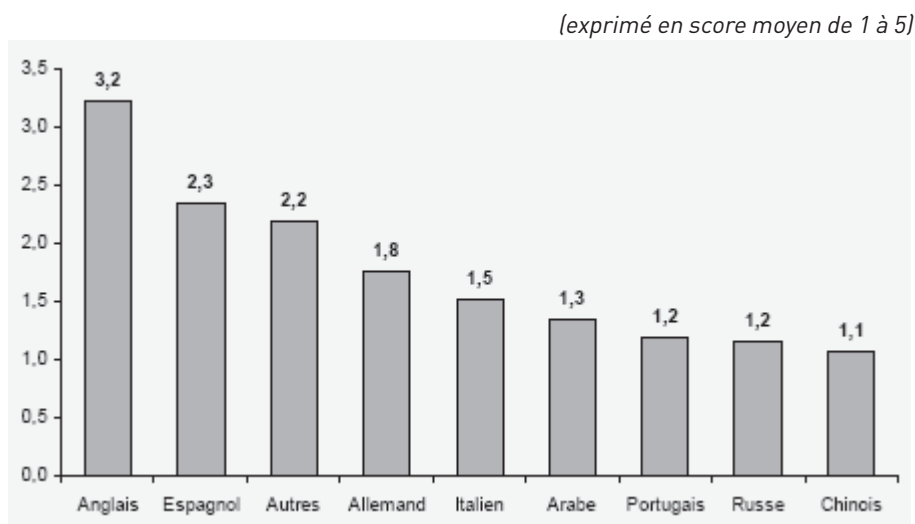
⇒ Près de 15 % des étudiants français déclarent avoir effectué au moins un séjour à l'étranger en relation avec leurs études depuis leur entrée dans l'enseignement supérieur.



Source : Observatoire national de la vie étudiante (Novembre 2008).

Langues vivantes parlées (France)

Les langues vivantes le plus souvent parlées par les étudiants français sont l'anglais et l'espagnol.

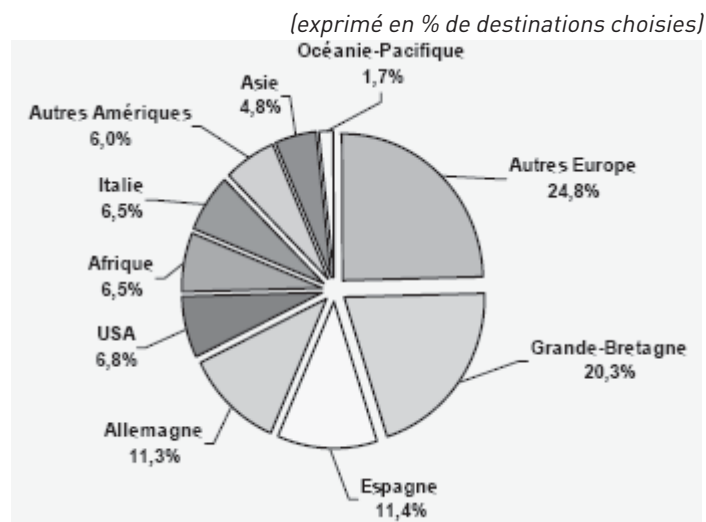


Note : Reflète le niveau indiqué par l'étudiant sur une échelle de 1 (très faible) à 5 (très bon).

Source : Observatoire national de la vie étudiante (2006).

Lieux des séjours à l'étranger (France)

Les étudiants français partent principalement (74,2 %) dans des pays européens.



Source : Observatoire national de la vie étudiante (2006).

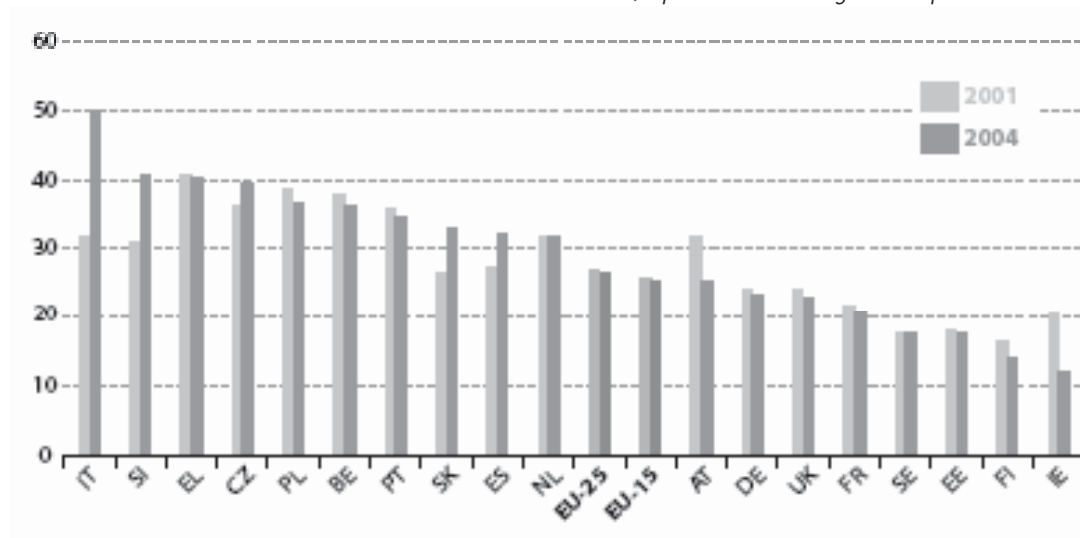
D) Environnement

Exposition des populations urbaines à la pollution de l'air en Europe

Les jeunes Français sont relativement moins exposés à la pollution de l'air.

⇒ L'exposition de la population française à la pollution de l'air a diminué d'environ 1 microgramme par mètre cube de 2001 à 2004. À 20,5 mic.gr./m³, la France est légèrement en-dessous de la moyenne UE.

(exprimée en microgramme par mètre cube)

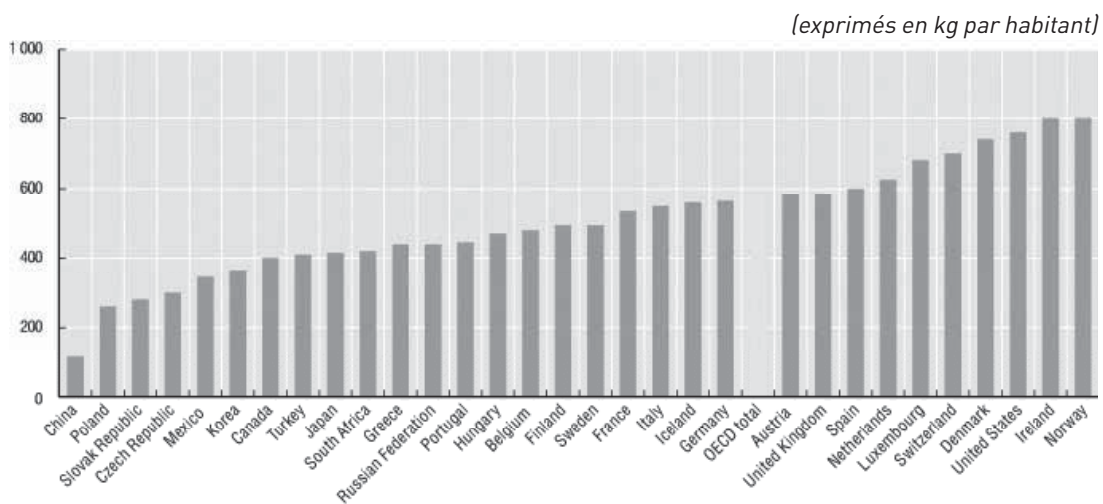


Source : Eurostat (2007).

Déchets municipaux

Les jeunes Français vivent dans des municipalités qui récoltent et traitent un volume de déchets correspondant à la moyenne OCDE.

⇒ Avec environ 580 kg de déchets traités par habitant, les municipalités françaises demeurent néanmoins très loin de pays tels que la Norvège ou l'Irlande (environ 800 kg par habitant).



Note: Représente les volumes de déchets récoltés et traités par les municipalités en 2006. Exclut les eaux usées et autres déchets liés à la construction et à la démolition.

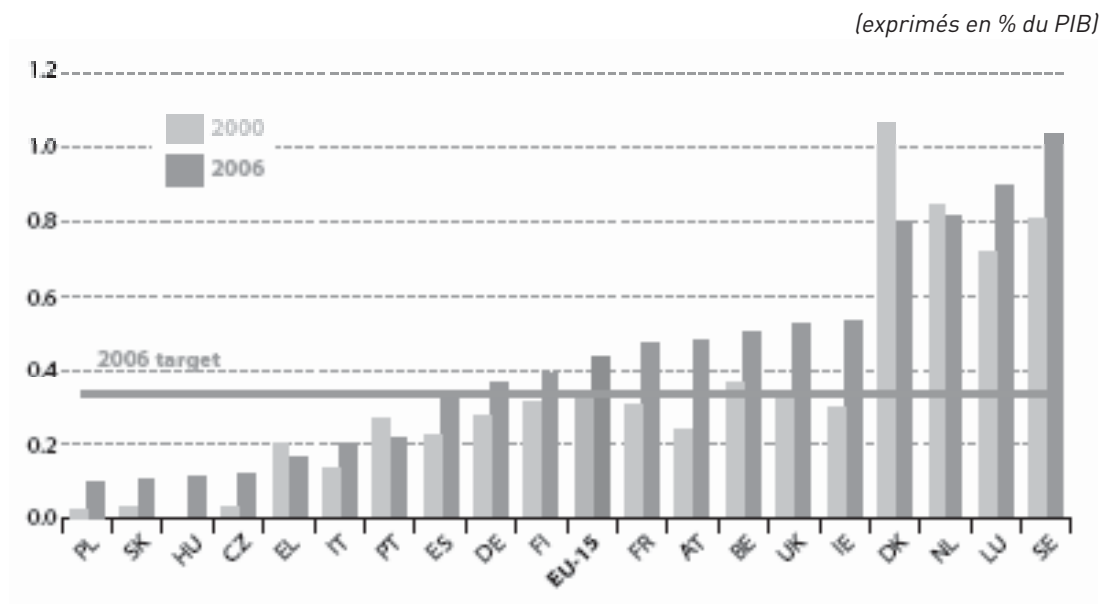
Source : OECD Factbook (2009).

E) Participation civique / Engagement

Aide officielle au développement

Les jeunes Français vivent dans un pays qui consacre très légèrement plus de ressources à l'aide au développement que la moyenne UE.

⇒ Avec un peu moins de 0,5 % du PIB en 2006, la France devance l'Allemagne et l'Espagne, mais reste loin derrière le Danemark, les Pays-Bas, le Luxembourg ou la Suède. Ce taux a néanmoins augmenté d'environ 0,2 % en 6 ans.



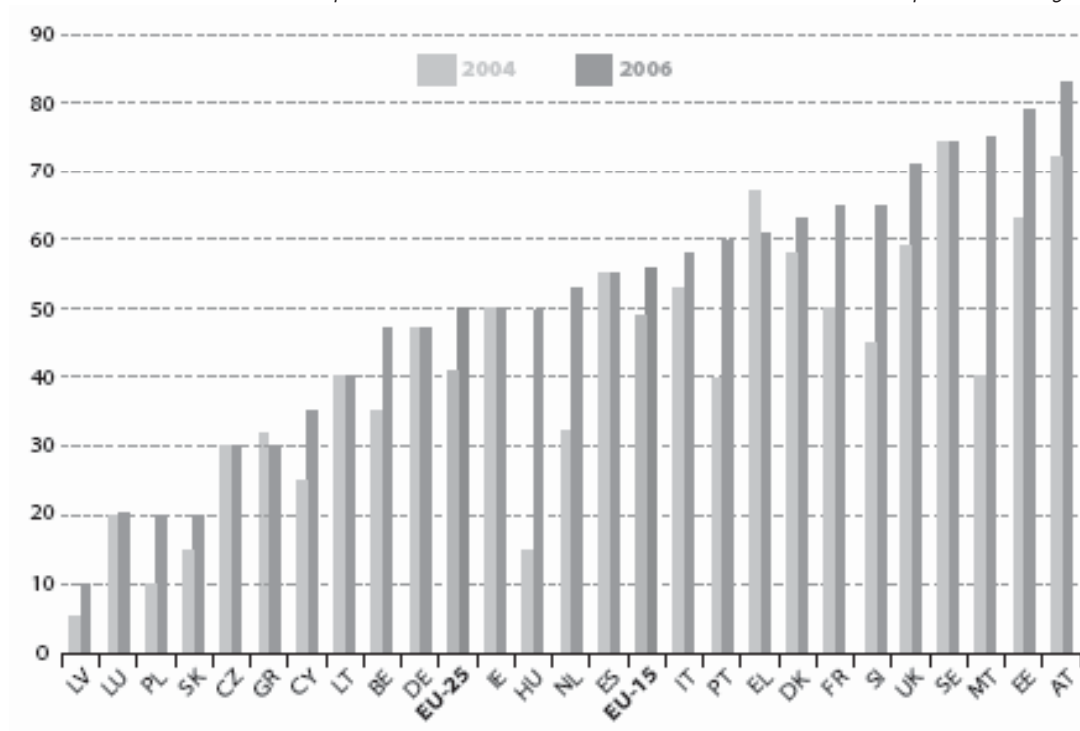
Source : Eurostat (2007).

Disponibilité des services de l'État (« e-government ») sur internet

Les jeunes Français évoluent dans un cadre relativement plus avancé en termes de déploiement des services publics sur internet.

⇒ Autour de 13 services administratifs de base sur 20 sont disponibles sur internet en France. Ce chiffre est supérieur à la moyenne européenne (10). Les données disponibles indiquent par ailleurs que l'État français a su moderniser ses services à une plus grande vitesse que la moyenne de ses pairs en Europe de 2004 à 2006.

(exprimée en % de services administratifs entièrement disponibles en ligne)



Note : Etablit sur une base de 20 services administratifs de base.

Source : Eurostat (2007).

Utilisation d'internet et compétences informatiques

Les jeunes Français sont dans la moyenne UE en termes de fréquence d'utilisation d'internet, de compétences informatiques de haut niveau, et d'utilisation d'internet à fins commerciales.

⇒ Sur ces bases comparatives, les 16-24 ans français dominent assez logiquement la classe d'âge 16-74 ans qui, elle, se distingue de la norme européenne par une utilisation moins fréquente d'internet.

(exprimée en % par pays, catégorie et classe d'âge)

	Utilisation d'internet en moyenne au moins une fois par semaine, en %,		% des individus possédant des compétences informatiques de haut niveau ⁶ ,		% des individus ayant commandé des biens ou des services sur internet au cours des 3 derniers mois,	
	16-24 ans	Total 16-74 ans	16-24 ans	Total 16-74 ans	16-24 ans	Total 16-74 ans
UE27	:	:	:	:	:	:
UE25	73	47	39	22	26	21
Belgique	82	58	36	22	15	14
Bulgarie	47	22	14	6	3	2
Rép. tchèque	65	36	32	14	10	7
Danemark	94	78	58	38	41	31
Allemagne	83	59	45	27	48	38
Estonie	90	56	51	25	6	4
Irlande	59	44	24	19	21	21
Grèce	47	23	36	16	5	3
Espagne	70	39	42	23	13	10
France	71	39	36	21	24	19
Italie	55	31	32	17	8	5
Chypre	55	29	38	19	5	5
Lettonie	86	46	30	12	10	5
Lituanie	77	38	42	16	5	2
Luxembourg	89	65	61	36	34	35
Hongrie	74	42	53	25	6	5
Malte	40	36	23	20	12	9
Pays-Bas	96	76	48	33	38	36
Autriche	80	55	58	31	33	23
Pologne	71	34	28	11	17	9
Portugal	68	31	49	21	6	5
Roumanie	:	:	:	:	:	:
Slovénie	81	47	65	28	13	8
Slovaquie	72	43	31	17	7	7
Finlande	94	71	42	29	37	29
Suède	94	80	45	30	45	39
Royaume-Uni	72	57	42	26	41	36

: Donnée non disponible.

Source : Eurostat (2007)

Engagement associatif des étudiants (France)

(exprimé en % d'étudiants)

	1er cycle, 1ère inscription	1er cycle, hors 1ère inscription	2ème cycle	3ème cycle
Pas d'activité associative	62,7 %	58,8 %	56,9 %	60,9 %
Membre d'une association sportive uniquement	20,5 %	18,6 %	15,3 %	11,0 %
En charge de responsabilités dans une autre association	4,7 %	8,6 %	12,9 %	12,4 %
Simple membre d'une autre association	12,1 %	14,0 %	14,9 %	15,8 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

⇒ En moyenne, les étudiants français actifs dans le monde associatif sortent plus, regardent moins souvent la télévision et lisent plus souvent un quotidien national d'informations générales.

(exprimé en % d'étudiants)

	Exercent une activité professionnelle très concurrente des études	Déclarent avoir fait 3 types de sorties différentes lors des 30 derniers jours	Regardent la télévision tous les jours ou presque	Lisent un quotidien national d'informations générales
Pas d'activité associative	12,1 %	34,9 %	73,9 %	42,0 %
Membre d'une association sportive uniquement	11,8 %	51,9 %	75,6 %	40,7 %
En charge de responsabilités dans une autre association	10,1 %	53,8 %	65,6 %	52,2 %
Simple membre d'une autre association	14,8 %	48,6 %	66,8 %	49,1 %

⇒ Les étudiants français qui s'engagent sur l'environnement privilégient le cadre local.

(exprimé en % d'étudiants)

Domaine d'intervention principal de l'association	Niveau d'organisation de l'association (plusieurs réponses possibles)			
	établissement scolaire ou universitaire	local (immeuble, quartier, ville)	national ou régional	international
Culture, médias	16,9 %	54,4 %	24,4 %	6,2 %
Représentation étudiante	74,4 %	8,4 %	18,1 %	1,9 %
Entraide scolaire ou universitaire	36,1 %	29,4 %	31,8 %	4,2 %
Solidarité internationale	12,1 %	19,4 %	31,4 %	42,4 %
Action sociale de proximité	4,7 %	44,8 %	43,4 %	7,7 %
Environnement	11,9 %	40,3 %	28,3 %	26,8 %
Prévention des risques	9,3 %	25,5 %	60,3 %	6,0 %
Domaines multiples	34,4 %	30,7 %	31,0 %	14,8 %
Ensemble	26,2 %	37,4 %	29,1 %	11,1 %

Source : Observatoire national de la vie étudiante (Janvier 2008).

Les causes en faveur desquelles les jeunes pourraient s'engager (France)

Environ 1 jeune Français sur 4 voudrait s'engager, en faveur des personnes en situation d'exclusion ou pour l'environnement et le développement durable.

Question : Si vous deviez vous engager pour un projet, pour une cause, ce serait avant tout en faveur :



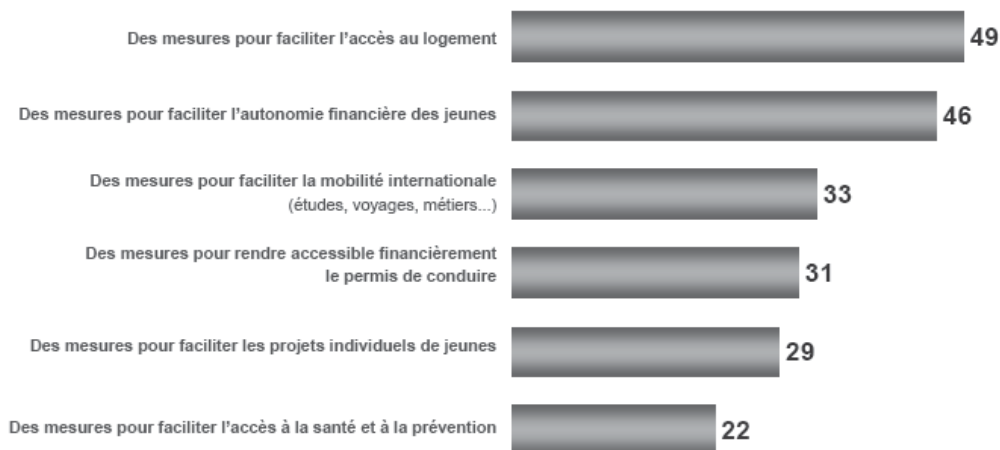
Source : Ipsos/Jeunesses en Régions (Mars 2009).¹³⁰

130. Enquête menée de novembre 2008 à mars 2009 sur un échantillon de 4 800 jeunes âgés de 15 à 30 ans, interrogés sur internet. La validité des données peut être remise en cause dans la mesure où l'enquête exclut les personnes n'ayant pas accès à internet et ne représente de fait que les utilisateurs d'internet (population potentiellement différente du reste des jeunes).

Les mesures prioritaires pour améliorer la situation des jeunes (France)

L'accès au logement et l'autonomie financière demeurent les deux priorités des jeunes Français de 15 à 30 ans.

Question : Parmi toutes les mesures suivantes, quelles sont, selon vous, celles qu'il faudrait prendre en priorité pour améliorer la situation des jeunes en France ?



Note : Résultats supérieurs à 100, trois réponses possibles.

Source : Ipsos/Jeunesses en Régions (Mars 2009).

Références bibliographiques

- Commission Européenne, Eurostat, www.ec.europa.eu/eurostat.
- IPSOS / Jeunesses en Régions (2009), « Consultation des jeunes de 15-30 ans ».
- Observatoire national de la vie étudiante (2006), « Présentation des principaux résultats de l'enquête Conditions de vie des étudiants 2006 ».
- Observatoire national de la vie étudiante (2008), « Les engagements associatifs des étudiants », *INFOS* n°18 – Janvier.
- Observatoire national de la vie étudiante (2008), « Les étudiants et leurs conditions de vie en Europe », *INFOS* n°20 – Novembre.
- Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (2007), « Résumé – Rapport 2007 sur l'enquête ESPAD, Utilisation de substances parmi les jeunes scolarisés de 35 pays d'Europe ».
- Organisation de Coopération et de Développement Économique, *Portail des statistiques*, www.oecd.org.
- Van de Velde C. (2008), *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, Paris, PUF.
- Galland O. (2009), *Les jeunes Français ont-ils raison d'avoir peur ?*, Paris, Armand Colin.
- Galland O. et Roudet B. (dir.) (2005), *Les jeunes Européens et leurs valeurs. Europe occidentale, Europe centrale et orientale*, Paris, La Découverte.
- Bantigny L. (2007), « Compte rendu de Olivier Galland, Bernard Roudet (dir.), *Les jeunes Européens et leurs valeurs. Europe occidentale, Europe centrale et orientale*, 2005 », *Le Mouvement Social*, n° 221.
- Veenhoven R. (1991), « Is happiness relative? », *Social Indicators Research*, n°24.

Commission sur la politique de la jeunesse

Propositions de la commission

7 juillet 2009

Propositions de la commission

Voici les principales préconisations issues du processus de concertation ouvert en mars dernier. Le débat comporte à la fois de forts éléments de consensus et d'évidents éléments de dissensus. Il faut en tenir compte. Tous les membres de la commission sont néanmoins conscients de la nécessité de faire cause commune.

Certains membres exprimeront des réserves sur certaines propositions, souhaiteront aller plus loin, ou soutiendront certaines préconisations plus volontiers que d'autres, mais aucune de ces préconisations ne suscite l'hostilité ou le refus. Chacun a conscience que la cause des jeunes ne se défend pas toute seule et qu'il est grand temps de définir un projet fédérateur pour la jeunesse de notre pays. Ce canevas constitue ainsi une feuille de route partagée.

* * *

Ces orientations de la commission s'organisent autour d'un fil directeur et de leviers pour modifier le sort des jeunes.

La commission propose d'abord de réintroduire le sujet « politique de la jeunesse » dans l'agenda politique : débats périodiques au Parlement autour d'une loi d'orientation et de programmation sur la jeunesse ; tenue régulière du comité interministériel pour la jeunesse ; consultations des instances représentatives des jeunes dans leur diversité au niveau national et local.

La commission propose ensuite des changements importants, intégrant l'amont des politiques de jeunesse : création d'un livret de compétences systématique assurant la prise en compte des compétences des élèves tout au long de leur parcours, permettant de valoriser leurs atouts et d'élargir les critères selon lesquels ils sont évalués.

Ceci conduit à une réforme profonde du système d'orientation avec la création d'un service public de l'orientation, compétent pour l'orientation tout au long de la vie depuis l'orientation scolaire jusqu'à l'orientation dans l'enseignement supérieur et l'orientation vers la vie active. Un service public de l'orientation, connecté à l'école mais pas indépendant de l'Éducation nationale, rassemblant les différents acteurs de l'orientation, avec des missions larges, des moyens propres et une responsabilité à l'égard de l'ensemble des jeunes, y compris ceux qui ne demandent rien et sont orientés par défaut.

Pour assurer la continuité du parcours, la commission propose de prolonger l'obligation scolaire à 16 ans par une obligation portée à 18 ans de se former ou d'être dans un parcours d'entrée dans la vie active.

Au-delà de 18 ans, la commission propose que les différentes institutions en charge des jeunes soient obligées d'organiser contractuellement le parcours des jeunes et le partage de leur prise en charge, pour mettre fin aux discontinuités de parcours ou aux trous de prise en charge de certaines catégories de jeunes. Ceci conduit à repositionner les missions locales, à la fois comme responsables de la prise en charge de tous les jeunes d'un territoire en difficulté d'insertion et comme pivot d'un réseau institutionnel avec le service public de l'orientation, le service public de l'emploi, les institutions judiciaires et les associations d'insertion, pour permettre l'accès des jeunes aux différentes réponses à leurs besoins (logement, santé, etc.). Ceci conduit à redonner des moyens au CIVIS pour apporter un soutien renforcé aux jeunes présentant les plus grandes difficultés d'insertion.

La commission propose plusieurs mesures pour améliorer l'insertion des jeunes dans la vie active, autrement que par des emplois précaires et en misant sur les contrats à durée indéterminée : le doublement de l'alternance chez les moins de 25 ans, la création et le financement d'une convention de transmission intergénérationnelle, la sécurisation du pré-recrutement alliant formation rémunérée et accès à un contrat à durée indéterminée.

La commission propose de lier la politique d'insertion professionnelle des jeunes à une politique par branches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences avec des engagements contractuels d'intégration durable des jeunes dans ces branches. Ces engagements de branche

pourraient prévoir les mécanismes d'engagements réciproques garantissant que l'effort public se traduise par une augmentation du nombre de jeunes intégrés durablement dans l'emploi.

En matière de ressources et d'accès à l'autonomie financière, la commission propose de tracer une voie entre le statu quo et l'extension pure, simple et immédiate des mécanismes de solidarité qui concerne les plus de 25 ans. La solution qu'elle préconise repose sur une double logique : mettre en œuvre des mesures immédiates pour renforcer l'attractivité des formations initiales et continues et mieux accompagner les jeunes dans leur recherche d'emploi ; préparer à travers des expérimentations de grande échelle (et avec l'ambition de les généraliser dans un calendrier précis) un système de soutien à l'autonomie des jeunes qui ont déjà choisi une voie professionnelle, intégrant le soutien aux jeunes en formation et en activité professionnelle et construit à partir des besoins des jeunes.

La commission propose également un soutien équivalent au rSa pour les jeunes de moins de 25 ans déjà en emploi.

Elle préconise enfin l'accès à une prise en charge plus globale pour les jeunes en grande difficulté qui ne bénéficient pas d'un soutien familial.

La commission propose la prise en charge étendue du permis de conduire pour tous les jeunes qui en ont besoin pour avoir accès à l'emploi.

La commission propose de mettre en place un service civique, sur une base volontaire, ayant vocation à concerner 10 % d'une classe d'âge d'ici cinq ans, et pouvant à terme être systématisé, en fonction d'une évaluation de ses impacts.

Propositions et orientations

Assurer la légitimité démocratique de la politique de la jeunesse : le Parlement débat rarement des questions de jeunesse. La dernière fois qu'il en débattu, c'est il y a 15 ans, en 1994 ; c'était pour enterrer le CIP ; nous proposons que le Parlement débattenne périodiquement de la politique de la jeunesse autour d'une loi d'orientation et de programmation, qui pourrait couvrir des périodes de cinq années.

Le Parlement n'a pas débattu une fois de la politique de la jeunesse depuis 15 ans. Le Parlement devrait se prononcer sur la politique de la jeunesse, ses objectifs, ses moyens, les réformes engagées, au moins tous les cinq ans, autour d'une loi d'orientation et de programmation.

Assurer la dimension interministérielle de la politique de la jeunesse : le comité interministériel pour la jeunesse ne s'est pas réuni pendant 18 ans ! Il a été réactivé en janvier 2009, la réunion précédente ayant eu lieu en 1990.

Le comité interministériel pour la jeunesse devrait se réunir tous les ans, plutôt que moins d'une fois tous les dix ans, et veiller à l'application de la politique décidée par le Parlement.

Donner un rôle utile à la représentation des jeunes. Un conseil national de la jeunesse a été créé il y a plus de dix ans. Personne ne sait dire quelles décisions il a pu influencer au cours de cette période, ni même citer un de ses avis, (si ce n'est un travail sur la valorisation du volontariat). Il faut un véritable lieu de représentation des jeunes, dans leur diversité, doté d'une réelle capacité d'influence. Nous proposons un conseil représentatif de la jeunesse, qui dispose de moyens propres et d'un rôle réel. Il pourrait notamment saisir les pouvoirs publics et le conseil économique, social et environnemental. Parallèlement, la place de la représentation des jeunes au sein du CESE doit être renforcée.

Le conseil national de la jeunesse n'a pas influencé les politiques de la jeunesse. Nous proposons de créer un conseil représentatif de la jeunesse. Ce conseil serait obligatoirement associé à l'élaboration des lois de programmation et d'orientation.

Donner une nouvelle dynamique à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) ; un institut spécifique sur les politiques de la jeunesse, destiné à être un centre de ressources de ces politiques. Ses missions se sont progressivement estompées et son rôle s'est dilué. Nous proposons d'en faire un véritable centre d'expertise, au service des politiques de jeunesse. Pour cela, il faut qu'il puisse être saisi par le conseil représentatif de la jeunesse, par le gouvernement et le Parlement.

L'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire sera transformé en un centre d'expertise au service des politiques de la jeunesse, sur lequel le conseil représentatif de la jeunesse pourra s'appuyer.

Construire un parcours de formation initiale qui valorise les talents : le nombre élevé de décrocheurs, la part de désenchantement à l'égard de l'institution scolaire ne pourront diminuer que si l'on valorise mieux les capacités, les talents et les compétences des élèves, notamment celles qui sont mal reconnues dans le cursus scolaire classique. Le principe est simple : aucun jeune ne peut être nul en tout. Le rôle de l'institution scolaire doit être double : enseigner, mais aussi donner confiance. Cela impose un changement en profondeur dans les critères d'évaluation des élèves, la valorisation de leurs points forts, que ceux-ci s'expriment à l'école ou dans un contexte péri-scolaire.

De l'école primaire à l'enseignement supérieur, aux moments clés de l'orientation, devra être organisée, autour d'un « livret de compétences », la prise en compte des capacités des élèves, dans le cadre d'un partenariat entre l'Éducation nationale, les Centres de Formation des Apprentis et les organismes de formation, l'éducation populaire, les établissements culturels, tels que les conservatoires de musique, les réseaux associatifs et les mouvements de jeunesse. Ce livret ne doit pas être un instrument dans l'évaluation scolaire des élèves, mais doit les accompagner dans la définition de leur projet personnel et professionnel.

En pratique, cela veut dire qu'un élève pourra valoriser un investissement fort dans une association sportive, la bonne connaissance d'une langue maternelle autre que le Français, une implication au service de l'intérêt général dans le cadre de l'école, de l'éducation populaire, d'un apprentissage de la musique, du théâtre ou la pratique d'un sport. Cette orientation implique un effort important pour que les jeunes les plus en difficulté accèdent à ces apprentissages et pratiques culturelles sur le territoire sur lequel ils vivent.

La poursuite du développement du soutien scolaire et de l'accompagnement éducatif est impérative. Elle devra faire l'objet d'évaluations rigoureuses, mieux prendre en compte l'association des parents au projet éducatif et continuer à faire l'objet de programmes expérimentaux. Une instance de pilotage, associant les différents partenaires publics de l'Éducation nationale, pourrait être créée, au niveau national comme au niveau local, pour suivre le développement de programmes innovants dans le domaine du soutien scolaire et de l'accompagnement des parents et veiller à ce que ce soutien soit apporté à tous les élèves qui en ont besoin.

La politique de soutien scolaire, adapté aux besoins de l'enfant, doit être poursuivie, renforcée, systématisée, avec une évaluation permanente de ses effets sur le niveau des élèves et la réduction du décrochage scolaire. Ce droit doit se traduire pour l'institution par une obligation de proposer systématiquement des solutions à tous les jeunes en échec.

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

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

Créer un service public de l'orientation territorialisé (SPOT) : la question de l'orientation est considérée par tous les acteurs comme primordiale. Il y a une impression de « désorientation », une demande forte d'orientation. Il en va ainsi des élèves auxquels l'alternance n'a jamais été proposée ou présentée négativement par défaut, des élèves qui ont l'impression que les choix doivent être formulés de manière irréversibles à un moment de leur vie où ils ne sont pas prêts pour le faire, des élèves qui ont davantage le sentiment d'avoir été orientés en fonction des places disponibles que de leurs goûts ou de leurs aptitudes. Il s'agit moins d'orienter que de permettre aux jeunes de s'orienter.

Créer un service public de l'orientation implique de repenser profondément les modalités de l'information des jeunes, à la fois pour mobiliser les nouvelles technologies de l'information, mais aussi pour développer des lieux de référence construits à partir des besoins des jeunes (horaires, situations, interventions) et qui ne leur font pas supporter la complexité des organisations administratives. Cela implique de repenser les modes d'intervention et la formation des professionnels de l'orientation, pour mieux distinguer la fonction d'information et de conseil de premier niveau et le conseil spécialisé. Cela implique aussi de pouvoir s'engager sur une production de services homogène sur le territoire national mais construites avec les acteurs régionaux et municipaux, ce qui implique des moyens propres.

La question de l'orientation est au cœur des choix réalisés pour l'organisation des filières, de la manière dont la sélection des élèves est organisée et dont les différentes formations sont valorisées. Créer un service public de l'orientation, c'est non seulement créer une organisation au service de l'orientation des élèves, mais aussi une organisation qui puisse orienter et influencer le fonctionnement de l'Éducation nationale, en partenariat avec elle, mais avec un autre regard que celui de l'institution.

L'originalité de la proposition, c'est de constituer un service public de l'orientation tout au long de la vie, c'est-à-dire qui concerne l'éducation scolaire, la formation professionnelle, l'orientation dans l'enseignement supérieur et les parcours d'accès à la vie active. C'est donc un service public de l'orientation qui n'est pas une « sous-partie » de l'éducation nationale, mais qui a son autonomie par rapport à celle-ci. C'est un service public garant de droits pour les jeunes, y compris le droit à une « orientation éclairée » et le droit à réorientation. C'est un service public territorialisé, qui n'oppose pas l'Etat et les collectivités territoriales mais cherche à les réunir sur des objectifs partagés et définis en commun. C'est un service public construit à partir des besoins que l'on peut aujourd'hui identifier.

Le système d'orientation doit être revu de fond en comble. Un service public de l'orientation, connecté à l'école mais pas dépendant de l'éducation nationale doit être créé. Ce service public, associant la région, l'Etat et les partenaires sociaux, au niveau des territoires, doit être garant de droits pour les jeunes. Il doit contribuer au décroisement des filières, à la possibilité de réorientations, à la revalorisation de filières professionnelles et techniques.

Garantir à chaque élève de pouvoir faire des stages de découverte en entreprise, indépendamment de son réseau personnel et d'être soutenu pour trouver son entreprise d'accueil en alternance. L'accent a été souvent mis sur l'importance de la découverte du monde de l'entreprise et sur les inégalités accentuées par le système actuel. Certains élèves ne peuvent trouver d'entreprise d'accueil ou ont un choix très contraint.

Le service public de l'orientation doit organiser l'accès aux stages de découverte pour l'ensemble des élèves. L'option de découverte des métiers en classe de 3^{ème} (DP3) est à cet égard un levier à activer.

Rendre accessible tout au long de l'année l'ensemble de l'offre de formation (les places disponibles) constitue un enjeu auquel doit répondre le service public afin de permettre aux jeunes de se saisir de toutes les opportunités.

Le service public de l'orientation doit assurer la convergence et le développement des outils d'information en ligne et de conseil par téléphone ; il doit aussi animer un réseau de lieux d'accueil donnant accès à toutes les formations disponibles à l'ensemble des élèves ou des jeunes dans un parcours d'accompagnement.

Prendre en charge tous les jeunes jusqu'à 18 ans, et non plus jusqu'à 16 ans. Actuellement, le code de l'éducation prévoit que l'instruction est obligatoire de 6 à 16 ans. Le maire, situé au cœur de cette obligation depuis 1882, ne reçoit quasiment aucune information pour en assurer l'effectivité. Il faut sortir de cette fiction et mettre en place, sous la coordination du maire, président de la mission locale, un véritable système d'information et de responsabilité partagées. Nous proposons de définir une obligation de résultat, assortie de moyens, de la collectivité publique de prendre en charge tous les jeunes qui quittent le système scolaire sans le bac pour leur proposer en priorité un retour en formation ou à défaut, une première activité professionnelle ou un parcours d'insertion sociale. Cette obligation doit conduire à une intensification considérable des contacts et une diversification des solutions proposées notamment en termes de formation.

Cette obligation sera privée d'effet si elle n'a pas pour corollaire l'affirmation d'une obligation pour tous les jeunes de 16 à 18 ans de se former ou, à défaut, de préparer leur entrée dans la vie active. Cette obligation n'est certes pas la symétrique de la précédente : elle est une obligation de moyen, c'est-à-dire de « jouer le jeu » ; elle ne doit pas conduire à appliquer des sanctions financières pour le jeune, ce qui conduirait à aggraver sa situation. Mais elle doit mobiliser de façon systématique tous les moyens disponibles pour remobiliser le jeune et son environnement, ce qui implique de définir des formes d'incitation adaptées aux difficultés de chaque jeune.

Jusqu'à 18 ans les jeunes devraient avoir l'obligation de se former ou, éventuellement, de préparer leur entrée dans la vie active, contrepartie d'une obligation de former et d'accompagner pour la collectivité publique.

Assurer la continuité du parcours du jeune et de son accompagnement : la prise en charge des jeunes connaît des trous et des ruptures. Sur un territoire, tous les jeunes qui en ont besoin ne sont pas accompagnés, ni même connus des institutions qui pourraient les soutenir, les guider, les inciter à se former ou à rentrer dans l'emploi. Il peut se passer plusieurs années entre la sortie du système scolaire et le suivi par une mission locale. Il y a des raisons d'organisation à l'origine de cette situation. Il y a même des effets pervers, comme cette « année de carence », qui n'a pas de fondement juridique mais est fréquemment appliquée localement, pendant laquelle une mission locale et/ou un dispositif de formation ne prend pas en charge les jeunes qui, théoriquement relèvent de l'Éducation nationale. A l'école, il y a un enjeu à intervenir avant 16 ans, quand l'absentéisme fait craindre les ruptures.

Il y a aussi une absence de motivation de part et d'autre : de la part des jeunes, qui peuvent penser que le système n'a rien à leur apporter par rapport à des besoins concrets d'emploi, d'argent, de formation, de tutorat, de logement ; de la part des institutions qui n'arrivent déjà pas à répondre aux besoins des jeunes qui viennent vers elles, et pensent qu'elles seraient moins efficaces si elles avaient davantage de jeunes à suivre. Il n'y a pas d'autre objectif possible que celui de se donner les moyens de suivre tous les jeunes qui en ont besoin, qu'ils formulent ou non une demande et d'accompagner jusqu'à l'insertion durable dans l'emploi tous les jeunes qui en ont besoin, notamment dans le cadre d'un suivi social et pédagogique contractualisé et sans rupture.

Nous proposons d'organiser sur chaque territoire la continuité de la prise en charge de l'ensemble des jeunes qui ont un besoin d'accompagnement, avec un système d'information partagé, un partenariat contractualisé et des mécanismes incitatifs pour les jeunes comme pour les organismes qui les suivent.

Refonder le projet des missions locales : la création des missions locales a été au cœur de la politique d'insertion des jeunes au début des années 1980. Elles ont besoin d'un nouveau souffle. Lors de leur création, l'échelle d'un bassin de vie de 100 000 habitants avait été choisie parce qu'on estimait que 350 jeunes pouvaient avoir besoin d'un accompagnement. Dans ce même bassin, ce sont souvent dix fois plus de jeunes qui devraient être concernés aujourd'hui... Si les missions locales emploient 11 000 collaborateurs (ce qui correspond à un quart des effectifs de Pôle emploi), elles ont des modes de fonctionnement très hétérogènes et n'ont pas la place et le rôle que l'on pourrait attendre d'elles. Les missions locales ont pour ambition de proposer une réponse « globale » aux besoins des jeunes (insertion sociale et professionnelle, logement, santé, soutien aux projets...).

Être un acteur de l'insertion des jeunes en difficulté ne doit pas exclure des interventions plus généralistes vers les publics moins en difficulté, notamment les prestations de placement dans une logique de « co-traitance » avec Pôle emploi. Néanmoins, cela ne doit pas conduire à dégarnir un socle d'interventions minimales que l'on doit pouvoir trouver sur tout le territoire pour les jeunes qui en ont le plus de besoin et cela, même s'ils ne demandent rien. Les liens des missions locales avec l'Éducation nationale, les CFA et les organismes de formation, les institutions judiciaires, les entreprises et avec les autres institutions sont à cet égard encore insuffisants. La mission locale doit être, sous l'autorité du maire qui la préside, responsable globalement des jeunes en difficulté d'un territoire et être le garant qu'il n'existe aucun trou dans leur prise en charge, ce qui implique de définir un cahier des charges minimal, commun et national.

La commission propose de conforter les missions locales comme le lieu de référence pour les jeunes ayant des besoins d'insertion, de recentrer leur activité sur ce cœur de cible et de renforcer la possibilité d'agréger certaines missions spécifiques, en fonction des engagements qu'elles prennent (par exemple la participation au service public de l'orientation ou la gestion de dispositifs). Les missions locales doivent être des lieux où les jeunes peuvent trouver l'offre de formation, les dispositifs de soutien au permis de conduire, toutes les informations sur les aides au logement, sur l'accès aux soins, etc. Le financement des missions locales doit tenir compte à la fois des difficultés des publics dont elles ont la charge, de leur capacité à prendre en charge l'ensemble des jeunes et des performances dans l'insertion en particulier professionnelle. Le CIVIS doit également être renforcé pour offrir plus de possibilité à l'égard des jeunes qui ont le plus de difficultés.

Les missions locales doivent être confortées dans leur rôle de pivot de l'insertion des jeunes éloignés de la formation et de l'emploi ou ayant des problématiques sociales particulières, avec un financement tenant mieux compte de leurs performances et de leur capacité à suivre l'ensemble des jeunes d'un territoire.

Donner aux jeunes majeurs de 18 à 21 ans sans ressources et en rupture familiale l'accès à une mesure de protection.

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

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

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

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

Mobiliser les acteurs économiques de branches sur la création d'emplois de qualité pour les jeunes. Le contexte démographique rend indispensable d'améliorer le taux d'insertion des jeunes sur le marché du travail et de leur garantir un meilleur accès à la qualification ; la France va faire face à de forts besoins de main d'œuvre ; elle ne peut se permettre d'avoir des besoins non satisfaits, avec un mauvais taux d'emploi des jeunes.

La précarité des conditions d'emploi des jeunes (intérim, CDD, etc...) est particulièrement préoccupante et le développement de l'emploi en contrat à durée indéterminée à temps plein doit constituer un cap pour la politique de l'emploi de l'Etat et dans les négociations entre partenaires sociaux. C'est un enjeu pour l'agenda social que viennent de se donner les partenaires sociaux, qui a fait de la question de l'emploi des jeunes une priorité. Il semble aux membres de la commission que cet agenda doit se décliner dans des engagements pris au niveau des branches professionnelles sur le développement de l'emploi et des qualifications des jeunes.

Il n'existe pas de cadre de discussion équilibré au niveau des branches professionnelles sur ces sujets. C'est ce cadre de discussion qu'il est prioritaire de définir. Les branches sont pourtant le bon espace de négociation sur l'emploi des jeunes. La réalité du marché du travail est en effet extrêmement diverse d'un secteur d'activité à l'autre. Il faut par ailleurs garder à l'esprit que c'est l'une des responsabilités essentielles de la branche que de renforcer la qualification des jeunes

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

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

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

Développer et diversifier la formation par alternance.

Le cap d'un doublement du nombre de formations par alternance pour atteindre 1,2 million par an a été fixé. Nous proposons de nous donner les moyens de l'atteindre d'ici 2015. Il y a deux façons d'y parvenir : en augmentant les financements de l'apprentissage (taxe d'apprentissage) et de la professionnalisation (contribution à la formation professionnelle). Cette voie sera contreproductive car elle passe par un alourdissement des charges des entreprises, qui pénalisera l'embauche. Une autre voie consiste à mieux utiliser les financements existants. Elle implique de les distribuer différemment vers les secteurs en développement et dont les organismes de formation font le plein. Cette voie doit être privilégiée avant d'envisager des mesures financières complémentaires. La priorité est alors de réformer la taxe d'apprentissage pour que son montant soit prioritairement affecté au financement de l'apprentissage.

Il convient de faciliter les entrées en apprentissage par la suppression des contraintes administratives ou réglementaires : continuité de la formation pour les jeunes en rupture de contrat, entrée permanente et adaptabilité de la durée des contrats, promotion des possibilités d'acquisition de qualifications autres que celles des diplômés de l'Éducation nationale.

Le développement de l'alternance, c'est l'un des moyens d'accroître les ressources des jeunes.

En doublant les contrats en alternance d'ici 2015, l'insertion professionnelle des jeunes sera accélérée et davantage de jeunes auront des ressources pendant leur formation.

Valoriser l'alternance en donnant aux apprentis des droits équivalents à ceux des étudiants, en développant une offre de logement adaptée et des aides à la mobilité.

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

En 2005, a été créé un statut d'apprenti étudiant des métiers, lié à l'existence d'une carte nationale d'apprenti. Ce nouveau statut s'accompagne de mesures d'aides au logement et au transport. Dès l'inscription au CFA, les jeunes apprentis reçoivent ainsi en principe une carte d'étudiant qui donne accès aux réductions « étudiants » habituelles (musées, spectacles, transports) et à des tarifs intéressants dans les restaurants universitaires sous réserve d'une convention passée entre le CFA et le Comité des œuvres universitaires et scolaires (CROUS). Les conventions de ce type

sont extrêmement rares et il convient de permettre l'accès direct des apprentis à la restauration universitaire, même en l'absence de convention.

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

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

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

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

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

Interdire les stages hors cursus. Tout stagiaire doit désormais être rémunéré après deux mois de stage. Tout stage doit donner lieu à une convention de stage. Néanmoins il n'est pas rare que cette convention ne soit adossée à aucun cursus réel. Si la solution du stage est une souplesse donnée au droit du travail pour permettre de développer les expériences professionnelles pendant les études, elle ne doit pas être un lieu de contournement de ses règles. Le recours par certains employeurs aux stages, comme substitut au contrat de travail, doit être combattu par l'interdiction des stages hors cursus.

L'interdiction des stages hors cursus implique de changer la législation, mais surtout d'assurer l'effectivité de ce changement au sein des universités. Il conviendra de suivre son application en définissant un référentiel de signature de convention de stages par les universités, applicable dès la rentrée 2009.

Favoriser la transmission intergénérationnelle au sein de l'entreprise.

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

On aurait tort d'opposer le développement de l'emploi des seniors et celui des jeunes. Une étude récente montre que globalement dans 12 pays développés (incluant la France) l'emploi des 55-64 ans s'est accru de 8,1 points depuis 15 ans. Dans le même temps, le taux d'emploi des jeunes a lui aussi augmenté de 4,7 points et le taux de chômage des jeunes s'est réduit de 2,6 points.

Tout l'enjeu est de développer la complémentarité entre développement de l'emploi des seniors et développement de l'emploi pour les jeunes.

Plusieurs entreprises ont marqué leur intérêt pour un dispositif permettant d'organiser à grande échelle le tutorat entre un employé senior et un jeune recruté, ayant vocation à le remplacer. Ce dispositif peut prendre la forme d'une activité réduite à 50 % du senior, avec une rémunération de la fonction de tutorat à hauteur de 25 % dans le cas d'embauche d'un jeune. Le jeune recruté pourrait être soit en CDI soit en contrat d'alternance, ayant vocation à être recruté. Ce système

pourrait monter en charge dans le cadre d'engagements d'entreprises ou d'accords de branches avant d'être généralisé.

Les partenaires sociaux pourraient mettre en place une convention de transmission intergénérationnelle, permettant le financement d'une indemnité de tutorat à hauteur de 25 % du salaire dans le cas d'embauche d'un jeune, destiné à remplacer un départ à la retraite.

Sécuriser juridiquement les formules de promesses d'embauche de jeunes en formation, signées en échange d'un engagement au sein de l'entreprise. Pendant des décennies, l'État a investi dans le recrutement et la formation en sélectionnant des jeunes, en les payant pendant leurs formations contre un engagement de servir. Cela a permis de recruter à différents niveaux de la fonction publique des enseignants, des postiers, des douaniers, etc. Ce mécanisme a été un puissant moyen de démocratisation des études supérieures et de la fonction publique. Il a permis à l'État de pourvoir à ses besoins. Dans les années qui viennent, de nombreuses entreprises et associations auront besoin de main d'œuvre qualifiée.

Sur le plan juridique rien n'interdit la conclusion d'une promesse d'embauche, adossée à une aide financière, par une entreprise. Mais ce type de convention, qui ne relève pas du code du travail, évolue dans une situation d'insécurité juridique, qui limite son développement. Par ailleurs, si l'entreprise qui veut s'y engager doit être sécurisée, un certain nombre de garanties doivent être posées pour l'étudiant qui en bénéficie : possibilité de se désengager avec remboursement progressif de l'aide apportée, protections contre les ruptures anticipées par l'entreprise, gestion des défaillances d'entreprise, incompatibilités avec les stages, caractéristiques de l'embauche promise...

Pour être développé là où il serait légitime, un système de pré-recrutement implique d'identifier par ailleurs dans les établissements d'enseignement supérieur des médiateurs entre les jeunes et les entreprises. Cela pourrait être l'une des fonctions des bureaux d'aide à l'insertion professionnelle.

La sécurisation d'un système de pré-recrutement permettrait aux jeunes d'être payés pendant leur formation contre un engagement au sein de l'entreprise qui les forme.

En ce qui concerne les ressources des jeunes, la commission dans son ensemble est opposée au statu quo. Le statu quo n'est ni tenable, ni souhaitable, ni acceptable : parce qu'il crée des situations où certains jeunes sont sans ressources, avec un taux de pauvreté plus élevé que le reste de la population, avec des obstacles financiers à la formation, à la recherche d'emploi, à la qualification ; c'est l'un des points faibles du modèle social français alors que d'autres pays de l'OCDE et de l'UE n'ont pas de limite aussi nette avant et après 25 ans.

Cependant, modifier le système de ressources, créer un nouveau système de soutien aux revenus ne se justifie que :

1. si le nouveau système contribue à augmenter le niveau de qualification des jeunes ;
2. s'il est construit pour améliorer la transition entre formation et emploi ;
3. si le nouveau système introduit plus d'équité entre les générations d'une part et au sein des jeunes d'autre part ;
4. s'il développe les marges de choix des jeunes issus de familles modestes ou qui ne bénéficient d'aucun soutien familial.

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

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

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

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

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

- Soit un système de dotation : cette formule permet de constituer, sous la forme d'un montant dont l'emploi serait librement déterminé par le jeune, un vecteur d'aide à l'autonomisation des jeunes ; la dotation pourrait être mobilisée pour financer l'aide à la recherche d'un premier emploi, mais aussi des compléments de bourse et des frais de financement des études, voire d'autres dépenses (aide au projet, achat de permis de conduire). Elle serait attachée à un droit universel à l'accompagnement. Elle serait plus forte pour les jeunes issus de familles modestes ou sans soutien familial, avec un socle universel. Elle comprendrait une part remboursable.
- Soit un système contractualisé entre la collectivité publique et le jeune, reposant non pas sur une dotation, mais sur une allocation : ce système interviendrait systématiquement dans les périodes stratégiques des parcours des jeunes, pour soutenir les périodes de formation, de recherche d'emploi et d'insertion sociale, dans un cadre d'accompagnement contractualisé, visant à donner aux jeunes les moyens de mener à bien leurs projets de formation et d'insertion. Pour les jeunes « primo-entrants dans l'emploi » qui n'ont que très peu d'expérience professionnelle et qui échappent à l'indemnisation de l'assurance-chômage, cette allocation contractualisée devrait permettre aux jeunes de subvenir à leurs besoins tout au long de l'accompagnement dont ils bénéficient, dans une logique de contrepartie. Pour tous, le montant de l'allocation serait calculé en fonction de la situation du jeune et de ses besoins, avec une vocation universelle.

La réussite d'un tel projet est étroitement liée à la capacité de notre pays à améliorer l'orientation des jeunes à la sortie du système de formation. La proposition n'est pas dissociable des autres propositions du livre vert. Au contraire, la création d'un service public de l'orientation, le développement de l'alternance, l'activation des branches professionnelles sur l'emploi des jeunes en sont autant de corollaires.

La commission considère utile de passer par une phase d'expérimentation faisant l'objet d'une évaluation indépendante et conduite selon un calendrier rigoureux.

Dès lors, comme première étape, la commission préconise :

- Pour améliorer le niveau de qualification, des mesures immédiates pour accroître le nombre de boursiers et le niveau de ressources garanti par les bourses étudiantes sur critères sociaux, en particulier pour prendre en compte des évolutions du calendrier universitaire ; cela implique également l'amélioration de leur articulation avec l'emploi lors des formations en alternance ou lors des stages, ainsi que des mesures visant à revaloriser les indemnités des stagiaires de la formation professionnelle.
- Pour accélérer l'accès à l'emploi des jeunes, qu'ils soient ou non diplômés, la reconnaissance d'un droit de tous les jeunes à un accompagnement et à des ressources au moment de la recherche de leur premier emploi. Les modalités de ce droit devraient être différentes selon que le jeune est insuffisamment qualifié (évolution du niveau de l'allocation interstitielle du CIVIS, évolution des solutions d'insertion) ou diplômé.

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

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

A l'issue de cette période d'expérimentation qui doit être suffisamment longue pour être significative et en fonction des résultats de ces expérimentations, un choix pourrait être fait sur la nature du dispositif cible. Ce dispositif pourrait par exemple combiner des éléments de dotation et de revenu contractualisé en fonction du parcours du jeune.

L'expérimentation devra également permettre d'évaluer la capacité du dispositif à ne laisser aucun jeune sans solution et sans projet.

La question des conditions d'accès des jeunes de moins de 25 ans au rSa doit être traitée de manière distincte : il ne s'agit pas d'apporter une réponse particulière à une difficulté rencontrée par une catégorie de jeunes mais de prendre acte du fait qu'une fraction de la population âgée de moins de 25 ans, n'appartient plus à la catégorie « jeunesse » et se trouve déjà en emploi. À compter du 5 juillet prochain un jeune de 26 ans travaillant à $\frac{3}{4}$ temps touchera environ 200 euros par mois de rSa en complément de ses revenus, sans être situé dans une logique de droits et devoirs, alors qu'un jeune de 24 ans placé dans la même situation n'aura pas accès à ce complément de revenu.

Pour sécuriser la situation personnelle et professionnelle des jeunes en emploi la commission propose d'ouvrir un système équivalent au rSa complément de revenu, le cas échéant à partir d'une durée minimale de travail et de cotisations sociales. La question de savoir si ce dispositif doit concerner les étudiants aussi bien que les autres jeunes en emploi, ne fait pas consensus au sein de la commission.

Lever les obstacles financiers à l'accès au permis de conduire : l'absence de permis de conduire est de plus en plus fréquemment mentionné comme un obstacle pour l'emploi des jeunes. La récente réforme du permis de conduire devrait en faciliter l'accès. Des formules de prise en charge du permis de conduire existent, mais sont trop peu répandues. Le permis à « un euro par jour », n'était pas la formule adaptée. Entre une prise en charge financière, la possibilité d'obtenir le financement de son permis contre des tâches d'intérêt général, la formation à la conduite lors de l'apprentissage et l'utilisation de la dotation d'autonomie pour le permis de conduire, il convient de permettre à tous les jeunes d'avoir accès au permis de conduire.

Le permis de conduire ne doit pas être un obstacle financier à l'accès à l'emploi. Les différents dispositifs de soutien au permis de conduire doivent être mis en synergie et amplifiés pour garantir l'accès de tous les jeunes au permis.

Conduire une politique de logement ambitieuse qui intègre les besoins spécifiques des jeunes. La plupart des problèmes de logement rencontrés par les jeunes ne sont que la conséquence de la pénurie générale de logements accessibles. Certaines difficultés sont cependant spécifiques à cette classe d'âge: déficit de petits logements, besoin de logements temporaires liés à la mobilité,

ressources plus faibles que la population générale. Le principe est l'accès au logement ou à un hébergement adapté pour tous les jeunes en distinguant selon la durée quelle que soit leur situation.

Ce principe implique une définition territoriale des besoins et une programmation qui s'appuie sur le parc social, sur le parc privé dans le cadre de l'intermédiation locative notamment, ainsi que sur les foyers de jeunes travailleurs. Ce programme distingue selon les durées nécessaires (logement de courte, moyenne ou longue durée). Il rend nécessaire aussi la définition d'un pilotage qui associe l'État et les différentes collectivités territoriales concernées.

La commission considère qu'il est essentiel notamment d'adapter l'offre de logements sociaux aux besoins des jeunes : il est proposé une contractualisation avec les bailleurs sociaux pour intégrer davantage de logements de petite taille pour les jeunes ainsi que des formules adaptées aux besoins des jeunes en alternance. Chaque programme local de l'habitat devrait désormais comporter un volet « logement des jeunes ».

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

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

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

Dans le parc privé, les pouvoirs publics devraient prendre en charge pendant les cinq prochaines années le coût de l'assurance contre les défaillances pour inciter les propriétaires à louer à des jeunes. La mise en place de la garantie du risque locatif universelle, ouverte à tous les jeunes, quelle que soit leur situation, doit être l'occasion de mettre fin aux « discriminations anti-jeunes » dans le secteur du logement.

Des solutions diversifiées de logement pour les jeunes seront développées : l'intermédiation locative sera développée sur une large échelle par les collectivités locales et par des acteurs associatifs ou issus de l'économie sociale pour accroître l'offre de logement à destination de tous les jeunes à des loyers compatibles avec leurs ressources. Avec un accompagnement renforcé selon la situation du jeune, un bail spécifique de « colocation jeunes » sera créé en étant adossé à un dispositif de sécurisation juridique et financière permettant de rendre la formule attractive pour les propriétaires et les jeunes. Le logement intergénérationnel sera développé et sécurisé juridiquement et fiscalement. Un plan national de développement de solutions de logement modernisées pour les jeunes en insertion professionnelle et en mobilité sera engagé dans le cadre d'une labellisation nationale « habitat jeunes ».

Des solutions de logement innovantes et diversifiées pour les jeunes doivent être développées sur une large échelle avec des objectifs chiffrés fixés dans les plans départementaux pour le logement des jeunes et les programmes locaux de l'habitat.

Abolir les limites d'âge qui ne se justifient pas : nombreuses sont, dans notre droit, les limites en fonction de l'âge dont la justification n'est pas évidente et gagneraient à être systématiquement passées en revue. C'est notamment le cas dans le droit électoral, ce qui peut paraître aberrant s'agissant du domaine le plus intimement lié à la notion de citoyenneté. C'est pourquoi, il est proposé de permettre l'éligibilité à la députation dès l'âge de 18 ans (et non 23 ans comme actuellement) et de rendre éligibles les jeunes aux fonctions sénatoriales dès 18 ans (contre 30 ans actuellement). Par ailleurs, l'âge d'éligibilité aux élections prud'hommales pourrait être ramené de 21 à 18 ans.

Cette réforme symbolique doit être complétée par une action concrète permettant d'agir pour que le plus grand nombre de jeunes accède effectivement à toutes les instances de la démocratie représentative ou consultative. A cette fin, il est proposé d'engager un débat national avec les partis politiques, les syndicats et les autres acteurs de la société civile organisée. Plusieurs leviers pourraient notamment être mobilisés dans le cadre de ce débat, notamment, la possibilité d'instaurer un statut de l'élu politique, syndical et associatif, une limitation du cumul des mandats, une évolution des règles de financement des partis politiques pour la prise en compte de critères d'âge moyen des élus dans les financements attribués par la collectivité publique.

Supprimer les limites d'âge dans le droit électoral et agir pour une meilleure respiration des institutions républicaines paracheverait l'accès des jeunes à la citoyenneté.

Promouvoir l'engagement tout au long de la vie

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

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

Créer le service civique : la création d'un service civique répond à plusieurs objectifs : le principal est de pouvoir répondre au besoin d'engagement exprimé par les jeunes et de leur permettre de le valoriser. Mais c'est également de répondre à des besoins de notre société. Le service civique doit aider le jeune volontaire à « s'accomplir », mais aussi à « accomplir » une œuvre utile pour la société à laquelle il appartient. Le service civique doit donc être au service de grandes causes, identifiées comme prioritaires par les jeunes. Il doit être indemnisé et la période passée en service civique doit compter pour la retraite. Il doit être organisé dans des conditions réunissant des jeunes de parcours et d'origine différents, y compris des jeunes très en difficulté.

Pour que le service civique ait un impact réel, il faut à moyen terme qu'il puisse concerner 10 % d'une classe d'âge. Au-delà, il pourrait s'inscrire dans un processus conduisant à ce que l'engagement civique soit généralisé, en conciliant le service civique proprement dit et d'autres formes d'engagement reconnues et valorisées.

En complément du service civique ouvert aux jeunes de moins de 25 ans, il pourrait être envisagé un service civique senior, en faveur des jeunes, afin de marquer que la solidarité entre les générations n'est pas à sens unique et favorisant le tutorat, l'accompagnement, le mécénat de compétence, le soutien aux projets individuels ou collectifs des jeunes.

Le service civique devrait être créé avec l'ambition de pouvoir le faire monter en charge par étapes, sans exclure a priori sa généralisation à terme.

* * *

Quelle stratégie pour que ces propositions soient suivies d'effet ?

La première question à traiter est celle du financement. Ces propositions ont un coût. La commission est consciente de la situation des finances publiques de notre pays. Elle est par ailleurs persuadée que ne pas se donner les moyens d'insérer mieux les jeunes provoque en soi un coût très élevé pour la société et pèsera durablement sur les finances publiques et notamment sur les budgets sociaux.

Les coûts principaux sont liés aux nouvelles solutions retenues à court et moyen terme pour le soutien aux ressources des jeunes, au renforcement de l'accompagnement des jeunes les plus en difficulté, au développement de l'alternance, à l'ouverture du rSa aux jeunes travailleurs de moins de 25 ans, au développement du service civique.

Gardons à l'esprit le fait que si la société mise intelligemment sur les jeunes, elle s'y retrouvera y compris dans ses mécanismes de financement de la solidarité. Augmenter de 10 % le nombre de jeunes de moins de 25 ans en emploi, c'est rendre 300 000 jeunes de plus assujettis à notre système de protection sociale, ce qui augmente les recettes sociales d'environ 1 milliard d'euros par an. Réduire d'un quart (soit - 150 000, dont 60 000 indemnisés) le nombre de jeunes au chômage, c'est réduire d'environ 700 millions d'euros les dépenses d'assurance chômage. Augmenter la qualification des jeunes, c'est assurer également pour l'avenir des gains très sensibles de productivité et de compétitivité de notre économie.

La commission considère qu'au-delà des questions évidentes d'équité et de réponse à une détresse sociale d'une partie de la jeunesse – qui, pour certains, justifieraient à elles seules, un effort financier à l'égard des jeunes – la légitimité de consacrer des moyens à l'égard des jeunes est liée aux effets de ses propositions sur la qualification et le niveau d'activité des jeunes. En d'autres termes, des mesures qui n'auraient pour effet que d'augmenter les dépenses sociales, ou même de réorienter des dépenses sociales, sans élever le niveau de qualification et d'activité, manqueraient leur cible.

La commission a pleinement conscience que les effets recherchés ne peuvent simplement provenir d'une ré-allocation des ressources ou de moyens nouveaux à organisation inchangée, mais supposent des changements profonds dans le service public de l'éducation et de la formation, dans le service public de l'emploi, dans l'organisation des différentes collectivités publiques à l'égard des jeunes, dans le comportement des entreprises à l'égard de leur insertion professionnelle et dans la capacité de la société française à mieux mobiliser les jeunes.

Ces changements ne se décrètent pas, même si la volonté de changement a été manifestée par l'ensemble des membres de la commission, traduisant ainsi l'importance de ces questions au sein des organisations qu'ils représentent. Dans ce contexte, l'effort de la Nation à l'égard des jeunes pourrait se déployer au fur et à mesure de la réalité des changements opérés.

En ce qui concerne le financement, la commission considère qu'une stratégie de rééquilibrage des ressources au profit des jeunes et entre jeunes est nécessaire:

Rééquilibrage intergénérationnel

La question de l'équilibre intergénérationnel des finances publiques est une question nouvelle qui vient d'être soulevée par le Conseil des prélèvements obligatoires, dont le secrétariat est assuré par la Cour des Comptes dans un rapport récent (novembre 2008). Il met en évidence que « *l'analyse des retraites, de la dette sociale et des prélèvements obligatoires met en évidence des transferts multiples qui dans l'ensemble s'exercent en faveur des classes d'âge de plus de 60 ans* ». La Cour des comptes recommande la mise en place d'un tableau de bord pour suivre la répartition des prélèvements entre générations. Dans ce cadre, la commission s'accorde pour souhaiter que le financement des mesures pour les jeunes soit favorable, ou au moins neutre, en terme de transferts intergénérationnels à leur égard.

Renforcement de l'équité entre jeunes de familles modestes et jeunes de familles aisées

La commission souhaite par ailleurs que la politique de la jeunesse s'attache à un rééquilibrage des ressources publiques entre les jeunes, selon leur milieu social d'origine et leurs parcours.

Il n'y a pas de consensus au sein de la commission sur les mesures précises qu'il faudrait adopter mais chacun s'accorde sur l'objectif d'aller vers une plus grande redistribution des ressources données aux jeunes issus de familles modestes. Ce rééquilibrage ne devrait pas faire l'impasse sur les jeunes issus des classes moyennes. Au contraire, il devrait leur être favorable, de telle sorte qu'il y ait un vrai gradient de solidarité entre les plus défavorisés et les plus favorisés.

La commission préconise également une stratégie volontariste de conduite du changement, avec des acteurs financés en fonction de leur performance.

Aujourd'hui, pour un organisme donné, une collectivité particulière, s'occuper des jeunes à un coût, ne pas s'en occuper coûte moins cher.

Ainsi, une mission locale dispose d'un budget calculé de telle sorte que lorsqu'elle suit plus de jeunes, elle consacre moins de ressources pour chaque jeune suivi.

De même, les structures scolaires ou universitaires ne supportent pas réellement le coût des décrocheurs. Elles ont économiquement plus avantage à s'en séparer qu'à s'y intéresser.

Le service public de l'emploi se retrouve dans la même injonction paradoxale à l'égard des jeunes qu'il l'était à l'égard des allocataires du rSa hier. L'inscription au Pôle emploi, pour les primo-demandeurs d'emplois, ne conditionne pas un revenu. En revanche, elle agit sur les statistiques et sur la charge de travail de l'organisme.

Or, la plupart des réformes conduites ces dernières années ont conduit à faire en sorte qu'une collectivité ait davantage intérêt à s'occuper d'un problème qu'à ne pas le traiter.

On peut donc considérer que c'est un levier essentiel à construire une nouvelle politique de jeunesse. Cela suppose que chaque organisme concerné ait un financement qui dépende d'une part de ses propres performances et d'autre part de la performance globale du système sur les jeunes. A l'échelle d'un territoire, cela voudrait dire qu'un acteur donné devrait voir ses coûts diminuer quand le nombre de jeunes sans emploi et sans formation s'améliore et ses ressources augmenter en fonction de sa contribution à cette amélioration.

Comment satisfaire en pratique à ce principe ? Cela peut passer par une contractualisation globale entre l'Etat, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux sur la politique des jeunes. Cela suppose de pousser plus loin et plus fort la politique des contrats d'objectifs et de moyens. Celle-ci serait fondée sur 4 ou 5 indicateurs globaux. A titre d'exemple :

- L'augmentation du taux de qualification des jeunes
- l'augmentation du niveau d'activité des jeunes ;
- l'augmentation du nombre de jeunes en alternance ;
- la diminution du nombre de jeunes sans emploi, sans formation ;
- l'amélioration de la situation du logement pour les jeunes sur le territoire.

Une stratégie volontariste de changement : une programmation sur cinq ans incluant des mesures immédiates, des chantiers de moyen terme et des programmes d'expérimentation.

Une loi de programmation et d'orientation pourrait donner un cadre et un calendrier aux réformes. Elle pourrait :

- permettre un débat d'ensemble sur la politique de la jeunesse au Parlement ;
- articuler des réformes qui concernent plusieurs politiques publiques, avec une vision d'ensemble sur leur articulation ;
- programmer sur plusieurs années des changements, une montée en charge de nouveaux dispositifs, des indicateurs ayant reçu la légitimité du Parlement ;
- prévoir en ressources et en dépenses l'effort de la Nation à l'égard des jeunes ;
- introduire les dispositions législatives permettant des programmes expérimentaux.

* * *

Loi de programmation et d'orientation, association des jeunes au changement à travers le conseil représentatif de la jeunesse, intéressement financier des acteurs à la réussite de la politique de la jeunesse et financement en fonction de leurs performances, effets incitatifs des programmes de soutien aux ressources, des leviers existent pour ne plus se contenter de dire qu'« un pays qui ne s'occupe pas de l'avenir des jeunes, etc. », mais pour le faire. C'est un chantier gigantesque que la commission propose d'ouvrir. Elle ne l'aurait pas fait si elle ne le considérait pas comme indispensable et urgent.