

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
*AVIS ET RAPPORTS DU*  
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

*25 ANS  
DE POLITIQUES  
D'INSERTION  
DES JEUNES :  
QUEL BILAN ?*

2008  
Avis présenté par  
Mme Catherine Dumont



**MANDATURE 2004-2009**

---

**Séance des 21 et 22 octobre 2008**

---

***25 ANS DE POLITIQUES D'INSERTION  
DES JEUNES : QUEL BILAN ?***

---

**Avis du Conseil économique, social et environnemental  
présenté par Mme Catherine Dumont, rapporteure  
au nom de la section des affaires sociales**

(Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 12 décembre 2006 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)



## SOMMAIRE

<b>AVIS adopté par le Conseil économique, social et environnemental au cours de sa séance du mercredi 22 octobre 2008 .....</b>	<b>1</b>
<b>Première partie - Texte adopté le 22 octobre 2008 .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>CHAPITRE I - LE CONSTAT .....</b>	<b>9</b>
<b>I - DES POLITIQUES D'INSERTION INCERTAINES ET         HÉTÉROGÈNES.....</b>	<b>9</b>
A - LA JEUNESSE EN FRANCE ET EN EUROPE .....	9
1. Une jeunesse hétérogène .....	9
2. Une jeunesse qui dure plus longtemps et dont le sens a changé .....	11
B - LA SITUATION DES JEUNES EN FRANCE .....	13
1. Les difficultés en termes de niveau de vie .....	13
2. Le phénomène de déclassement .....	14
3. Un taux d'activité particulièrement faible .....	14
4. Un taux de chômage élevé avec de fortes disparités .....	16
5. Les critères de la politique de l'insertion en France .....	18
C - LES HÉSITATIONS DE L'ÉTAT .....	18
1. Les carences de l'orientation scolaire, universitaire et professionnelle .....	18
2. Les obstacles liés à la formation.....	20
3. Historique des politiques d'insertion des jeunes en France .....	21
4. Aspects budgétaires .....	25
<b>II - BILAN : DES EFFORTS MASSIFS POUR UN RÉSULTAT         EN DEMI-TEINTE .....</b>	<b>27</b>
A - UN MILLEFEUILLE DE DISPOSITIFS SOCIAUX ET PROFESSIONNELS PAS TOUJOURS ADAPTÉS AU PUBLIC....	27
B - UNE RÉPARTITION ET APPLICATION INÉGALES DES DISPOSITIFS SUR LES TERRITOIRES .....	28
C - UN FOISONNEMENT DE STRUCTURES D'ACCUEIL, D'INFORMATION, D'ORIENTATION ET D'INSERTION.....	30
D - UNE COORDINATION DIFFICILE POUR LES ACTEURS DE L'ORIENTATION ET DE L'INSERTION .....	31
1. L'interministérialité.....	31

2. Le partenariat.....	32
<b>E - UNE RELATION À AMÉLIORER ENTRE L'ENTREPRISE ET LES JEUNES .....</b>	<b>32</b>
1. Les attentes et perceptions des jeunes et des entreprises .....	33
2. Les freins des entreprises pour embaucher des jeunes.....	34
3. Le manque de lien entre les entreprises, les lycées et l'université..	35
<b>CHAPITRE II - LES PROPOSITIONS.....</b>	<b>37</b>
<b>A - REPENSER L'ACCUEIL, L'INFORMATION ET L'ORIENTATION DES JEUNES .....</b>	<b>38</b>
1. Accueillir et informer les jeunes : un enjeu déterminant .....	38
2. Réduire les échecs de l'enseignement scolaire, universitaire et professionnel par une meilleure orientation .....	40
<b>B - LEVER LES FREINS SOCIAUX À LA RÉUSSITE SCOLAIRE, UNIVERSITAIRE ET PROFESSIONNELLE .....</b>	<b>45</b>
1. Au niveau scolaire .....	45
2. Au niveau universitaire.....	47
3. Au niveau de l'insertion professionnelle .....	49
<b>C - DÉCLOISONNER L'INSERTION POUR MIEUX ACCOMPAGNER VERS L'EMPLOI.....</b>	<b>52</b>
1. Améliorer la formation des jeunes.....	52
2. Renforcer l'accompagnement personnalisé des jeunes.....	55
3. Accompagner tous les jeunes vers l'emploi durable .....	57
4. Faciliter l'entrée des jeunes dans l'entreprise et la gestion de leur parcours .....	57
<b>D - ORGANISER LE TERRITOIRE POUR UNE MISE EN ŒUVRE COORDONNÉE DES POLITIQUES D'INSERTION DES JEUNES .....</b>	<b>60</b>
1. Anticiper l'impact de l'Europe sur la gouvernance en France.....	60
2. Renforcer la gouvernance au plan national .....	61
3. Créer une co-construction de la gouvernance au niveau du territoire .....	66
<b>E - ÉVALUER LES POLITIQUES D'INSERTION DES JEUNES POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ .....</b>	<b>71</b>
1. Concevoir et mettre en œuvre une évaluation intégrée à chaque orientation politique .....	71
2. Mesurer l'impact des politiques de l'emploi sur les territoires.....	72
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>75</b>

<b>Deuxième partie - Déclarations des groupes.....</b>	<b>77</b>
ANNEXE À L'AVIS.....	105
SCRUTIN.....	105
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES .....</b>	<b>107</b>
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>109</b>
<b>LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>	<b>111</b>





## **AVIS**

**adopté par le Conseil économique, social  
et environnemental au cours de sa séance  
du mercredi 22 octobre 2008**



**Première partie**  
**Texte adopté le 22 octobre 2008**



Le 12 décembre 2006, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section des affaires sociales la préparation d'un projet avis sur *25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ?*<sup>1</sup>

La section a désigné Mme Catherine Dumont comme rapporteure.

\*  
\*            \*

En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :

- M. Yves Auton chargé de communication, représentant de Mme Françoise de Veyrinas, présidente du Conseil national des missions locales ;
- Monsieur Jean Gaeremynck, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle au ministère de l'Économie, de l'industrie, et de l'emploi et Madame Françoise Bouygard, chef de service à la DGEFP ;
- Mme Annie Gauvin, directrice déléguée de l'Instance provisoire nationale issue de la fusion ANPE/UNEDIC ;
- M. Jean Le Garrec, ancien ministre, président de Alliance ville emploi ;
- M. Philippe Maitreau, représentant de l'Association des maires de France ;
- M. Jean Tulet, ancien délégué à la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes.

Outre ces auditions devant la section des affaires sociales, la rapporteure a rencontré différentes personnalités dont la liste est fournie en annexe.

La section et son rapporteur tiennent à exprimer à tous leurs remerciements pour leur apport aux travaux.

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 183 voix et 8 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).



## INTRODUCTION

Selon Pierre Bourdieu, « *La jeunesse n'est qu'un mot* ». En effet, il est souvent difficile de définir qui sont les jeunes et à quelle tranche d'âge ils appartiennent.

L'insertion des jeunes, généralement au centre des priorités gouvernementales depuis les années 1970, est un processus complexe en raison de sa nature multidimensionnelle. Le rôle des institutions chargées d'accompagner les jeunes adultes est de leur permettre de décider eux-mêmes de leur orientation et des conditions de leur entrée dans la vie professionnelle.

En effet, l'insertion des jeunes touche aux domaines de l'éducation et du marché du travail. Ce dernier, complexe et incertain, est soumis à des mutations technologiques et à une compétitivité mondialisée au sein d'économies disparates. L'insertion touche également aux systèmes de formation multiples, aux politiques de la ville, de la jeunesse et fait intervenir, par voie de conséquence, des myriades d'acteurs institutionnels, économiques et sociaux à tous les niveaux de la société.

Notre système éducatif a fait un effort considérable en matière de formation initiale : l'âge moyen de sortie du système est passé de 13 à 18 ans et demi depuis 1945. Cette évolution s'accompagne de perturbations dans le processus d'insertion. On assiste par exemple à des phénomènes de surqualification et à un chômage grandissant chez les diplômés.

Les jeunes ont subi plus que d'autres les effets de la montée du chômage et malgré les dispositifs successifs, le sentiment dominant est celui de leur inefficacité relative, même si la baisse récente du chômage montre qu'une action concertée peut aboutir à des résultats. Car l'accès à l'emploi stable permet aux jeunes de construire leur vie et d'accéder à l'autonomie.

À l'heure de la mondialisation, des changements de société, l'engagement des jeunes est une force pour l'avenir du pays. Pour cela, il faut non seulement les écouter, mais surtout leur permettre de devenir des acteurs à part entière du changement.

Plusieurs questions cruciales se posent donc :

- Comment accompagner les jeunes et comment les aider à bâtir un projet professionnel ?
- Quelle politique de l'éducation nationale et de l'emploi faut-il mettre en œuvre pour aboutir à une orientation et une insertion réussies ?
- Comment faire en sorte que ceux qui quittent le système éducatif puissent continuer à progresser durant leurs premières années d'expérience sur le marché du travail ?

- Comment mieux articuler l'organisation politique et géographique des acteurs de l'insertion au plan national et territorial ?
- Comment évaluer les politiques publiques en matière d'insertion et d'emploi afin de déterminer les plus pertinentes et réduire le coût de ces politiques au profit d'un emploi durable ?



## CHAPITRE I

### LE CONSTAT

#### **I - DES POLITIQUES D'INSERTION INCERTAINES ET HÉTÉROGÈNES**

La notion d'âge ne se réduit pas à sa composante biologique. Dans chaque société, il existe une construction et une représentation sociales des âges de la vie. Celles-ci constituent le cadre dans lequel les individus conçoivent le déroulement de leur existence.

##### A - LA JEUNESSE EN FRANCE ET EN EUROPE

La notion de jeunesse est une invention relativement récente. Elle date du siècle des Lumières, sous l'influence de la « nouvelle éducation » : le jeune est alors conçu comme un « être en formation », porté par un idéal d'accomplissement, tandis que la notion de mérite l'emporte peu à peu sur l'hérédité dans l'attribution des rôles et des fonctions sociales. C'est le XIX<sup>e</sup> siècle, avec l'apparition de la famille bourgeoise, qui consacre la définition de la jeunesse, pensée à la fois comme rapport de générations et comme support d'intégration sociale. Le XX<sup>e</sup> siècle introduit un changement fondamental dans la conception de la jeunesse : celle-ci n'est plus considérée comme une catégorie mais redevient un processus, une étape de transition et d'adaptation progressive.

Dans le prolongement de cette conception, la jeunesse peut aujourd'hui être définie comme le passage de l'enfance à l'âge adulte, marqué par un certain nombre d'étapes et constituant une phase de préparation à l'exercice des rôles et statuts d'adultes.

##### **1. Une jeunesse hétérogène**

Cette phase particulière de transition que représente la jeunesse ne se déroule pas de manière identique dans les différents milieux sociaux. L'approfondissement des travaux de sociologie de la jeunesse ont permis de mettre en évidence l'existence de jeunesses multiples et non pas d'une jeunesse homogène. Le passage à l'âge adulte est structuré par un certain nombre de conditions personnelles, familiales et sociales, qui marquent les trajectoires individuelles.

En France, depuis la fin des années 1970, les chercheurs ont attiré l'attention sur l'accroissement des inégalités à l'intérieur d'une même génération. La mobilité sociale, importante dans les années d'après-guerre et jusqu'au début des années 1970, est aujourd'hui de moindre ampleur. Cette mobilité sociale était fondée sur une reconnaissance du mérite dans les

trajectoires scolaires des élèves et avait permis, dans une certaine mesure, de réduire les inégalités liées à l'origine sociale. L'école et l'université remplissaient alors pleinement leur rôle « d'ascenseur social ». Les jeunes les plus diplômés continuent de bénéficier de conditions relativement favorables à l'entrée sur le marché du travail et sont moins touchés par les difficultés d'embauche à la fin des études.

Cependant, on constate aujourd'hui un essoufflement de ce modèle méritocratique. L'accroissement des inégalités intra générationnelles trouve en partie son origine dans certains phénomènes de discrimination pouvant déboucher sur une exclusion durable et un fort ressentiment de la part de ceux qui en sont victimes.

Il faut également souligner que la jeunesse n'est pas vécue de la même façon selon le sexe de la personne considérée. Subjectivement et compte tenu de la persistance de certaines représentations sociales, les réalités tant familiales que professionnelles ne sont pas identiques pour les jeunes filles et les jeunes garçons. Même si les différences entre les filles et les garçons ont tendance à s'atténuer, notamment sous l'effet d'un enseignement où la mixité domine - et alors que les filles réussissent en moyenne mieux que les garçons dans les études - trajectoires féminines et masculines ne sont pas identiques, ni au plan de l'insertion dans l'emploi ni au plan de la construction familiale. Une communication du Conseil économique et social présentée par Mme Geneviève Bel et intitulée *Les femmes face au travail à temps partiel* a souligné les difficultés auxquelles sont confrontées les femmes sur le marché du travail.

Certains jeunes sont confrontés à des difficultés particulières qui justifient une prise en compte spécifique de leur situation. C'est le cas des jeunes atteints de handicap. En ce qui les concerne, des dispositifs existent déjà pour leurs études : la durée des contrats d'apprentissage peut être portée à trois ans. Des modalités particulières peuvent être accordées pour le passage des examens et des concours. Des aides financières existent pour couvrir, par exemple, les frais de transport et les aides humaines nécessaires.

Malgré ces dispositifs, l'accès à la formation et à l'enseignement supérieur, donc *in fine* à l'emploi, reste des problèmes majeurs pour les jeunes en situation de handicap.

Ainsi 80 % des demandeurs d'emploi titulaires d'une reconnaissance de travailleur handicapé ont un niveau inférieur au BEP/CAP. Le taux de chômage des personnes handicapées (17 %) est le double du taux moyen national. Le nombre d'étudiants en situation de handicap pour l'année universitaire 2006-2007 était de 8 783, soit à peine 0,50 % du nombre total des étudiants en France.

La situation des jeunes dans les collectivités ultramarines fait également l'objet de dispositions spécifiques. Plus de 20 000 étudiants ultramarins et 6 500 jeunes en formation professionnelle se rendent chaque année en métropole pour se former. Afin de renforcer l'égalité des chances entre ces jeunes et ceux

de la métropole en matière d'accès à la formation initiale et professionnelle et à terme de l'emploi, un « passeport mobilité » a été créé par la prise en charge d'un aller-retour par année universitaire ou scolaire par les collectivités territoriales. Un opérateur dans le domaine de la formation professionnelle, l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'Outre-mer a également vu le jour. Sa mission consiste à faciliter et organiser l'accès des jeunes de 16 ans et plus habitant les collectivités d'Outre-mer aux offres de formation en métropole. Une fois sur le territoire métropolitain, les jeunes ultramarins se trouvent confrontés aux problèmes de logement. Les étudiants d'Outre-mer représentent 1 % du nombre total des étudiants de métropole mais 14 % du nombre de logements étudiants gérés par les CROUS.

Dans le domaine de la formation professionnelle, on constate que la disponibilité d'un logement conditionne la réalisation d'un stage et que des projets sont reportés voire annulés faute d'avoir pu trouver une solution d'hébergement. La création d'un « passeport logement » en 2004, financé par le ministère de l'Outre-mer est en mesure de réserver un quota de 800 logements supplémentaires pour les ultramarins. Un autre dispositif particulier pour les collectivités ultramarines est le « Service militaire adapté » (SMA). Il s'agit d'un service national mis en œuvre uniquement dans les collectivités d'Outre-mer, avec un encadrement militaire et 70 % du temps consacré à la formation professionnelle. Le succès remporté par ce dispositif a donné lieu à la mise en place en métropole du dispositif « Défense deuxième chance » qui accueille 2 465 jeunes en difficulté d'insertion en février 2008 (Rapport d'information du Sénat sur le Service militaire adapté (SMA) et le dispositif « Défense deuxième chance » rapporteur : François Trucy ; avis du Conseil économique et social *Défense deuxième chance : favoriser l'insertion professionnelle des jeunes* présenté par Mme Françoise Geng, juin 2006).

La prise en compte de la jeunesse de l'Outre-mer est d'autant plus nécessaire que la proportion de jeunes dans les collectivités d'Outre-mer est beaucoup plus importante qu'en France continentale.

C'est d'ailleurs pourquoi les gouvernements locaux dotés de cette compétence ont mis en place des programmes de formation et d'insertion spécifiquement destinés aux jeunes, qui peuvent s'articuler avec les programmes nationaux.

## **2. Une jeunesse qui dure plus longtemps et dont le sens a changé**

### *2.1. Aspect historique*

Les travaux des sociologues de la jeunesse, au niveau de l'ensemble des pays européens, établissent qu'il existe un recul de plus en plus marqué de l'âge de franchissement des principales étapes permettant d'accéder au statut d'adulte : emploi stable, départ du foyer familial, mariage, naissance du premier enfant. Ce phénomène conduit à un allongement temporel de la période de la jeunesse.

Au niveau européen, la prolongation de la scolarité a conduit à décaler le passage à l'âge adulte, même si les différentes cultures nationales et les aides publiques contribuent à atténuer ou au contraire à accentuer ce décalage. Les conditions d'entrée dans la vie active, plus difficiles qu'auparavant, induisent aussi une prolongation de la jeunesse en retardant l'autonomie financière et en réduisant les possibilités de départ du foyer parental. Dans ce domaine aussi, le fonctionnement des marchés du travail, les dispositifs publics et les cultures nationales (notamment en matière d'entraide familiale) dessinent cependant des configurations propres à chaque pays.

### *2.2. Une jeunesse moins linéaire*

Au-delà de la prolongation de la jeunesse, les sociologues constatent une déconnexion entre les différents seuils qui marquaient jadis simultanément le passage à l'âge adulte. Ainsi, l'entrée dans la vie active et la constitution d'une famille (mariage, naissance d'un enfant) ne sont plus synchronisées. Les études montrent que le report de l'étape familiale n'est pas uniquement imputable à la prolongation de la scolarité ou aux difficultés de l'insertion professionnelle. Il signifie, plus profondément, une modification de la définition de la jeunesse.

### *2.3. La jeunesse, une phase de construction de soi*

Avec des différences selon les milieux sociaux, la jeunesse tend à être conçue comme une phase d'expérimentation et de recherche de soi dont la durée est indéterminée et l'horizon lointain. Ce n'est plus, comme auparavant, une phase de reproduction linéaire des modèles hérités des générations précédentes. Cela ne signifie pas un rejet de la transmission mais la volonté de faire coïncider autant que possible, à travers tâtonnements et expériences diverses, aspirations individuelles et rôles sociaux. Cette définition de la jeunesse comme phase d'expérimentation, de recherche et de construction de soi est particulièrement prégnante dans les réponses apportées par les jeunes aux questions des chercheurs lors des études qualitatives réalisées par entretiens sur l'entrée dans la vie adulte, effectuées dans les pays européens.

### *2.4. Les différentes limites d'âge en France et dans l'Union européenne*

Le fait que la jeunesse ait changé de définition, qu'elle soit aujourd'hui une période aux contours flous à laquelle il est difficile de fixer un terme certain, entraîne des conséquences dans la façon de comptabiliser les jeunes. Au niveau européen, il n'existe pas de tranche d'âge harmonisée pour définir la jeunesse : la limite d'âge supérieure varie entre 25 et 34 ans selon les pays. Cette absence d'homogénéité statistique rend les comparaisons difficiles. En France, le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc) a choisi de fixer la limite d'âge pour la jeunesse à 30 ans car après cet âge, la plupart des personnes ont terminé leurs études et accédé à l'autonomie résidentielle.

À l'intérieur des frontières nationales, les pouvoirs publics utilisent cependant des limites d'âge différentes selon les politiques et/ou les études conduites. Les fourchettes d'âge ne sont pas identiques en droit civil, en droit pénal, pour la formation ou les politiques sur le marché du travail.

## B - LA SITUATION DES JEUNES EN FRANCE

### 1. Les difficultés en termes de niveau de vie

Le recours préférentiel à la solidarité familiale (d'inégale ampleur en fonction des ressources des parents), la faiblesse des aides directes aux jeunes de moins de 25 ans et la précarité des conditions d'emploi se cumulent pour créer les conditions d'une paupérisation relative des jeunes en France, qu'ils soient étudiants ou en difficulté d'insertion sur le marché de l'emploi. Le rapport général relatif au « Grenelle de l'insertion » indique que la France se différencie de la grande majorité des pays européens par la faiblesse de l'indemnisation des chômeurs les plus jeunes. 55 % environ de l'ensemble des demandeurs d'emploi sont indemnisés au titre de l'assurance chômage ou de la solidarité ; cette proportion est bien plus faible pour les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans. Le faible pourcentage de jeunes de moins de 25 ans indemnisés au titre de l'assurance chômage s'explique en grande partie par le fait que les jeunes remplissent rarement les conditions de durée de cotisation en raison de leurs conditions précaires d'emploi. Selon l'INSEE, le nombre de jeunes hommes de 18 à 24 ans vivant au-dessous du seuil de pauvreté (c'est-à-dire touchant moins de 60 % du revenu disponible médian de l'ensemble de la population) s'élève en 2004 à 15,3 % et à 17,8 % pour les jeunes femmes (Florence Lefresne, *Les jeunes et l'emploi : parcours et dispositifs*, Les études de la Documentation française, septembre 2007). Concernant la population globale 13 % vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Le rapport national de stratégie *Inclusion sociale/protection sociale 2008-2011* souligne : « *Les jeunes ont connu au cours des dernières décennies une détérioration relative de leur situation de revenus et connaissent souvent des difficultés importantes d'accès à l'emploi* ». Il indique aussi : « *que la pauvreté a très fortement reculé parmi les 65 ans et plus jusqu'aux années du milieu des années 1990 ; à l'inverse elle a connu une progression lente mais régulière parmi les actifs (salariés et chômeurs)* ».

En 2005, environ 5 millions de jeunes âgés de 18 à 29 ans ne vivent plus chez leurs parents. Pour ces jeunes, malgré l'importance relative des aides au logement, la pauvreté en termes de conditions de vie (restrictions de consommation, retards de paiement, difficultés de logement) est davantage présente que dans l'ensemble de la population. Les chômeurs et les inactifs qui ne sont pas étudiants cumulent toutes les difficultés. Les jeunes ménages dont aucun des membres n'occupe un emploi ou ne poursuit d'études représentent 9 % des ménages de moins de 30 ans. Des études ont montré qu'il existe un renoncement aux soins dentaires et d'optique dans la population étudiante, pour des raisons financières. (Rapport d'information de l'Assemblée nationale

présenté par Laurent Wauquiez *La santé et la protection sociale des étudiants*, décembre 2006). Ce renoncement concerne aussi les jeunes sortis du système scolaire et en difficulté d'insertion sur le marché du travail. Par ailleurs, il est à noter que les capacités à la mobilité, tant demandée aujourd'hui par les entreprises, sont bien difficiles à satisfaire car les places hôtelières du CROUS ou d'autres résidences universitaires sont le plus souvent insuffisantes.

## **2. Le phénomène de déclassement**

Au-delà de la mesure du niveau de vie des jeunes, en fonction de leur statut et de la catégorie socioprofessionnelle de leurs parents, certains sociologues insistent sur le « déclassement » caractérisant les jeunes générations actuelles. Ce déclassement n'est pas seulement perceptible à l'accroissement des écarts de salaires entre les salariés de cinquante ans et ceux de trente ans (l'écart était de 15 % en moyenne en 1975, il est de 40 % aujourd'hui), il est également perceptible en termes de responsabilités et de chances de promotion sociale. Ainsi, globalement, la probabilité d'occuper un premier emploi non qualifié est plus élevé au sein de la génération 1970-1974 qu'au sein de celle née dans les années 1960-1964, quelle que soit la trajectoire scolaire (Pierre Biscourp, *Durée des études, trajectoire scolaire et insertion sur le marché du travail*, Données sociales, édition 2006). L'élévation du niveau général d'éducation s'est accompagnée en outre d'une dévalorisation des diplômes obtenus. À diplôme égal, le poste occupé aujourd'hui par un jeune est inférieur à celui de la génération qui l'a précédé. Selon Louis Chauvel, sociologue ayant travaillé sur la question des générations, c'est la première fois de l'histoire que, en temps de paix, les parents (nés dans les années 1950 et 1960) craignent que la situation de leurs enfants soit moins favorable que la leur. Cette perception génère un malaise diffus voire, pour les jeunes dont la situation est la moins favorable, ce sentiment de révolte et d'injustice né du décalage entre les aspirations personnelles et les possibilités concrètes de les réaliser.

## **3. Un taux d'activité particulièrement faible**

Le taux d'activité est le rapport entre le nombre d'actifs (actifs en emploi et chômeurs) et la population totale correspondante.

Le taux d'activité des jeunes de 15 à 29 ans a connu une récente stabilisation après une baisse régulière depuis le milieu des années 1970. Il est aujourd'hui de 42 %. (*Enquêtes emploi INSEE, DARES, février 2007*).

Le taux d'activité des jeunes de 15 à 24 ans en France est encore plus faible (29,3 %), ce qui place la France parmi les pays de l'Union européenne où le taux d'activité des jeunes est le plus bas. Ce même taux dépasse les 60 % au Danemark (64,6 %) et aux Pays-Bas (66,2 %). Les taux les plus faibles s'observent en Hongrie (21,7 %) et en Bulgarie (24,6 %). L'Italie et l'Espagne ont respectivement des taux de 25,5 % et de 39,5 %. La moyenne de l'Union européenne se situe à 36,3% (INSEE, *La France en faits et chiffres*).

Le taux d'activité des 20-24 ans a connu une très forte baisse en France entre 1975 et 1995, passant de 70 % à 35 %. Cette très forte décroissance, en vingt ans, s'explique par la progression importante sur cette tranche d'âge de la durée des études.

Plusieurs raisons permettent d'expliquer le faible taux d'activité des jeunes en France.

Tout d'abord, l'allongement général de la durée des études en formation initiale, même s'il existe une grande disparité entre jeunes d'une même génération sur ce plan. Ainsi, en 2002-2003, en France métropolitaine, la durée des études, en moyenne, pour un jeune entre 16 et 24 ans est d'environ 2,8 années dans le secondaire et 2,2 années dans l'enseignement supérieur (*Géographie de l'école*, n° 9, mai 2005).

Ensuite, la France se caractérise par un taux relativement faible de jeunes qui travaillent pendant leurs études. Dans son avis intitulé *Le travail des étudiants* présenté par M. Laurent Bérail en novembre 2007, le Conseil économique, social et environnemental a souligné la difficulté d'établir des statistiques fiables sur le travail des étudiants en France et a insisté sur la prudence avec laquelle devaient être considérées les comparaisons internationales sur le sujet. Néanmoins, si les trois quarts des étudiants travaillent en cours d'année lorsque la période des vacances est incluse, ils ne sont plus que 15 à 20 % à travailler de façon régulière pendant leurs études. Le Conseil économique et social a mis en avant les nombreuses difficultés concrètes à cumuler un emploi et des études et a préconisé que l'emploi étudiant soit davantage pris en compte et valorisé dans les cursus universitaires et au sein des entreprises.

Enfin, le faible taux d'activité des jeunes trouve ses origines, plus généralement, dans un certain type de socialisation et de lien formation/emploi. Les jeunes Français quittent le foyer familial plus tôt que leurs homologues européens. Ce départ s'accompagne d'une dépendance financière prolongée à l'égard de la famille, notamment pour le financement des études. Il n'existe pas d'aide financière directe et universelle aux étudiants, comme c'est le cas au Danemark : seul un cinquième des étudiants ont accès aux bourses et celles-ci sont établies sur la base de critères sociaux tenant compte du revenu des parents. De manière générale, jusqu'à l'âge de 25 ans, la France privilégie la solidarité familiale à la solidarité collective pour le soutien apporté aux jeunes. Parallèlement, le poids des études initiales et du diplôme est déterminant dans le statut professionnel futur, générant une « *angoisse du retard et du déclassement* » particulièrement marquée (Cécile Van de Velde, *Autonomie et insertion des jeunes adultes : une comparaison France-Danemark*, Horizons stratégiques, revue du Centre d'analyse stratégique, n° 4 avril 2007). Cette angoisse incite les étudiants à s'investir massivement dans une formation initiale intensive et dont la fin intervient plus tôt qu'ailleurs en Europe où la formation continue est plus forte. Ainsi, la formation initiale est circonscrite aux premières

années après la majorité : l'âge médian aux études supérieures est particulièrement peu élevé, de 21 ans en 2004, soit le plus faible des pays d'Europe occidentale. Relativement nombreux à poursuivre des études entre 18 et 23 ans, la proportion de jeunes Français en formation décroît ensuite très rapidement.

La valorisation de la réussite scolaire, le poids accordé à l'entraide familiale, la rigidité du lien entre diplômes et possibilités futures d'emploi (c'est-à-dire la nécessité incontournable, spécifiquement française, d'être titulaire de tel diplôme précis pour occuper la majorité des emplois disponibles), la place mineure donnée à la formation continue dans la progression des carrières sont des éléments essentiels pour expliquer l'attitude des jeunes français par rapport aux études et le faible taux d'activité des jeunes comparés à celui de leurs homologues européens.

#### **4. Un taux de chômage élevé avec de fortes disparités**

Le faible taux d'activité s'accompagne d'un taux de chômage relativement important, c'est-à-dire que sur l'ensemble des jeunes actifs une grande proportion est au chômage. Ce taux de chômage, est en effet, supérieur à la moyenne des pays de l'Union européenne : il s'établit à 19,4 % contre 15,4 %. La proportion des jeunes au chômage est de 7,3 % en France contre 6,8 % dans la moyenne de l'Union européenne. Parmi les États membres, le taux de chômage le plus bas a été enregistré aux Pays Bas (5,9 %) et le plus élevé en Grèce (22,9 %) (Source : Eurostat 2007).

Le chômage des jeunes est davantage sensible aux variations de la conjoncture que celui des adultes : le taux de chômage des jeunes connaît des fluctuations plus marquées que celles des tranches d'âge supérieures. Lors des périodes de ralentissement économique, la situation des jeunes actifs se dégrade plus rapidement. *A contrario*, lorsque l'économie repart, les jeunes sont les premiers à bénéficier de la reprise, comme cela a été observé à la fin des années 1980 ou entre 1997 et 2001. Cette très forte sensibilité à la conjoncture des conditions d'insertion des jeunes s'explique par le fait que, en tant qu'entrants sur le marché du travail, ils sont surreprésentés parmi les candidats à l'embauche. Si les plus diplômés sont assez protégés des aléas de la conjoncture, les peu diplômés y sont particulièrement exposés. Ce phénomène de sensibilité à la conjoncture n'est pas spécifique à la France mais il y est plus prononcé. (Économie et statistiques, *L'emploi des jeunes au cœur des dynamiques du travail*, Yannick Fonder et Claude Minni (2004).

Les jeunes subissent plus que les adultes les modifications des conditions d'emploi : ils sont placés au cœur des transformations structurelles des normes d'emploi qui s'opèrent prioritairement *via* les flux d'embauche. Ils occupent majoritairement les emplois temporaires et précaires (CDD, intérim et succession de ces types de contrats) dont la proportion est très élevée au sein des nouvelles embauches. Seulement une partie de ces emplois temporaires se transforment en



emplois à durée indéterminée, à plus ou moins long terme. Les flux de sortie des études initiales se caractérisent en France plus que dans les autres pays européens par les difficultés en matière d'insertion durable dans un emploi stable. Le passage par le chômage est plus probable et l'entrée dans un emploi à temps plein se révèle longtemps réversible, marquée par l'alternance de statuts plus ou moins précaires. Cette intégration particulièrement malaisée des jeunes Français sur le marché du travail est soulignée dans de nombreux travaux comparatifs. (Sources : *Devenir adulte* Cécile Van de Velde, *Déstabilisation des marchés internes et gestion des âges : sur le marché du travail : quelques pistes* » Jérôme Gautié, Centre d'études de l'emploi, *Durée des études, trajectoire scolaire et insertion sur le marché du travail*, Données sociales, Pierre Biscourp).

En matière de difficultés d'accès à l'emploi, le cas des jeunes issus de l'immigration pose le problème spécifique de la discrimination à l'embauche. L'avis du Conseil économique, social et environnemental présenté M. Fodé Sylla en juillet 2008, intitulé *L'emploi des jeunes des quartiers populaires* a décrit les phénomènes complexes à l'origine d'un taux de chômage deux fois supérieur à celui des jeunes en général. Il est indiqué que les jeunes des quartiers populaires sont victimes de discriminations massives, liées principalement à l'origine supposée ou réelle, mais aussi à la seule adresse. L'avis du Conseil économique et social présenté par M. Jean-Louis Walter en juillet 2005 sur *L'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur* avait également montré l'existence de pratiques discriminatoires à l'embauche, y compris parmi les jeunes diplômés.

Enfin, même si elles se sont progressivement estompées au fil du temps, il existe encore des inégalités entre les trajectoires féminines et masculines d'insertion dans l'emploi. Plus diplômées que les garçons, les filles ont accru leur présence sur le marché du travail. Mais les jeunes filles connaissent cependant des trajectoires d'insertion plus incertaines (risque de chômage élevé, temps partiel, salaires inférieurs, difficultés d'accès aux emplois de cadres...). Les disparités entre les hommes et les femmes sont observables à tous les niveaux de formation initiale, même si les écarts s'atténuent à mesure que le niveau de diplôme s'élève. Une part de ces disparités est due à une orientation différente des filles et des garçons au sein du système éducatif. Ainsi, on constate une sous-représentation des filles dans les filières les plus valorisées sur le marché du travail : seulement 29 % de filles parmi les élèves inscrits en classe préparatoires aux grandes écoles, 39 % en instituts universitaires de technologie et 26 % en écoles d'ingénieur.

En revanche, même si la proportion de filles dans certaines branches professionnelles (notamment le bâtiment) augmente, on constate une surreprésentation des filles dans les filières littéraires dont les débouchés sur le marché du travail sont plus aléatoires. La réduction des inégalités entre les filles et les garçons sur le marché de l'emploi passe donc également par une amélioration des modalités de l'orientation des élèves. La persistance des

inégalités hommes-femmes est également visible dans le fait que les femmes ne représentent que 30 % des effectifs de cadres, 10 % des dirigeants d'entreprises et moins de 5 % des membres des conseils d'administration des entreprises. À qualifications et/ou diplômes égaux, les femmes accèdent moins souvent que les hommes à des postes de responsabilité (cadres et cadres supérieurs). Une communication du Conseil économique et social, intitulée *La place des femmes dans les lieux de décisions : promouvoir la mixité*, présentée en 2007 par Mme Monique Bourven, a souligné le problème de l'accès des femmes aux postes de responsabilité

## **5. Les critères de la politique de l'insertion en France**

La mise en œuvre d'une politique globale au service des jeunes rencontre un obstacle dans le ciblage des publics. En effet, les différents dispositifs et programmes en direction des jeunes sont réservés à un public précis. Le ciblage s'effectue selon les cas, soit en fonction de l'âge (16-18 ans, 18-21 ans, 22-25 ans) soit en fonction du lieu d'habitation (ZUS, zone franche), soit en fonction du niveau de qualification et/ou de diplôme, soit en fonction du temps passé au chômage. Sur le terrain, ces découpages peuvent se révéler contre-productifs : ils obligent les acteurs de l'insertion à affecter des jeunes dans certains programmes en fonction du nombre de places disponibles au détriment de leurs projets professionnels et d'un accompagnement sans rupture de parcours.

### **C - LES HÉSITATIONS DE L'ÉTAT**

#### **1. Les carences de l'orientation scolaire, universitaire et professionnelle**

##### *1.1. L'absence d'un véritable service public de l'orientation*

L'orientation est définie au niveau européen comme « *un ensemble de services visant à aider tous les citoyens, quel que soit leur âge, à prendre des décisions conscientes en matière d'éducation, de formation et de profession et de gérer leur carrière à toutes les étapes de leur vie.* » (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, Cedéfop). Le rôle clé de l'orientation en matière de trajectoire des jeunes a été souligné depuis de nombreuses années. La nécessité de construire un véritable service public de l'orientation et de le doter d'un pilotage efficace a justifié la création récente d'un délégué interministériel à l'orientation. Il existe actuellement un grand nombre de structures et de personnels chargés de l'orientation (centres d'information et d'orientation, missions locales, bureau d'information jeunesse, etc.) mais la conception d'une vision globale et stratégique de celles-ci semble faire défaut. Les jeunes et leurs familles ont beaucoup de mal non seulement à se repérer dans le maquis du système actuel mais ne possèdent pas non plus tous Internet à leur domicile, ce qui peut devenir un handicap supplémentaire tant en matière d'information, d'orientation que d'inscription.

Il manque un lien, pourtant essentiel à l'orientation ; entre les dispositifs mis en place par l'Éducation nationale (Mission générale d'insertion) et ceux auxquels les jeunes peuvent avoir recours à leur sortie du système scolaire. L'absence de ce lien fait que certains jeunes échappent à toutes formes d'orientation post scolaire alors que celle-ci devrait être présente aux quatre étapes concernant : le choix de la filière décidé aujourd'hui par les professeurs du secondaire, les choix successifs en cours d'études pour préciser l'acquisition de compétences correspondant à des métiers et/ou des secteurs précis et porteurs, un éclairage professionnel en fin d'études avant l'insertion et enfin la « ré » orientation en cours de vie active lorsque certains problèmes sont rencontrés.

### *1.2. Un processus d'orientation aléatoire*

Au niveau de la formation initiale, générale ou professionnelle, une logique de sélection est souvent le seul facteur qui guide le processus d'orientation. Les élèves en difficulté font l'objet d'une orientation que l'on peut qualifier de « subie » au sens où leurs résultats scolaires les conduisent dans des filières qu'ils n'ont pas choisies et qui font figure de voies de relégation. L'effet de cette orientation « subie » est d'autant plus pénalisant que certaines filières sont éloignées des besoins du marché du travail et que le système français ne favorise pas les passerelles entre l'emploi et la formation, initiale ou continue.

Par ailleurs, le poids des familles dans l'orientation des jeunes peut également aboutir à des erreurs d'orientation. En effet, les parents incitent souvent leurs enfants à poursuivre des études longues alors qu'une orientation en filière courte aurait été plus propice à une insertion rapide sur le marché de l'emploi.

Enfin, les jeunes eux-mêmes ont des difficultés à choisir leur filière et à s'orienter professionnellement en raison de l'âge précoce auquel on leur demande de construire un projet. Il en résulte des erreurs d'orientation et donc des réorientations que le système scolaire prend insuffisamment en considération.

### *1.3. La connaissance hétérogène des acteurs de l'orientation*

Compte tenu de la multiplicité des acteurs chargés de l'orientation (CIO, ANPE, conseiller de mission locale, chambres consulaires, les PIJ, etc.) la cohérence du système d'orientation passe par la professionnalisation de ces acteurs. À l'heure actuelle, ils travaillent de manière relativement cloisonnée et chacun avec un domaine de compétences différent.

## 2. Les obstacles liés à la formation

### 2.1. *Le poids de la formation initiale*

La formation initiale est un facteur déterminant des divergences de trajectoires entre jeunes d'une même génération. Les disparités qui marquent les trajectoires d'insertion ont même eu tendance à s'accroître depuis les années 1990. Jusqu'aux générations nées au début des années 1960, la dispersion des durées d'études se resserre (la durée des trajectoires les plus courtes augmentent plus vite que celles des trajectoires les plus longues) mais la dispersion s'accroît ensuite de nouveau. On peut distinguer le chômage persistant des non diplômés du chômage intermittent des plus diplômés qui relève davantage de l'instabilité de l'emploi que de l'exclusion. L'accès du citoyen à l'emploi stable reste moins fréquent pour les moins diplômés. Parmi les chômeurs sortis depuis 5 à 10 ans du système scolaire, 30 % sont des non-diplômés du secondaire.

### 2.2. *La baisse des sorties sans qualification : un effort à poursuivre*

Le nombre des sorties du système scolaire sans qualification a cependant baissé de manière continue depuis les années 1970. En juin 2005, 42 000 jeunes quittent le système éducatif sans avoir atteint l'année terminale de CAP ou de BEP, ou la classe de seconde générale ou technologique. 17 % des élèves c'est-à-dire 117 000 jeunes, sortent sans diplôme du secondaire (Note d'information de l'Éducation nationale, *Les sorties sans qualification : la baisse se poursuit*, janvier 2008). Dans la stratégie de Lisbonne, l'objectif à atteindre est un diplôme de second cycle de l'enseignement secondaire comme bagage scolaire minimum pour tous les jeunes ; en matière d'enseignement supérieur, il est de 50 % d'une génération titulaire d'un diplôme. (*Orientation et insertion professionnelle des jeunes*, document de politique transversale pour le projet de loi de finances 2008). Si le nombre d'élèves sortant de l'enseignement secondaire sans diplôme a baissé, la situation de ces jeunes sur le marché du travail s'est en revanche dégradée en raison de la hausse générale des qualifications et de compétences généralement requises pour occuper un emploi.

### 2.3. *L'adéquation entre les diplômés et le marché de l'emploi*

En ce qui concerne les jeunes diplômés, la question qui se pose est celle de l'adéquation du contenu de leurs titres aux besoins des entreprises et à leur évolution. Les diplômes professionnels relèvent aussi bien des formations du secondaire (BEP, CAP), des formations supérieures courtes (BTS, DUT) que des formations supérieures longues (LIC, master). Notons que la France contrairement à ses homologues européens n'a pas à ce jour adopté la formule de « doctorat professionnel » pourtant fort prisé par les entreprises.

Un des enjeux de la formation (initiale ou continue) est de doter les individus de qualifications transversales qui permettent une adaptation aux évolutions du marché du travail. Or, la tendance est davantage à la construction de diplômes soit généralistes, soit par métiers recensés au temps « t » sans aucune vue prospective des futurs besoins. Les études montrent également que l'adaptation au besoin des entreprises est mieux assurée par la formation en alternance. L'exemple de l'Allemagne est particulièrement instructif à cet égard. Ainsi, le système d'apprentissage allemand permet de limiter le chômage des jeunes parce qu'il assure une formation mieux adaptée aux besoins de l'entreprise. De plus, par son fonctionnement même, indissociable des caractéristiques du marché du travail qui valorise la formation professionnelle, il assure un flux d'embauches suffisants de jeunes. (Cf. notamment sur ce point Jérôme Gautié, *op. cit.*) Or, la proportion de formations en alternance, dans l'ensemble de la formation initiale, est particulièrement faible en France et explique en partie la difficulté de la transition entre la formation et le marché du travail. Plutôt que de miser sur l'alternance au niveau de la formation initiale, la France a développé les contrats aidés pour les jeunes sortis du système scolaire et les stages. La formation professionnelle, l'apprentissage et les stages sont aujourd'hui placés soit sous la responsabilité des régions soit, pour les formations supérieures professionnelles, sous la responsabilité des universités qui pour la plupart se sont dotées (ou se dotent progressivement) de bureaux d'insertion et/ou de relations aux entreprises.

#### 2.4. Les difficultés d'accès aux échanges européens

Les programmes d'échanges notamment au niveau européen (Erasmus, Leonardo, etc.), ont permis de développer la mobilité des étudiants et des apprentis au niveau européen et sont dans ce sens une vraie réussite. Cependant, ils sont très sélectifs et ne prévoient pas de modalités d'accueil satisfaisantes, ce qui rend leur accès très coûteux. De plus, les diplômés ne jouissent pas d'un système d'équivalences automatiques ce qui signifie que chaque cas est particulier, et chaque obtention d'équivalence repose sur une décision de commissions d'équivalence créées *ad hoc* et statuant de même sauf s'il existe un accord préalable entre deux établissements porteurs de ces diplômes. En ce qui concerne l'apprentissage, 350 bourses de mobilité ont été attribuées aux chambres de métiers et de l'artisanat en janvier 2008.

### 3. Historique des politiques d'insertion des jeunes en France

Les pratiques d'insertion ne sont pas issues des politiques publiques menées en France depuis les années 1970. Elles existaient auparavant grâce au travail effectué par les acteurs du social, notamment les associations. Il faut aussi souligner que des dispositifs d'accompagnement des jeunes existaient dans le cadre des corporations de métiers et du compagnonnage. L'ensemble de ces pratiques de terrain débouchent finalement sur des politiques publiques élaborées

à l'échelon national : ordonnance du 26 mars 1982 pour l'insertion des jeunes de 16 à 18 ans sans qualification et loi sur le revenu minimum d'insertion en 1988.

Le terme d'insertion est polysémique puisqu'il regroupe les pratiques d'insertion des travailleurs sociaux, les processus d'insertion suivis par les personnes elles-mêmes et l'ensemble des dispositifs d'insertion conçus et financés aux différents échelons (national, régional, départemental ou communal). Par ailleurs, le terme français d'insertion ne s'applique pas seulement à la sphère du marché du travail : il s'applique également au logement, à la santé ou à l'éducation.

« En 1975, une loi "d'orientation en faveur des personnes handicapées" est votée en juin. Elle fixe une "obligation nationale", la « prévention et le dépistage des handicaps, les soins, l'éducation, la formation et l'orientation professionnelle, l'emploi, la garantie d'un minimum de ressources, l'intégration sociale et l'accès aux sports et aux loisirs du mineur et de l'adulte handicapés physiques... ». Elle sera complétée en 1987 par la loi du 10 juillet qui prévoit une obligation d'emploi dans les entreprises.

*Des initiatives parallèles se développent, notamment dans les Centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) destinés à accueillir temporairement des bénéficiaires de l'aide sociale.* » (Jean-Claude Barbier, centres d'études de l'emploi, janvier 2002, *Des modèles d'insertion en Europe*)

Concernant les jeunes, l'insertion prend la signification de la transition de l'école au travail à une période où leur intégration est pensée de façon dominante en termes d'adéquation entre la formation et les besoins du système productif.

Des politiques spécifiques sont menées dans l'éducation surveillée et la prévention spécialisée. Ces institutions cherchent à s'ouvrir sur le « milieu ordinaire », le travail étant perçu comme un facteur de rééducation et d'intégration sociale.

« Au début des années 1980, la qualification et l'insertion des jeunes sont présentées elles-aussi comme une "obligation nationale" » (Ordonnance n° 82.273 du 26 mars 1982, relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de 16 à 18 ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale).

L'insertion des jeunes est institutionnalisée par la mise en œuvre du « Dispositif 16-18 ans », présenté comme « transversal », « territorialisé et évaluable » : « l'évaluation » - une première - est confiée au Conservatoire national des arts et métiers.

À la suite du rapport Schwartz, sont mis en place des services spécialisés pour l'accueil des jeunes : Permanences d'accueil et d'orientation dans les municipalités (PAIO) et missions locales.

La critique du système scolaire se fonde sur la forte proportion de jeunes sans formation parmi les demandeurs d'emploi inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), sur le déséquilibre global persistant entre les niveaux de formation et les besoins de l'économie, sur les décalages entre les spécialités préparées par la formation initiale et celles requises par le marché du travail, sur la dénonciation de l'obsolescence des savoirs, trop théoriques, diffusés par un système scolaire ignorant des contraintes économiques, sur son incapacité à s'adapter à celles et ceux que l'obligation scolaire maintient scolarisés.

Avec la diversification de l'offre de formation, la mise en place des Travaux d'utilité collective (TUC) inspirés par l'exemple suédois et des Stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) en 1984, l'application des lois sur l'alternance, l'expérimentation de l'insertion par l'économique, le développement des entreprises et associations intermédiaires, la priorité à la formation est remise en cause au profit de la mise au travail dans l'entreprise ou dans une collectivité.

Avec l'arrivée du chômage de masse, la problématique de l'insertion a ensuite gagné plus largement l'action envers les groupes en difficultés, les chômeurs, les travailleurs peu qualifiés, les bénéficiaires des revenus minimum, qui ont constitués les publics prioritaires.

Plusieurs transformations de la question sociale dans ces années 1980 ont concouru à orienter les pratiques et favoriser de nouvelles initiatives. La réémergence de la pauvreté est alors confondue avec toutes les situations de précarité.

Le vote de la loi sur le RMI de décembre 1988 marque l'institutionnalisation d'un deuxième âge de l'insertion. Visant à lutter contre l'exclusion, l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté est promue au rang d'« impératif national ». Désormais, l'insertion est, de façon dominante, orientée par l'impulsion des politiques publiques, dans un champ hétérogène regroupant des mesures appartenant auparavant à des secteurs bien séparés : les politiques de l'aide sociale (assistance), les politiques de revenu minimum, les politiques de l'emploi, les politiques sociales traditionnelles.

En parallèle, la notion d'employabilité des agents a été mise en avant pour corriger, en partie, le décalage entre les titres et les postes ou l'insuffisance de postes adaptés aux compétences disponibles.

L'insertion par l'économique prévaut alors sur la logique éducative antérieure et débouche sur la multiplication des entreprises alternatives (l'économie solidaire) et la prédominance des contrats aidés. La mise au travail (*via* la généralisation des alternatives au salariat) devient le nouveau pivot de l'insertion. En février 1999, 356 240 personnes bénéficiaient d'un emploi aidé dans le secteur non marchand (contrat emploi solidarité, contrat emploi consolidé, contrat emploi ville, contrat emploi jeune) et 909 900 étaient bénéficiaires d'un contrat aidé dans le secteur marchand (contrat en alternance, contrat de retour à l'emploi, contrat initiative emploi).

Caractérisé par la montée de l'exclusion et la dualisation, l'après-RMI voit l'autonomisation des politiques d'insertion en charge de la « ré-affiliation sociale ». La lutte contre l'exclusion est désormais une cause nationale. L'esprit d'entreprise devient le principe structurant de toutes les stratégies d'intervention sociale, l'individualisation devient le fil conducteur des modalités d'intervention.

En 1992, intervient la mise en place des préparations actives à la qualification et à l'emploi. En 1995, c'est un nouveau problème qui va commencer à être pris en considération avec l'avènement d'un chômage des jeunes diplômés.

En 1994, l'exclusion tient le devant de la scène médiatique ; en 1995, « La fracture sociale » est un thème dominant de la campagne présidentielle. Débattue à l'Assemblée nationale en avril 1997, la loi contre les exclusions, remaniée, est votée le 29 juillet 1998 : elle prévoit la mise en place de deux cent cinquante Plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE) réforme le secteur de l'insertion par l'activité économique et le dote d'un statut dans le Code du travail. Le programme « emplois-jeunes » commence au cours de l'été 1997. On prend alors conscience que l'insertion sociale et professionnelle ne peut plus s'envisager qu'à l'issue d'un parcours plus ou moins long et varié ; d'où la création des Trajets d'accès à l'emploi (TRACE). En 2001, une convention de partenariat entre le Comité national des missions locales et l'ANPE est signée sur le PARE-PAP.

L'adoption de la loi du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprises – les « contrats jeunes » – a relancé le débat sur l'insertion des jeunes sans qualification.

La loi de cohésion sociale, votée en 2005, se compose de trois volets.

Le volet emploi réforme plusieurs domaines : l'architecture institutionnelle des politiques de l'emploi (avec la fin du monopole de l'ANPE et l'encadrement des nouveaux acteurs comme les collectivités territoriales ou les agences d'intérim), les « emplois aidés » (simplification des dispositifs en passant de 7 à 4 catégories pour les chômeurs de longue durée), l'apprentissage qui est relancé, le droit du licenciement économique.

Le volet logement a pour objectif de lutter contre la crise du logement en France. Pour cela, notamment, 500 000 logements locatifs sociaux sont prévus entre 2005 et 2009 et la lutte contre la vacance des logements locatifs privés est renforcée.

Enfin, le volet intégration et égalité territoriale prévoit la création d'un nouveau service d'accueil des migrants (Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations), d'un Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) proposant des prestations aux étrangers arrivants afin de favoriser leur intégration (formation linguistique, soutien social...) et la réforme de la dotation de solidarité urbaine créée en 1991 en augmentant son montant pour 2005-2009 et en le recentrant sur les communes les plus en difficulté.



## 4. Aspects budgétaires

### 4.1. Les chiffres

Les efforts budgétaires associés à la politique de l'emploi en général sont massifs. Il existe trois cercles de financement : les crédits du budget de l'État (mission « travail et emploi » dans la nomenclature budgétaire) se montent à 12,36 milliards d'euros ; les dépenses fiscales à 9,6 milliards d'euros et les allègements généraux de cotisations patronales à 26,8 milliards d'euros. Par ailleurs, les dépenses d'indemnisation du chômage s'élèvent à 26 milliards d'euros (Source : UNEDIC). Au total, la politique en faveur de l'emploi s'élève à environ 75 milliards d'euros. (Source : Rapport des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la loi de finances 2008). Les allègements de charges dépassent aujourd'hui amplement les crédits budgétaires affectés à la politique de l'emploi.

À l'intérieur de la mission « Travail et emploi », le programme « Accès et développement de l'emploi » représente 6,3 milliards d'euros en 2008. Il comprend l'ensemble des contrats aidés et les mesures jeunes qui représentent 6 % de l'ensemble du programme, soit environ 380 millions d'euros. Parmi celles-ci, les missions locales reçoivent 162,6 millions d'euros de dotations du budget de l'État, le Fonds d'insertion professionnelle des jeunes, 35 millions d'euros, les allocations CIVIS 55 millions d'euros, les actions de parrainage, 4,8 millions d'euros. Il n'est pas aisé de déterminer la part des dépenses pour l'emploi qui est spécifiquement dédiée aux jeunes en France. La nomenclature budgétaire ne permet pas d'isoler les crédits en fonction de l'âge du public et certains dispositifs ne sont pas strictement réservés aux jeunes. Cependant, en 2002, une étude de l'OCDE montrait que la part des mesures jeunes dans les crédits de la politique de l'emploi était l'une des plus élevées des pays de l'OCDE (plus d'un tiers). Cette étude n'a pas été réactualisée car la nouvelle classification adoptée par l'OCDE ne permet pas d'identifier les mesures jeunes comme une catégorie spécifique.

Ces chiffres indiquent cependant qu'en France l'aide publique aux jeunes est dirigée majoritairement vers ceux qui, sortis sans qualification ou avec une qualification qui ne leur donne pas immédiatement un accès au monde du travail, se trouvent en difficulté sur le marché de l'emploi. En comparaison, les aides de l'État pendant la période des études ou pour l'accès à une formation complémentaire sont de moindre ampleur et largement inférieures à ce qui est pratiqué dans d'autres pays de l'Union européenne, en particulier les pays du Nord. Hormis les aides au logement, les jeunes de moins de 25 ans doivent compter, en France, sur la solidarité familiale pour le financement de leurs études. Le système des bourses en France est très complexe et peu généreux.

On pourrait penser que la quasi-gratuité de l'enseignement dans les universités françaises est un élément qui compense la faiblesse des aides publiques en direction des étudiants. Cependant, les comparaisons internationales montrent que la dépense annuelle moyenne de l'État par étudiant du supérieur en France est inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE. Le coût moyen d'un étudiant estimé par l'OCDE de manière cumulée, sur l'ensemble de la durée de ses études supérieures situe également la France en deçà de la moyenne (L'état de l'école, n° 17, édition 2007). De plus, nombre de filières de l'enseignement supérieur ne relèvent pas de la gratuité, mais au contraire peuvent se révéler très onéreuses. C'est le cas en particulier des écoles de commerce.

Il existait à côté des systèmes des bourses un certain nombre de prêts à taux « zéro » d'un montant moyen annuel de 2 282 euros distribués aux étudiants non boursiers par l'intermédiaire des CROUS. Ces prêts concernaient moins de 2 000 élèves par an. Ils sont appelés à disparaître après la récente création (septembre 2008) d'un prêt au taux du marché garanti par l'État. Afin de lancer cette garantie le gouvernement a créé un fonds de 5 millions d'euros ce qui permettrait de financer, selon le ministère de l'Enseignement et de la recherche, environ 20 000 prêts, entre septembre et décembre 2008. Ce nouveau prêt s'adresse à tous les étudiants de moins de 28 ans « *qui ont un projet professionnel défini, avec un diplôme et des débouchés* ». Les taux d'intérêt seront fixés par les banques et suivront le cours du marché.

#### 4.2. L'évaluation

Compte tenu des enjeux budgétaires, la question de l'évaluation a toujours été centrale dans la politique d'aide à l'insertion des jeunes. Dans une enquête réalisée en 2006 sur l'impact des aides à l'emploi sur la baisse du chômage, la Cour des comptes a mis en avant les obstacles rencontrés pour établir précisément une telle évaluation. Elles tiennent à la sensibilité de l'efficacité des dispositifs à la conjoncture économique et aussi à la forte instabilité des mesures. L'évaluation est d'autant plus ardue que les cohortes suivies ne sont pas soumises aux mêmes règles et aux mêmes conditions d'entrée dans les dispositifs. De plus, au niveau individuel les trajectoires d'insertion sont extrêmement diverses. Il en résulte la difficulté à évaluer le coût de l'accompagnement pour un jeune en particulier. Cette absence d'évaluation microéconomique des coûts de l'insertion professionnelle rend délicate la mesure de l'efficacité en matière de retour à l'emploi de chacun des dispositifs de la politique de l'insertion.

Si l'on fait abstraction des réelles difficultés à obtenir une évaluation fiable, le bilan de la politique d'insertion apparaît mitigé. De manière persistante, les difficultés d'insertion professionnelle en France restent aigües, particulièrement pour les jeunes ayant les plus faibles niveaux de qualification. Cependant, les études montrent que malgré leur forte hétérogénéité et la diversité de leur impact, les mesures pour l'insertion des jeunes ont permis globalement d'éviter un chômage persistant à de nombreux jeunes durant leurs premières années de vie

active. Elles ont ainsi permis d'éviter leur marginalisation en les maintenant en contact avec le milieu du travail, tout en évitant une exclusion non réversible. Ainsi, les dispositifs d'accompagnement renforcé vers l'emploi pour ces publics fragiles, à un moment charnière de l'existence, l'entrée dans la vie active, se justifient particulièrement.

Le bilan de l'efficacité des contrats aidés est lui-aussi mitigé. Il faut distinguer les contrats aidés du secteur marchand des contrats aidés du secteur non marchand. Les études ont montré que les contrats aidés du secteur marchand permettaient à moyen terme une meilleure insertion dans l'emploi durable. En revanche, ils s'accompagnent d'effets d'aubaine relativement importants qui en minorent l'efficacité. Cela signifie qu'un certain nombre de jeunes qui ont accédé à l'emploi après le passage par un contrat aidé y auraient de toute façon accédé même en l'absence de ces contrats. Il faut en tenir compte dans l'évaluation de leur efficacité. Les contrats aidés du secteur non marchand sont accompagnés de moins d'effets d'aubaine et donc permettent d'augmenter significativement le nombre des emplois à court terme. En revanche, ils permettent moins à leurs bénéficiaires une insertion durable dans l'emploi. (Source : DARES, août 2008).

## **II - BILAN : DES EFFORTS MASSIFS POUR UN RÉSULTAT EN DEMI-TEINTE**

### **A - UN MILLEFEUILLE DE DISPOSITIFS SOCIAUX ET PROFESSIONNELS PAS TOUJOURS ADAPTÉS AU PUBLIC**

L'insertion professionnelle des jeunes ne peut se concevoir sans un accompagnement social des jeunes les plus en difficulté. Les dispositifs associés à cet accompagnement social vont d'une prise en charge de l'urgence la plus immédiate (fournir un toit et/ou de la nourriture) à une aide plus substantielle concernant néanmoins des besoins élémentaires (logement, permis de conduire...) et l'accès aux droits (Couverture maladie universelle (CMU)).

Sans prétendre à l'exhaustivité, il est possible de citer les dispositifs suivants :

- le fonds d'aide départemental au jeune (FADJ) ;
- le fonds d'insertion professionnel pour les jeunes (FIPJ) ;
- le crédit mobilité.

Il existe par ailleurs aujourd'hui de nombreux dispositifs visant à l'insertion professionnelle des jeunes (accès ou retour à l'emploi) :

- les programmes spécifiques d'accompagnement vers l'emploi durable des jeunes sans qualification qui rencontrent des difficultés d'insertion professionnelle (CIVIS) ;
- les contrats en alternance (contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation) ;

- les contrats aidés du secteur marchand (contrat initiative emploi, contrat jeunes/entreprises, contrat d'insertion revenu minimum d'activité) ;
- les contrats aidés du secteur non marchand (contrat d'avenir, contrat d'accompagnement dans l'emploi) ;
- le soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE) en voie de suppression.

Depuis 1973, les jeunes ont bénéficié de plus de 80 mesures différentes de la politique de l'emploi. Derrière ce foisonnement apparent, se cache une continuité dans les dispositifs et les modes opératoires. Cependant, la succession des mesures dans le temps pose la question de l'instabilité de la politique d'insertion à l'égard des jeunes. Les dispositifs successifs dont la durée est parfois très brève ne se recourent pas forcément en termes de public ciblé. Il en résulte une grande complexité dans la gestion administrative de la politique d'insertion et une absence de lisibilité pour les jeunes eux-mêmes.

Malgré la grande hétérogénéité des dispositifs, la politique publique a largement façonné les parcours des différentes générations de jeunes entrées sur le marché du travail. La politique de l'emploi en faveur des jeunes est devenue une composante structurelle du système d'insertion des jeunes : la part des bénéficiaires de ces dispositifs parmi les jeunes de moins de 26 ans est passée de moins de 5 % au milieu des années 1970 à en moyenne 40 % depuis le milieu des années 1990. Selon Jérôme Gautié, le déploiement massif de la politique de l'emploi en faveur des jeunes est à mettre en relation avec la déstabilisation de la gestion des âges au sein des entreprises. Le ralentissement de la croissance, le raccourcissement de l'horizon temporel des décideurs, le progrès technique et les nouvelles formes d'organisation du travail associées à la fin du « fordisme » ont conduit à un resserrement de la main-d'œuvre sur la tranche d'âge intermédiaire, rejetant à la périphérie du marché du travail les jeunes et les travailleurs relativement âgés. La solidarité entre les âges qui trouvait jadis une expression au sein de l'entreprise, à travers notamment la fixation de salaires à l'ancienneté, a tendance à être « externalisée » et prise en charge par l'État, *via* les contrats aidés pour les jeunes et les préretraites pour les travailleurs âgés. Si cette analyse doit être nuancée, il n'en reste pas moins que le mode de production actuel bouleverse la solidarité entre générations à l'intérieur des entreprises. Les difficultés d'insertion des jeunes en sont une résultante qu'il est intéressant de mettre en parallèle avec la montée de l'aide publique à l'embauche des jeunes.

#### B - UNE RÉPARTITION ET APPLICATION INÉGALES DES DISPOSITIFS SUR LES TERRITOIRES

La décentralisation est un processus qui a réellement commencé au début des années 1980 et qui ne fait plus aujourd'hui l'objet de remise en cause dans son principe. Cependant, son application rencontre parfois des difficultés ou révèle des effets contradictoires.

Les conséquences néfastes de la décentralisation sont relevées par le rapport de M. Alain Lambert intitulé *Les relations entre l'État et les collectivités locales* (2007). De ce rapport il est possible de citer, notamment :

- « une "comitologie", nationale, régionale et départementale foisonnante ;
- des pertes de temps considérables, avant la décision comme dans la mise en œuvre, qui ralentissent l'action publique ;
- une inflation de la dépense publique liée autant aux doublons de structures (lesquels n'ont encore jamais été systématiquement inventoriés et chiffrés) qu'à la contractualisation qui n'est pas, contrairement à une idée répandue, un régulateur de la dépense ;
- une confusion des responsabilités et un chevauchement des compétences qui handicape la relation du citoyen contribuable usager du service public avec ses élus, locaux et nationaux. »

Comme l'indiquent plusieurs auteurs, la décentralisation peut aboutir à une situation dans laquelle les responsabilités ne sont pas clairement définies, ce qui rend très difficile une évaluation des politiques menées. Une solution pour résoudre ces difficultés consisterait à définir un ou des « chefs de file » pour chaque domaine qui aurait la responsabilité de coordonner les actions, de vérifier que les ressources sont correctement allouées, et de rendre des comptes aux citoyens sur la politique concernée. La proposition faite dans plusieurs rapports d'attribuer les services de proximité aux communes, l'aide sociale aux départements et l'aménagement du territoire et le développement économique aux régions constitue aussi une possibilité de répartition des responsabilités. Cependant, quelle que soit la répartition des compétences qui sera adoptée, l'État doit rester garant en dernier ressort des politiques d'insertion.

Si le niveau territorial est désormais une composante pleinement reconnue des politiques d'emploi et donc d'insertion des jeunes, des incertitudes majeures demeurent quant à la désignation de l'autorité légitime à assurer l'intégration territoriale de leurs différents segments. Ces incertitudes nourrissent des comportements de concurrence entre acteurs. Ce qui est en cause, à ce stade, ce n'est pas tant la recherche d'une meilleure coordination fonctionnelle que la structuration des relations de pouvoir, dans un cadre juridique qui proscriit la hiérarchie entre collectivités territoriales. Un autre enjeu est aussi le passage d'un raisonnement en termes de « territoires » à un raisonnement en termes de « publics ». En effet le raisonnement en termes de territoires peut aboutir à des cloisonnements. Ainsi, un jeune peut être exclu d'un dispositif d'aides parce que ce dispositif est mis en place par une commune ou un EPCI dont il ne relève pas.

La décentralisation implique une nouvelle gouvernance tant par la complexification du public et des acteurs que du nouveau rôle de l'État. Avec la création des maisons de l'emploi du plan de cohésion sociale, l'État a renoué avec une posture que l'on peut qualifier de « directive » dans la façon d'appréhender le territorial. L'État avec les maisons de l'emploi a tenté

d'associer fortement les acteurs locaux, notamment en instaurant le principe du « portage » par une collectivité territoriale. Mais la rigidité du cahier des charges ne favorise guère une appropriation locale du dispositif et risque de transformer une intention louable en un partenariat technique de structures, assez déconnecté des réalités locales et des enjeux territoriaux.

C - UN FOISONNEMENT DE STRUCTURES D'ACCUEIL, D'INFORMATION, D'ORIENTATION ET D'INSERTION

Afin de mettre en œuvre les nombreux dispositifs composant la politique d'insertion des jeunes, une multitude de structures dont les missions se recoupent souvent, a progressivement vu le jour. Ce foisonnement de structures est issu de l'instabilité législative et résulte aussi du fait que le législateur procède par création de structures nouvelles sans toucher à la définition des missions de celles qui existent.

Parmi les structures, il est possible de citer :

- les structures d'insertion concourant au service public de l'emploi : les maisons de l'emploi, les permanences d'accueil, d'insertion et d'orientation, les missions locales, les plans locaux d'insertion à l'emploi, les entreprises d'insertion par l'activité économique ;
- les structures d'insertion à caractère social : les foyers de jeunes travailleurs, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, les associations, les établissements publics et privés financés au titre de la politique de la ville ;
- les différents opérateurs : les organismes de formation et d'insertion, l'école de la deuxième chance, l'APEC ;
- le secteur de l'insertion par l'activité économique (associations intermédiaires, entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion, ateliers et chantiers d'insertion, régie de quartier) ;
- le secteur associatif.

La création d'un nouvel opérateur issu de la fusion ANPE/UNEDIC pose la question de la place des structures en charge de l'insertion des jeunes. En particulier l'articulation des missions de ce nouvel opérateur avec les missions locales et les maisons de l'emploi n'est pas tranchée à l'heure actuelle. Dans le « Grenelle de l'insertion », la mention d'un référent unique chargé tant de l'insertion professionnelle que de l'accompagnement social des jeunes laisse en suspens la question des modalités de partenariat de cet opérateur avec le réseau existant des structures de l'insertion. En particulier, les modalités et le volume des financements dévolus aux missions locales restent à déterminer. La baisse programmée du montant des crédits alloués au titre du Fonds social européen n'est pas aujourd'hui compensée par une augmentation de la participation de l'État ou des collectivités territoriales. Il faut se demander comment sera revu le cahier des charges de leurs missions, compte tenu de la baisse de leur budget.

La réorientation des maisons de l'emploi dont la mission première était d'être un point unique d'entrée, de formation, d'orientation et d'insertion pour les publics jeunes, et qui regroupaient l'ensemble des acteurs locaux (missions locales, Plie, organismes de formation, entreprises) ainsi que les partenaires sociaux, est aujourd'hui préconisée dans le rapport de la Mission d'évaluation des maisons de l'emploi remis le 3 février 2008 à Mme le ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi par M. Jean-Paul Manciaux. Il propose de faire des maisons de l'emploi l'autorité légitime pour assurer « *l'intégration territoriale des différents segments des politiques de l'emploi* ». À cet effet, le rapporteur recommande de transformer ces structures en « *véritables organes de décision, définissant des priorités communes et répartissant leurs moyens en fonction des objectifs à atteindre* ».

#### D - UNE COORDINATION DIFFICILE POUR LES ACTEURS DE L'ORIENTATION ET DE L'INSERTION

##### 1. L'interministérialité

Dès l'origine des premiers dispositifs en matière d'insertion des jeunes, l'interministérialité est un mot d'ordre. Il s'agit de créer une mobilisation nationale autour de la question de l'insertion des jeunes en impliquant d'emblée l'ensemble des ministères concernés. La globalisation de l'intervention se trouve particulièrement institutionnalisée dans les missions locales, à travers notamment la composition du Conseil national des missions locales (CNML). Cette interministérialité a récemment été mise en œuvre à travers l'organisation du « Grenelle de l'insertion » auquel participait l'ensemble des ministères concernés par l'insertion.

Les réalisations concrètes et les avancées en matière d'interministérialité sont rarement à la hauteur des espoirs suscités : des cloisonnements et une forte concurrence entre les différentes structures, au niveau national comme au niveau local existent. Cette interministérialité pose aussi la question de la définition d'une politique générale de l'insertion cohérente, lisible et dotée d'une gouvernance efficace. La juxtaposition de programmes et d'actions, même conduites de manière concertée par chacun des ministères dans son domaine de compétence, ne suffit pas à construire une politique d'ensemble pilotée efficacement. C'est la raison pour laquelle la feuille de route du 27 mai 2008 relative au Grenelle de l'insertion propose de « *décloisonner l'insertion* » c'est-à-dire de ne plus la considérer comme un secteur mais comme une politique et des modes opératoires : « *Les politiques d'insertion ne doivent pas être des politiques à part mais des articulations réussies entre politiques de l'emploi et action sociale* ». Cette volonté de décloisonnement concerne aussi bien le niveau national que les différents niveaux de collectivités territoriales.

## 2. Le partenariat

Le foisonnement des instances et des programmes pose la question de la lisibilité des politiques et de la coordination de l'ensemble des acteurs (État central, services déconcentrés, collectivités territoriales, associations etc.). Selon certains observateurs, nombreuses sont les politiques dites « partenariales » qui finissent par se justifier essentiellement, aux yeux des parties-prenantes, par leur capacité à maintenir des tours de tables destinés à rassembler l'ensemble des parties qui, compte tenu de l'enchevêtrement des compétences ont tendance à être de plus en plus nombreux et de moins en moins hiérarchisés. Le partenariat est souvent présenté comme un remède. Il ne suffit cependant pas à résoudre les problèmes notamment des inégalités de ressources des collectivités territoriales et de la conjonction statistique de l'ampleur des besoins sociaux et de la faiblesse des ressources. Selon Philippe Maitreau, représentant de l'association des maires de France, reçu en audition au Conseil économique et social, *« il s'agit de lutter contre les doublons de financements, les chevauchements de dispositifs, les concurrences stériles et les juxtapositions d'actions, mais également de mobiliser sans épuiser, d'associer sans discriminer, de fédérer dans la durée. Ce partenariat, loin de se décréter, se forge dans le temps »*.

La décentralisation a encore amplifié la nécessité du partenariat et en a rendu l'exercice encore plus ardu. La multiplicité des intervenants en matière d'insertion, le foisonnement des dispositifs et des programmes ainsi que leur fréquent changement, l'absence de clarté dans la répartition des compétences entre collectivités territoriales obèrent l'efficacité de la politique d'insertion des jeunes. L'action de l'État et du service public de l'emploi est souvent perçue comme insuffisamment reliée aux initiatives de terrain et faisant fi des dynamiques locales porteuses de changement.

En ce qui concerne l'orientation, alors que des CIO existent sur les territoires, bien qu'ayant conservé une compétence nationale, des conseils régionaux ont créé sur ces mêmes territoires des plateformes d'orientation qui pourraient laisser supposer une offre d'orientation à deux vitesses.

### E - UNE RELATION À AMÉLIORER ENTRE L'ENTREPRISE ET LES JEUNES

L'entreprise est une structure à caractère économique qui a pour objectif de créer des richesses et de se maintenir sur un marché. Elle est aussi une institution apportant une contribution au fonctionnement de la société, en formant les jeunes et les salariés, en développant des solidarités entre les hommes et les générations, en donnant à chacun des chances identiques pour compenser les inégalités de naissance.

L'entreprise doit donc être un acteur économique socialement responsable, membre à part entière d'une cité, d'un bassin d'emploi, d'un territoire.



### 1. Les attentes et perceptions des jeunes et des entreprises

La récente enquête effectuée par ADIA, groupe d'intérim en 2005, concernant les attentes des jeunes vis-à-vis de l'entreprise seraient à 89 % de travailler en toute sécurité, 71,2 % de trouver un intérêt dans le travail, 54,2 % l'obtention d'un contrat à durée indéterminée. Par ailleurs, les jeunes n'attachent plus la même importance à la vie professionnelle que leurs parents au même âge, ils se déclarent particulièrement attentifs aux jours de congés que leur proposent leurs employeurs potentiels. Derrière l'expression « *Équilibre vie privée-vie professionnelle* » apparaît une véritable désacralisation du travail pour les jeunes. Les jeunes salariés ont assimilé le fait que l'emploi à vie dans une entreprise devient rare. Le lien affectif qu'ils pourraient entretenir, leur « sentiment d'appartenance » à l'entreprise disparaît peu à peu au profit de l'intérêt individuel. « *L'entreprise devient un sous-traitant avec lequel on discute d'égal à égal* ». Ce développe alors un nouvel état d'esprit de travailler en autonomie pour l'entreprise.

En revanche, les entreprises sont sur des critères plus conventionnels qui prennent le dessus concernant les attentes. Les dirigeants et directeurs de ressources humaines se montrent avant tout attachés à la motivation affichée par les jeunes recrues (89 %), mais aussi au respect des consignes (76,7 %) et à la ponctualité (76 %).

Ces deux approches qui ne sont pas contradictoires sont une des sources de difficultés des jeunes à s'insérer dans l'entreprise et particulièrement les jeunes les plus éloignés de l'emploi ou ayant vécu un chômage de longue durée. En effet l'enquête menée par Opinion Way en juin 2007 montrait que plus on est diplômé, plus on a une bonne image des entreprises. Étudiants et jeunes ayant un diplôme supérieur à la licence ont une opinion globalement positive des entreprises. Les étudiants ont, à 78 %, une bonne opinion des entreprises, et seulement 22 % une mauvaise opinion (contre 42 % de mauvaise opinion chez les jeunes chômeurs et 28 % chez les jeunes ayant un emploi).

Les analystes considèrent que près d'un jeune chômeur sur deux a une opinion négative des entreprises, les analystes considèrent le statut professionnel comme un critère d'adhésion ou non à l'entreprise. Le jeune sans emploi, se sentant exclu du marché du travail, va ainsi porter un jugement plus dur sur celles-ci. Trois-quarts des 18-24 ans, ayant une image positive des entreprises, leurs reconnaissent un réel dynamisme à 84 % et les trouvent attrayantes à 60 %. Parallèlement, les opinions négatives portées par les jeunes sur les entreprises concernent, pour moitié, la relation employeurs/employés. Les plus critiques sont les jeunes salariés. En effet, 36 % d'entre eux jugent mauvais les rapports de l'entreprise vis-à-vis de ses salariés, alors que seulement 16 % des chômeurs et 22 % des étudiants partagent cet avis.

## 2. Les freins des entreprises pour embaucher des jeunes

Alors que des jeunes sont sans emploi et les entreprises en pénurie de personnel, le Conseil économique, social et environnemental s'interroge sur ce contexte socio-économique paradoxal. Plusieurs facteurs concourent à cet état :

- La méconnaissance et la non-lisibilité par les chefs d'entreprise notamment de PME-PMI de l'ensemble des dispositifs d'insertion des jeunes dont la multiplicité, la complexité de mise en œuvre et l'évolution relativement rapide sont autant d'obstacles pour les dirigeants à s'engager à embaucher des jeunes les plus en difficulté pour une insertion durable. Et ce malgré les efforts de clarification fournis par l'État sur les différents contrats (contrat jeune, apprentissage, professionnalisation) par la création de fiches synthétiques mises à la disposition des chefs d'entreprises.
- Le grand nombre d'acteurs d'insertion sur le bassin d'emploi travaillant à l'insertion des jeunes les plus éloignés de l'emploi (ANPE, structures d'insertion et d'insertion par l'activité économique) ne simplifie pas la tâche du chef d'entreprise qui ne sait pas toujours à qui s'adresser, ses disponibilités en matière de temps étant comptées.
- Une expérience antérieure malheureuse d'un jeune embauché alors que non préparé à une intégration dans l'entreprise n'incite pas un employeur à réembaucher et peut maintenir le chef d'entreprise dans une représentation rédhibitoire que « ces jeunes » ne respectent aucune règle de l'entreprise : retards chroniques, indiscipline, arrogance, nonchalance dans le travail, etc.
- Des jeunes qui ne souhaitent pas « entrer » dans des métiers dits « en tension » car éloignés de leurs aspirations (horaires, travail pénible, emplois peu qualifiés, etc.).
- Le manque de temps dans les TPE par le chef d'entreprise pour « tutorer » les jeunes au sein de celles-ci.
- L'insuffisance d'appui, de soutien et de conseil à la fois pour les jeunes et les chefs d'entreprise par des structures d'insertion (missions locales, entreprise d'insertion par l'activité économique) lors de l'embauche des jeunes et les six premiers mois qui suivent, qui permettraient de faciliter l'intégration des jeunes c'est-à-dire de faciliter la compréhension et le respect des règles de l'entreprise, de réguler les problèmes sociaux et de diminuer les ruptures de contrats. Même si certains chefs d'entreprise pourraient percevoir cet accompagnement des jeunes dans l'entreprise comme une véritable ingérence.
- Des jeunes avec des diplômes généralistes ou obsolètes sur le marché du travail, sans aucune expérience professionnelle.

### 3. Le manque de lien entre les entreprises, les lycées et l'université

À l'inverse de l'enseignement agricole où les professionnels sont associés tant au niveau national qu'au niveau des établissements scolaires. Les entreprises sont aujourd'hui peu présentes dans les cursus scolaire et universitaire. Il faut noter cependant que la méfiance historique des universités à l'égard des entreprises n'a pas favorisé un rapprochement entre ces deux entités. Parce qu'elles jugent l'enseignement trop théorique et peu mobilisable pour satisfaire leurs besoins qui requièrent des savoirs faire techniques et professionnels, elles se sont repliées sur l'apprentissage et les contrats en alternance qui permettent d'allier les savoirs théoriques et ceux mis en pratique au quotidien. Les jeunes sont conscients du décalage entre leur génération et les attentes du monde de l'entreprise. À 55 % ils jugent l'école responsable de ce fossé. (Sondage « Positive entreprise/Opinion Way » juin 2007)

En réponse à ce constat, des initiatives ont vu le jour. Il est possible de citer :

- « La semaine école entreprise » qui s'inscrit dans l'accord cadre du 19 juillet 2004 signé entre le ministre de l'Éducation nationale et le président du Mouvement des entreprises de France. Elle a pour objectif d'améliorer la connaissance réciproque entre les mondes de l'éducation et de l'entreprise, de renforcer les échanges et les liens de partenariat, d'instaurer un dialogue entre les enseignants et les responsables d'entreprises sur du long terme et de développer le goût d'entreprendre.
- La Charte d'engagement des entreprises au service de l'égalité des chances dans l'éducation signée en 2006 a pour objectif de développer auprès des élèves des actions de tutorat, de parrainage, de soutien scolaire et financier pour aider les élèves des quartiers défavorisés ou du milieu rural à réussir. Elle a aussi pour but de faire découvrir aux élèves, aux étudiants et aux enseignants, le monde des métiers et l'environnement professionnel et de recruter de jeunes diplômés issus des territoires défavorisés. Ces actions sont un premier pas vers un rapprochement considéré cependant comme insuffisant par les jeunes.
- Dans le cadre du réseau « artisanat-université », une étude de 2006 portant sur *L'Artisanat face aux jeunes et aux défis de l'emploi*, rappelait notamment l'urgence de susciter l'esprit d'entreprise dès la scolarité, d'associer les dirigeants d'entreprises artisanales à la conception de filières d'enseignement, d'entrer dans l'apprentissage par goût et non par défaut, de valoriser les enjeux économiques et sociaux de l'artisanat dans l'enseignement et la recherche et d'organiser une interaction positive entre les expériences artisanales et les ressources universitaires.

- Depuis 2003, l'Office central de la coopération à l'école (OCCE) et le Groupement national de la coopération (GNC) organisent chaque année la « Semaine de la coopération à l'école ». Cette opération vise à faire découvrir aux élèves des écoles, collèges et lycées, les entreprises coopératives présentes dans différents secteurs d'activité : services aux entreprises, agriculture, banque, distribution, logement, etc. Un support de cours, présentant les valeurs et les modes de fonctionnement de cette « autre façon d'entreprendre », est remis aux professeurs de sciences économiques et sociales engagés dans cette opération.

## CHAPITRE II

### LES PROPOSITIONS

Les politiques de l'emploi sont définies comme « *L'ensemble des interventions publiques sur le marché du travail, visant à en corriger les éventuels déséquilibres, et/ou à limiter les effets néfastes de ces derniers* » (Barbier, Gautié, 1998, p.VII).

Les politiques de l'emploi ont comme objectif de soutenir la croissance de l'emploi et de lutter contre le chômage.

Depuis 25 ans, les options choisies pour les politiques d'insertion des jeunes ont fluctué en fonction de l'orientation des gouvernements avec davantage d'échecs que de réussites, celles-ci étant rarement pérennes.

La politique d'orientation et d'insertion professionnelle des jeunes se situe au cœur de trois enjeux :

- L'élévation du niveau général de formation nécessaire mais insuffisant pour réduire le chômage des jeunes, la levée des freins sociaux.
- L'emploi des jeunes nécessite une politique volontariste qui exige un accompagnement conséquent vers l'emploi durable.
- L'égalité des chances qui constitue un défi pour notre société, dans laquelle l'accès à l'enseignement supérieur et la réussite scolaire restent largement déterminés par l'origine sociale ou culturelle du jeune.

Pour les jeunes en situation de handicap, l'égalité des chances passe par le respect du principe de non discrimination tant en matière de formation que d'emploi. Selon un sondage IFOP de 2005, le handicap est la première cause de discrimination à l'emploi.

Il ne s'agit donc pas de proposer maintenant des mesures spécifiques à l'insertion des jeunes en situation de handicap, mais de développer chez tous les acteurs de l'insertion des jeunes une approche systématique « compétences et handicap » qui leur permette d'orienter et d'accompagner chaque jeune en situation de handicap en fonction des compétences existantes, quelles qu'elles soient. Cela passe au préalable par la mise en accessibilité des lieux d'enseignement et de formation, la mise en place des aides humaines adaptées si elles sont nécessaires, ou la sensibilisation du personnel du Service public de l'emploi aux situations de handicap.

Point faible majeur de notre système de formation initiale, l'orientation doit permettre au jeune de choisir un cursus dont dépendra son avenir professionnel. Ce choix est possible si les jeunes disposent d'informations pertinentes nécessaires à l'entrée dans des formations amenant à des métiers, à l'acquisition de compétences, vers des débouchés réels du marché.

Ces éléments conduisent le Conseil économique, social et environnemental à formuler les propositions ci-après.

#### A - REPENSER L'ACCUEIL, L'INFORMATION ET L'ORIENTATION DES JEUNES

La fonction d'accueil, d'information et d'orientation porte sur un champ étendu et complexe. Elle comprend les besoins de chaque personne, jeune comme adulte, en matière d'information, de conseil, d'accompagnement pour élaborer un projet professionnel, de formation, d'accès à un emploi ou d'évolution ou de promotion professionnelle. Elle comprend aussi l'ensemble des services attendus tels que l'écoute et la prise en charge globale de la demande individuelle, la première information, l'aide au choix de formation, l'appui à la définition d'un projet professionnel, l'accompagnement et le placement vers l'emploi, la mise en relation des personnes avec les acteurs compétents. Il convient toutefois de veiller à garantir le libre choix des jeunes dans leur orientation en fonction de ses aptitudes.

L'Accueil, l'information et l'orientation (AIO) sont au coeur même des enjeux de la sécurisation des parcours professionnels, de la réduction des inégalités et de la prévention des discriminations. Ainsi, l'information apparaît comme une étape indispensable dans un processus d'orientation, mais elle ne peut en aucun cas suffire quand une personne a besoin d'aide à l'orientation.

#### **1. Accueillir et informer les jeunes : un enjeu déterminant**

La nécessité d'un accueil et d'une information au service de tous, exploitables et actualisés, est démontrée par l'activité de l'ensemble des acteurs suivants : CIO, CRIJ, BIJ, PIJ, ANPE, SOP AFPA, missions locales, chambres consulaires, CIFF, CIDF, Cap emploi, APEC, FONGECIF, PLIE, CIBC et points relais conseil pour la VAE. Les acteurs de l'éducation et de la formation, les entreprises qui au travers de la gestion des ressources humaines participent aux choix professionnels et à la construction des parcours et enfin l'ensemble des acteurs « médiateurs » auprès des entreprises contribuent aussi à l'information et l'orientation des jeunes.

##### *1.1. L'accueil et l'information*

- ***Simplifier et clarifier la lisibilité des services pour les publics, en matière d'accueil et d'information à l'orientation*** par la labellisation de structures faisant de l'accueil et de l'information. Cela permettrait ainsi une meilleure identification des lieux d'accueil et d'information à l'orientation en distinguant les particularités de l'offre de services de chaque opérateur (Éducation nationale, Service public de l'emploi, entreprises, associations) et des résultats qu'ils peuvent en attendre.

- **Renforcer l'information en apportant de nouvelles réponses** vers des jeunes étudiants ou sortis du système scolaire et universitaire sur les métiers, les filières, les passerelles existantes notamment en direction des métiers en tension et des métiers porteurs d'emplois dans les années à venir. Il en va de même pour les jeunes salariés en évolution professionnelle afin d'anticiper leur futur choix de carrière ou d'études ou des jeunes en difficulté notamment les personnes handicapées.
- **Mutualiser l'ensemble des informations détenues par les professionnels de l'accueil, information et orientation** en privilégiant la mise en commun de l'ensemble des ressources en matière d'informations et d'analyses déjà existantes pour avoir le même niveau d'information et disposer ainsi d'une information cohérente et pertinente.

### 1.2. De nouveaux outils pour l'information

- **Créer un livret d'accueil et d'information** rassemblant l'ensemble des dispositifs et des structures de formation, de recherche et d'accès à l'emploi, qui serait diffusé dans tous les points d'accueil, à l'initiative des ministères concernés (Emploi, Éducation nationale, Enseignement supérieur, Jeunesse, Agriculture et pêche...).
- **Améliorer et organiser l'offre d'information sur Internet** afin d'offrir une vue globale aux jeunes de l'ensemble de l'information par un travail de concertation de tous les acteurs et d'homogénéisation de tous les sites existants. Il existe aujourd'hui des portails nationaux publics (ONISEP, Répertoire national des certifications professionnelles, Orientation formation, Étudiant, Admission post bac, ANPE, santé et social, culture, métiers d'art, sport et animation et agriculture et agroalimentaire), des portails nationaux soutenus par les pouvoirs publics (CIDJ, CIJ de l'Essonne, Femmes emploi), des portails régionaux des services de l'État en région (CARIF-OREF, Centre Info), des sites privés (portail de l'étudiant du groupe l'Express, portail de la société Studyrama, Académia, portail d'orientation-métiers de l'association Idecom, portail de Capeo - cabinet conseil auprès des individus et des entreprises - portail d'orientation Phosphore du groupe Bayard presse pour les jeunes, le site Imagine ton futur qui s'adresse plus particulièrement aux collégiens et lycéens).

### 1.3. Les acteurs

- **Impliquer davantage les représentants du monde économique (employeurs et salariés)** afin de construire un dispositif d'orientation à partir des métiers tout en introduisant une distinction entre orientation et formation dans le service public et les conseils régionaux.

- **Professionnaliser les acteurs de l'accueil et de l'information** quelle que soit leur formation initiale (psychologues, conseillers à l'emploi ou à l'insertion, conseillers en formation...) par la mise en œuvre de rencontres et de formations et permettre ainsi un partenariat constructif en même temps qu'une information de base commune pour chacun d'entre eux et faire de ces conseillers de véritables guides auprès des jeunes.
- **Développer et mieux diffuser l'information sur l'orientation au sein des établissements de l'Éducation nationale** auprès de l'ensemble des enseignants et notamment des professeurs principaux, des parents, des délégués de classe (parents et élèves) par l'intermédiaire des conseillers en insertion et orientation.

## **2. Réduire les échecs de l'enseignement scolaire, universitaire et professionnel par une meilleure orientation**

La loi d'orientation sur l'école de 1989 dispose que « *l'élève élabore son projet d'orientation scolaire et professionnelle en fonction de ses aspirations et de ses capacités* ». Même si on ne peut rendre totalement responsable le système éducatif des difficultés d'insertion des jeunes, l'orientation scolaire souffre d'un grand nombre de dysfonctionnements : les élèves, les familles, les étudiants se plaignent de ne pas être suffisamment informés et considèrent que leur orientation est fondée principalement sur les résultats scolaires voire sur des critères individuels (âge, parcours scolaire, milieu socioculturel, sexe...) et pas suffisamment sur l'évaluation de leurs aptitudes.

L'orientation désigne à la fois le choix posé par une personne qui engage son avenir professionnel et personnel, sur la base d'un projet de vie élaboré avec ou sans l'aide d'un professionnel et l'ensemble des démarches qui doivent aider, guider, informer l'utilisateur dans ses choix d'études et de métier afin d'accompagner la construction de son projet de vie.

Il est donc difficile de donner une définition précise de l'orientation. Ce peut être un processus de choix qui mène à des études, un processus de choix qui mène à des métiers, une ou des décisions d'orientation, une orientation tout au long de la vie. Dans tous les cas, il s'agit de tenir compte de l'ensemble des circonstances d'une vie, tant dans sa dimension personnelle que sociale qui pourra générer le besoin immédiat de choisir une voie, de s'orienter voire de se réorienter.

### *2.1. Mieux orienter pour éviter le décrochage scolaire*

- **Conforter le rôle essentiel de l'établissement scolaire et professionnel dans la lutte contre les sorties sans qualification.**

L'établissement est le lieu de proximité le plus pertinent pour éviter le départ prématuré des jeunes. Une identification des jeunes et un suivi de cursus tout au long de leur scolarité doivent être assurés. Un suivi



particulier doit être mobilisé avec des équipes éducatives afin d'éviter « l'essoufflement » et un éventuel désintérêt des études.

- ***Renforcer à tous les niveaux les moyens pour les jeunes d'acquérir les savoirs fondamentaux et lutter contre l'illettrisme*** par une prévention à l'école primaire et au collège en utilisant des programmes personnalisés, au lycée professionnel et en Centre de formation des apprentis, en développant des modalités d'enseignement permettant un socle de connaissances et de compétences, dans le cadre de la Mission générale d'insertion (MGI), en s'appuyant aussi sur de nouvelles approches comme l'apprentissage des langues ou des nouvelles technologies, en permettant à chaque étape du jeune de valider un niveau de qualification dans une démarche d'évaluation.
- ***Généraliser au plan national de la 5ème à la 3ème des parcours découverte « Métiers » dans le cadre d'un projet pédagogique*** soit au sein même des entreprises et des divers milieux professionnels, afin de ne plus avoir une approche théorique ou idéaliste du métier mais de s'approprier les aspects pratiques et concrets, soit par l'intervention de professionnels à l'intérieur des établissements scolaires.
- Développer le repérage des jeunes dès la classe de 5ème et mettre en place un passeport orientation/formation par les enseignants afin de valider aux différentes étapes du parcours scolaire, les choix d'orientation et à terme de formation aux métiers.

Le passeport pourrait contenir les compétences acquises, les bilans de visites dans l'entreprise, les stages et expériences en entreprises au-delà des seuls résultats scolaires.

Le Conseil économique, social et environnemental souhaiterait que ce passeport débouche ensuite sur le passeport-formation continue mis en place par les partenaires sociaux suite à l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 sur la formation tout au long de la vie.

- ***Proposer à tous les jeunes quittant l'Éducation nationale sans qualification et sans diplôme un certificat de validation des acquis et une orientation vers des structures leur permettant de travailler à un nouveau projet professionnel.***

Cette proposition répond à un double enjeu : éviter les phénomènes d'errance des jeunes sortant du système scolaire sans orientation professionnelle et ne sachant à qui s'adresser tout en diminuant le sentiment d'échec et mettre en œuvre à la sortie du système scolaire un certificat de validation des acquis en matière de savoirs fondamentaux (à l'instar des BII) et de savoir-être des jeunes auquel sera joint un bilan d'orientation vers les métiers supposés être au plus près de leurs potentiels.

- ***Respecter les capacités d'absorption des diplômés par le marché du travail.***

Limiter les afflux des jeunes dans des filières avec peu ou pas de débouchés. Cela passe bien sûr par le développement de formations pour lesquelles existent des possibilités professionnelles, mais aussi par la réduction d'un volume d'offres de formations dont chacun sait qu'elles conduisent à des impasses. C'est à ces conditions qu'une sélection dans un objectif de recherche d'égalité des chances prend tout son sens.

- ***Inscrire l'ouverture internationale comme une priorité tout en veillant à maintenir une cohérence.***

La formation initiale doit donner un maximum d'acquis pour permettre aux jeunes de maximiser leurs opportunités. Il convient de créer des interactions entre les formations étrangères et les formations françaises, d'ouvrir les jeunes à d'autres modes de pensée et leur permettre d'acquérir des outils pour faire des démarches et investir le marché du travail européen voire international.

## *2.2. Faire participer les enseignants par une meilleure connaissance de l'emploi et du monde du travail*

- ***Donner de nouveaux objectifs à l'IUFM avec, pour les futurs enseignants, une formation à l'orientation, à la connaissance de l'entreprise et des différents milieux professionnels***

La réforme en cours des IUFM (qui sont intégrés au sein des universités) prévoit le développement chez les futurs enseignants de compétences utiles à l'orientation des élèves, par la connaissance du système éducatif d'une part et du monde du travail d'autre part. La formation continue des professeurs doit être l'occasion de mettre à jour ces connaissances. L'ensemble des acteurs de la formation devra être impliqué dans la formation continue des enseignants afin que ceux-ci soient à même de renseigner les jeunes sur les endroits où ils pourront trouver de l'aide en matière d'orientation. Les enseignants à l'université doivent aussi développer leurs capacités à orienter et à conseiller les élèves sur leurs parcours. Le fait d'accompagner l'orientation des étudiants et de leur proposer des cursus professionnalisant doit être pris en compte dans le déroulement de carrière des enseignants.

- ***Inciter tous les enseignants entrant dans un cursus professionnel à accomplir des stages en entreprises tout en respectant la diversification des domaines d'activité, au cours de leur formation initiale et continue***

Une offre de formation continue devrait être élargie et permettrait de développer pour les enseignants au sein des établissements scolaires et universitaires la découverte pragmatique des métiers afin d'en posséder une connaissance la plus précise possible et mieux aider au choix de l'orientation des jeunes. Les assemblées consulaires, représentants naturels des entreprises, pourraient également jouer un rôle dans cette formation.

### *2.3. Réduire les cloisonnements et impliquer davantage les parents*

La France connaît une situation très particulière en ses premiers cycles universitaires : la moitié à peine de ceux qui entrent en première année parvient au diplôme de licence. Les causes de ce phénomène sont bien connues, et depuis fort longtemps : absence totale de régulation à l'entrée (sauf exception, n'importe quel bachelier peut entrer dans la première année du premier cycle de son choix), orientation des meilleurs élèves issus du secondaire vers les filières supérieures sélectives (classes préparatoires, grandes écoles et écoles spécialisées à recrutement niveau bac, IUT, BTS...), manque d'encadrement, de suivi individuel des étudiants, cloisonnements entre les enseignements et insuffisance d'implication des parents...

- ***Accepter le « droit à l'erreur » et faciliter les réorientations***

Le système scolaire français reste marqué par un grand nombre de cloisonnements. Ces cloisonnements transforment les erreurs d'orientation en « parcours du combattant » pour ceux qui ne trouvent que tardivement leur voie. Cette absence de « droit à l'erreur » est à l'origine d'une grande angoisse chez les élèves et plus généralement conduit à un gâchis de talents et de compétences. Les passerelles entre enseignement général et enseignement professionnel, technique ou agricole doivent impérativement être développées, en ayant notamment recours au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), avec le souci d'accroître la fluidité dans le parcours des élèves et d'éviter les redondances. Les réorientations doivent être facilitées afin que les choix d'orientation, notamment vers l'enseignement professionnel, ne soient pas vécus comme un échec ou une relégation. Au niveau de l'enseignement supérieur, les reprises d'études après une interruption et une expérience dans l'emploi doivent être encouragées. La validation des acquis de l'expérience doit permettre de prendre en compte l'expérience professionnelle dans le déroulement des études.

- ***Impliquer davantage les parents dans l'orientation du jeune***

Il ne s'agit pas de privilégier les choix d'orientation des parents sur ceux exprimés par les jeunes eux-mêmes mais de donner aux parents tous les moyens pour s'informer sur les filières et les métiers existants afin d'être à même de conseiller leurs enfants. Le rôle et l'influence de la famille sont en effet déterminants dans les choix d'orientation des jeunes et les parents sont inégaux dans la qualité des conseils qu'ils peuvent apporter. Une meilleure information des parents permettrait de réduire ces inégalités. Elle devrait s'accompagner d'un véritable dialogue entre les parents et l'établissement scolaire au moment de l'orientation du jeune. La sélection par l'échec qui domine aujourd'hui dans l'enseignement secondaire trouve en partie son origine dans la difficulté que représente pour les jeunes la nécessité de construire un projet professionnel à un âge précoce. Les erreurs d'orientation et les impasses seront également réduites par une clarification des modalités d'accès aux différentes filières et des contacts en amont avec les universités.

#### *2.4. Développer l'accès aux métiers dans les branches professionnelles*

- ***Faire connaître aux jeunes les métiers qui recrutent***

Des efforts importants doivent être entrepris pour susciter l'intérêt des jeunes vers les métiers dits « en tension » tout en leur donnant les moyens d'évolution vers d'autres métiers. Pour ce faire, les métiers de l'artisanat dont les entreprises recherchent du personnel qualifié devront être valorisés au sein des établissements scolaires par les professeurs auprès de l'ensemble des élèves. Une attention spécifique sera accordée aux jeunes filles pour mieux les orienter vers des débouchés opérationnels.

- ***Valoriser les métiers de l'artisanat, du commerce, de l'agriculture et des professions libérales*** en insistant sur la nécessaire mixité professionnelle dans toutes les branches professionnelles, afin de développer l'esprit d'entreprendre, de service et d'utilité aux citoyens.

- ***Mailler les résultats des observatoires de branches au niveau régional*** afin de mieux appréhender les données pour les diffuser aux acteurs de l'insertion. L'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 repris dans la loi de 2004 sur la formation professionnelle demande à toutes les branches professionnelles de mettre en place des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications.

- ***Créer des statistiques nationales sexuées sur l'apprentissage*** afin d'avoir une meilleure connaissance du nombre de jeunes en apprentissage du niveau V au niveau I.

- **Coordonner et regrouper ces statistiques** pour mieux orienter, connaître et améliorer les filières de l'enseignement, évaluer les ruptures et leurs causes, anticiper vers de nouvelles filières.
- **Promouvoir l'esprit d'entreprise**  
Il est donc important que les élèves découvrent le plus tôt possible la possibilité de créer leur propre entreprise et disposent d'une information sur les aides à leur disposition pour mettre concrètement en œuvre un projet.  
Le Conseil économique, social et environnemental estime que réduire les contraintes fiscales et administratives qui entourent la création de projets, favorise l'esprit d'entreprise des jeunes, encourage la prise d'initiative et l'inventivité, de façon à ce qu'ils trouvent un emploi plus rapidement ou qu'ils deviennent eux-mêmes créateurs d'emplois au sein de leur propre entreprise.
- **Développer la prospective des métiers par branches professionnelles**  
La connaissance à long terme de l'évolution des métiers et des besoins futurs des entreprises est insuffisamment développée. Une meilleure connaissance de ces aspects devrait permettre aux jeunes de s'orienter vers des métiers dont les besoins sont croissants et qui correspondent aux évolutions du marché du travail. Cette prospective relative aux métiers relève de la responsabilité des partenaires sociaux au sein de chaque branche professionnelle. La disponibilité de cette information tant pour l'enseignement secondaire que supérieur est nécessaire.

## B - LEVER LES FREINS SOCIAUX À LA RÉUSSITE SCOLAIRE, UNIVERSITAIRE ET PROFESSIONNELLE

### 1. Au niveau scolaire

- **Accompagner et soutenir les parents**  
La famille est le premier lieu d'exercice des solidarités et assure la permanence dans la construction des projets de ses enfants. La collaboration des familles et des professionnels de l'éducation représente un atout majeur dans la réussite des enfants et des jeunes. Il est donc indispensable de privilégier le dialogue parents/enseignants dans les conseils d'école, et en particulier lorsque l'enfant connaît des difficultés.  
Il conviendrait de mieux utiliser les outils existants tels que les Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement à la parentalité (REAAP). De même, devraient être mises en place des équipes pluridisciplinaires de réussite éducative, comme le prévoit le Plan de cohésion sociale qui institue un partenariat État/Éducation nationale, financé par des crédits de l'État. Ce plan permet la concertation entre tous les acteurs, examine

les dossiers des enfants et finance des actions collectives comme les groupes de parole.

- ***Aider plus largement les parents, notamment en cas d'enfants en difficulté dans leur éducation***

La législation française reconnaît aux parents la responsabilité de l'éducation de leurs enfants dès leur plus jeune âge, jusqu'à leur autonomie économique et sociale. Les familles exercent cette responsabilité dans la diversité qui leur est propre. Elles doivent pouvoir mener à bien cette mission essentielle, avec les professionnels de l'éducation (personnels spécialisés au sein de l'école, dans la petite enfance, enseignants, professionnels du secteur sanitaire et social), mais aussi pendant les temps dits « libres ». Le rôle des parents est aussi d'assurer le lien et la cohérence ainsi que la complémentarité entre les différents lieux de vie de l'enfant.

Dans le cas d'enfants désocialisés et pour lesquels les parents se retrouvent en difficulté d'autorité et de capacité pour éduquer leur enfant, l'éducation est une responsabilité qui peut être partagée par un ensemble d'acteurs. C'est pourquoi, un rapprochement entre l'école, les travailleurs sociaux dans les quartiers, et la famille permettra d'éviter « l'attraction de la rue » et une rupture avec le milieu scolaire.

- ***Prendre en considération les questions de santé dès l'entrée dans le système scolaire***

Si la santé des étudiants est souvent évoquée, il ne faut pas négliger l'éducation à la santé qui doit être une préoccupation précoce, dès l'entrée dans le système scolaire. Au-delà, le système scolaire peut-être un outil essentiel de détection de difficultés scolaires et d'identification de leurs causes.

- ***Enseigner au sein de l'école les principes de la citoyenneté : droits et devoirs des jeunes***

Il existe déjà la Note de vie scolaire (article 2 de la loi du 2 avril 2005). Son objectif est d'évaluer l'assiduité, le respect du règlement intérieur, l'engagement dans la vie de l'établissement ou dans les activités périscolaires, la maîtrise des règles de sécurité routière. Elle vise aussi à éviter les violences dans le système scolaire et respecter le travail et l'environnement (respecter les autres et soi-même, à terme c'est respecter les règles de la société et donc de l'entreprise).

Par ailleurs, les situations familiales difficiles prennent parfois un caractère pathologique. Les jeunes entre 12 et 17 ans sans modèle familial positif peuvent devenir des élèves instables et peiner à se projeter dans l'avenir.

## 2. Au niveau universitaire

- ***Permettre un meilleur accès des jeunes à la santé***

La santé des étudiants est longtemps restée un sujet passé sous silence face aux enjeux majeurs pour les jeunes que représentent l'orientation et l'insertion professionnelles. Or, être en bonne santé constitue une condition essentielle pour la réussite des études et, à terme, pour l'entrée dans le monde du travail. Plusieurs rapports soulignent qu'ils existent certains signaux négatifs concernant la santé des étudiants. Les difficultés d'accès à une couverture maladie complémentaire sont essentiellement liées à des raisons financières. Le taux des bénéficiaires d'une telle couverture est faible pour la tranche d'âge 20-29 ans par rapport à la population en général. Il en résulte des renoncements aux soins, particulièrement en ce qui concerne les soins optiques et dentaires.

Notre assemblée estime nécessaire d'aider financièrement les jeunes à se doter d'une couverture maladie complémentaire afin qu'ils bénéficient de la meilleure prise en charge sanitaire possible sous condition de ressources des parents.

En matière de santé, le Conseil économique et social préconise également de renforcer le système de prévention qui existe actuellement dans les universités. Ce renforcement suppose un abondement des crédits des services universitaires de médecine préventive, une amélioration de leur pilotage ainsi qu'un rapprochement des services médicaux avec les travailleurs sociaux du CROUS qui prennent en charge les difficultés sociales des étudiants. Ce rapprochement permettra une prise en charge globale de la situation des étudiants.

- ***Aider les étudiants à résoudre la question du logement***

Le poids du budget logement pèse lourd dans les conditions de vie des étudiants, surtout les plus défavorisés, même si le système des aides actuelles au logement (APL/ALS) est relativement généreux.

Le Conseil économique, social et environnemental propose plusieurs pistes de réflexions concernant le logement étudiant. Tout d'abord, il serait opportun d'établir un état des lieux précis du logement étudiant en France afin de recenser les régions et départements où existent des difficultés. La qualité du logement devra être une information délivrée aux étudiants par les CROUS au moment de leur choix d'orientation et d'inscription à l'université.

Ensuite, notre assemblée préconise d'inscrire la planification de la construction de logements étudiants dans les contrats de plan État-régions afin de remédier aux pénuries là où elles existent.

Enfin, notre assemblée préconise d'entamer une réflexion sur l'articulation entre aides au logement et allocations familiales.

Actuellement, le versement de l'ALS à un étudiant entraîne la suppression des allocations familiales dont pouvaient bénéficier ses parents. Or, la suppression des allocations familiales pèse beaucoup plus sur les ménages à faibles revenus que sur les ménages aisés. L'ALS n'étant pas modulée en tenant compte du revenu des parents, cette articulation entre ALS et allocations familiales pose donc un problème d'équité.

- ***Faciliter les déplacements des étudiants***

La question des transports est également cruciale pour les étudiants, en lien avec celle du logement. Elle se révèle particulièrement déterminante si l'on souhaite favoriser la mobilité des étudiants.

En effet, il existe diverses aides destinées au transport des étudiants. Elles sont financées soit par l'ANPE, soit par les collectivités territoriales. Notre assemblée préconise de les simplifier en les regroupant dans le cadre de la création d'une aide financière unique. Par ailleurs, le Conseil économique, social et environnemental propose aussi que les conventions de stage mentionnent la question du transport et contiennent des clauses pour faciliter une prise en charge des frais de transport par les entreprises.

- ***Mettre en place une allocation de rentrée universitaire***

Notre assemblée soutient sur ce point le rapport de M. Laurent Wauquiez (*Les conditions de vie étudiante : comment relancer l'ascenseur social ?*, juillet 2006). S'il existe une prime de rentrée scolaire, rien n'est fait pour soulager le coût de la rentrée universitaire alors que ce dernier est bien plus élevé.

Le Conseil économique et social estime donc opportun de créer une allocation de rentrée universitaire qui serait versée au mois de septembre et serait réservée aux étudiants boursiers.

- ***Rendre le système de bourses plus transparent et plus lisible***

Actuellement, les étudiants qui sollicitent une aide financière pour faire face au coût de leurs études se heurtent à un système d'une infinie complexité. Selon le rapport de M. Wauquiez, il existe une vingtaine de dispositifs différents, sans compter les aides des collectivités locales. Se procurer de l'information sur les règles d'attribution relève du parcours du combattant. La complexité du système d'aide est aggravée par la multiplicité des acteurs.

Notre assemblée souligne que la France est l'un des pays européens dans lequel la proportion des étudiants boursiers est la plus faible. Ce constat se conjugue avec la faiblesse du montant moyen des bourses attribuées et avec l'impossibilité pour les enfants issues de familles des classes moyennes d'en bénéficier.



En conséquence, le Conseil économique, social et environnemental propose d'opérer une véritable refonte des mécanismes d'allocation des bourses autour de trois dimensions :

- une harmonisation des règles, critères et procédures d'attribution devant permettre à la fois d'éviter les redondances et les oublis ;
- une différenciation des montants attribués en fonction du coût propre à chaque formation. Il s'agit de passer d'une multitude de bourses à un véritable système intégré de bourses pouvant peut-être inclure de nouveaux partenaires.
- une meilleure lisibilité du système des aides de manière à permettre aux familles de calculer à l'avance le montant des bourses auxquelles elles ont droit et faire que les jeunes puissent identifier à qui s'adresser pour obtenir une bourse dans les meilleurs délais.

### 3. Au niveau de l'insertion professionnelle

#### 3.1. Lever les obstacles au logement des jeunes

Afin de résoudre les questions récurrentes concernant le logement, le Conseil économique, social et environnemental suggère les mesures suivantes :

- ***Faire que les offices d'HLM mobilisent des logements pour les jeunes en cours de professionnalisation ou en début de carrière après identification des normes financières des jeunes et éviter la ghettoïsation des logements sociaux.***
- ***Mobiliser davantage le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) des Conseils Généraux pour les publics en parcours d'insertion.***

En effet, il existe actuellement différentes problématiques :

- les jeunes en apprentissage qui ne trouvent pas de place en internat dans les CFA et à l'extérieur sachant que la prise en charge du logement d'un jeune apprenti par nuitée et de 3,05 euros ;
- les jeunes apprentis dans l'enseignement supérieur ne bénéficient pas tous du CROUS pour obtenir des logements étudiants ce qui est aussi une forme de discrimination ;
- les jeunes sortis du système scolaire dont les difficultés de logement peuvent se situer à différents niveaux : le manque de places dans les centres d'hébergement d'urgence pour les jeunes en errance qui ne sont pas ouverts dans la grande majorité l'été et ne permettent pas un accueil des jeunes en grande difficulté, dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale qui ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement, l'accompagnement et l'insertion sociale des personnes en recherche d'hébergement ou de logement, afin de leur permettre de retrouver une autonomie personnelle et sociale, dans les foyers des jeunes travailleurs.

### *3.2. Faciliter la mobilité des jeunes sans qualification et sans diplôme dans l'espace européen*

Les programmes d'éducation ne manquent pas à l'instar d'Erasmus ou du programme d'action « Marie Curie » qui offre des bourses de mérite aux meilleurs étudiants et encourage les universités à envoyer leurs jeunes chercheurs en stage à l'étranger, pour une période variant de trois mois à trois ans. Des portails d'information sur le Net ont également vu le jour, à l'image d'« Eures », portail de la mobilité et de l'emploi étudiant.

Le Conseil économique, social et environnemental préconise que des programmes communautaires soient développés aussi pour les jeunes sans qualification et sans diplôme notamment dans le domaine de l'apprentissage afin que les jeunes puissent mieux appréhender les métiers existants en Europe et dans le secteur professionnel.

### *3.3. Créer une allocation unique d'autonomie pour tout jeune engagé dans un parcours d'insertion*

Différentes aides financières existent pour les jeunes en difficulté financées soit par l'État, soit par les collectivités territoriales (FIPJ, FAJ, Locapass, FSL). Cependant ces aides interviennent de façon ponctuelle et sont limitées dans leur montant. Il en résulte que les jeunes peuvent se retrouver dans des périodes où ils ne bénéficient d'aucun soutien financier et peuvent donc « décrocher » de l'engagement contractué avec la structure d'insertion. Le Conseil économique, social et environnemental avait préconisé en 2001 dans son avis intitulé *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans* présenté par M. Hubert Brin, la création d'une contribution formation-insertion professionnelle pour les jeunes de 20 à 25 ans dont les modalités de financement devaient faire l'objet d'un dialogue entre les partenaires sociaux et l'État. Le rapport du CERC de juin 2008 propose aussi que « *la question de l'accès des jeunes à une allocation, étroitement associée à une démarche active d'accès à l'emploi, fasse l'objet d'un examen attentif des pouvoirs publics en concertation avec les partenaires sociaux* ».

Notre assemblée tient à souligner, une nouvelle fois, l'importance de ce sujet pour l'autonomie des jeunes et préconise qu'une réflexion approfondie sur l'attribution d'une allocation pour tout jeune en travail d'insertion soit menée.

### *3.4. Agir pour obtenir une meilleure santé des jeunes en insertion, hors système scolaire*

- ***Encourager les bilans de santé pour chaque jeune entrant dans un parcours d'insertion***

La couverture sociale des jeunes n'est souvent pas complète, encore moins la couverture complémentaire (65 % des jeunes sortis du système scolaire n'en ont pas). Une information spécifique et un

accompagnement aux démarches administratives sont nécessaires pour assurer l'accès aux soins.

Les Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) prennent en charge des bilans de santé pour les jeunes qui le souhaitent. Cependant, peu de jeunes à ce jour bénéficient de cette prestation, soit par insouciance, soit par ignorance, soit par difficulté d'accès aux professionnels.

Le Conseil économique, social et environnemental propose que tous les jeunes entrant dans un parcours d'insertion puisse bénéficier d'un bilan de santé et d'un suivi si nécessaire et de multiplier les guichets de proximité pour l'information et l'ouverture de droits dans les structures d'insertion lors de la mise en place d'un parcours professionnel.

- ***Prendre soin des jeunes présentant des troubles de la santé mentale***

Parmi les jeunes en difficulté d'insertion des pathologies multiples peuvent exister. En ce qui concerne les troubles d'ordre comportementaux et/ou psychiatriques, on peut constater une aggravation de la santé mentale des jeunes depuis plusieurs années.

Le Conseil économique, social et environnemental propose d'améliorer le repérage des jeunes en problématique de santé mentale par les conseillers en insertion dans les structures et de faciliter l'orientation vers une consultation spécialisée ou vers les Centres médico-psychologiques (CMP) dont les délais d'attente doivent être réduits (actuellement entre trois et six mois pour un rendez-vous). Un renforcement des moyens et des équipes locales doit être mis en œuvre. Les coûts inhérents aux prestations devront être assurés par les organismes de sécurité sociale et de l'action sociale.

### *3.5. Permettre un meilleur accès aux crèches pour les enfants des jeunes femmes en formation ou en retour à l'emploi*

Le Conseil économique, social et environnemental souhaite que soit effectivement mis en œuvre un dispositif d'accès privilégié aux crèches et aux services d'accueil des jeunes enfants en faveur des jeunes mères en parcours d'insertion, en particulier pour les parents isolés. En effet, l'accroissement rapide du nombre des familles monoparentales ou recomposées au cours des dernières décennies traduit une diversification des structures familiales, résultat de ruptures des couples plus fréquentes que par le passé. Or ce sont les femmes qui se voient le plus souvent confier la garde des enfants et sont donc au premier chef concernées par ce développement de la monoparentalité. Au-delà de l'appauvrissement presque toujours consécutif à la séparation, les familles monoparentales sont davantage touchées par la précarité.

## C - DÉCLOISONNER L'INSERTION POUR MIEUX ACCOMPAGNER VERS L'EMPLOI

L'insertion, composante fondamentale de la cohésion sociale, doit viser prioritairement le retour à l'emploi, ce qui implique : la reconnaissance et le développement des valeurs et des principes tels que la responsabilisation, la dignité, l'autonomie et l'utilité sociale retrouvée. Cela implique également une articulation et une complémentarité renforcée du social et de l'économique, de réussir une démarche d'objectifs partagés avec l'ensemble des acteurs concernés, de sortir d'une logique d'insertion fractionnée et sectorielle au profit d'une logique d'insertion continue et globale pour atteindre l'emploi.

Le Conseil économique, social et environnemental envisage les solutions suivantes.

### 1. Améliorer la formation des jeunes

#### 1.1. Dans l'Éducation nationale

- ***Favoriser l'enseignement sous forme de modules et permettre la reconnaissance des acquis à tous les niveaux***

L'amélioration de l'insertion des jeunes passe d'abord par une lutte contre l'échec scolaire et la réduction des inégalités dans l'obtention des qualifications et des diplômes. Le rapport du CERC sur *L'insertion des jeunes sans diplôme* (2008) indique que la France doit améliorer significativement les qualifications de sa main-d'œuvre afin de faire face à une concurrence mondiale dans laquelle nombre d'activités à faible valeur ajoutée sont condamnées.

Notre assemblée soutient cette orientation et considère que la lutte contre l'échec scolaire doit être une priorité nationale. Par ailleurs, notre assemblée estime que les préconisations contenues dans l'avis présenté par Mme Claude Azéma en 2002, intitulé *Favoriser la réussite scolaire* sont encore pleinement d'actualité. Il en va de la nécessité de redéfinir le sens, les finalités et les modalités des outils pédagogiques et de donner à l'école sa dimension de lieu de formation, de travail mais aussi de vie et d'expression.

- ***Créer des modules de formation aux techniques de recherche d'emploi et de préparation à l'entretien d'embauche dans toutes les formations de fin de cycle***

Dans le cadre des cursus généralistes de formation de l'enseignement secondaire et supérieur il existe peu ou pas de modules de formation permettant aux jeunes de mieux affronter un entretien d'embauche. Le Conseil économique, social et environnemental propose de créer ou d'inclure dans les parcours de formation des modules de techniques de recherche d'emploi. Des professionnels du recrutement pourraient être associés à cette formation (DRH des entreprises, consultants). En

fonction du niveau de formation suivie par le jeune et de leurs profils pour les étudiants d'université, il serait nécessaire que des structures spécialisées telles l'APEC et l'AFIJ interviennent aussi dans ces formations.

- ***Développer l'apprentissage du niveau V au niveau I (enseignement supérieur)***

L'apprentissage se voit valorisé par la création de filières allant du CAP/BEP à la licence voire au master. Il est donc demandé aux universités de développer davantage de filières menant au niveau I afin de favoriser le concept de l'apprentissage qui permet l'emploi durable. Les entreprises publiques et les collectivités territoriales ont un rôle exemplaire pour démontrer leur implication dans ce dispositif et donc développer l'accueil des apprentis. Les jeunes d'abord sous contrat en apprentissage pourraient ainsi passer le concours nécessaire pour être titulaires dans la fonction publique.

- ***Créer des doctorats professionnels***

Le doctorat professionnel est absent de la carte des diplômes français délivrés à ce jour au contraire de l'ensemble des pays européens, sauf pour certaines disciplines comme la médecine ou la pharmacie. Actuellement, seuls des doctorats académiques sont délivrés. Ceux-ci correspondent aux besoins de l'enseignement supérieur et de la recherche fondamentale.

Or, nous sommes de plus en plus dans une économie de la connaissance, c'est-à-dire une économie où foisonnent des professions de nature intellectuelle, nécessitant des niveaux de formation et de formalisation importants. De plus, un nombre croissant de professions fait l'objet de réglementations précises, c'est le cas des avocats, des experts comptables, des infirmiers voire même des consultants et conseillers en entreprise.

Notre assemblée estime, ne serait-ce que par pur principe de précaution, qu'il serait souhaitable que ces diverses professions soient « poussées » vers le niveau D (doctorat professionnel), en adoptant pour modèle le doctorat de médecine par exemple. *L'European Universities Association* (EUA) a déjà mis en évidence depuis plusieurs années le fait que la France en refusant le doctorat professionnel sur certains secteurs, tels que ceux cités précédemment, se met en marge de l'Europe et à terme risque de voir sa compétitivité décroître. Il s'agirait donc de mieux répondre aux demandes de l'économie de la connaissance sans pour autant ignorer les besoins de l'académie et de la recherche fondamentale.

- ***Favoriser la reprise d'une formation après une expérience professionnelle***

Contrairement aux pays du nord de l'Union européenne, la France se caractérise par une coupure marquée entre la période des études et le monde du travail. Les jeunes étudiants sont peu nombreux à reprendre leurs études après une interruption d'une ou deux années de travail. Les études sont menées de façon continue et déterminent en grande partie l'avenir professionnel, sans possibilité de réorientation ou de trajectoire non linéaire. En moyenne, le diplôme obtenu avant l'âge de 25 ans décide du poste qui sera occupé vingt ans plus tard. Ce système génère une angoisse au moment de l'orientation, pénalise ceux qui ne trouvent pas leur voie tout de suite ou ceux dont les parents n'ont pas les moyens de financer des études supérieures.

Il existe au Danemark un système qui a fait ses preuves. Les bourses y sont attribuées sous forme de « chèques » que les étudiants gèrent, en fonction de leurs besoins, au cours de leurs études. Ainsi, les chèques peuvent être utilisés après une interruption momentanée d'études pour reprendre une formation. En France, les étudiants qui arrêtent momentanément leurs études perdent leur droit aux aides financières.

Notre assemblée préconise, sans envisager une transposition pure et simple du système danois, qu'une réflexion soit engagée afin de faciliter la reprise des études après une expérience sur le marché du travail. Cette réflexion doit être menée par l'État et les partenaires sociaux, en particulier en ce qui concerne le financement des mesures à envisager.

- ***Développer dès l'école une pédagogie de projet professionnel qui s'insère dans un projet de vie***

Certaines universités et grandes écoles favorisent les associations d'étudiants afin que ceux-ci puissent développer des projets dont l'objectif est de les préparer à s'engager dans la vie professionnelle et d'acquérir une approche analytique et concrète dans leur réalisation. Le Conseil économique, social et environnemental recommande que cette pédagogie de projet puisse être proposée tout au long de leur formation initiale dès l'école afin que les élèves et étudiants puissent acquérir des savoirs faire personnels et professionnels.

- ***Développer l'approche compétence et rapprocher l'école de l'entreprise***

Dans la majorité des entreprises le diplôme demeure le facteur déterminant lors d'un recrutement. Notre assemblée estime que notre société devrait aussi raisonner en termes de compétences et non uniquement en termes de diplômes et de niveau de qualification. La gestion par les compétences permet une ouverture pour des jeunes dont les diplômes ne débouchent pas obligatoirement sur un ensemble de

métiers. Pour ce faire, il serait intéressant pour les employeurs et les consultants en recrutement qu'ils systématisent l'emploi de fiches de postes basées sur des compétences requises pour un emploi puis acquises au poste de travail.

L'Éducation nationale et la formation professionnelle devraient également élaborer des contenus de formation par compétences ce qui permettrait de créer des liens entre formation et poste de travail. Enfin, cette approche par les compétences enrayerait les phénomènes de discrimination.

### *1.2. Dans le cadre de la formation continue et professionnelle*

- ***Rendre plus juste le système de la formation professionnelle par « un droit à la formation différée » pour les jeunes sortis du système scolaire sans qualification, sans diplôme.***

L'idée qui sous tend cette proposition est d'éviter que la formation continue ne soit de fait réservée à ceux qui sont dotés d'un bon niveau de formation initiale.

Huit pour cent d'une génération sortent du système scolaire sans qualification chaque année et 117 000 jeunes sortent sans diplôme de l'enseignement secondaire soit après un échec au CAP, BEP ou au baccalauréat. Par ailleurs, les salariés sans diplôme accèdent eux-mêmes trois fois moins à la formation que les diplômés de l'enseignement supérieur.

L'accord interprofessionnel de 2003 prévoit un droit à la formation différée notamment pour les jeunes ayant quitté le système scolaire sans certification professionnelle. Ce droit s'appuie sur le congé individuel de formation via un abondement de l'État.

Le Conseil économique, social et environnemental déplore que ce droit n'ait pu encore être mis en œuvre et préconise qu'un financement de l'État soit établi à cet effet.

## **2. Renforcer l'accompagnement personnalisé des jeunes**

- ***Diminuer le nombre de jeunes suivis par les conseillers des structures d'insertion***

Bertrand Schwartz avait préconisé dans son rapport que chaque conseiller en insertion suive au maximum 150 jeunes. Le plan de cohésion sociale, dans le cadre du programme CIVIS, avait proposé un suivi de 50 jeunes par conseiller. Dans le cadre des réflexions sur le nouvel opérateur issu de la fusion ANPE/UNEDIC, il est préconisé un suivi de 30 personnes par conseiller. Malgré ces différentes préconisations, actuellement, quelle que soit la structure d'insertion le nombre moyen de jeunes en difficulté suivis par un conseiller est de 300.

Conscient de la nécessité d'un accompagnement de qualité envers les publics les plus éloignés de l'emploi, le Conseil économique, social et environnemental préconise un abaissement du nombre de jeunes suivis par un conseiller dans les structures d'insertion.

- ***Développer une VAE pour les tuteurs professionnels de l'entreprise ainsi que pour les jeunes en phase d'insertion***

Par leur travail d'accompagnement professionnel auprès des jeunes, les tuteurs développent des compétences nouvelles. Il est important que ces compétences soient reconnues et valorisées dans leur évolution de carrière au sein de l'entreprise et notamment pour les agents de maîtrise et les cadres en charge de ce tutorat.

Pour les jeunes ayant acquis des compétences personnelles et professionnelles, une validation formelle de ces savoirs de base doivent être formulées par la création d'un « passeport de formation et de compétences » pouvant être reconnu comme le système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS) permettant d'accéder à un diplôme en fonction du niveau.

- ***Identifier un référent-entreprise dans chaque établissement ou université***

Que ce soit dans les lycées professionnels, les CFA ou les universités, un référent entreprise, rattaché au directeur de l'établissement ou au président de l'université devrait être nommé. Ses missions seraient de créer un lien avec les entreprises, de leur permettre une meilleure lisibilité sur les diplômes, d'animer un réseau d'entreprises sur le territoire de l'établissement et de faire évoluer les filières de formation notamment à l'occasion de la mise en place des licences et masters professionnels.

- ***Favoriser l'accès à l'enseignement supérieur pour les jeunes du monde agricole***

Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche a mis en place, le 30 mai 2008, le dispositif « Pass pour le Sup ». Par cette action une possibilité est offerte aux jeunes d'être accompagnés par des cadres d'entreprises pour accéder à un niveau d'études supérieures. Notre assemblée estime que cette expérience innovante devrait être évaluée afin de pour voir la développer, si nécessaire, dans d'autres secteurs.

- ***Renforcer le corps enseignant notamment dans les lycées techniques et professionnels par l'intégration de professionnels***

Le nombre de formateurs issus des métiers est en grande diminution dans les établissements de formation professionnelle en raison des nouvelles conditions d'accès au statut d'enseignant (licence). Pour renforcer les équipes pédagogiques et favoriser la découverte de la réalité des métiers, le Conseil économique, social et environnemental



préconise de revoir les critères de recrutement de ces praticiens de la formation professionnelle.

### **3. Accompagner tous les jeunes vers l'emploi durable**

- ***Permettre l'accès au droit commun à tous les jeunes en difficulté***

Environ un million de jeunes, inscrits dans les missions locales, ne sont pas référencés à l'ANPE, car trop éloignés de l'emploi.

Notre assemblée souhaite que tous les jeunes en difficulté dans le cadre du nouvel opérateur soient recensés en tant que demandeurs d'emploi, même s'ils n'entrent pas dans la catégorie « d'employables » au sens des statistiques d'Eurostat. Lors de leur inscription, ils doivent recevoir une information générale sur leurs droits et devoirs en termes de démarches administratives, de droits sociaux et d'orientation vers des structures adaptées.

- ***Démultiplier les moyens des acteurs de l'insertion des jeunes par un travail en réseau et par la désignation d'un référent***

Développer un réseau partenarial des acteurs locaux de l'insertion sociale et professionnelle en y impliquant l'Éducation nationale afin qu'ils s'entendent pour construire des parcours qui aboutissent à des résultats vers l'emploi pour les jeunes. Le Conseil économique, social et environnemental préconise qu'un référent pour chaque jeune soit désigné quelle que soit la porte d'entrée de la structure choisie. Ce référent fera le lien avec l'ensemble des acteurs sur le terrain, qu'il s'agisse de problèmes éducatifs, sociaux, professionnels ou d'emploi.

### **4. Faciliter l'entrée des jeunes dans l'entreprise et la gestion de leur parcours**

- ***Inciter les entreprises à s'appuyer sur les structures d'insertion du Réseau insertion jeune (RIJ) ou de « l'École de la deuxième chance » pour recruter et former les jeunes les plus éloignés de l'emploi***

Trop de jeunes ont de l'entreprise une perception négative, il est important d'inverser cette représentation et de démontrer que les entreprises peuvent être aussi citoyennes en recrutant des jeunes les plus éloignés de l'emploi sur leur motivation, leur envie de travailler, leur savoir être. Ainsi la mission de l'entreprise sera d'insérer le jeune dans le monde du travail, de l'accompagner dans sa fonction et de le faire évoluer au sein de la structure. Pour cela, un lien avec les structures d'insertion doit être créé afin de permettre le rapprochement jeune/entreprise.

- ***Favoriser un double tutorat au sein de l'entreprise pour accompagner le jeune dans son insertion sociale et professionnelle***

Afin d'éviter les ruptures de contrats, notre assemblée propose un double tutorat :

- un tutorat professionnel mis en œuvre soit par un salarié de l'entreprise soit par le dirigeant lui-même pour assurer le bon déroulement de l'intégration dans l'entreprise et de la formation au poste contractualisé ;
- un tutorat à caractère social, extérieur à l'entreprise, pour lever l'ensemble des freins sociaux qui entraveraient le bon déroulement du contrat de travail.

Pour ces deux tuteurs, il conviendra, soit d'alléger leur tâche de travail, soit d'octroyer des heures spécifiques au tutorat afin qu'ils puissent accompagner les jeunes dans leurs actions professionnelles et sociales.

Ces tutorats pourraient s'inspirer du « médiateur de l'apprentissage » mis en place dans les chambres de métiers ou les CFA pour assurer le suivi du contrat de travail dans toutes ses dimensions.

- ***Faire du contrat unique d'insertion un outil dans le parcours d'insertion du jeune***

Depuis de nombreuses années, les contrats aidés poursuivent un double objectif relevant de deux politiques publiques : la politique de l'emploi en encourageant le recrutement de personnes au chômage par réduction du coût du travail, la politique d'insertion en privilégiant le recrutement de personnes éloignées de l'emploi, bénéficiaires des *minima* sociaux et nécessitant un accompagnement social et professionnel.

La proposition de contrat unique d'insertion s'inscrit dans le cadre de la politique de l'insertion et non dans le cadre de la politique de l'emploi. À ce titre, le régime juridique de ce contrat de travail garantirait l'effectivité des mesures de suivi et d'accompagnement. Dans l'exposé des motifs du projet de loi présenté le 3 septembre 2008, le gouvernement relève que le paysage actuel des contrats aidés souffre de « complexité », « la profusion des instruments nuit à la lisibilité des objectifs poursuivis et rend la tâche des employeurs très ardue » et estime que la spécialisation des contrats par public « peut aboutir à un effet de stigmatisation des bénéficiaires ».

Désormais, est-il souligné, on disposera d'un « instrument unique, par secteur, quelle que soit la qualité du bénéficiaire, allocataire ou non d'un minimum social », d'un « instrument plus simple et plus souple ».

Le Conseil économique, social et environnemental se dit favorable au contrat unique d'insertion si celui-ci ne correspond pas à une réduction du nombre total de contrats aidés existants. Ce nouveau contrat doit être ouvert à tous les bénéficiaires actuels des contrats aidés et ne doit pas exclure les jeunes les plus éloignés de l'emploi.

- ***Valoriser les atouts des contrats en alternance***

Les contrats en alternance et particulièrement le contrat de professionnalisation conçu par les partenaires sociaux ont pour objectif de former et d'insérer à terme dans l'entreprise. Ces contrats sont peu utilisés dans l'entreprise malgré l'incitation pour les entreprises de bénéficier d'aides fiscales pour embaucher des jeunes. C'est pourquoi, les structures de formation publiques (universités, lycées professionnels, AFPA, GRETA...) ainsi que les structures privées devront se mobiliser auprès des entreprises afin d'expliquer et faciliter les tâches administratives à mettre en œuvre pour ces types de contrats et de « coller » aux besoins des entreprises par des offres de formation correspondantes aux réalités des bassins d'emplois.

- ***Faire des stages en entreprise un atout professionnel pour les jeunes***

Le Conseil économique, social et environnemental estime que les stages sont un bon moyen de découverte des métiers. Il préconise donc d'augmenter le nombre de stages disponibles pour les jeunes, qu'ils soient suffisamment intéressants pour offrir à leurs parcours une réelle valeur ajoutée et considérés comme une expérience professionnelle acquise. Notre assemblée souhaite aussi que les entreprises s'engagent davantage dans la formation associée à cette période et tient à rappeler que les récentes mesures législatives relatives à la rémunération des stagiaires doivent être appliquées. En effet, la rémunération est un moyen de valoriser le travail accompli par le jeune en entreprise.

- ***Inclure dans tous les appels d'offre publics, la clause de promotion de l'insertion et de l'emploi***

La loi de cohésion sociale modifiant le code des marchés publics a décidé d'inclure dans tous les appels d'offre publics la clause « de promotion de l'insertion et de l'emploi ». Le Conseil économique, social et environnemental souhaite que l'ensemble des donneurs d'ordre et notamment les collectivités territoriales demandent aux entreprises candidates de recruter un certain nombre de jeunes au chômage pour chaque marché octroyé.

D - ORGANISER LE TERRITOIRE POUR UNE MISE EN ŒUVRE COORDONNÉE DES POLITIQUES D'INSERTION DES JEUNES

**1. Anticiper l'impact de l'Europe sur la gouvernance en France**

La Commission européenne porte une attention toute particulière à l'attente des citoyens en matière de gouvernance. Elle a réussi à convaincre les États-membres de garantir une meilleure transparence dans les politiques européennes.

Le nouveau cadre réglementaire de la politique européenne de cohésion pour 2007-2013 définit des orientations stratégiques pour les investissements des États-membres et des régions qui concourent à l'objectif général de modernisation économique.

Ces orientations s'appuient sur des thèmes autour desquels les États et régions peuvent bâtir leurs programmes de développement économique.

Dans les grands domaines thématiques de la dimension territoriale, celui de « *créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en attirant un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail ou vers la création d'entreprises, en améliorant la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et en augmentant l'investissement dans le capital humain* » définit un des axes de l'État français et ses nouvelles orientations en matière de politique d'emploi.

En ce qui concerne la gouvernance, la Commission estime qu'il est nécessaire de s'appuyer sur un partenariat fort. Ce partenariat est d'abord vertical c'est-à-dire entre chaque niveau administratif, communautaire, national, régional et local ; mais aussi horizontal, c'est-à-dire entre les acteurs de même niveau régional et local (acteurs publics, privés, société civile...). En effet, lors de son discours du 15 septembre 2008, portant sur *La gouvernance et l'approche intégrée au niveau de l'Union européenne*, la Commissaire européenne en charge de la politique régionale, Mme Danuta Hubner déclare que « *lorsque les partenaires travaillent ensemble, le service public gagne en qualité et en efficacité et la stratégie de développement est d'autant plus performant Ceci est d'autant plus important dans le contexte actuel. Dans une économie et une société qui se mondialisent, il est nécessaire d'associer tous les acteurs pour améliorer les performances économiques de l'Union européenne* ».

Le Conseil économique, social et environnemental se doit de prendre en compte les orientations de la politique européenne en matière d'emploi et souhaite que les propositions qu'il formule puissent nourrir le débat en cours.

## 2. Renforcer la gouvernance au plan national

Le Conseil économique, social et environnemental confirme que le rôle de l'État est bien celui de « *garant du bien être social* », responsable des allocations de ressources, de leur répartition et de leur stabilisation. Il s'appuie sur la jurisprudence du Conseil d'État qui définit les trois principes de fonctionnement du service public : l'État responsable d'un égal accès aux droits sociaux, de la mutabilité c'est-à-dire de l'adaptation de l'ensemble des services à l'évolution des besoins et aux exigences de l'intérêt général, de la continuité évitant toute interruption dans les politiques conduites au service des citoyens. L'État est donc une autorité de régulation, mais aussi de délégation et de contractualisation. Dans ce cadre il doit disposer de l'ensemble des informations nécessaires pour évaluer le respect ou non du cahier des charges proposé aux différents partenaires institutionnels, sociaux et aux différents opérateurs. Il se doit d'évaluer les résultats, et en fonction de ceux-ci, de déterminer des évolutions, d'adapter le cahier des charges et les moyens notamment financiers y afférents.

### 2.1. Assurer les péréquations nécessaires entre territoires afin de réduire le risque d'inégalité

- **Mieux coordonner les solidarités financières et territoriales**

L'obsolescence du système fiscal local et le système de péréquation, mis en place pour corriger les effets particulièrement inégalitaires du premier, ont créé une complexité telle que les dispositifs de péréquation ont aujourd'hui atteint leurs limites.

Les dernières analyses du Plan rapportent que sans coordination générale, les dispositifs de péréquation et de correction des inégalités financières entre les territoires ne corrigent que 30 % de celles-ci, que cette péréquation soit verticale, c'est-à-dire réalisée par l'État, ou bien horizontale, c'est-à-dire opérée sur le territoire d'une collectivité ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

Il convient donc de coordonner entre eux ces systèmes de solidarité afin de parvenir, avec efficacité et au plus près des objectifs politiques affichés par la Constitution, à un système « péréquateur » plus performant sur le plan économique, social et environnemental.

L'avis récent du Conseil économique et social sur *Les prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale* présenté par Philippe Le Clézio, démontre qu'il est possible de réaliser une réforme en profondeur sans bouleverser les équilibres financiers actuels, c'est-à-dire en assurant à chaque catégorie de collectivités locales un niveau de recettes comparables, tout en garantissant, à chaque catégorie de contribuables, ménages et entreprises, une égale pression fiscale.

- ***Favoriser les solidarités fiscales territoriales***

À l'instar du Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF), le Conseil économique, social et environnemental souhaite qu'un Fonds de solidarité soit créé dans toutes les régions. Il s'agit de faire en sorte que la loi facilite une péréquation horizontale entre les communes fiscalement riches et les communes fiscalement pauvres, la région accompagnant cette redistribution territoriale de proximité dont les effets sur la péréquation sont puissants.

2.2. *Coordonner et mutualiser les travaux et moyens des différents conseils nationaux, agences nationales, statistiques ministérielles et observatoires pour les mettre à disposition de tous les acteurs*

Il existe en grand nombre des rapports qui proviennent :

- des différents conseils nationaux (Conseil national des universités, Conseil national du développement de la mobilité, Conseil national du développement des sciences humaines et sociales, Conseil national de la science, Conseil national des villes, Conseil national pour l'emploi, Conseil national de l'habitat, Conseil national de l'insertion par l'activité économique, Conseil national de la vie associative, Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie...) et du Conseil économique, social et environnemental ;
- des agences nationales (Agence nationale sur le logement, Agence nationale de l'habitat, Agence nationale de l'Europe éducation et formation, Agence nationale du programme communautaire jeunesse...);
- des ministères (rapport IGAS), assemblées parlementaires ;
- du CERC.

Ces rapports font parfois l'objet de sujets redondants et sont difficiles à rechercher.

Le Conseil économique, social et environnemental souhaite qu'une base de données soit créée afin de faciliter l'accès à tous les rapports existants mais aussi de coordonner l'ensemble des thèmes et propositions qui pourraient en ressortir. Il serait intéressant ainsi d'évaluer leur impact sur les politiques gouvernementales.

### 2.3. Apporter des ajustements techniques pour mieux unifier les responsabilités

Le ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale et le ministère de la Santé et des solidarités sont fortement touchés par la décentralisation.

La décentralisation ne s'est pas toujours traduite par une baisse des effectifs des administrations. L'effectif global (État + collectivités locales) a quadruplé pour la formation professionnelle et doublé pour l'Action sanitaire et sociale. (Rapport 2007 - IGAS - *Audit de la modernisation de l'État*).

Les modalités d'intervention de l'État n'ont pas été adaptées au contexte nouveau issu de la décentralisation. Une persistance d'interventions directes dans les matières transférées a continué d'être exercée ce qui a entraîné des pertes d'efficacité et des surcoûts. De même des « retours » de l'État dans les domaines décentralisés, notamment dans les domaines de l'insertion des jeunes, de l'apprentissage et de la formation professionnelle brouillent les responsabilités des acteurs.

Le Conseil économique, social et environnemental, estime qu'après de nombreuses années de la mise en œuvre de la décentralisation, les responsabilités et les prérogatives entre les différents niveaux doivent être clairement identifiées.

Si la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 reconnaît l'État comme compétent en matière de formation initiale y compris dans la mise en œuvre d'un droit différé à la formation, et indique que l'État doit rester seul compétent pour la définition du contenu des diplômes et l'élaboration du droit, notre assemblée propose que les conseils régionaux responsables de la formation soient impliqués dans le système de formation afin que chaque usager régional puisse trouver une réponse adaptée à ses besoins. Les conseils régionaux prendraient aussi en charge aussi le volet illettrisme avec les transferts de crédits afférents et ils arrêteraient la liste des formations éligibles au bénéfice de la taxe d'apprentissage sur leur territoire. Pour les départements, notre assemblée préconise qu'ils prennent en charge la gestion du Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) gérés actuellement par l'État dans la mesure où ils portent déjà le Fonds d'aide départemental aux jeunes (FADJ).

### 2.4. Développer une approche interministérielle de l'orientation et de l'insertion vers l'emploi des jeunes

Le Conseil économique, social et environnemental se situe dans la continuité des préconisations émises dans l'avis sur *La sécurisation des parcours professionnels* : « Afin de tenir compte de la diversité des parcours, mais surtout du droit pour tous de construire des parcours maîtrisés, notre assemblée considère qu'il convient d'imaginer un même service pour l'ensemble des actifs (personnes au travail et demandeurs d'emploi) sur l'ensemble de leur parcours (orientation, emploi, formation) ».

Notre préconisation englobe bien évidemment les jeunes en situation d'insertion et les demandeurs d'emploi non indemnisés.

- Créer un service public de l'accueil, information et orientation

Le service public de l'AIO, placé auprès du ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, créera un lien étroit avec le service public de l'emploi. Il devra structurer un véritable service public de l'AIO, lisible et cohérent, en lieu et place de la mosaïque d'institutions existantes qui travaillent trop souvent de façon cloisonnée. Il sera chargé de définir les grands axes de l'orientation, d'animer et de mettre en œuvre un partenariat fort avec l'ensemble des acteurs éducatifs, sociaux, associatifs, économiques au plan national.

Il favorisera une logique de concertation et de contractualisation multilatérale à deux niveaux complémentaires sur les territoires : un niveau stratégique entre la région déclinant les priorités du Plan régional de formation, l'État et les partenaires sociaux ; un niveau opérationnel entre les acteurs de l'accueil, d'information et de l'orientation. Pour ce faire, il pourra s'appuyer sur la commission spécialisée du CCREFP au sein de laquelle l'ensemble des acteurs concernés peut être consultés. Il incitera à la création d'observatoires régionaux recensant les publics jeunes en difficulté. Cet outil régional permettra de comptabiliser les jeunes, au niveau des différents bassins d'emplois et de mieux appréhender les besoins en matière de formation. Il établira un document de politique transversale relative aux différents budgets consacrés à l'accueil, l'information et l'orientation.

#### *2.5. Organiser les politiques nationales et territoriales de l'emploi et de la formation, gage d'efficience et de cohérence*

- ***Mettre en place des politiques de l'emploi avec une approche préventive et non pas uniquement curative***

Cette approche préventive ne peut réussir qu'en s'appuyant sur les territoires et pose la question suivante : travaille-t-on de la même manière sur le flux et sur le stock ?

L'approche curative des politiques de l'emploi actuelles relève d'une logique autre que celle des collectivités. Le traitement du stock suppose des dispositifs visant à le réduire, des actions réparatrices et correctives, mais n'inclut pas la réflexion et les moyens permettant de l'éviter.

L'approche des territoires de proximité est aussi préventive. Ils s'intéressent à la réussite scolaire et intègrent les attentes de la population pour faciliter l'accès au marché de l'emploi des jeunes et notamment des jeunes parents. Ces politiques transversales entreront globalement en résonance avec les éléments de la politique de la ville et de cohésion sociale.



On voit bien le lien de complémentarité entre les approches curatives de l'État et les approches préventives des territoires.

C'est dans ce contexte de forte mutation lié à la fusion ANPE - UNEDIC, à la diminution du Fonds social européen à l'égard des plans locaux pour l'insertion et l'emploi, et au questionnement sur le rôle des maisons de l'emploi que les territoires doivent s'interroger sur la simplification, la lisibilité et la justification de l'existant pour optimiser leur politique de l'emploi.

- ***Valoriser l'initiative, l'innovation et l'expérimentation des territoires***

Les mutations économiques et technologiques nécessitent une aptitude à la mobilité. Les jeunes seront peut-être conduits à changer à plusieurs reprises d'emploi ou de lieux de vie au cours de leur carrière. Il s'agira donc beaucoup plus de capitaliser sur les savoirs être, les savoirs et savoir-faire, de s'adapter en recensant dès maintenant les potentialités des individus plutôt que de s'appuyer sur les filières classiques d'aujourd'hui. L'expérience des plateformes de vocation ou de « la méthode des habiletés » développées par l'ANPE démontre que des jeunes ont des « habiletés » transférables et peuvent être insérés durablement dans l'emploi. Il apparaît nécessaire d'apporter aux processus d'accompagnement actuellement mis en œuvre une approche méthodologique qui permettra simultanément une adaptation à un nouveau monde et une sécurisation des parcours.

Le Conseil économique, social et environnemental estime nécessaire que les expériences comme celles des groupements d'employeurs soient privilégiées afin de développer une capacité à construire de nouveaux modes d'articulation entre l'emploi et la formation professionnelle et permettre ainsi d'obtenir une meilleure valorisation du capital humain.

- ***Modifier le concept d'analyse des publics***

Il importe de mettre l'accent sur les potentiels détenus par les jeunes et non sur leurs problèmes qui participent à la segmentation des publics par des critères négatifs. Depuis 25 ans, les politiques publiques déploient leurs actions par type de public (jeunes, adultes, mixte, travailleurs handicapés), en stigmatisant ainsi les faiblesses et les difficultés de ces populations. La population jeune elle-même est segmentée en 16-18, 18-25 ans... Le récent colloque de Nantes de juin 2007, organisé par le CNRS, sur le thème de « La fabrication de population problématique par les politiques publiques » permet en tout cas d'envisager une démarche opposée visant à avoir une approche qui identifie les potentialités des publics plutôt que leurs faiblesses, en d'autres termes travailler davantage sur la sublimation des capacités de base plutôt que sur l'établissement d'un constat d'obstacles freinant l'insertion.

Le Conseil économique, social et environnemental estime qu'il est important avant tout de détecter les besoins des personnes avant de vouloir à tout prix les segmenter par catégorie d'âge ou de dispositif.

- ***Développer au sein des entreprises, et notamment des grandes, un service permettant de détecter le potentiel entrepreneurial.***

Les chambres consulaires sont des lieux essentiels pour fournir un appui à la création d'entreprise.

Par ailleurs, des accords nationaux de partenariat ont été signés entre le Conseil national des missions locales et des entreprises, telles que la SNCF, Véolia, Aréva..., afin de favoriser les procédures de recrutement et de mieux informer les jeunes en ZUS sur les métiers. De plus, la Caisse des dépôts et consignations a mis en place, sur le territoire national, un service permettant de détecter le potentiel chez les jeunes de « l'esprit d'entreprendre ». Un conseiller, en charge de cette détection, accueille les jeunes et peut également assurer un primo accueil pour l'ensemble des structures spécialisées qui interviennent dans le champ de la création d'entreprises (les chambres consulaires, les boutiques de gestion, ADIE, PFIL...) - laissant ainsi à celles-ci le soin de se recentrer vers leurs cœurs de métiers - et développer chez les jeunes rencontrés les conditions nécessaires à l'innovation en les rendant acteurs de leur parcours.

### **3. Créer une co-construction de la gouvernance au niveau du territoire**

Si la volonté de se doter de compétences nouvelles quant à la question de la jeunesse est née d'abord dans des territoires à dominante rurale ou dans des territoires à urbanisation discontinue fortement structurés par un réseau de petites villes ou de villes moyennes, cette préoccupation s'étend aujourd'hui aux départements et régions ayant des configurations sociales, démographiques ou géographiques variées.

#### *3.1. Créer des passerelles entre la collectivité territoriale et l'ensemble des acteurs*

Le territoire constitue un élément des identités collectives et individuelles où s'entrecroisent nombre d'acteurs économiques, élus, société civile organisée (Conseil économique et social régional) et services extérieurs de l'État : communes, intercommunalités, pays, bassins d'emploi... Cette diversité peut conduire à un émiettement de l'information et des actions. Ce système territorial fragmenté conduit alors à une organisation de plus en plus complexe. Aussi, à ce processus d'éclatement doit répondre une recomposition pour rétablir de la cohérence par la mise en œuvre d'un partenariat exhaustif et une articulation entre le national et le local. Le territoire doit se façonner autour d'un mode de fonctionnement qui garantisse à la fois une représentativité suffisamment large et une gestion efficace. Comme nous l'a fait savoir Monsieur Philippe Maitreau,

représentant de l'Association des maires de France, lors de son audition devant la section des affaires sociales « *le système partenarial imposé concourt à la fois à l'inflation d'acteurs où dans les faits, ce sont les mêmes que l'on retrouve à chaque fois. Il s'agit non seulement de lutter contre les doublons de financements, les chevauchements de dispositifs, les concurrences stériles et les juxtapositions d'actions, mais également de mobiliser sans épuiser, d'associer sans discriminer, de fédérer dans la durée* ». L'action territoriale, également fondée sur la concertation, prend corps au travers de procédures qui permettent de développer des échanges entre toutes les parties, de dégager des problématiques, de construire et de mettre en forme des décisions.

Le Conseil économique, social et environnemental estime que des passerelles sont à créer entre les dispositifs qui s'ignorent, se concurrencent, se font écho pour éviter les redondances et les incohérences et que plus ces mécanismes s'ancreront dans des logiques de chaînes d'informations identifiées, plus le gain en réactivité sera effectif.

### *3.2. Créer les conditions d'un dialogue entre la nouvelle instance résultant de la fusion ANPE/UNEDIC et les autres acteurs présents sur le territoire*

- ***Les maisons de l'emploi comme outil de coordination au niveau du territoire***

Les politiques de l'emploi au niveau des territoires, compte tenu de la multiplicité des acteurs, ont besoin d'outils et de cohérence. Les maisons de l'emploi se sont créées à l'initiative d'élus locaux pour répondre à ce besoin. Le Plan Borloo faisait de leur développement un de ses objectifs. Elles sont implantées sur les territoires et réunissent en leur sein les principaux acteurs locaux politiques et sociaux (élus, institutionnels, entreprises, partenaires sociaux, service public de l'emploi, organismes de formation ...). L'importance et la diversité de leurs missions, l'inégalité et la discontinuité de leur implantation, le rôle variable dans la gouvernance de chacun des acteurs (État, partenaires sociaux, élus locaux...), tout cela rend nécessaire une évolution de ces structures.

En complémentarité avec la nouvelle instance, le Conseil économique, social et environnemental estime qu'une mise en valeur de l'ingénierie de projet et une coordination des politiques territoriales doit se créer, dans la mesure où l'accueil du public n'est plus nécessaire par les MDE puisque le guichet unique de la nouvelle instance et de ses principaux partenaires (APEC, CAP Emploi, Mission locale, PLIE, SIAE) l'assureront.

La Maison de l'emploi, dans sa nouvelle définition, trouverait alors sa place dans une prise en compte réelle des logiques de son territoire, une volonté forte de construire du partenariat local dans un dialogue avec ses partenaires, notamment les partenaires sociaux, un souci quotidien

de cohérence des actions déployées sur ce territoire, et dans les valeurs ajoutées (réactivité, innovation, capacité à développer des logiques entrepreneuriales...) qu'elle peut y apporter.

- ***Les structures d'insertion des jeunes pour l'accompagnement à l'emploi durable***

La réunion des réseaux opérationnels de l'ANPE et de l'UNEDIC est l'occasion de repenser l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les services qui leur sont proposés et le mode d'intervention du service public de l'emploi. Les moyens humains dégagés par la fusion laissent penser que l'accompagnement sera le maître mot du nouvel organisme et que des actions pourront être assurées auprès des demandeurs d'emploi, dans le droit fil de ce qui est mis en place depuis plusieurs années (rythme élevé d'entretiens, cadencement de ceux-ci, forte présence et soutien auprès des demandeurs d'emploi). Dans le même temps, l'externalisation d'un certain nombre d'activités sera, vraisemblablement, poursuivie sous des formes diverses, dont la plus probable sera peut être la marchandisation et l'appel d'offre. Ces tendances sont exprimées par exemple dans les conclusions du Grenelle de l'insertion ou dans le rapport Boulanger, qui penchent pour que le nouvel opérateur intègre l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement de tout public. Des missions parallèles ou secondaires, en fonction des publics ou de certaines activités, seraient alors confiées à d'autres acteurs selon des modalités dans lesquelles la pratique de l'appel d'offre est rémanente.

Parallèlement, oeuvrent pour certains publics tels les jeunes, les cadres et les personnes en situation de handicap, des acteurs spécifiques.

- Pour les 16/25 ans, il existe un droit à l'accompagnement inscrit dans le Code du travail, assuré par le réseau des missions locales. De taille importante (486 structures fortes de 11 000 salariés), le réseau des missions locales couvre l'intégralité du territoire national avec 4 000 points d'accueil du public notamment dans les zones urbaines sensibles et en zones rurales - L'ANPE compte 860 implantations (plus 160 points relais et 91 PFV) et l'Assedic 640.

Depuis 25 ans, les mises à disposition de personnel, Carrefour jeunes, Espace jeunes, PPAE ont rythmé la complémentarité entre ANPE et missions locales. L'enquête réalisée par l'Association nationale des directeurs de missions locales (ANDML) auprès des directeurs de missions locales conclut à une satisfaction globale quant au dernier accord de partenariat. Certes, des éléments restent à préciser, à encadrer, des pierres d'achoppement subsistent, mais l'accord-cadre de juillet 2006 est plutôt perçu comme constituant un réel progrès dans les relations entre les deux institutions. Les axes d'amélioration mentionnés ont trait aux éléments permettant d'éviter les doublons

pour accroître l'efficacité des deux acteurs. Ainsi, le profil des jeunes concernés par la co-traitance et leur nombre constituent-ils l'essentiel des propositions. Cette perception repose sur la cohérence du principe de complémentarité et d'appui du réseau jeunes auprès de l'ANPE pour ce qui concerne les 16-25 ans, *a priori* les plus éloignés de l'emploi. Il est ainsi proposé au public une offre de services singulière, adaptée, que nul en dehors des missions locales n'est à même de mobiliser. Le partenariat est basé sur une relative séparation des rôles, de telle sorte que les risques de friction, les actions redondantes préjudiciables à l'économie du dispositif soient le plus possible gommés. Malgré ces imperfections, l'accord conclu en 2006 repose sur une logique dans laquelle l'ANPE exerce ses prérogatives et les missions locales apportent, en pleine responsabilité, leur soutien habituel à des publics ciblés. Il est extrêmement tentant de suivre la voie déjà explorée et de potentialiser cet accord dans le cadre d'un nouveau partenariat.

Notre assemblée propose, dans un souci d'opérationnalité à l'égard des jeunes âgés de 16 à 25 ans de faire des missions locales, un appui privilégié du nouvel opérateur. La complémentarité des savoirs et des expériences acquises, la construction intégrée de leur offre de services induisent que les dispositions de mise en concurrence et d'appel d'offres semblent inadaptées. Un accord de partenariat aurait le mérite de faire l'économie d'une refonte complète des pratiques, gage d'une mise en œuvre rapide et efficace. Par ailleurs, la recherche d'optimisation de l'usage des fonds publics qui incite à éviter tout co-accompagnement, induit un partage des publics sur la base d'une définition claire. Il n'appartient pas aux autres co-financeurs notamment les collectivités territoriales, des missions locales, de prendre en charge budgétairement le travail effectué pour le compte du nouvel opérateur. Il lui revient donc d'assumer le coût exact de la traduction de ses exigences mises en œuvre par la structure, sur une durée déterminée et qui permettent une mobilisation de moyens à la hauteur des enjeux.

- Pour les cadres, l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), par son statut paritaire et ses ressources assises sur les cotisations des entreprises et des cadres, dispose de marges de manœuvre propices à l'innovation sociale et économique. Même si quarante ans plus tard, les intuitions qui ont guidé sa création restent actuelles et font de l'association un acteur de la sécurisation des parcours, il importe que l'offre de services aux cadres et aux entreprises soit régulièrement adaptée pour tenir compte des évolutions. Pour la sécurisation des transitions professionnelles, l'APEC est une belle réalisation pour les cadres et une institution qui peut servir de point de repère dans ce que

les acteurs publics, notamment ceux du paritarisme, ont à mettre en œuvre pour l'ensemble des salariés.

L'espace de ses actions doit s'appuyer davantage sur les champs de la formation et des territoires, par exemple au travers de partenariats avec les secteurs professionnels (observatoires de métiers, OPCA, établissements d'enseignement supérieur, nouvelles structures professionnelles) ou dans le cadre des dynamiques territoriales (pôles de compétitivité, actions de retour à l'emploi, impulsion de projets).

Sans perdre de vue le développement de services aux cadres et jeunes diplômés en recherche d'emploi, le cœur de cible initial, l'APEC doit innover dans les services aux cadres situés sur les marges du marché du travail. Depuis plusieurs années, l'APEC a signé avec l'ANPE des conventions d'accompagnement des jeunes cadres. Son expérience en la matière et ses résultats positifs obtenus à ce jour, permettent au Conseil économique, social et environnemental de positionner l'APEC comme partenaire territorial de l'accompagnement des jeunes diplômés et cadre. Une déclinaison conventionnelle au sein de ses structures existantes sur l'ensemble du territoire, permettrait à l'APEC de remplir sa mission pleine et entière auprès de ce public.

*3.3. Unifier les politiques d'insertion à l'échelon régional, départemental, intercommunal et local autour d'objectifs communs afin d'assurer une meilleure cohérence.*

Les acteurs de la politique du territoire doivent concentrer leurs efforts dans une logique de territoire et non pas dans une logique de structures pour obtenir des résultats plus ambitieux que ceux obtenus en restant dans une logique interne. Les villes sont bien souvent en première ligne lorsque des incidents graves éclatent dans leurs quartiers et elles apparaissent les mieux placées pour connaître les difficultés et les besoins des individus qui habitent sur leur territoire.

Le Conseil économique, social et environnemental considère que c'est dans les territoires et particulièrement le bassin d'emploi, qu'il faut promouvoir une approche en réseau afin que la mobilisation d'acteurs divers soit la plus opérationnelle pour effectuer ce travail, pour définir un projet territorial de priorités, coordonner les outils, les ressources et les actions du territoire.

### 3.4. Mieux associer les partenaires sociaux aux politiques d'insertion des jeunes au niveau des territoires

Alors que les partenaires sociaux sont impliqués dans les consultations au niveau national dans les domaines de l'information, la formation, l'indemnisation, le dialogue social, la participation aux consultations des partenaires sociaux dans les instances représentatives des politiques d'insertion et d'emploi des jeunes sur les territoires est relativement faible. La décentralisation engage de plus en plus les élus territoriaux. Il est donc important dans l'élaboration des politiques territoriales que les partenaires sociaux soient mieux associés.

#### E - ÉVALUER LES POLITIQUES D'INSERTION DES JEUNES POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ

Évaluer une politique publique, c'est d'abord en mesurer l'efficacité à l'aide d'indicateurs de performance pour, dans un second temps, en apprécier la pertinence. Des évaluations sont conduites actuellement dans les domaines, comme la politique de la ville ou la politique éducative (évaluation annuelle des lycées) et manque de lisibilité dans le cadre de la politique de l'emploi.

#### **1. Concevoir et mettre en œuvre une évaluation intégrée à chaque orientation politique**

Dans son rapport public 2004, la Cour des comptes a examiné les dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics en vue d'évaluer l'efficacité des politiques d'aides à l'emploi qui mobilisaient 2,4 % du PIB en 2004 et qui visaient à combattre la persistance d'un niveau élevé de chômage.

Sans méconnaître les difficultés inhérentes à l'évaluation des aides à l'emploi, le rapport de la Cour des comptes observait une insuffisance de l'organisation institutionnelle. Il soulignait également une demande du législateur et du gouvernement privilégiant généralement le suivi et les évaluations légères. Il en résulte que les évaluations lourdes c'est-à-dire celles menées par des organismes spécialisés présentant des garanties d'objectivité et de scientificité, sont rares. Les mesures d'impact des politiques d'aide à l'emploi sont donc insuffisamment développées en France.

Le Conseil d'orientation de l'emploi a rendu un rapport en décembre 2005 sur *L'Évaluation des politiques d'emploi* qui démontrait qu'évaluer les politiques d'emploi en France se heurtait à plusieurs difficultés : la réticence à la mise en œuvre d'expérimentation, l'absence de fichiers longitudinaux concernant le suivi des individus, le chômage, les dispositifs et l'emploi et le problème du passage de l'étude à une évaluation partagée reconnue institutionnellement. Pour exemple, la loi de programmation sur la cohésion sociale du 18 janvier 2005 n'impose aucune contrainte d'évaluation, si ce n'est pour les conventions

pluriannuelles État-ANPE-UNEDIC. Les 23 indicateurs intégrés au volet emploi visent à en suivre la montée en charge plutôt qu'à en préparer l'évaluation.

Dans le cadre de la LOLF, le ministère du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique a actualisé, le 18 octobre 2007, les documents budgétaires de politique transversale relatif au projet de loi de finances 2008 qui concernent en particulier l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes. Le document rappelle les résultats des actions concernées et définit les objectifs pour 2008 ainsi que les indicateurs retenus et les montants prévus. Exemples d'actions dont les financements sont en hausse : « Égalité entre les hommes et les femmes » ; en baisse : « Accès et retour à l'emploi » et « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » ; constants : « Apprentissage », « Mise en situation d'emploi des publics fragiles », « Accès des actifs à la qualification ».

Le Conseil économique, social et environnemental estime que malgré la volonté affichée de l'État en matière d'évaluation et la création de structures ou de groupes de travail au sein des ministères, il persiste une absence d'évaluation intégrée pour chaque orientation politique proposée.

Des efforts particuliers d'évaluation sont à faire notamment en ce qui concerne la politique d'insertion des jeunes au cœur de la politique de l'emploi. En effet, il est difficile actuellement d'obtenir des éléments tant sur la mise en œuvre des programmes et dispositifs, que sur ses coûts réels même si des « fléchages » existent dans les lignes budgétaires inscrites au sein des différents ministères concernés.

## **2. Mesurer l'impact des politiques de l'emploi sur les territoires**

Il s'agit-là d'un problème difficile qui se pose en matière de politique de l'emploi comme pour toute politique décentralisée : la loi du 13 août 2004 fait obligation aux collectivités territoriales de transmettre des informations individuelles, en vue de la réalisation d'enquêtes statistiques, à l'État qui doit leur restituer les résultats de l'exploitation des données ainsi recueillies. À la mi-octobre 2006, la DARES avait passé les premières conventions avec cinq régions afin de formaliser la transmission des informations qui alimentent la base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle. Pour rendre plus fiables les informations collectées dans cette base, la DARES a modifié et homogénéisé depuis février 2006 l'ensemble des bordereaux à l'origine de ces données. Par ailleurs, l'enquête auprès des régions sur la formation professionnelle et l'apprentissage est en cours de refonte pour mieux distinguer les actions de formation financées par les régions par type de formation et par public bénéficiaire.

### *2.1. Évaluer la politique générale d'insertion des jeunes par territoire*

L'évaluation des politiques d'emploi au niveau territorial diffère généralement suivant les caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires (genre, âge, origine ethnique, catégorie socioprofessionnelle des parents, etc.).



Cependant, certains constats statistiques ne peuvent être expliqués par des variables biographiques et il s'avère important de tenir compte de variables contextuelles caractérisant les marchés locaux du travail et permettant de décrire les environnements dans lesquels les jeunes tentent de trouver un emploi. Par exemple, les taux de chômage des jeunes détenant le même diplôme peuvent être très différents suivant les régions où vivent ces jeunes. Par ailleurs, d'autres approches sont engagées sur l'analyse de l'impact des modes de gestion de l'emploi sur l'insertion des jeunes (Demazière, 1995).

De fait, la politique de l'emploi prend des visages différents d'une région à l'autre en raison de l'identité géographique et de son développement, de logiques économiques, sociales et institutionnelles qui dominent localement. Outre l'action des acteurs locaux, leur degré de mobilisation et leur volonté de coopération, les données démographiques, la structure des activités, les potentialités du tissu économique, sont autant de composantes qui influencent les marchés locaux du travail et la mise en œuvre sur le terrain des politiques de l'emploi.

Le Conseil économique, social et environnemental estime que les services extérieurs de l'État et des collectivités territoriales doivent établir une évaluation concertée sur les publics jeunes et définir des indicateurs de performance permettant d'évaluer le coût au regard du service rendu.

## *2.2. Évaluer la formation professionnelle*

Les lois de la décentralisation ont confié aux régions la responsabilité de la formation professionnelle. Celles-ci se sont vu confier la carte des formations pour les demandeurs d'emploi, l'apprentissage, le schéma prévisionnel des formations, puis pour partie le dispositif AFPA et les formations du domaine sanitaire et social. Les différents dispositifs de formation, même s'ils s'adressent à des publics parfois très différents (scolaires, demandeurs d'emploi, jeunes...) sont interdépendants dans la mesure où les investissements peuvent être partagés et les débouchés être communs. Bien sûr, les enjeux peuvent être différents : une formation pour un demandeur d'emploi est faite en fonction des opportunités d'emploi à court terme alors qu'une formation scolaire supérieure tient compte d'éléments plus structurels. Par ailleurs, le rapport de la Cour des Comptes d'octobre 2008 a souligné nombre de difficultés déjà connues sur la gestion de la formation professionnelle.

Le Conseil économique, social et environnemental estime que les services des conseils régionaux les services extérieurs de l'État ainsi que les partenaires sociaux doivent pouvoir évaluer en permanence l'efficacité des efforts en matière de financement, disposer d'outils de pilotage des différents dispositifs et avoir une vue globale de la carte des formations sur le territoire adaptées aux besoins des bénéficiaires.



## CONCLUSION

Le bilan des politiques d'insertion des jeunes en France a permis d'en faire ressortir à la fois les échecs et les réussites. Certes, les différentes mesures mises en œuvre depuis vingt cinq ans n'ont pas fait disparaître les difficultés sociales et économiques qui touchent encore une partie non négligeable de la jeunesse, mais il est établi que les dispositifs d'accompagnement ont, dans de nombreux cas, permis d'éviter une exclusion durable. C'est en ce sens que l'on peut affirmer qu'au-delà du retour à l'emploi, qui doit rester l'horizon des politiques d'insertion, celles-ci ont également un rôle d'ordre éducatif et social. Il s'agit, dans bien des cas, de donner une chance nouvelle, de permettre un retour de la confiance nécessaire à la construction de l'avenir tant professionnel que personnel.

L'amélioration de l'efficacité des politiques d'insertion repose avant tout sur une meilleure articulation entre des ministères qui conduisent trop souvent des actions de manière cloisonnée : c'est le cas de l'Éducation nationale et du ministère de l'Emploi. Une politique comme celle de l'orientation, pour ne prendre qu'un seul exemple, doit être envisagée dans la continuité entre le milieu scolaire (secondaire ou supérieur) et le monde professionnel. De manière générale, il est important de repenser une politique générale d'orientation, et d'insertion des jeunes jusqu'à l'emploi durable. Celle-ci permettrait d'éviter la multiplication des mesures législatives et des structures chargées de la mettre en œuvre sur le terrain, ceci révélant l'urgence de la mise en synergie des acteurs de terrain.

L'efficacité des politiques publiques en matière d'insertion passe aussi par une rationalisation des mesures prises depuis vingt cinq ans. Elles se sont empilées au cours du temps et rendent parfois illisibles les objectifs poursuivis. De même, le rôle et les missions des nombreuses structures participant à la politique d'insertion doivent être clarifiés. En particulier, dans les réformes d'organisation nécessaires, une attention particulière doit être portée à l'articulation entre les niveaux national et local. De nombreuses actions sont conduites au niveau territorial en matière de formation et d'insertion. Dans la conception et la mise en œuvre des réformes issues du niveau national, il faut préserver ce dynamisme des territoires et éviter de remettre en cause les initiatives porteuses de changement. Cela ne signifie pas que l'État ne doive pas intervenir en matière d'insertion : il est au contraire, en dernier ressort, le garant du principe d'égalité et doit veiller à ce que les disparités entre les territoires et entre les populations ne s'accroissent pas.

Un des principes de réforme des politiques d'insertion doit être de mettre les jeunes au centre des dispositifs conçus pour les aider, avec leur participation dans toute la mesure du possible. Les politiques publiques doivent être élaborées de manière suffisamment souple pour que les acteurs de terrain puissent les

adapter au mieux en fonction des publics dont ils ont la connaissance et dont ils mesurent précisément les besoins. Placer les jeunes au centre des dispositifs suppose aussi de progresser vers un accompagnement individualisé et la construction de parcours sur-mesure. Notre assemblée souhaite que les missions du nouvel opérateur issu de la fusion ANPE/UNEDIC soient déterminées en fonction de ces objectifs et permettent un suivi renforcé des jeunes les plus éloignés de l'emploi.

Enfin, le Conseil économique, social et environnemental, souhaite rappeler les trois objectifs fondamentaux qui doivent guider la politique d'orientation et d'insertion en direction des jeunes : ne laisser aucun d'entre eux au bord du chemin, redonner confiance en l'avenir et valoriser le capital humain que représentent les jeunes pour l'ensemble de la société.

## **Deuxième partie**

### **Déclarations des groupes**



### **Groupe de l'agriculture**

L'avis dresse un état des lieux exhaustif de 25 ans de politiques d'insertion des jeunes. Il pointe les faiblesses et les carences des parcours d'insertion mais souligne également les expériences réussies et les projets novateurs lorsqu'ils existent.

Les propositions embrassent l'ensemble des politiques et des acteurs nécessaires pour une insertion sociale et professionnelle durable. Tous les domaines sont déclinés : la formation initiale et continue, l'entreprise, la santé, le logement, les territoires pour préciser dans quelles conditions les actions doivent se coordonner, être conduites en cohérence et s'inscrire dans la durée.

Face à cet enjeu de société, les acteurs du monde agricole et rural sont impliqués. Dans l'ensemble des propositions, le secteur agricole est sensible à certaines d'entre elles pour lesquelles il est porteur de réponses.

Ainsi, s'agissant du souhait de renforcer l'information en apportant de nouvelles réponses sur les métiers, les filières et les passerelles existantes, les secteurs de l'agriculture, de la forêt, de la pêche ou de l'agroalimentaire offrent un large éventail de métiers sur l'ensemble du territoire à tous les niveaux de qualification. De nouveaux débouchés sont attendus tant dans la production que dans les services. L'emploi agricole joue aussi un rôle d'ascenseur social car il offre de réelles possibilités d'évolution professionnelle.

La question de l'accès à la santé pour les jeunes est un sujet difficile et souligné dans de nombreux rapports et études. Dans ce cadre, le plan de santé-sécurité au travail développé en agriculture peut être une réponse pour sensibiliser les jeunes à la prévention en matière de santé.

Un des axes d'action consiste à intégrer la santé-sécurité au travail dans les référentiels pédagogiques de l'enseignement agricole pour toucher les jeunes en formation, plus fragiles du point de vue de l'exposition aux risques professionnels et de santé.

Enfin l'avis met l'accent sur la nécessité de rapprocher l'école et l'entreprise. Là aussi l'enseignement agricole mérite une attention sur les moyens mis en œuvre pour avoir su tisser des liens de confiance entre les entreprises et les établissements d'enseignement agricole.

Dans l'actualité récente, le dispositif de tutorat par des entreprises de jeunes de l'enseignement agricole, le « Pass' pour le Sup », est une bonne illustration de ces liens de confiance pour permettre en final aux jeunes d'entrer dans un parcours d'insertion et de qualification.

Par ce dispositif, une possibilité est offerte aux jeunes de l'enseignement agricole d'être accompagnés, sur une durée assez longue, par des cadres d'entreprises pour accéder à un niveau d'études supérieures. Ce tutorat d'entreprise est parti d'un constat simple : alors que l'agriculture est de nouveau un secteur attractif, trop peu de jeunes, de tous horizons, osent s'orienter vers des

études longues et pourtant pour relever le défi de l'agriculture, le secteur a besoin d'ingénieurs et de scientifiques.

### **Groupe de l'artisanat**

Indépendamment du contexte particulier de la conjoncture économique de ces derniers mois, l'artisanat est confronté au paradoxe de pénurie d'emplois qualifiés malgré un chômage persistant. Cette situation n'est pas nouvelle. Elle a été de longue date mise sur le devant de la scène sans que de réelles solutions aient été apportées, malgré l'accumulation de dispositifs et l'importance des moyens déployés, parfaitement identifiés dans ce bilan.

Conformément à l'esprit des travaux du Grenelle de l'insertion, le groupe de l'artisanat estime que l'heure n'est plus à la recherche du ou des responsables des dysfonctionnements mais bien à la construction d'une nouvelle politique plus proche des aspirations des jeunes et des besoins de l'économie. L'emploi à vie dans les entreprises devenant de plus en plus rare, il faut aujourd'hui changer de méthode en préparant les jeunes à la vie active et non plus seulement à un premier emploi. Cela implique trois conditions : repenser le système d'orientation, former à des métiers permettant une meilleure adaptation aux besoins du marché de l'emploi sur le court et le long terme et procéder à l'évaluation de tous les dispositifs d'accompagnement afin de les rendre plus lisibles et plus simples pour atteindre l'objectif d'efficacité imposé par la bonne marche de l'économie.

**En matière d'orientation:** il faut se féliciter du changement de regard des différents acteurs depuis le Grenelle de l'insertion qui a permis à l'artisanat de signer une convention de partenariat avec le ministère de l'Éducation nationale en décembre 2007. Celle-ci concrétise le rapprochement du monde de l'enseignement de celui de l'entreprise, en officialisant les interventions de professionnels en milieu scolaire, l'accueil des enseignants et des jeunes en entreprise par le biais de visites d'établissements ou de stages de découverte des métiers et des professions. Par ailleurs grâce à sa présence au conseil d'administration du Centre INFFO, l'artisanat participe activement à l'animation de ce lieu ressource par l'enrichissement des contenus du portail internet de fiches techniques et à la mise à jour des informations sur les formations professionnelles de l'artisanat.

**Quant à l'adaptation des formations aux besoins de l'économie,** elle repose à la fois sur une nouvelle approche privilégiant les compétences plus que les diplômes et la prise en compte des évolutions des métiers. Dans ces domaines, l'Éducation nationale aurait tout intérêt à s'inspirer des pratiques mises en œuvre dans l'artisanat dans la mesure où l'apprentissage constitue, en la matière, un dispositif de formation qui a fait ses preuves. En dehors de l'appréciation des acquis fondamentaux, elle permet en effet, grâce à un suivi régulier des jeunes au cours de leur parcours, d'identifier et de valider les divers acquis de l'expérience traduits en « savoir faire et savoir être ». C'est d'ailleurs



une des raisons pour laquelle, le groupe de l'artisanat estime que les formations qualifiantes ont un bel avenir devant elles à condition de tirer le meilleur parti des investigations des observatoires des branches professionnelles. Au-delà de l'adaptation et de la modernisation des contenus, il faudra surtout surveiller leur degré d'obsolescence pour réagir au plus vite de manière à assurer aux jeunes des filières continuellement performantes, sans craindre d'ailleurs d'aller jusqu'à la fermeture de filières en cas de nécessité.

Enfin, s'agissant des dispositifs d'accompagnement, le foisonnement des structures et l'instabilité des mesures actuelles nuisent à leur utilité et courent surtout le risque d'être remises en cause par l'État, si aucun effort de rationalité n'est fait. À cette fin, une véritable réflexion est à mener sur la pratique des contrats aidés devenue totalement illisible tant pour les entreprises que pour les jeunes. Il faudrait au moins en réduire le nombre et surtout les réserver aux personnes les plus éloignées de l'emploi, sans toutefois faire supporter à l'entreprise de nouvelles charges et responsabilités qui relèvent de la solidarité nationale. En revanche, les artisans sont prêts à poursuivre leur action au sein des groupements d'employeurs ou en partenariat avec les associations intermédiaires d'insertion, à condition de fixer avec précision les contours du retour vers l'emploi de droit commun de ces jeunes.

Par ces quelques remarques, le groupe de l'artisanat a tenu à mettre en avant la contribution des entreprises à la construction du parcours d'insertion des jeunes. Il regrette que ce projet d'avis ne soit pas allé au fond de la démarche de simplification et de lisibilité indispensable à une meilleure efficacité du système mais surtout ait privilégié les dispositifs d'assistantat plutôt que ceux « d'inclusion active » dont le concept est pourtant reconnu et partagé au niveau européen. Pour ces raisons, le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

#### **Groupe des associations**

L'avis qui nous est présenté s'attelle à la lourde tâche de dresser le bilan d'un quart de siècle de politique d'insertion des jeunes. Malgré l'amoncellement des dispositifs, l'insertion des jeunes, notamment professionnelle, reste difficile, la dégradation de la situation de l'emploi ne touchant plus seulement les jeunes sortant du système scolaire avec un faible niveau de formation initiale, mais également ceux sortant de l'enseignement supérieur. Selon l'Insee, en 2006, les conditions d'entrée dans la vie active des jeunes se sont dégradées ces vingt dernières années, dans un contexte de flexibilisation accrue de l'emploi. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, au cours de l'actuelle mandature, notre assemblée s'est, à six reprises, penchée sur cette question qui aura mobilisé deux sections et une commission temporaire.

L'avis présenté aujourd'hui par Mme Dumont dresse le bilan des politiques d'insertion et propose une série de mesures pour redresser un bilan en demi-teinte.

Le groupe des associations partage le bilan mitigé dressé par la rapporteure. Les efforts consentis ne sont pas à la hauteur des résultats constatés : les dispositifs sociaux et professionnels s'empilent ; leur application est inégale selon les territoires ; les structures d'accueil, d'information et d'orientation foisonnent ; leur coordination est ardue ...

Les propositions de l'avis, très nombreuses, sont certes louables mais elles impliquent que le niveau de financement actuel soit maintenu, voire augmenté. Comment ne pas s'interroger, par exemple, sur la volonté exprimée de demander aux enseignants de mieux connaître le monde du travail, d'être en capacité d'orienter leurs élèves, de les former aux techniques de recherche d'emploi à l'heure où les moyens, humains et financiers, dévolus à l'Éducation nationale sont de plus en plus menacés alors que pèsent dans le même temps sur elle de plus en plus de responsabilités en marge des enseignements classiques ?

Parmi les mesures préconisées, celle déjà avancée dans les avis de M. Fodé Sylla et, antérieurement, de Mme Édith Arnoult-Brill, de construire un véritable service public de l'orientation est sans doute la plus urgente. Un tel service, individualisé, intégrant le secteur éducatif et ouvert à l'entreprise et au marché de l'emploi constituerait sans conteste un tremplin efficace pour l'accès des jeunes au premier emploi.

Le groupe des associations entend enfin rappeler qu'à ses yeux, l'insertion ne peut pas être envisagée sous un angle strictement professionnel. L'accès à un emploi durable est primordial et justifie la concentration des efforts publics. Mais l'insertion, c'est aussi plus globalement la citoyenneté, l'accès à la culture, aux loisirs, à la santé, en un mot l'inscription et l'investissement de chacun dans la Cité.

En ces temps difficiles, un manque de volonté politique pour redresser la situation d'une insertion toujours plus délicate des jeunes est à craindre. Espérons que ce présent avis déclenchera une réflexion salutaire au sein des pouvoirs publics. C'est dans cet espoir, mais sans illusion, que le groupe des associations l'a voté.

### **Groupe de la CFDT**

En tirant le bilan de 25 années de politiques d'insertion des jeunes la CFDT aurait souhaité que le CESE qualifie ce bilan de manière plus précise. Les échecs des politiques engagées sont plus nombreux que les réussites. Ce bilan ne peut-être qualifié de « mitigé » ou « en demi teinte ». Il n'est tout simplement pas bon. Trop de jeunes sortent sans qualification du système scolaire, trop de jeunes « galèrent » pour accéder à l'emploi, ce qui exige des modifications importantes des politiques menées.

La CFDT partage l'analyse préoccupante de l'avis sur la situation des jeunes : « déclassement » des jeunes générations, faiblesse du taux d'activité, taux de chômage élevé. Cela se traduit par des difficultés en termes de niveau de vie et d'insertion sociale.

L'avis évoque l'importance d'une réflexion approfondie sur l'attribution d'une allocation pour tout jeune en travail d'insertion. Dans cette optique, la CFDT demande, dans le cadre de la sécurisation des parcours professionnels qu'une allocation transitionnelle, conditionnée à une recherche active d'emploi soit impulsée par les pouvoirs publics.

Quand il s'agit de choisir son avenir notamment professionnel, le jeune doit rester le premier décideur. Pour cela, il doit être accompagné de manière soutenue par l'ensemble des acteurs économiques.

Le système d'éducation et d'orientation est déficient. C'est une évidence. Même si ce n'était pas l'objet de la saisine, cet avis se devait d'aborder la nécessaire évolution des conditions dans lesquelles sont transmis les différents apprentissages.

Formation, orientation, accès et insertion dans l'emploi, égalité sont les quatre enjeux d'une politique publique d'insertion des jeunes dans l'emploi.

La CFDT approuve les propositions visant à repenser (et parfois de manière assez radicale) les fonctions d'accueil, d'information et d'orientation de chaque jeune. Cependant, les conditions de vie (logement, santé, contexte familial...) pèsent au point de faire trop souvent de certains jeunes, des inadaptés sociaux, ce qui nécessite une transversalité, une mise en synergie des acteurs alors que l'on constate encore trop de cloisonnement et de dispersion et de changements fréquents de politique sans évaluation préalable.

Les familles sont évidemment très concernées par le soutien qu'elles devraient apporter aux jeunes dans le processus les conduisant à l'autonomie financière grâce à une bonne insertion professionnelle. Mais la CFDT souhaite que deux écueils soient évités. Le jeune doit rester au final le décideur de ses choix de vie. Les familles en difficulté ne doivent pas être stigmatisées.

L'accès à l'emploi nécessite le passage par la porte de l'entreprise. Ce passage doit se faire bien avant la première embauche. Plus le jeune sera familiarisé avec les réalités du travail, les codes professionnels, plus son insertion sera facilitée. La CFDT soutient avec force les propositions visant à impliquer davantage les représentants du monde économique qu'ils soient employeur (ou salarié).

Enfin, la mobilisation des branches professionnelles reste encore insuffisante pour donner toutes les informations concernant l'évolution des métiers et les capacités d'absorption par le marché du travail de certaines formations. De même, les territoires restent les lieux les plus pertinents pour mobiliser l'ensemble des acteurs sur un enjeu décisif pour la jeunesse de notre pays.

Considérant que l'avis reprend plusieurs de ces propositions, la CFDT l'a voté.

### **Groupe de la CFE-CGC**

L'insertion des jeunes est un processus complexe en raison de sa nature multidimensionnelle. Elle touche aux domaines de l'éducation, aux systèmes de formation et au marché du travail.

L'analyse menée dans l'avis montre que si les différentes mesures mises en œuvre depuis 25 ans n'ont pas fait disparaître les difficultés sociales et économiques qui touchent à la jeunesse, ils ont permis au moins d'éviter une exclusion durable. Hélas, beaucoup reste encore à faire : 15,3 % des jeunes hommes et 17,8 % des jeunes femmes de 18 à 24 ans vivent au dessous du seuil de pauvreté.

Tout d'abord, en matière d'orientation, le grand nombre de structures et de personnels chargés de l'orientation conduisent à un manque de lisibilité et d'une vision globale et stratégique. Les jeunes sont souvent confrontés à une orientation plutôt subie que maîtrisée. Elle est subie dans le cadre de l'Éducation nationale au sens de leur résultat scolaire mais également par le poids des familles qui orientent leurs enfants vers des études longues alors qu'une orientation en filière courte aurait été parfois plus propice.

Pour ce qui concerne la formation, initiale ou continue, l'objectif doit être celui de doter les personnes de qualifications transversales qui leur permettent une adaptation aux évolutions du marché du travail. La tendance actuelle est davantage à la construction de diplômes soit généralistes, soit par métiers recensés sans aucune vue prospective des futurs besoins et la proportion de formations en alternance dans l'ensemble de la formation initiale est particulièrement faible.

Quatre-vingt mesures différentes en 25 ans ont vu le jour dans la politique d'emploi des jeunes. Il en résulte une grande complexité dans la gestion administrative de la politique d'insertion et une absence de lisibilité pour les jeunes eux-mêmes. De plus, la décentralisation des politiques d'insertion des jeunes rencontre des difficultés et génère une répartition et une application inégale des dispositifs sur les territoires.

Les relations entre l'entreprise et les jeunes méritent aussi d'être améliorées. Le manque de lien entre les entreprises, les lycées et l'université ne permet pas d'améliorer la perception négative des jeunes envers les entreprises. Il est donc indispensable que cette perception change et que les chefs d'entreprise puissent travailler avec l'Éducation nationale afin d'éviter le paradoxe actuel : des jeunes sans emploi et des postes non pourvus.

Pour notre groupe, il est donc important de simplifier et clarifier la lisibilité des services pour les publics, en matière d'accueil et d'information à l'orientation. Il est indispensable également d'impliquer davantage les représentants du monde économique (employeurs et salariés) afin de construire un dispositif d'orientation à partir des métiers. Cela bien entendu en ayant

toujours comme objectif de respecter les capacités d'absorption des diplômés par le marché du travail, en limitant les afflux des jeunes dans les filières avec peu ou pas de débouchés.

Il est nécessaire également de lever les freins sociaux à la réussite scolaire et universitaire par une meilleure prise en considération des questions de santé des jeunes, par la création d'une allocation unique d'autonomie pour tout jeune engagé dans un parcours d'insertion et enfin par un système d'allocation de bourses plus juste et plus transparent.

Le groupe de la CFE-CGC tient aussi à souligner la pertinence des mesures proposées pour favoriser les solidarités fiscales territoriales par la création d'un Fonds de solidarité dans toutes les régions ainsi que la création d'un service public de l'Accueil, information et orientation. Au niveau des territoires notre groupe attend beaucoup de la nouvelle instance résultant de la fusion ANPE/UNEDIC, le Pôle Emploi. Il est important de créer les conditions pour un véritable dialogue entre cette instance et les autres acteurs présents sur le territoire. Nous soutenons l'idée visant à ce que les Missions locales soient un appui privilégié du nouvel opérateur.

Bien évidemment toutes ces mesures manqueraient d'efficacité si elles étaient privées d'une évaluation intégrée à chaque orientation politique. Il est primordial d'évaluer une politique publique et d'en mesurer l'efficacité à l'aide d'indicateurs de performance pour en apprécier la pertinence tant au niveau national qu'au niveau des territoires.

Le groupe de la CFE CGC a voté l'avis.

### **Groupe de la CFTC**

Le groupe de la CFTC partage très largement les constats et souligne la densité et la qualité des propositions de l'avis. Il tient à en relever plusieurs points sur lesquels il est nécessaire de progresser.

Sur la faiblesse du taux d'activité des jeunes, deux éléments, parmi d'autres, jouent un rôle important : la faiblesse de l'alternance par rapport à d'autres pays et l'allongement de la durée d'études. Pour notre groupe, le développement de l'alternance est donc un axe d'évolution très important à prendre en compte dans les négociations des partenaires sociaux et dans la loi sur la formation professionnelle continue. L'extension de l'alternance à des filières de haut niveau améliore l'image de ce type de formation pourtant performant et cela peut également répondre à la notion de deuxième chance ou de « droit à l'erreur » pour ceux qui ont échoué ou qui n'ont pas pu suivre des études longues. De même, la réduction des années d'études perdues faute d'une orientation adéquate contribuerait également à améliorer ce taux d'activité.

Améliorer l'orientation des jeunes est de la plus haute importance.

Mais pour cela, il faut d'abord mieux connaître les métiers et emplois disponibles ou à venir et les qualifications qu'ils nécessitent. Cela suppose de développer des outils d'analyse de l'existant mais aussi, comme le souligne l'avis, des outils de prospective capables de donner des indications présentant un minimum de fiabilité sur les évolutions probables. Cette connaissance intéresse également le service public de l'emploi qui traite déjà des besoins de main d'œuvre, mais également tous les organismes liés à la formation, l'emploi ou l'insertion. La réorganisation des services de l'emploi autour de « pôle emploi » doit intégrer cette amélioration comme une priorité essentielle avec une mise en commun des informations.

La meilleure connaissance des besoins doit se traduire par un rapprochement des formations avec les emplois, que ce soit en termes de cursus de formation et de places, aussi bien dans l'université que dans l'enseignement technique ou les écoles. Le contenu formant doit tenir compte des besoins des entreprises ou de l'administration.

On ne peut admettre que des milliers d'historiens de l'art, de psychologues, de philosophes soient formés pour se retrouver au chômage, passer des concours où ils occuperont des postes qui ne sont plus accessibles à des jeunes moins diplômés. Ce gâchis coûteux pour la collectivité se double d'une frustration forte pour ceux qui doivent accepter un emploi très en dessous de leur niveau de formation.

L'information des jeunes est ensuite essentielle car l'orientation ne se fait pas bien, malgré les efforts déployés. La multitude des intervenants ne répond pas aux nombreuses questions que se pose tout jeune, tout au long de ses études, mais plus particulièrement quand il doit choisir une filière de formation et un métier.

Il faut partir des initiatives qui sont efficaces et les développer en associant les entreprises et les branches.

Un axe essentiel, formulé aux Assises de la jeunesse : informer les jeunes sur les emplois qu'offre la filière par rapport au nombre de formés.

Une réflexion reste à conclure : comment concilier une limite au nombre de places dans les cursus et la liberté de choix de l'étudiant ? Sur ce sujet sensible, il faut créer le droit d'accès réel aux études supérieures par un élargissement de l'offre de formations, mais en priorité vers des filières offrant des débouchés, et particulièrement des filières courtes ou en alternance. Notre société doit avoir le courage d'affronter une réalité : il n'est pas bon de laisser un jeune entrer par exemple dans des études de médecine ou d'ingénieur, alors qu'il n'a pas le niveau minimum requis s'exposant à un échec inévitable.

Le groupe de la CFTC juge intéressante la proposition formulée également aux Assises de la jeunesse, de création de sortes « d'unité d'enseignement » où entreprises et universités travaillent ensemble et définissent conjointement les objectifs et le contenu de la formation.

Une meilleure coordination des acteurs est nécessaire.

L'avis parle à juste titre de « mille-feuilles » : multiplicité des intervenants, avec chacun une identité et des champs d'action propres. Il est d'abord nécessaire d'évaluer les activités pour éviter les doublons et s'assurer de l'efficacité de chaque organisme. Il convient ensuite de coordonner les actions, de faire jouer les complémentarités et de mettre en commun les informations nécessaires. Pour la CFTC, la disparition ou une fusion forcée d'opérateurs ne serait pas la réponse. Il est par contre nécessaire de disposer d'une instance où se fait la coordination.

L'avis évoque les Maisons de l'emploi. Pour notre groupe, il faut inscrire cela dans une réflexion plus large qui assure une coordination sur tous les territoires des acteurs, sans remettre en cause la gouvernance et sans nécessité de créer de nouvelles structures.

Enfin, l'insertion des jeunes les plus en difficulté suppose l'entrée dans l'entreprise. Il est indispensable que l'accueil et l'accompagnement des personnes concernées se fasse dans de bonnes conditions. S'agissant des propositions visant à améliorer le tutorat, le groupe de la CFTC réclame un véritable statut des tuteurs et le parcours du jeune est essentiel dans la réussite de l'insertion.

Le groupe de la CFTC se reconnaissant pleinement dans les propositions, a voté l'avis.

### **Groupe de la CGT**

Nous partageons l'esprit de cet avis. L'efficacité de l'insertion des jeunes, tant professionnelle que sociale doit être une des préoccupations dominantes dans la société française. Toutefois, il embrasse un vaste sujet, trop vaste sans doute pour un seul avis. D'où un sentiment parfois d'éparpillement dans les mesures proposées sans que les réorientations nécessaires des politiques publiques en la matière soit toujours bien identifiées.

Beaucoup des préconisations supposent d'être approfondies et concrétisées pour être réellement mises en œuvre, et mériteraient des travaux spécifiques de notre assemblée. On ne peut non plus faire l'impasse sur les moyens nécessaires à dégager pour qu'une véritable politique d'insertion des jeunes trouve enfin son efficacité. Or, la réduction actuelle des moyens tant à l'Éducation nationale que pour les politiques d'aide à l'emploi, montre que ce n'est pas, pour l'heure, la direction prise et nous le regrettons.

Comme le souligne la saisine : « les politiques publiques en faveur de l'insertion des jeunes... n'ont pas permis de réduire significativement le taux de chômage des jeunes ». Nous pourrions ajouter qu'un nombre grandissant de jeunes vit dans la plus grande précarité.

Pourtant l'État s'est préoccupé de la situation : on recense un dispositif d'insertion par an depuis 1981. L'avis met en évidence « un millefeuille de dispositifs sociaux et professionnels » qui se sont ajoutés les uns aux autres, sans coordination la plupart du temps. Les cloisonnements d'une politique faite plutôt en fonction de « publics » qu'en fonction des jeunes eux-mêmes, permettent peu d'évolution d'un dispositif à l'autre. Il est nécessaire, comme l'affirme le texte, de « mettre l'accent sur le potentiel détenu par les jeunes et non sur leur problème ».

L'environnement professionnel et social des jeunes bouge en permanence, leur formation doit leur permettre de s'inscrire dans ce mouvement en maîtrisant le sens et les conséquences. Dans l'introduction l'avis affirme « À l'heure de la mondialisation, il faut permettre aux jeunes de devenir des acteurs à part entière du changement ». Nous partageons cette idée. La finalité de la formation c'est de répondre à la fois aux besoins des personnes physiques et morales, ainsi qu'à ceux de la société. C'est également former l'Homme, le citoyen, le travailleur, sans présager de son statut futur : salarié, indépendant ou créateur d'entreprise. L'intérêt du pays ne doit pas s'opposer à la logique économique. La formation a donc aussi vocation à conduire à l'emploi.

S'appuyant sur une solide formation initiale, la politique d'insertion devrait être conçue comme une politique globale de modification de trajectoires ouvrant sur une véritable construction des parcours professionnels. Il nous semble que la nécessité impose l'existence d'un service public de l'accueil, de l'information, de l'accompagnement et de l'orientation, animant et articulant les différents acteurs entre eux. On relève dans les conclusions : « de manière générale il est important de repenser une politique générale d'orientation et d'insertion des jeunes jusqu'à l'emploi durable.

Former des citoyens dans une logique d'épanouissement de la personne conduit à former des salariés capables de progression, d'évolution, d'acquisition de connaissance, de changement de carrière, d'innovation. Nous sommes favorables à la mise en place d'un droit individuel garanti collectivement à l'information, l'accompagnement et l'orientation tout au long de la vie. Cela va de pair avec notre proposition de sécurité sociale professionnelle.

Dans un contexte de changement, les entreprises ont une responsabilité particulière à jouer : celle de former leurs salariés au poste de travail et d'accompagner leur déroulement de carrière. L'expérience professionnelle ne s'apprend pas à l'école, ni même lors de stages, même s'ils ont le mérite de confronter les jeunes au monde du travail.

Le groupe de la CGT pense qu'il y a matière à prolongements sur un certain nombre de questions, comme celle de l'autonomie des jeunes majeurs par exemple. La question de la création d'un revenu social d'autonomie mettant en adéquation la majorité à 18 ans et la capacité à être autonome financièrement ne mérite-t-elle pas d'être posée ? Dans le même esprit, nous sommes pour que les années d'étude au-delà de 18 ans, qui sont un investissement au service de toute



la société, puissent compter pour la retraite, au même titre que les périodes de formation dont devront bénéficier tous les salariés dans le cadre de la formation tout au long de la vie.

Le groupe de la CGT a voté l'avis

### **Groupe de la CGT-FO**

C'est une véritable gageure de présenter cet avis en cette période de crise financière, mais, surtout de récession dans laquelle notre pays et ses voisins s'enfoncent de façon durable.

FO suit totalement la rapporteure quand elle affirme que les efforts massifs, ces vingt-cinq dernières années, débouchent sur un résultat en demi-teinte.

L'époque dans laquelle nous entrons aujourd'hui démontre la nécessité qu'une insertion professionnelle des jeunes ne peut se concevoir sans un accompagnement social des plus en difficultés, et FO soutient la rapporteure quand elle l'affirme.

Cet accompagnement social doit en effet, se porter sur les besoins les plus urgents à satisfaire : se loger, se nourrir, se soigner et pouvoir se rendre à un travail.

On peut alors s'interroger si ces besoins immédiats à satisfaire, seront facilités demain. En effet, les réformes que le gouvernement mène actuellement, affaiblissent les moyens du logement social, ne prennent pas en compte la forte dégradation du pouvoir d'achat, rendent plus difficile les capacités de se soigner, et ne vont pas au bout d'une aide au transport pour aller travailler.

Même si ces critiques concernent, bien entendu, l'ensemble de la population, il faut affirmer que les jeunes sont un public plus fragile et plus exposé.

Alors que les crédits pour l'emploi vont reculer de 5 %, que le nombre de contrats aidés va baisser en 2009, que la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 sur l'offre raisonnable d'emploi vise à stigmatiser le chômeur en le forçant à accepter des emplois précaires, notre organisation réclame, au-delà de l'incantation et des simples effets d'annonce, une réelle politique de soutien de la consommation et du pouvoir d'achat, des mesures fortes afin de dynamiser la croissance ainsi qu'une réelle politique de développement industriel du pays et une préservation des services publics.

Ces revendications rejoignent complètement l'affirmation, selon laquelle, à l'heure de la mondialisation et des changements de société, l'engagement des jeunes est une force pour l'avenir du pays. Pour cela, il faut en effet non seulement les écouter, mais surtout leur permettre de devenir des acteurs à part entière du changement.

C'est pourquoi, il paraît aujourd'hui nécessaire d'améliorer l'indemnisation des chômeurs, dont en particulier les jeunes, plutôt que de vouloir à tout prix, baisser les cotisations chômage.

Dans ce sens, notre organisation défend l'idée d'une allocation spécifique pour les jeunes diplômés de l'enseignement technique et professionnel et de l'enseignement supérieur qui sont à la recherche d'un emploi.

Ces jeunes, surtout les boursiers, après l'obtention de leur diplôme, tombent du jour au lendemain dans une précarité socialement insupportable, qui les empêche de rechercher un emploi correspondant à leur formation, puisque devant satisfaire leurs besoins immédiats.

De la même manière, nous demandons pour les jeunes de moins de 26 ans une allocation forfaitaire de chômage pour ceux qui ne satisfont pas aux 6 mois de travail ou 910 heures pour profiter d'une indemnisation.

FO rejoint la rapporteure, très largement sur le chapitre des propositions.

Il est important qu'un réel effort soit porté sur la formation professionnelle initiale. Tout jeune qui le souhaite doit trouver une place dans un lycée professionnel. C'est pourquoi FO réclame l'arrêt des fermetures de ces structures et l'accroissement de leurs moyens.

FO pense également, comme la rapporteure, que les filières d'apprentissage doivent être développées et renforcées y compris pour l'enseignement supérieur.

Pour encourager les jeunes à travailler et encore plus les respecter, FO est attachée à la définition du contrat d'apprentissage comme contrat de travail de type particulier. Comme elle réclame également que le salaire soit au minimum équivalent au SMIC voire plus, en rapport avec les niveaux du futur emploi et de la catégorie professionnelle à laquelle appartiendra dans le futur le jeune apprenti.

Enfin, le groupe a malgré tout une difficulté avec le texte à la fin du chapitre « Évaluer la formation professionnelle ». Il paraît inopportun de citer la Cour des comptes dans une affirmation qui est fautive en particulier sur le contrôle des circuits de financement de la formation professionnelle. FO dépose en conséquence un amendement, visant à supprimer cette citation.

Le groupe Force ouvrière porte un avis globalement positif sur l'avis, c'est la raison pour laquelle il l'a voté.

### **Groupe de la coopération**

L'avis dresse un état des lieux très détaillé et souligne quelques constats forts, qui méritaient d'être énoncés clairement. La France présente tout à la fois l'un des taux d'activité des jeunes les plus bas d'Europe, une durée moyenne d'études parmi les plus longues, et des performances en matière d'insertion des jeunes particulièrement médiocres. L'avis souligne bien les carences de l'orientation scolaire, universitaire et professionnelle, liées à un processus

d'orientation aléatoire et au manque d'adéquation entre le contenu des diplômes et les besoins des entreprises. Or, certaines pratiques dans d'autres pays européens ou en France, comme les licences professionnelles ou l'enseignement agricole, montrent bien qu'un lien fort avec le monde professionnel, facilite et accélère l'insertion des jeunes dans la vie active : il faut donc favoriser les stages, l'apprentissage, l'alternance, les bacs professionnels, les formations « professionnalisantes ». L'avis insiste sur la nécessité de développer les relations entre les enseignants et les entreprises. Plusieurs initiatives existent à travers le Groupement national de la coopération dont l'avis relève l'exemple de l'Office central de la coopération à l'école (OCCE) qui, depuis 2003, organise chaque année la « *Semaine de la coopération à l'école* » pour faire découvrir, aux élèves et aux étudiants, les entreprises coopératives présentes dans différents secteurs d'activité : services aux entreprises, agriculture, banque, distribution, logement, etc. Ces initiatives tendent à rapprocher les jeunes et les enseignants avec les dirigeants d'entreprises coopératives permettront une meilleure compréhension de l'entreprise.

Certes, dans une conjoncture économique difficile, les entreprises manquent de confiance et de visibilité. Elles ont pourtant une responsabilité sociale à assumer, pour donner leurs chances aux plus jeunes, les former et les accompagner au sein de l'entreprise et dans leur parcours professionnel.

Il est également nécessaire de développer l'esprit d'entreprendre y compris bien entendu sous la forme coopérative. Cet esprit d'entreprendre est en effet insuffisamment valorisé chez les jeunes Français. Pourtant la création ou la reprise d'activité constitue une autre voie d'accès au monde du travail. Les défis à relever pour les prochaines années offrent des opportunités alors que 700 000 chefs d'entreprises partiront à la retraite d'ici 10 ans.

Enfin, nous ne pouvons plus accepter que certains jeunes parce qu'ils n'ont pu accéder aux « voies royales » pendant les quelques années durant lesquelles tout se joue pour leur avenir, se retrouvent sur le long terme dans des voies d'échec. Il faut construire des passerelles pour permettre une plus grande fluidité entre emploi et formation. Dans un environnement économique et technologique en mutation, le diplôme initial ne doit plus « enfermer » dans des compétences prédéfinies, qui deviennent vite obsolètes, mais viser au développement des capacités d'adaptation de l'individu ; cela passe par une articulation entre formation initiale et formation tout au long de la vie professionnelle et donc une plus forte coopération entre le monde de l'enseignement et celui des entreprises de toute activité et de toute taille.

Pour finir, le groupe de la coopération est convaincu que l'emploi est l'une des clés de l'intégration. Or, les conditions actuelles d'insertion de nombreux jeunes sont symptomatiques d'un malaise plus large : l'avis souligne bien que l'ascenseur social est en panne et qu'il existe une vraie fracture générationnelle dans notre pays. Pouvoirs publics, acteurs économiques et sociaux, nous devons

nous mobiliser pour agir et éviter qu'à terme cette situation ne fragilise notre société.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

### **Groupe des entreprises privées**

Le groupe des entreprises privées tient tout d'abord à saluer le travail accompli par la rapporteure qui a su avec talent dresser un bilan exhaustif des mesures et des dispositifs mis en chantier, celles et ceux qui ont existé, comme celles et ceux qui ont toujours cours. Elle a également su, avec l'aide du président de section, tenir bon sur l'essentiel, en rappelant à chaque occasion combien ce sujet était essentiel et lui tenait personnellement à cœur.

Le recensement ainsi opéré, y compris la longue liste des sigles et des acronymes, conduit à au moins trois enseignements. Le premier a trait à l'instabilité des systèmes mis en place. Le « millefeuille » évoqué par le projet d'avis pourrait prêter à sourire. Il est surtout le reflet de mesures trop souvent prises dans l'urgence, sans véritable analyse des besoins des jeunes comme des employeurs. *A contrario*, l'efficacité de structures plus pérennes, comme le réseau des missions locales, doit amener à réfléchir aux moyens de favoriser la stabilité des dispositifs, ne serait-ce que pour faciliter leur connaissance par les intéressés.

Deuxième enseignement : celui de l'absence de véritable dispositif d'évaluation. Sur de nombreux dispositifs, les coûts réels sont indisponibles, les effets sur l'emploi non mesurés et les résultats en termes d'insertion non évalués. Cette situation ne peut perdurer, d'où la mesure proposée par la rapporteure, et que le groupe des entreprises privées soutient, visant à créer un dispositif incontestable d'évaluation. Il est notamment indispensable de mettre en place des observatoires, filière par filière, afin de mieux suivre le devenir des jeunes.

Le troisième enseignement est celui de la complexité du phénomène même de chômage des jeunes, lié à de très nombreux facteurs : insuffisances du système de formation, erreurs d'orientation, sans compter les questions de logement ou de discriminations.

Pour améliorer concrètement l'emploi des jeunes et participer à l'égalité des chances, trois orientations paraissent prioritaires. Il faut tout d'abord rapprocher le monde de l'éducation de celui de l'entreprise. On ne peut en effet accepter à la fois que 150 000 jeunes sortent chaque année de l'Éducation nationale sans diplôme et sans qualification, et que ceux qui en sortent avec des qualifications ne trouvent pas de véritables débouchés. Il convient donc de mieux professionnaliser certains parcours et de mettre sur pied un système d'orientation professionnelle connaissant les besoins des entreprises dès le lycée. Pour cela, l'implication encore plus forte des entreprises, comme on l'a connue ces dernières années, est évidemment nécessaire.

Il faut, ensuite, favoriser l'entrée des jeunes dans le milieu du travail par le développement de l'apprentissage et de l'alternance, et par une utilisation responsable des stages en entreprise. C'est là la clé majeure de l'intégration, y compris pour tous les jeunes issus de quartiers sensibles.

Il faut enfin que les entreprises elles-mêmes favorisent l'intégration des nouvelles générations en entreprise. Le management doit s'adapter, lui aussi, aux besoins des nouvelles générations.

Le groupe des entreprises privées se sent pleinement concerné par la question de l'emploi des jeunes et essaie d'apporter des solutions. C'est dans ce même esprit constructif qu'il a voté l'avis.

### **Groupe des entreprises publiques**

Le projet d'avis qui nous est présenté reflète cette connaissance intime de tous nos dispositifs éducatifs, sociaux et professionnels, ce « mille-feuille », comme le qualifie le bilan du système actuel.

Le constat reste global malheureusement, car nous manquons d'évaluation précise de l'efficacité de chacun des dispositifs. Le constat général rejoint cependant ceux que nous établissons régulièrement dans cette enceinte, que nous résumerons en « Peut mieux faire ».

Tout n'est pas négatif, en effet, car le taux d'emploi des jeunes a profité de l'embellie de l'emploi de ces dernières années, par exemple, et le taux de risque de pauvreté a eu aussi tendance à baisser légèrement. De même le niveau d'éducation s'améliore avec un taux de sorties du système scolaire sans qualification en baisse.

Mais les indicateurs de chômage ou de risque de pauvreté sont supérieurs à la moyenne pour les jeunes, aussi bien par rapport aux autres catégories d'âges que par rapport à nos voisins européens. Il reste donc du chemin à parcourir pour redonner confiance à notre jeunesse, qui - sachant tout cela - appréhende son entrée sur le marché du travail comme une galère pour une grande part d'entre eux.

La politique d'insertion ne doit pas pour autant se réduire à l'accès à l'emploi, même si cet aspect est primordial. Elle doit combiner différentes approches pour un public qui souffre de risques d'exclusion divers et souvent cumulatifs. C'est ce que rappelle le projet d'avis, citant la feuille de route du Grenelle de l'insertion qui affirme : « *les politiques d'insertion ne doivent pas être des politiques à part mais des articulations réussies entre politiques de l'emploi et action sociale* ».

Notre groupe considère ainsi que le regard porté sur la question de l'insertion des jeunes a été suffisamment large et attentif à bien des volets complémentaires entre eux.

Et c'est là aussi qu'apparaît le revers de la médaille, car à vouloir tout traiter, on prend le risque de tomber dans une énumération de dispositifs souhaitables à des degrés divers, tous mis sur le même plan. Ainsi, les propositions nous apparaissent pour certaines comme trop systématiques, parfois contradictoires, assorties d'allocations en tout sens, non chiffrées, et dont l'efficacité de long terme n'a pas pu être discutée.

Faut-il par exemple permettre directement un accès au droit commun pour les jeunes chômeurs ou créer une allocation unique d'autonomie ? Comment concilier la mobilité européenne souhaitable et le simple accès au logement dans le pays d'origine ? Ne veut-on pas en faire trop à la fois sans trier entre tous les possibles ?

Si nous avons une réserve de fond sur les propositions quantitatives, nous soutenons toutefois pleinement tous les aspects qualitatifs. En particulier, tout ce qui touche au rapprochement et à la meilleure connaissance mutuelle des jeunes et des entreprises, soit directement, soit par les enseignants et formateurs, eux-mêmes issus du milieu professionnel ou l'ayant connu de l'intérieur, nous paraît porteur d'avenir. C'est une voie prioritaire, avec les tutorats, les stages en alternance, les parcours de qualification, la validation des acquis de l'expérience, etc. Rien ne vaut en effet l'expérience en situation réelle et l'accompagnement dans cette situation pour apprendre aux jeunes la vie au travail.

Et cela s'applique aussi bien à ceux qui trouvent un emploi qu'à ceux qui commencent plus difficilement, car le risque est trop souvent qu'ils soient livrés à eux-mêmes pour cette première expérience et qu'ils en entraînent ensuite les conséquences longtemps. Nous avons plaidé précédemment pour que les futurs retraités soient chargés de ce tutorat pendant leurs derniers mois d'activité. Peut-être cela deviendra-t-il une façon de tendre la main d'une génération à une autre ? Et c'est à notre génération qu'il revient de le mettre en place dès maintenant.

Nous sommes sensibles aux efforts préconisés en direction des parents pour les aider à s'orienter eux-mêmes dans l'offre de formation initiale et à analyser les voies les plus conformes aux capacités et aux goûts de leurs enfants, qu'ils sont les mieux à même d'apprécier le plus souvent, heureusement, avec l'aide des enseignants et des conseillers d'orientation. La professionnalisation de ces derniers et les contacts entre enseignants et milieu professionnel sont également nécessaires à cet égard.

L'approche territoriale est un autre aspect intéressant, mais elle semble aller de soi sur les bassins d'emploi et il faut éviter que les jeunes ne soient encouragés à « rester les deux pieds dans le même sabot » au lieu d'accepter une mobilité géographique enrichissante pour eux à tous points de vue. Ne pensons pas que cette « localisation » des parcours résoudra tout. De ce point de vue, une politique active du logement des jeunes est une des clés de l'amélioration de la situation.

Enfin, nous rejoignons le rapporteur sur la nécessité de mesurer les effets de chacun des dispositifs de façon à en évaluer l'efficacité au regard d'objectifs clairement posés au départ. C'est une obligation générale qu'il convient de mettre en œuvre ici aussi. Elle doit permettre de fixer les objectifs et d'ajuster les dispositifs au plus près de ceux qui auront à en rendre compte, ce qui est responsabilisant et facteur d'efficacité redoublée. La clarification des rôles des structures existantes ou en cours de création y contribuera.

Malgré les réserves sur le fond, le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

### **Groupe de la mutualité**

L'insertion des jeunes est un sujet à la fois ambitieux et porteur d'ambiguïté. Ambitieux parce qu'il s'agit de faire des jeunes des citoyens insérés, notamment économiquement, dans la société. Porteur d'ambiguïté lorsque l'on considère la jeunesse comme le passage vers l'âge adulte et non comme une période en soi, caractérisée par ses valeurs, ses repères.

Réduire l'insertion à l'intégration économique ne contribue probablement pas à donner du sens, à se projeter dans la société, surtout dans une période de difficulté d'emploi.

Cette remarque ne vise pas à nier l'importance de l'insertion par l'emploi - qui doit constituer le cœur des politiques d'insertion - mais à rappeler que l'insertion concerne aussi l'accès au logement, à la culture, à la santé et suppose de se projeter dans l'avenir.

Le groupe de la mutualité partage les objectifs rappelés dans l'avis de simplification, de lisibilité, d'articulation et de cohérence entre les intervenants, notamment publics, mais aussi de souplesse pour une appropriation efficace des dispositifs par les acteurs de terrain.

Cependant, ces dispositifs ne suffisent pas. Tous les indicateurs, taux d'emploi, comparaison de revenus, accès aux soins, au logement sont au rouge. Affirmer une volonté de meilleure insertion des jeunes suppose une politique globale mais aussi une politique crédible. À cet égard, l'absence d'effort de régulation pour équilibrer les comptes de l'assurance maladie et le report des dépenses sur les générations futures n'est sûrement pas le meilleur signal pour rendre crédible des politiques qui offrent d'autres perspectives que de payer les dettes accumulées.

Sur les questions de santé, les chiffres montrent la dégradation de la situation sanitaire mais aussi au regard de la protection sociale ; une enquête de la Mutuelle des étudiants montre que 23 % des étudiants en 2008 ne disposent pas de couverture complémentaire contre 13 % huit ans plus tôt. Cette dégradation est plus forte encore chez les jeunes qui ne sont pas étudiants.

La politique d'insertion des jeunes doit avant tout démontrer qu'elle s'inscrit dans la durée et équilibrer les objectifs de court et moyen terme.

En matière de formation par exemple, l'objectif poursuivi doit être double : proposer, bien sur, des formations adaptées aux besoins immédiats des acteurs économiques mais aussi former des citoyens capables de s'adapter à une vie professionnelle marquée par les ruptures, les évolutions et les nécessaires adaptations.

L'enjeu de l'insertion commence dès le début de la vie scolaire et à cet égard, la médecine scolaire doit jouer un rôle essentiel y compris pour favoriser la scolarisation de tous les enfants.

Si l'on entend souvent parler de désacralisation du travail pour les jeunes, une récente étude du Centre d'études pour l'emploi montre que le travail *« participe activement au processus de construction identitaire à travers la mise à l'épreuve de soi et où s'élaborent identités sociale et professionnelle »*. Il s'agit moins d'un rejet du travail par les jeunes que d'une difficulté d'intégrer les jeunes dans le monde du travail.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis, mais tient à souligner l'importance d'une approche globale qui suppose des dispositifs inscrits dans la durée.

### **Groupe de l'Outre-mer**

L'insertion des jeunes est un processus complexe en raison de sa nature multidimensionnelle ; en effet, le passage à l'âge adulte est structuré par un certain nombre de conditions personnelles, familiales et sociales qui marquent les trajectoires individuelles.

À juste titre l'avis alerte sur le fait qu'en France l'aide publique aux jeunes est davantage dirigée vers ceux qui sont sortis du système scolaire avec ou sans qualification et qui n'accèdent pas immédiatement au monde du travail.

Bien que depuis 1973, les jeunes français aient bénéficié de plus de 80 mesures différentes de politique de l'emploi, le bilan de cette politique d'insertion apparaît tout aussi mitigé que le bilan des contrats aidés. Si ces différentes mesures ont permis d'éviter partiellement un chômage persistant, les difficultés restent particulièrement aigües pour les jeunes à faible niveau de qualification.

Comme l'avis le souligne, la situation des jeunes ultramarins a fait l'objet de dispositions spécifiques pour favoriser l'égalité des chances entre ces jeunes et ceux de la métropole. C'est ainsi qu'ont été créés les passeports mobilité et logement, l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'Outre-mer et le SMA, le service militaire adapté qui a donné lieu à la mise en place en métropole du dispositif « défense deuxième chance ».

Cependant, sur l'ensemble du territoire national, la réorientation est insuffisamment prise en considération dans notre système qui ne favorise pas les passerelles entre l'emploi et la formation initiale alors même que l'entrée dans l'apprentissage se fait encore trop souvent par défaut. La forte concurrence entre les structures d'insertion aux niveaux national et local, ainsi que l'absence de



liens entre les dispositifs mis en place par l'Éducation nationale et ceux auxquels les jeunes peuvent prétendre à la sortie du système scolaire, reflètent la multiplicité des acteurs et leur isolement.

Face à tous ces constats, se pose alors la question de la définition d'une politique générale de l'insertion cohérente, lisible et dotée d'une gouvernance efficace.

Les nombreuses et judicieuses propositions de l'avis placent les jeunes au centre des dispositifs des politiques d'insertion, ce qui suppose un accompagnement individualisé des parcours professionnels auquel nous ne pouvons que souscrire.

Vous plaidez à la fois en faveur du respect du dynamisme local porteur d'initiatives et donc d'une souplesse des dispositifs mais aussi en faveur d'une égalité de traitement entre les territoires afin d'éviter toutes les disparités qui seraient préjudiciables aux populations en posant l'Etat comme garant de ce principe d'équité. Le groupe de l'Outre-mer vous rejoint dans ces propositions particulièrement adaptées à nos collectivités.

Notre groupe, sensible à l'intérêt de l'ensemble des propositions et à l'attention portée aux collectivités ultramarines, a voté l'avis. Il vous remercie et félicite le rapporteur pour la qualité de son travail et la richesse des propositions.

#### **Groupe des personnalités qualifiées**

**Mme Grard** : « Ce projet d'avis est le fruit de nombreux mois de travail, ce ne fut pas toujours facile et je tiens à vous remercier, Madame le rapporteure, pour ce travail qui a le mérite de faire un état des lieux assez précis des politiques d'insertion des jeunes.

Je voudrais développer trois idées sur ce rapport :

Tout d'abord une première remarque sur le mot insertion. Ces réactions viennent de personnes qui vivent avec ce mot insertion au quotidien. Voici ce qu'ils ont dit au Grenelle de l'insertion dans le groupe des usagers : « Quand à l'extérieur on me demande et que je dis que je travaille en insertion, le regard change. Ce n'est pas un travail dit « normal ». On se sent rabaissé. Les entreprises ne se reconnaissent pas dans ce mot insertion. Elles ont un salarié, un compagnon, un collaborateur. Si les salariés et les entreprises ne s'y reconnaissent pas, pourquoi ce mot existe encore ? ».

Comme le montre votre rapport, des milliers de jeunes ayant vécu la précarité, bien souvent depuis leur enfance, sans éducation ni formation de base, se retrouvent sans possibilité d'exercer un quelconque choix par rapport à leur avenir. La précarité financière fait évidemment partie des facteurs entraînant cette impossibilité de choix. Elle est hélas aggravée par le manque de dispositifs de formation en alternance et d'insertion professionnelle ambitieux et de qualité, situés dans la perspective d'un emploi et adaptés à ces jeunes. Nous le savons,

150 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire sans perspective, sans diplôme. Ce n'est pas acceptable.

Par ailleurs, nous ne pouvons plus aujourd'hui mener une réflexion sur l'autonomie des jeunes sans prendre en compte leur propre réflexion à ce sujet, notamment la réflexion de ceux qui sont les plus privés de cette autonomie. Le rapport n'insiste pas assez sur cette condition essentielle, incontournable. Il n'est plus possible de se passer de leur pensée, c'est leur avenir qui se joue.

Les jeunes qui sont en difficulté ont besoin d'une sécurité humaine. Il existe dans quelques lieux un système de parrainage des jeunes par des retraités ou des salariés, pour leur donner un coup de main dans leur recherche d'emploi, leur donner des tuyaux sur le monde de l'entreprise. Mais avant tout, cela leur apporte un soutien moral, une confiance, une relation très différente de celle qu'ils peuvent avoir avec des professionnels de l'insertion débordés de travail, c'est une relation qui est plus de l'ordre du compagnonnage et qui mériterait d'être valorisée et développée.

Enfin, je voudrais vous dire qu'il m'apparaît impensable que l'on puisse utiliser, dans un rapport du Conseil économique, social et environnemental, le terme « inemployable ». Je sais bien que ce terme n'est pas de vous, Madame le rapporteure. Je le récuse complètement et j'ai déposé un amendement dans ce sens. Personne ne peut accepter d'être considéré, catalogué une fois pour toutes, comme « inemployable ». Le mouvement ATD Quart Monde a prouvé, en lien notamment avec des entreprises de Rhône-Alpes, comme Téfal, que des hommes et des femmes considérés au départ comme impropres au travail, pouvaient, grâce à une formation et à un accompagnement adéquats au sein de l'entreprise, devenir des travailleurs comme les autres. Pour cela, il est impératif de les considérer non pas comme des « inemployables », des incapables relevant de l'assistance, mais comme des partenaires dont nous avons autant à apprendre sur les politiques à mettre en œuvre qu'ils ont à apprendre de nous.

Je voterai votre projet d'avis, Madame le rapporteure ».

**Mme du Roscoät :** « Je salue l'excellent travail fourni par notre rapporteur, il signe sa parfaite connaissance du sujet. Toutefois, le titre est incomplet, il met en avant l'insertion qui ne concerne qu'une minorité de jeunes (un des synonymes d'insertion n'est-il pas intégration ?), alors que la grande majorité des jeunes est préoccupée par l'orientation qui leur permettra d'entrer avec les meilleures chances possibles dans le monde du travail. Heureusement, le corps de l'avis rééquilibre les deux problématiques.

En matière d'orientation, la grande majorité des jeunes, quelle que soit sa catégorie sociale, et c'est heureux, n'a besoin que d'un coup de pouce pour choisir, en toute connaissance de cause, la ou les filières qui mènent aux métiers qui recruteront, en s'approchant le plus possible de leurs goûts et capacités. Ceci doit se faire le plus en amont possible afin d'éviter les décrochages scolaires et les désillusions engendrées par un diplôme ou une formation vers des filières saturées. La revalorisation des métiers manuels est impérative, un bon artisan

peut créer demain sa petite entreprise ce qui est préférable à « un col blanc » au chômage.

La distribution, dès le collège, d'un livret d'accueil et d'information proposé dans cet avis permettra aux parents reconnus par la législation française, responsables de l'éducation de leurs enfants, de soutenir et d'encourager les projets de leurs jeunes. Si cela ne suffit, pas ils auront la possibilité de faire appel aux conseils de professionnels dans les Maisons de l'emploi.

Il revient également aux parents, aux professeurs et aux conseillers d'éducation, de mettre en garde les jeunes sur l'inadéquation qui existe entre l'attente des entreprises et les aspirations des jeunes en général.

D'une part, ceux qui embauchent sont attachés, et je le comprends, à la motivation affichée par les jeunes recrues et leur choix se porte sur le jeune « qui en veut ». Il n'y a pas de discrimination dans cela mais une simple recherche d'efficacité. D'autre part, la désacralisation du travail conduit d'emblée le jeune à être attentif aux jours de congés proposés.

La qualité de vie est certes importante encore faut-il qu'elle ne devienne pas un frein à l'embauche. Il est évident, comme le souligne l'avis, qu'il est important de détecter les besoins des personnes avant de vouloir les segmenter par catégorie d'âge ou de dispositif. Il convient également de mettre en adéquation les critères favorables à l'embauche et enseigner au sein de l'école les principes de la citoyenneté à savoir non seulement les droits mais aussi les devoirs des jeunes, en leur inculquant la notion de responsabilité.

En effet, si les familles font le plus souvent de réels efforts pour soutenir leurs jeunes de plus en plus tard, ceux-ci souhaitent, en revanche, s'affranchir du « cocon familial » de plus en plus tôt, sans tenir toujours compte de difficultés financières qu'ils vont devoir affronter. L'on préfère être redevable à la collectivité anonyme plutôt qu'à ses parents. S'en suivent des problèmes de logement, de soins médicaux. Les parents sont nombreux à pouvoir « nourrir une bouche supplémentaire » mais dès lors qu'il s'agit de faire face à deux foyers, le nombre chute et il est fait appel aux financements publics.

L'État providence ne peut plus faire face, nous sommes en période de crise et il faut recentrer les dispositifs vers les jeunes en difficulté qu'ils soient sans qualification, au chômage, ou étudiants sans ressources. Il est impératif d'effectuer « un toilettage » entre les différents dispositifs d'aides aux jeunes. Les structures se recoupent et se concurrencent, elles y perdent en lisibilité et en efficacité. Il serait bon de revoir également les financements. Actuellement, le co-financement des collectivités ajoute à la confusion.

De plus, un suivi particulier doit être mené en faveur des jeunes qui rencontrent des problèmes spécifiques tels que dé-socialisation, troubles de la santé mentale...

L'avenir de notre pays passe par notre jeunesse dans son ensemble et sa diversité. Faisons en sorte qu'ils se sentent considérés, soutenus et deviennent à leur tour des adultes responsables. Je voterai ce projet d'avis ».

### **Groupe des professions libérales**

Les difficultés d'insertion des jeunes révèlent un malaise profond de la société tout entière ; il est de notre responsabilité à tous de leur donner des perspectives d'avenir. Au bout de 25 ans d'efforts poursuivis en ce sens, il est nécessaire et légitime de dresser un bilan. Or il y a consensus pour dire que, malgré la diversité des dispositifs mis en place durant cette période, les résultats sont mitigés. C'est un constat indéniable.

L'immensité et la complexité du sujet imposent de l'aborder avec beaucoup d'humilité : « la » solution, unique et idéale, n'existe pas. L'avis émet de nombreuses propositions pour améliorer le système. Sans remettre en question la pertinence évidente de chaque proposition, il nous semble cependant que, si quelques-unes d'entre elles avaient été ciblées et hiérarchisées, ceci aurait permis de disposer d'indicateurs pour une évaluation ultérieure facilitée et crédible.

Trois points en particulier sont à souligner :

1) Nous partageons l'approche générale de l'avis, selon laquelle il est préférable de mettre en place les conditions d'une orientation satisfaisante pour chaque jeune, plutôt que de vouloir développer les aides financières existantes. L'accent mis sur l'information, et surtout sur l'accès à cette information, nous paraît capital.

L'avis préconise entre autre de mieux informer sur les métiers des professions libérales. Il est important de présenter aux élèves une image moderne de ces professions, loin de l'image d'Épinal qui leur est souvent attachée, en insistant sur les nouvelles professions non réglementées. Tout en sachant que c'est par sa dimension proprement éducative que l'école sert le mieux l'intégration de chaque jeune dans la société, nous pensons qu'il est utile que les enseignants puissent donner aux élèves une ouverture sur les différents horizons professionnels possibles, et pas seulement le salariat.

Enfin, la construction de l'autonomie n'a de sens que s'il y a aussi un « droit à l'erreur » ; l'orientation doit pouvoir être revue et corrigée, ce qui suppose l'existence de passerelles entre différents parcours possibles.

2) L'autre axe important de l'avis est de viser une meilleure adaptation de l'enseignement aux besoins du marché du travail. La proposition de réduire le volume d'offres de formation dans les filières qui ne possèdent pas de débouchés professionnels est une mesure courageuse et de bon sens. Nous sommes par ailleurs favorable au développement de la professionnalisation, qui passe notamment par une meilleure pédagogie favorisant le recours aux contrats de professionnalisation.

3) Enfin, il nous semble que l'avis ne tire pas toutes les conséquences, en termes de propositions, du constat qu'il pose lui-même : la France est l'un des pays de l'OCDE qui dépense le plus pour l'insertion des jeunes et le moins pour son enseignement supérieur. Ces deux éléments mis en regard l'un de l'autre sont frappants. Il faut certes les interpréter avec prudence. On peut néanmoins avancer qu'aucune économie ne peut se passer des talents des jeunes générations. Or, dans notre pays, le taux de jeunes qui accèdent à l'enseignement supérieur est beaucoup plus bas que la moyenne de l'OCDE. Cela nous renvoie naturellement à la question de la meilleure performance de notre enseignement supérieur.

Nous savons que le défi que représente l'insertion des jeunes nécessitera encore et pour longtemps, des efforts, qu'il faudra renouveler en fonction des évaluations menées. Nous osons espérer que cet avis aura apporté des pistes utiles à l'amélioration du système. En appelant à la persévérance - car l'on sait aussi que les buts atteints ne sont jamais acquis définitivement -, le groupe des professions libérales a voté l'avis.

### **Groupe de l'UNAF**

Le groupe de l'UNAF remercie la rapporteure, Catherine DUMONT, d'avoir dressé un bilan exhaustif des politiques publiques menées en faveur de l'insertion des jeunes.

Une des plus grandes ambitions des familles, c'est justement de réussir l'entrée dans la vie professionnelle et sociale de leur enfant, en adéquation avec ses goûts et ses capacités. Les parents consentent de nombreux sacrifices et souffrent beaucoup des échecs que leurs enfants peuvent vivre. C'est pourquoi le groupe de l'UNAF se réjouit que cet avis apporte une nouvelle contribution dans ce domaine, que l'on voudrait toujours plus performant.

Néanmoins, il semble que l'avis ait quelques difficultés à choisir, dans son désir de dresser un bilan exhaustif, entre la logique économique et la logique éducative, entre l'insertion par l'emploi dans le monde professionnel et l'intégration dans la société. Dès lors, on se sent quelque peu dépassé par l'immensité d'un champ d'études d'une telle complexité !

En premier lieu, le groupe de l'UNAF remercie la rapporteure d'avoir bien voulu prendre en compte ses remarques et d'avoir fait confiance à son expertise pour ce qui relève de la famille. Ainsi, l'avis rappelle que « *la législation française reconnaît aux parents la responsabilité de l'éducation de leurs enfants* ». C'est pour cela que tout doit être fait pour aider les familles à assumer le rôle qui doit permettre au jeune - au bout du compte - de faire des choix autonomes et de construire sa vie. De même, l'avis réaffirme le besoin d'une véritable reconnaissance des familles dans l'école. En milieu scolaire, l'information pour l'orientation des jeunes doit être faite auprès d'eux, mais aussi à destination des familles, afin qu'elles puissent accompagner l'orientation du jeune vers la voie qui lui conviendra le mieux.

En second lieu, l'UNAF rappelle la nécessité d'aider les jeunes à concilier vie professionnelle et vie familiale, à un âge où ils construisent bien souvent les deux à la fois. Notre groupe tient à redire - et l'avis le souligne - combien il nous faut être vigilants sur l'aide qu'il convient d'apporter aux jeunes parents étudiants, de même qu'aux familles monoparentales, particulièrement aux jeunes mères en formation ou en retour à l'emploi, qui ont besoin par exemple d'un accès prioritaire pour une place en crèche. Ces mesures sont simples ; mises en place, elles n'engendreraient pas de surcoût pour la collectivité et seraient efficaces.

Enfin, le réel enjeu de cet avis n'est pas d'apporter de nouvelles réponses ou de développer la mise en place d'aides dont la faisabilité financière serait quelque peu aléatoire. Si la France est déjà l'un des pays de l'OCDE qui malheureusement dépensent le moins pour l'enseignement supérieur de ses jeunes, en revanche, elle est un de ceux qui dépensent le plus pour leur insertion. Bien souvent, les outils et les solutions d'insertion des jeunes existent. Mais ces dispositifs ne sont pas toujours suffisamment connus.

Il en est ainsi par exemple des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement à la parentalité (REAAP) et de la médiation, tous deux permettant aux parents de mieux accompagner leurs enfants, et, dans un autre domaine, des Programmes de réussite éducative qui connaissent un succès grandissant, comme d'ailleurs des écoles de la deuxième chance, qui s'adressent aux jeunes sortis du système éducatif sans qualification et sans emploi.

Les familles ambitionnent d'accompagner leurs jeunes vers l'autonomie et non vers des dispositifs qui les enferment dans la précarité. En ce sens, la France doit miser sur l'alternance, les contrats de professionnalisation et les contrats d'apprentissage, plutôt que les contrats aidés. Il faut que les dispositifs soient lisibles, comme « ouvrant des voies » et permettent aux jeunes de construire des projets dans la durée.

Dans le même temps, il faut réaffirmer la nécessité du droit à l'erreur : l'orientation doit pouvoir être corrigée, notamment en améliorant la fluidité des parcours qui permettent la capitalisation des acquis.

Aider les jeunes à se projeter dans l'avenir et à construire eux-mêmes leur futur qui est en même temps celui de notre société : l'avis a le grand mérite d'accepter cette responsabilité.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

### **Groupe de l'UNSA**

Depuis 25 ans, les politiques liées à l'insertion des jeunes n'ont pas produit les effets escomptés. En effet, trop de jeunes sortent du système scolaire sans qualification ni diplôme et se trouvent par conséquent davantage exposés au chômage et à l'emploi précaire.

Les causes sont multiples et complexes. Tout en réaffirmant l'objectif déterminante que représente de la lutte contre l'échec scolaire, il serait trop simple, voire commode de penser que seuls l'orientation scolaire et la formation initiale en sont les causes. Des dispositifs cloisonnés, segmentés selon les publics ont conduit l'action publique dans ce domaine à se transformer en « mille feuilles » indigeste tant pour les acteurs que pour les bénéficiaires des dites mesures.

La démarche d'insertion professionnelle se décline en trois temps :

- l'information : qui la communique et quand ?
- le conseil qui le donne et à quel moment ?
- la prescription : par qui ?

L'information et le conseil s'inscrivent dans le temps : ces processus s'élaborent par une éducation à l'orientation, et à certains moments demanderont une expertise au moment des choix. La prescription n'aura pas les mêmes prescripteurs si elle s'effectue sous ou hors statut scolaire.

L'UNSA est favorable au principe d'égalité affirmé par l'avis du Conseil économique, social et environnemental : l'État doit rester garant du principe d'égalité. Ce qui sous-tend d'une part de lutter contre les disparités entre les territoires et d'autre part d'ajuster les moyens aux besoins. L'égalité nécessite aussi que l'on agisse au plus près des personnes et des territoires.

L'UNSA souhaite ajouter quelques axes de progrès aux propositions.

Ainsi :

- la mutualisation des informations par les professionnels suppose une confiance mutuelle et une assurance de qualité ; pourquoi pas une labellisation ?
- il faudrait distinguer l'offre de services du livret d'accueil pour une lisibilité en direction des non experts ;
- l'UNSA souscrit à la mise en place du certificat de validation des acquis préconisé par l'avis : notre système d'évaluation détermine l'orientation uniquement fondée sur une évaluation normative (notation) ; il faudrait instaurer une évaluation des compétences acquises (formative) ;
- informer et former les futurs enseignants à l'environnement économique et à l'éducation à l'orientation est un préalable ;
- il faudrait clarifier ce que l'on entend par conseiller d'orientation-conseiller d'insertion : s'agit-il de deux corps bien distincts (il n'est pas dans l'air du temps de créer de nouveaux corps) ou de bivalence ?
- pour l'implication des parents, au nom de la coresponsabilité, il faut se donner les moyens de la mise en œuvre des groupes de parole ;

- la prise en charge multidimensionnelle (santé-logement-transports-conditions de vie) tant au niveau scolaire que pour faciliter l'insertion est impérative au regard de l'égalité des chances ;
- les modules de technique de recherche d'emploi pour les classes sortantes nécessitent une intervention extérieure expérimentée, celle des personnels de la mission générale d'insertion. Ce n'est pas ou peu le cas des enseignants ;
- le référent-entreprise au sein du système éducatif nécessite une formation à cette fonction ; et pour le travail en réseau, il faudrait réactiver le pilotage par le Réseau public insertion jeune tout en incitant les entreprises à y recourir (dans l'avis). Au sein des entreprises, le tutorat devra être exercé par des personnels formés ;
- les « Maisons de l'emploi », comme outil de coordination au sein des territoires nécessitent que l'on impulse un « travailler ensemble », en leur sein, mais pas à côté !
- l'évaluation de l'efficacité des dispositifs d'insertion, comme de la formation professionnelle est importante et nécessaire ;
- la question de l'orientation se posant tout au long de la vie (scolaire, universitaire, premier emploi, dans l'emploi, retour à l'emploi) l'UNSA ne pense pas que l'orientation soit de la responsabilité d'un seul ministère. Dans un cadre national interministériel, l'UNSA préconise la création d'un service public régional d'orientation permettant de coordonner l'action des différents acteurs au plus près des besoins sociaux et économiques.

Enfin, il ne faut pas oublier qu'une politique volontariste pour l'insertion de jeunes exigera des moyens.

L'UNSA a voté l'avis.



## ANNEXE À L'AVIS

### SCRUTIN

#### Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

*Nombre de votants*.....191

*Ont voté pour*.....183

*Se sont abstenus*.....8

**Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.**

#### **Ont voté pour : 183**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Aussat, Bailhache, Barrau, Bastian, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Guyau, Mme Lambert, MM. Lépine, Lucas, Marteau, Pelhate, Pinta, Rougier, Thévenot, Vasseur, Villeneuve.

*Groupe des associations* - MM. Da Costa, Leclercq, Roirant.

*Groupe de la CFDT* - Mme Azéma, M. Bérail, Mmes Boutrand, Collinet, MM. Heyman, Jamme, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mme Nicolle, M. Quintreau, Mme Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweege, Vérolet.

*Groupe de la CFE-CGC* - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguiier, M. Walter.

*Groupe de la CFTC* - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

*Groupe de la CGT* - Mmes Chay, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Michel, Muller, Prada, Rozet, Mme Vagner.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bécuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Hotte, Lemercier, Mazuir, Noguès, Mmes Perray, Pungier, MM. Reynaud, Veyrier, Mme Videlaïne.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Budin, Dezellus, Fritsch, Grallet, Lenancker, Prugue, Thibous, Verdier, Zehr.

*Groupe des entreprises privées* - Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Creysse, Daguin, Didier, Gautier-Sauvagnac, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Salto, Schilansky, Simon, Talmier, Tardy, Veysset.

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Ailleret, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Marenbaud.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* - Mme Bourven, Feltz.

*Groupe de la mutualité* - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

*Groupe de l'Outre-mer* - MM. Fuentes, Ledee, Mme Moustoifa, MM. Osénat, Paul, Penchard.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, MM. Boisgontier, Cannac, Cartier, Charon, Mme Cuillé, MM. Decagny, Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Figeac, Geveaux, Mme Grard, MM. de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Masanet, Massoni, Nouvion, Pasty, Plasait, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roulleau, Roussin, Slama, Steg, Mme Tjibaou, MM. Valletoux, Vigier.

*Groupe des professions libérales* - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

*Groupe de l'UNAF* - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

*Groupe de l'UNSA* - MM. Duron, Martin-Chauffier.

**Se sont abstenus : 8**

*Groupe de l'artisanat* - MM. Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillasson, Pérez.

## LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES\*

- Monsieur Michel Abhervé, représentant le syndicat des employeurs UNML de l'Union nationale des missions locales ;
- Monsieur Jean-Marc Collet , représentant de la CFTC ;
- Monsieur Pascal Corbex, représentant du syndicat Force ouvrière ;
- Jean-Michel Goubard, Vice-président de l'Association nationale des directeurs de missions locales ;
- Monsieur Jean-Marc Huart, Conseiller technique chargé de l'enseignement professionnel-relations école/entreprise auprès du ministre de l'Éducation nationale ;
- Madame Annie Jeanne, présidente de l'Association nationale des directeurs de missions locales ;
- Monsieur Jean-Marie Lenzi, représentant le délégué interministériel à l'orientation accompagné de M. Dominique Garreau, chargé de mission à la délégation interministérielle à l'orientation
- Monsieur Hervé Monange, conseiller technique chargé du travail et de la formation professionnelle auprès du Premier ministre
- Madame Marie Michelle Passemard, conseillère technique chargée du « sport-handicap-santé scolaire » auprès du ministre de l'Éducation nationale ;
- Monsieur Jean-Paul Ray, président de Mission locale, expert CFE-CGC ;
- Monsieur Jean-Philippe Revel, représentant de la CGT ;
- Monsieur Stéphane Richard, directeur de cabinet du ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi ;
- Madame Nadine Tournois, vice-présidente de l'Université Nice-Sophia-Antipolis, expert CFE-CGC

*\* Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien.*



## TABLE DES SIGLES

AIO	Accueil, information et orientation
AFIJ	Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes
AFPA	Agence pour la formation professionnelle des adultes
ALS	Allocation de logement à caractère social
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
APEC	Agence pour l'emploi des cadres
APL	Aide personnalisée au logement
BIJ	Bureau information jeunesse
BTS	Brevet de technicien supérieur
CARIF	Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation
CCREFP	Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CFA	Centre de formation d'apprentis
CIBC	Centre Interinstitutionnel de bilans de compétences
CIDF	Centre d'information des droits des femmes
CIDJ	Centre d'information et de documentation jeunesse
CIFF	Centre d'information féminin et familial
CIJ	Centre d'information jeunesse
CIO	Centre d'information et d'orientation
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CHRS	Centres d'hébergement et de réadaptation sociale
CMP	Centre médico-psychologique
CNFPTLV	Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CPAM	Caisse d'assurance maladie
CRIJ	Centre régional d'information jeunesse
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
ECTS	Système européen de transfert et d'accumulation de crédits
EUA	<i>European Universities Association</i>
FADJ	Fonds d'aide départemental aux jeunes
FONGECIF	Fonds de gestion du congé individuel de formation
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
GNC	Groupement national de la coopération
GRETA	Groupement d'établissements pour la formation continue
HLM	Habitation à loyer modéré
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres

IUT	Institut universitaire de technologie
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
OCCE	Office central de la coopération à l'école
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements et les professions
OPCA	Organisme paritaire collecteurs agréés
OREF	Observatoire régional emploi-formation
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi
REAAP	Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement à la parentalité
RIJ	Réseau insertion jeune
RMI	Revenu minimum d'insertion
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
SEJE	Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise
SIVP	Stage d'initiation à la vie professionnelle
SMA	Service militaire adapté
SOP AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
TUC	Travaux d'utilité collective
VAE	Validation des acquis de l'expérience
ZUS	Zone urbaine sensible

## LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, Direction générale de l'action sociale, *Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) 2008/2011*, Rapport national de stratégie inclusion sociale/protection sociale.

Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Les sorties sans qualification*, Note d'Information n° 08.05, 2008.

Carrez Gilles, rapporteur général, Annexe travail et emploi, Politiques du travail et de l'emploi ; Rapport de l'Assemblée nationale, 3 juillet 2008.

Marini Philippe, Sénateur, *Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales*, annexe travail et emploi ; Sénat, novembre 2007.

Djellal Robert et Talneau Sophie, *L'insertion des jeunes sortis de l'enseignement supérieur*, ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, 2006.

Gautié Jérôme , *Déstabilisation des marchés internes et gestion des âges sur le marché du travail : quelques pistes*, Centre d'études de l'emploi, 2002.

Jouvenet Louis Pierre, *Les missions de l'école, les jeunes et le travail*, MAFPEN Lyon, juin 1998.

Barbier Jean-Claude, *Des modèles d'insertion en Europe*, Centres d'études de l'emploi, janvier 2002.

Lefresne Florence, *Les jeunes et l'emploi : parcours et dispositifs*, Les études de la Documentation française, 2007.

Azéma Claude, *Favoriser la réussite scolaire*, Avis et rapport du Conseil économique et social, brochure n° 14, 9 octobre 2002.

Bérail Laurent, *Le travail des étudiants*, Avis et rapport du Conseil économique et social, brochure n° 25, 5 décembre 2007.

Bel Geneviève, *Les femmes face au travail à temps partiel*, Communication du Conseil économique et social, brochure n° 5, 10 mars 2008.

Bourven Monique, *La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité*, Communication du Conseil économique et social, brochure n° 6, 22 février 2007.

Brin Hubert, *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans*, Avis du Conseil économique et social, brochure n° 5, 28 mars 2001.

Geng Françoise, *Défense deuxième chance : favoriser l'insertion professionnelle des jeunes*, Avis et rapport du Conseil économique et social, brochure n° 11, 19 juin 2006.

Le Clézio Philippe, *Les prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, Avis du Conseil économique et social, brochure n° 22, 30 novembre 2005.

Sylla Fodé, *l'emploi des jeunes des quartiers populaires*, Avis du Conseil économique et social, brochure n° 25, 17 juillet 2008.

Walter Jean-Louis, *l'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur*, brochure n° 12, 11 juillet 2005.

Millet Mathias, maître de conférence IUFM Poitiers, *Des élèves en difficulté aux élèves difficiles : l'exemple des collégiens de milieux populaires en ruptures scolaires*, janvier 2004.

Tourrilhes Catherine, sociologue, *Ruptures et innovations dans la socialisation des jeunes en difficulté*, IRTS Reims, L'Harmattan, 2008.

Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance  
*Le suivi et le devenir des élèves accueillis en classes et ateliers-relais - Année scolaire 2005-2006*, Note d'information, DEPP - n° 08.13, mars 2008.

Guyennot Claudel, *L'insertion : un problème social*, Logiques sociales, L'Harmattan, septembre 1998.

Dassault Serge, Sénateur de l'Essonne, *Rapport d'information de la mission Travail et emploi*, Sénat, novembre 2007.

Anciaux Jean-Paul, Député de Saône-et-Loire  
*Les maisons de l'emploi, Mission d'évaluation du dispositif*  
Assemblée nationale, Rapport de la mission confiée par Madame le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, 2008.

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



DARES, Premières Synthèses , *Discriminations à l'embauche fondées sur l'origine à l'encontre de jeunes françaises peu qualifiées*, Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité, n° 06.3, février 2008.

DARES, Premières informations, *Emploi et chômage des jeunes de 15 à 29 ans en 2005*, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, n° 07.3, 2007.

DARES, Premières Synthèses, *Le devenir des salariés sortis de contrat aidé du plan de cohésion sociale en 2006, six mois après la fin de l'aide de l'État*, ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, n° 35.1, août 2008.

DARES, , *Politiques jeunes en évaluation*, ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, Revue Travail et Emploi n° 101, janvier 2005.

Galland Olivier, *Entrer dans la vie adulte : des étapes toujours plus tardives mais resserrées*, Économie et statistique n° 337-38, 2000.

Dormont Brigitte, Dufour-Kippelen Sandrine, *Insertion professionnelle et autonomie résidentielle : le cas des jeunes peu diplômés*, Économie et statistique n° 337-38, 2000.

DARES, Premières informations, *L'insertion par l'activité économique en 2006*, ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, n° 25.1, juin 2008.

Biscourp Pierre, *Durée des études, trajectoire scolaire et insertion sur le marché du travail*, Données sociales, La société française, Édition 2006.

Walker Edgar, Gourmond Yveline, *Les difficultés d'insertion des jeunes de bas niveau scolaire*, INSEE Nord-Pas-de-Calais, Profils n° 1, janvier 1997.

Favarque Nicolas, *L'action publique en faveur de l'insertion des jeunes : dispositifs locaux, administrations des politiques et encadrement des intermédiaires*, Institutions et dynamiques historiques de l'économie, septembre 2004.

Givord Pauline, *L'insertion des jeunes sur le marché du travail entre 2002 et 2004*, INSEE Première n° 1061, janvier 2006.

Givord Pauline, *Formes particulières d'emploi et insertion des jeunes*, Économie et statistiques n° 388-389, 2005.

Fondeur Yannick, Minni Claude, *L'emploi des jeunes au coeur des dynamiques du marché du travail*, Économie et statistique n° 378-379, 2004

Fondeur Yannick, Minni Claude, *L'accès des jeunes à l'emploi*, Données sociales, La société française, Edition 2006.

Inspection générale des affaires sociales (IGAS), *Audit de la Modernisation de l'État*, Rapport 2007.

Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, *Repères, Références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, Édition 2007.

Van de Velde Cécile, *Devenir adulte Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, Le Lien social, PUF.

Commissariat Général du Plan, *Jeunesse, le devoir d'avenir*, Rapport de la Commission présidée par Dominique Charvet

Rapport général et Feuille de route, *Grenelle de l'insertion*, 27 mai 2008.

Galland Olivier, *Sociologie de la jeunesse*, Armand Colin, 2004.

Tulet Jean, *Une place pour chaque jeune, le pari des missions locales*, Édition le Cherche Midi, 2005.

Wauquiez Laurent, *Les conditions de vie étudiante : comment relancer l'ascenseur social ?* Rapport de mission parlementaire sur les aides sociales étudiantes - juillet 2006

Wauquiez Laurent, *La santé et la protection sociale des étudiants*, Rapport d'information de l'Assemblée nationale, décembre 2006.

Wuhl Simon, *Insertion : les politiques en crise*, PUF, 1996.

Wuhl Simon, *Quelles politiques d'insertion : la relation insertion/production*, article



L'insertion sociale et professionnelle des jeunes est une composante récurrente des politiques publiques. Depuis la création des missions locales en 1982, cette action publique s'est diversifiée. Tandis que le niveau général de diplôme s'est élevé, certains jeunes rencontrent cependant de plus en plus de difficultés à trouver un emploi.

Le Conseil économique, social et environnemental propose, dans cet avis, un ensemble de mesures pour améliorer l'orientation, la formation, coordonner et évaluer les politiques publiques d'insertion sur les territoires