

**Commission de concertation
sur la politique de la jeunesse**

**Reconnaître la valeur
de la jeunesse**

Livre Vert

**Synthèse des propositions
de la commission**



Propositions de la commission

Voici les principales préconisations issues du processus de concertation ouvert en mars 2009. 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 de 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 dépendant 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 qui 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 failles 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, elles permettent 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 a débattu, c'est il y a 15 ans, en 1994 ; c'était pour enterrer le CIP. Nous proposons que le Parlement débattre 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 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 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, 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 car le plus souvent confidentielles. À 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. Les 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 redéfinir 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 redéfinir 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 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 déclouisonnement des filières, à la possibilité de réorientations, à la revalorisation de filières professionnelles et techniques.

Garantir à chaque élève la possibilité de 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 limité.

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, pour la collectivité publique de prendre en charge tous les jeunes qui quittent le système scolaire sans le bac et de 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 l'obligation 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, en 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 failles 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. À 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 choisi 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...).

Etre 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 aucune faille 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. Elle propose également 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, 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'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 s'en est suivi 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 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.

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 indéterminé 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 et 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 contre-productive car elle passe par un alourdissement des charges des entreprises, qui pénaliserait l'embauche. Une autre voie consiste à mieux utiliser les financements existants. Elle implique de les distribuer différemment vers les secteurs en développement et ceux 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 diplômes de l'Éducation nationale.

Le développement de l'alternance, c'est aussi 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

certaines 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'Etat 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, l'entreprise qui veut s'y engager doit être sécurisée et 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. Cette réforme aboutirait 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, unifié et 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, etc.). 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 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, de prendre un emploi ou d'être dans un parcours accompagné avec un nombre de refus limités (prévus dans le contrat initial) à deux ou trois, par exemple.

À l'issue de cette période 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. Depuis le 6 juillet, un jeune de 26 ans travaillant à $\frac{3}{4}$ temps touche 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'a 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. Le principe est l'accès au logement ou à un hébergement adapté pour tous les jeunes selon la durée d'hébergement et 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 distinguera différentes durées d'hébergement 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.

Pour lutter contre l'inflation excessive des loyers dans les petits logements, qu'induit un fort *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 qui 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'homales 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. À 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 parachèverait 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 pour les 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:

1. 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.

2. 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. À 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. À 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.

COMPOSITION DE LA COMMISSION DE CONCERTATION JEUNESSE

Président

- Martin Hirsch, haut commissaire

Représentants des étudiants

- Grégory Golf, président de PDE (Promotion et Défense des Étudiants)
- Claire Guichet, présidente de la FAGE (Fédération des Associations Générales Étudiantes)
- Rémi Martial, secrétaire général de l'UNI (Union Nationale Inter-universitaire)
- Jean-Baptiste Prevost, secrétaire national de l'UNEF (Union Nationale des Étudiants de France)
- Baki Youssoufou, président de la CE (Confédération Étudiante)

Partenaires sociaux

- Thibault Weber et Hervé Garnier, secrétaires confédéraux CFDT
- Karine Miralles, responsable jeunesse FO
- Laurence Danon, présidente commission nouvelles générations, MEDEF
- Agnès Naton, secrétaire confédérale CGT
- Marie-Françoise Leflon, déléguée nationale CFE-CGC
- Claude Raoul, membre du bureau CFTC
- Roselyne Lecoultre, UPA
- Geneviève Roy, CGPME
- Emmanuelle Peres, secrétaire générale du CJD

Chambres consulaires

- représentant de l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers
- représentant de l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie

Jeunes

- Pierre Yves Bing, membre des scouts et guides de France
- Jonathan Brunet, membre du comité jeunes de l'Anacej (Association nationale des Conseils d'Enfants et de Jeunes)
- Fanélie Carrey Conte, Union Nationale pour l'habitat des jeunes
- Damien Cerqueus, membre des Jeunesses Ouvrières Chrétiennes
- Cécile Charmoile, Mouvement rural de la jeunesse chrétienne
- Laurianne Deniaud, membre de la fédération Léo Lagrange
- Maxence Mely, membre du Conseil national de la jeunesse
- Ali Sidhoum, salarié, ancien stagiaire de l'école de la deuxième chance de Paris
- Caroline Span, membre du Conseil Régional des Jeunes d'Île-de-France

Collectivités territoriales

Représentants de l'ARF

- Mme Marie Laure Meyer, vice présidente du conseil régional Île-de-France

Représentants de l'ADF

- M. Claude Haut, président du Conseil général du Vaucluse
- M. Frédéric Bierry, vice président du Conseil général du Bas-Rhin

Représentants de l'AMF

- M. Stéphane Beaudet, maire de Courcouronnes

Parlementaires, désignés par les présidents des assemblées

- M. Edouard Courtial, député de l'Oise
- M. Christian Demuynck, sénateur de Seine Saint Denis
- Mme Virginie Kles, sénatrice d'Ille et Vilaine
- Mme Marisol Touraine, députée d'Indre et Loire

Monde universitaire et réseaux nationaux

- Jean Michel Blanquer, recteur de l'académie de Créteil
- Jean-François Cervel, directeur du Conseil National des Œuvres Universitaires (CNOUS)
- Jean-Patrick Gille, Union nationale des missions locales
- Luc Johann, représentant de la conférence des présidents d'université, président de l'Université de Metz
- Bernard Perrut, président Conseil national des missions locales
- Alexandre Schajer, président du réseau E2C France

Associations

- Nadia Bellaoui, secrétaire nationale de la Ligue de l'enseignement
- François Fondard, président de l'Union Nationale des Associations Familiales
- Mélanie Gratakos, présidente d'Animafac
- Daniel Lamar, directeur général Association pour Faciliter l'Insertion professionnelle des Jeunes diplômés (AFIJ)
- Marie Trelu-Kane, présidente d'Unicités

Personnalités qualifiées

- Dominique Balmay, président du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, président de l'UNIOPSS
- Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi
- Louis Chauvel, professeur des universités IEP Paris
- Jean Baptiste de Foucauld, inspecteur général des finances
- Olivier Galland, sociologue, directeur de recherche au CNRS
- Thibaud Guilluy, directeur général ARES services
- Nicole Maestracci, magistrate, présidente de la FNARS
- Eric Maurin, économiste, École des Hautes Études en Sciences Sociales
- Xavier Pommereau, directeur du Pôle aquitain de l'adolescence, Centre Hospitalier Universitaire de Bordeaux
- Pierre de Saintignon, inspecteur général des Affaires Sociales
- Didier Tabuteau, président de la chaire Santé Sciences Po Paris, directeur général de la fondation des caisses d'épargne pour la solidarité
- Jean-Luc Vergne, président de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Personnalités associées

Chargées de mission au titre du développement des projets du fonds jeunes

- Olivier Noblecourt, adjoint au maire de Grenoble
- Frédéric Valletoux, maire de Fontainebleau, président du conseil scientifique du fonds d'expérimentation
- Marc Gurgand, économiste, École d'Économie de Paris

Rapporteurs

- Charlotte Chevalier, inspectrice des Finances
- David Gruson, auditeur à la Cour des Comptes

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

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

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

Comment participer au livre vert ?

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

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

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

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

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

Vous pouvez nous envoyer vos contributions par écrit à :

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

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