

DOCUMENT CADRE RELATIF A L'ACCES A LA QUALIFICATION DES JEUNES

1. Rappels des enjeux

La France se distingue de nombreux pays européens par le faible taux d'emploi des 15-24 ans et par un taux de chômage élevé de cette classe d'âge. Au 1^{er} trimestre 2012 le chômage des jeunes atteint ainsi un taux de 22,9 % soit au-dessus de la moyenne de l'Union européenne qui est de 23 %¹. Le faible taux d'emploi des jeunes est le reflet de l'allongement de la scolarité mais aussi des difficultés d'insertion professionnelle des jeunes peu diplômés.

Le lien en effet entre qualification et accès à l'emploi est très significatif en France et il est d'autant plus fort que le niveau de diplôme est plus élevé : ainsi fin 2010, parmi les jeunes ayant terminé leurs études depuis un à quatre ans, le taux de chômage des non-diplômés ou diplômés du seul brevet des collèges est 4,5 fois plus élevé que celui des diplômés du supérieur².

Cela est vrai également dans les conjonctures difficiles puisque des statistiques récentes révèlent que le diplôme a gardé un effet relativement protecteur vis-à-vis du chômage pendant la crise et à l'inverse que les peu diplômés sont particulièrement touchés.

Toutefois le lien entre qualification et emploi n'est pas univoque : le type de formation (générale ou professionnelle) joue également sur l'insertion, avec des résultats probants pour les formations suivies en alternance. Il en va de même du domaine de formation : ainsi les diplômés des spécialités de production s'insèrent-ils en général mieux (avec un taux de chômage deux à quatre fois plus faible) que les étudiants dans le secteur des services, en particulier lorsqu'il s'agit de spécialités pointues.

Il est important de prendre en considération ces éléments dans la mesure où la raison première de la préparation d'une qualification est l'insertion durable dans l'emploi.

Au vu de ces liens forts entre qualification et emploi, il est préoccupant de constater les difficultés d'accès à la qualification dont souffrent année après année un trop grand nombre de jeunes dans notre pays. Ainsi entre 2007 et 2009, sur les quelque 700 000 jeunes sortis de formation initiale en moyenne chaque année, environ 120 000³, soit 17 %, sont sortis sans diplôme ou au mieux avec le brevet des collèges. L'insertion durable de ces jeunes sur le marché du travail s'avère ensuite particulièrement problématique, plus de quatre ans en moyenne nous disent les études, avant d'accéder à un premier CDI.

¹ Eurostat, taux de chômage trimestriels issus des enquêtes Forces de travail

² Dares, « Evolution récente de l'insertion des jeunes sur le marché du travail selon le niveau de diplôme », Dares Analyses n°013, Février 2012

³ Hors les Outre-mer.

A titre d'illustration, le réseau des missions locales qui accompagne les jeunes en difficulté jusqu'à l'âge de 25 ans a reçu entre janvier et mai 2012 plus de 677 000 jeunes en demande d'insertion, dont près de 312 000 (soit 46 %) étaient de niveau V sans diplôme ou infra.

En dépit de cette situation inquiétante, force est de constater que les pouvoirs publics consacrent des moyens importants à l'accès à la qualification professionnelle des jeunes : en termes financiers l'effort global est supérieur à 24 Mds d'Euros par an dont notamment 15 Mds d'euros consacrés principalement par l'Etat et les Régions à la formation professionnelle sous statut scolaire, 8 Mds consacrés par l'Etat, les Régions et les partenaires sociaux à la formation par alternance (apprentissage et professionnalisation), près d'1 Md euros consacré par les Régions aux stages de formation continue pour les jeunes.

Un effort plus particulier est également consacré aux jeunes en difficulté d'accès à la qualification et à l'emploi avec la mobilisation de réseaux dédiés : les 460 missions locales pour l'ensemble de ces jeunes ou la mission générale d'insertion pour les décrocheurs. Outre l'Etat et les Régions, les partenaires sociaux se sont également récemment impliqués dans cet enjeu dans le cadre d'un accord national interprofessionnel novateur en date du 7 avril 2011.

Il y a donc là un paradoxe français douloureux entre, d'une part, une préoccupation partagée depuis plusieurs années et étayée par différents rapports, l'implication convaincue d'une multiplicité d'acteurs, l'existence d'une variété de dispositifs et, d'autre part, une situation des jeunes au regard de la qualification et de l'emploi qui demeure très insatisfaisante.

La « feuille de route » issue de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet derniers et partagée entre l'Etat, les partenaires sociaux, les Régions et les réseaux consulaires, prescrit l'élaboration d'un plan d'actions en faveur de l'accès à la qualification des jeunes.

Le présent document-cadre fait suite à cette prescription **en proposant deux grandes pistes d'actions concrètes**, susceptibles d'être mises en œuvre de manière rapide, et ce nonobstant les perspectives de décentralisation qui pourraient à moyen terme impacter certains dispositifs ou modalités de pilotage dans le champ de la formation des jeunes : la lutte contre le décrochage et l'accès différé à la qualification des jeunes ; le développement de l'alternance, d'abord au service des premiers niveaux de qualification.

Ainsi que le constat en a été fait par les partenaires sociaux lors de la grande conférence sociale, **l'enjeu est moins d'inventer des solutions nouvelles que d'optimiser, de mieux assembler et de piloter différemment les initiatives et les outils existants.** Aussi les deux enjeux précités ouvrent-ils des perspectives de contractualisation dont la mise en œuvre s'appuiera sur des accords régionaux.

2. Pour des « Pactes régionaux de réussite éducative et professionnelle »

Orientation choisie, lutte contre le décrochage, accès différé à la formation qualifiante pour les jeunes actifs, promotion de l'alternance notamment au niveau V : ces différents enjeux sont déterminants et doivent être abordés de manière complémentaire afin de mettre en œuvre une action plus efficace en faveur de l'insertion professionnelle durable des jeunes.

C'est pourquoi nous proposons que soit élaboré dans chaque région un « Pacte régional pour la réussite éducative et professionnelle des jeunes » qui établirait des objectifs conjoints et chiffrés de réduction du nombre de jeunes sortant de formation initiale, ainsi que de ceux présents sur le marché du travail, sans qualification. Elaborés à l'initiative des Régions dans le cadre de concertation que constituent les CCREFP et destinés à constituer une déclinaison opérationnelle des CPRDFP, ces Pactes seront signés par le Préfet, le recteur, le Président de Région et proposés à l'approbation des partenaires sociaux. Ils capitaliseront sur les démarches contractuelles et les plans d'action déjà engagés qui ont permis, sur certains territoires, de progresser sur cet enjeu.

Ces Pactes régionaux pour la réussite éducative et professionnelle pourraient être articulés autour de deux grands volets :

- Proposer à chaque jeune une solution lui permettant de réamorcer un parcours vers la qualification,
- développer les formations par alternance, notamment pour les premiers niveaux de qualification.

Volet 1 : Une solution pour chaque jeune sans qualification

La situation des jeunes sans qualification a déjà fait l'objet de diagnostics sur les territoires, notamment dans le cadre de l'élaboration des CPRDFP. Pour ce qui concerne les décrocheurs des avancées ont été accomplies depuis 2011 en matière de repérage et de suivi avec la mise en œuvre autour des rectorats, de la DRAAF, des missions locales et des CFA d'un système interministériel d'échanges d'informations sur le décrochage (SIEI). Les centres sociaux des CAF pourront être associés à cette démarche. Dans le cadre de l'élaboration du Pacte il est proposé que les acteurs concernés partagent les données disponibles sur les jeunes décrocheurs et les jeunes sans qualification, au chômage ou en situation d'emploi précaire⁴, et puissent les mettre en regard avec le nombre de jeunes bénéficiant d'une mesure concourant à leur insertion professionnelle.

⁴ C'est ici l'occasion de distinguer deux notions : celle de « jeunes sans qualification », qui représentent l'ensemble des jeunes de 16 à 25 ans n'ayant d'autre diplôme que le brevet des collèges et celle de « décrocheurs », notion de « flux », qui représentent les élèves, inscrits au début d'une année scolaire, qui ne le sont plus l'année suivante sans être titulaires d'un diplôme d'études secondaires et dont la grande proximité encore avec la formation initiale peut permettre de mobiliser des réponses spécifiques.

Parallèlement il importe que les acteurs recensent collectivement les mesures accessibles sur le territoire. Outre les contrats en alternance pour l'accès desquels la marche à franchir est parfois trop haute, il existe une multitude de dispositifs permettant de construire des parcours d'accès progressif à la qualification : place vacante en lycée professionnel, accompagnement global du jeune vers l'insertion à travers le CIVIS, actions de formation continue centrées sur les compétences-clefs, la découverte des métiers, la pré-qualification ou la qualification financées par les Régions, POE individuelles ou collectives initiées par les partenaires sociaux ; établissements spécifiques concourant à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes très éloignés de l'emploi tels que les écoles de la deuxième chance ou les établissements publics d'insertion de la Défense.

Les partenaires sociaux se sont également engagés sur cet enjeu depuis les accords nationaux interprofessionnels du printemps 2011, à la fois en proposant un assouplissement des conditions d'activité à remplir pour accéder au CIF-CDD et en créant, à la main des missions locales, une prestation d'accompagnement renforcé dont les objectifs de déploiement sont aujourd'hui atteints. L'intérim – plus de la moitié des intérimaires sont âgés de 15 à 29 ans – joue également un rôle dans l'effort de formation en faveur de ces jeunes à travers la mobilisation des différents outils du FAF-TT.

Il convient également de prendre en compte dans la « boîte à outils disponibles » les emplois d'avenir, destinés aux jeunes sans qualification, qui incluront un volet formation mobilisable durant et après l'emploi.

Ce recensement devra s'opérer dans une logique dynamique et opérationnelle : **chaque dispositif sera ainsi positionné dans un continuum de solutions pour les jeunes, en correspondance avec la nature et le degré des difficultés rencontrés par ceux-ci.**

Dans ce cadre, les acteurs du territoire pourront décider :

- de compléter l'offre de formation professionnelle existante afin de combler les lacunes qui pourraient se faire jour dans la construction des parcours (actions de formation continue – de type POE par exemple - facilitant l'accès aux contrats par alternance pour les jeunes en difficulté). Les organismes de formation publics et parapublics tels que l'AFPA et les GRETA mobiliseront leur offre de services pour répondre à ce type de commande.
- d'assouplir les éventuelles barrières « réglementaires » qui peuvent entraver la mobilisation précoce de dispositifs pourtant pertinents : on pense notamment aux « délais de carence » qui empêchent dans certains territoires les décrocheurs, pour lesquels le retour en formation initiale n'est pas la solution, d'accéder de façon immédiate aux actions de formation continue.

Sur la base du diagnostic et de l'ordonnancement de la boîte à outils, un plan d'action, assorti d'objectifs quantitatifs annuels, sera défini pour réduire le nombre de jeunes sans qualification sur le territoire. Ce plan d'action constituera le cœur opérationnel du « Pacte régional pour la réussite éducative et professionnelle ».

Parmi les initiatives que les acteurs du territoire souhaiteront mettre en œuvre, deux volets devront a minima être abordés :

- La convocation par les structures en responsabilité, chacune dans son champ d'attribution, de l'ensemble des jeunes connus par elles et dépourvus de qualification, afin de leur proposer une solution adaptée, permettant d'amorcer un parcours progressif d'accès à la qualification. Les instances de coordination que constituent les plates-formes de suivi et d'appui aux jeunes sortants prématurément du système de formation initiale ainsi que les acteurs du service public de l'emploi s'engageront pleinement dans cette démarche en établissant un échéancier de la réception des jeunes. Les missions locales, acteurs majeurs de l'orientation et du suivi des jeunes dans les dispositifs de formation professionnelle, joueront un rôle central dans la réussite de la démarche.
- Une démarche s'inscrivant à plus long terme afin d'améliorer le processus d'orientation des jeunes, dont l'échec est souvent à l'origine du défaut de qualification. Cette démarche pourra notamment viser à consolider la professionnalisation des acteurs dans la construction des parcours complexes, à renforcer de façon coordonnée la connaissance et l'attractivité des métiers qui recrutent – on pense au secteur industriel – les Cités des métiers, lorsqu'elles existent sur le territoire, pouvant utilement mobiliser leur expertise au service de cet enjeu. Une feuille de route pourra être définie en ce sens par l'ensemble des acteurs ayant vocation à participer au service public de l'orientation.

Il est proposé que **le Conseil régional coordonne et anime**, en concertation étroite avec l'ensemble des partenaires concernés, au premier rang desquels l'Education nationale, le service public de l'emploi et les OPCA, tant la phase d'élaboration préalable que la mise en œuvre de ce plan d'actions.

Volet 2 : Développer l'alternance, d'abord au service des premiers niveaux de qualification

Les données disponibles soulignent les bons résultats en termes d'insertion professionnelle des formations par alternance. La diversité des formes de l'alternance – apprentissage, contrats de professionnalisation mais aussi lycées professionnels – est une richesse et doit permettre aux jeunes, conformément au profil et au projet de chacun, de choisir une voie de formation qui lui convient. L'alternance doit être valorisée au même titre que les autres voies de formation initiale : elle contribue à l'objectif général d'élévation du niveau de qualification des jeunes présents sur le territoire français.

Force est de constater aujourd'hui un certain tassement des formations par alternance permettant l'acquisition d'un premier niveau de qualification. Les contrats de professionnalisation s'adressent ainsi de plus en plus majoritairement aux jeunes ayant un niveau IV à l'entrée en formation⁵. Le nombre de contrats d'apprentissage préparant à des niveaux V diminue pour sa part en valeur absolue en 2011 (environ 200 000), dans le contexte de la réforme du bac professionnel, approfondissant ainsi une tendance de long terme.

⁵ en 2011 75 % des jeunes ayant signé l'un des 141 000 contrats avaient ce niveau.

Les contrats d'objectifs et de moyens ont quant à eux depuis 2005 significativement contribué à accroître l'apprentissage pour les diplômés de l'enseignement supérieur, ce qui par contrecoup, a généré l'orientation d'une part plus que proportionnelle de la taxe d'apprentissage vers ces formations.

Parallèlement de nombreux jeunes qui souhaitent s'engager dans un parcours en alternance peinent à trouver un contrat, faute de bénéficier de la bonne information, du bon « réseau », ou de trouver une entreprise d'accueil.

Au vu de l'enjeu que représente l'accès des jeunes à un premier niveau de qualification et de l'efficacité de l'alternance en termes d'insertion professionnelle, il est fondamental, d'une part, d'accroître l'offre de contrats en alternance, d'autre part d'enrichir l'offre de formation professionnelle qualifiante de niveaux V et IV sur les territoires. Dans cette perspective, différentes initiatives seront inscrites dans le cadre du « Pacte régional pour la réussite éducative et professionnelle des jeunes ».

Concernant l'offre de contrats en alternance :

- Le Pacte doit permettre un pilotage plus territorialisé de l'action des développeurs de l'apprentissage et de l'alternance dont les démarches sont aujourd'hui peu lisibles sur les territoires. Leur action, son ciblage sur les premiers niveaux de qualification et leurs objectifs doivent pouvoir être concertés et déclinés au niveau régional. Le dispositif national de soutien aux développeurs évoluera en conséquence.
- L'accès aux offres de contrats pour les jeunes doit être amélioré. Les réseaux gestionnaires de CFA (branches professionnelles, consulaires notamment) se mobiliseront pour que ces derniers puissent mieux relayer et diffuser l'information en la matière auprès des jeunes et le service public de l'emploi, Pôle Emploi en particulier, entamera une démarche nationale pour améliorer la mise à disposition de contrats en alternance.
- La montée en puissance observée ces dernières années de la prescription de contrats en alternance par les missions locales doit être amplifiée dans le cadre d'une impulsion conjointe de l'Etat, de la Région et des partenaires sociaux.

Par ailleurs, le déploiement à compter de 2013 des contrats de génération permettra, notamment au sein des entreprises de plus de 300 salariés, d'accroître les opportunités pour les jeunes de s'engager dans un parcours en alternance.

Concernant l'offre de formation :

- Le Pacte régional pour la réussite éducative et professionnelle des jeunes pourrait donner lieu, sous l'égide du Préfet et du Président de Région et dans le cadre du CCREFP, à l'organisation d'une conférence territoriale sur la répartition de la taxe d'apprentissage, associant l'ensemble des réseaux actifs et contribuant à cette collecte en région. L'objectif est de mieux coordonner les financeurs de l'apprentissage et de dessiner les marges de progrès pour un déploiement plus fort des ressources en faveur des formations de niveau V et IV. Une démarche similaire sera initiée à l'échelle nationale avec les collecteurs nationaux.

- Sous le pilotage des Régions et des autorités académiques, la carte des formations professionnelles initiales poursuivra son évolution afin, en lien avec les besoins d'emploi, de renforcer la diversité d'accès aux qualifications de niveau V et IV. Des articulations innovantes telles que les partenariats entre CFA et lycées professionnels, le développement de l'apprentissage public, le mixage de publics de statuts différents au sein d'une même formation doivent permettre à chaque jeune de trouver la voie de formation qui lui convient le mieux.

Ces pistes de développement relatives à l'offre de contrats ainsi qu'à l'offre de formation ne porteront toutefois leurs fruits que si la voie de l'alternance assied son attractivité auprès des jeunes, notamment les plus fragiles d'entre eux, sur la qualité de la formation. Dans cette perspective, toute démarche nouvelle en faveur de l'amélioration des conditions matérielles de déroulement de la formation des jeunes ou de l'accompagnement pédagogique et social de ceux-ci, viendra enrichir le Pacte.

*

Au vu de l'engagement gouvernemental en faveur de la jeunesse et des conclusions de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, Les « Pactes régionaux pour la réussite éducative et professionnelle des jeunes » seront étroitement suivis au niveau national par les ministères concernés et les partenaires sociaux, en lien avec l'Association des Régions de France ; le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie s'impliquera dans ce suivi avec l'objectif de capitaliser et de diffuser les différentes initiatives prises sur les territoires. Ces Pactes seront accompagnés par des évolutions de politiques publiques en faveur du développement de l'alternance et de la sécurisation des parcours professionnels qui viendront en appui de leur mise en oeuvre.