



Inspection générale
des affaires sociales
RM2010-137P

Conseil général de l'environnement
et du développement durable
N° 007366-01

Hébergement des jeunes en formation par alternance Comment investir dans des solutions adéquates?

RAPPORT
TOME I

Établi par

Patrick LAPORTE
Inspecteur général
au CGEDD

Marc BIEHLER

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales

Bernard KRYNEN

Synthèse

La mission a reçu pour objectif de proposer des critères d'investissement dans des *solutions adéquates d'hébergement* pour les jeunes en formation par alternance sous contrat de travail, à partir d'un diagnostic d'ensemble, territorialisé, de l'offre et de la demande d'hébergements.

Le haut niveau de prise en charge de *l'investissement* par la subvention d'Etat justifie amplement une sélection robuste des projets présentés dans la perspective de l'emprunt national. Celle-ci a pour objet de promouvoir des projets, soutenables au plan économique, montrant que de nouveaux modes de gestion des dispositifs d'hébergement sont profitables au développement des formations par alternance.

En effet, la voie d'*un appel à projets compétitif*, qu'organise la convention du 9 septembre 2010 entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations, ne peut par construction avoir pour objet de répartir à l'avance des crédits budgétaires. Elle vise la sélection de projets portés par des initiatives diverses, sans condition a priori d'éligibilité liée au périmètre territorial couvert. Ainsi, chaque projet doit être apprécié au regard de sa pertinence économique, dans des configurations ou contextes territoriaux et institutionnels les plus ouverts, sans rapport avec une approche « descendante » de répartition a priori.

De plus, sans exclure les projets d'hébergement présentés seuls, la convention Etat- Caisse des dépôts et consignations accorde une priorité aux projets conjoints, visant à la fois une amélioration de l'offre de formation et un élargissement de l'offre de solutions d'hébergement. La localisation des solutions d'hébergement est, dans ce cas, étroitement liée aux modalités de l'ancrage territorial du développement des ressources formatives

La convention Etat-Caisse des dépôts et consignations met logiquement l'accent sur trois conditions de pertinence des investissements : *la contextualisation, la diversité des solutions d'hébergement, et les mutualisations de ressources ou de solutions*. Les projets dans lesquels il est envisagé d'investir, à partir de l'existant, se rapprochent ainsi de la catégorie originale que l'on nomme « solution » dans le vocabulaire professionnel de l'informatique

1. À DEMANDES D'HEBERGEMENT PLURIELLES, SOLUTIONS ADEQUATES

Prenant souvent, au plan national, la forme du « serpent de mer », la préoccupation de solutions adéquates d'hébergement pour les jeunes de l'alternance émerge périodiquement des zones en tension et des zones rurales. Cela signifie au moins qu'il y a des « poches » de difficulté. Du reste, elles concernent d'autres travailleurs en mobilité, en fonction des contextes territoriaux. Encore sont-elles souvent inégalement tendues selon les périodes. *Ce sont des situations auxquelles un dispositif national homogène et très normé, surtout s'il est conçu comme instrument d'une approche demeurée théorique, ne pourra répondre.*

De fait, les manifestations d'intérêt nationales ne vont pas vraiment au-delà, jusqu'alors, de l'affirmation théorique du modèle des trois localisations considérées comme constitutives des alternances formatives (centre de formation, lieu de travail, résidence personnelle). C'est *au niveau régional*, dans quelques rares régions, que des démarches concertées sont conduites dans des conditions permettant à l'expérience collective, en ce domaine, de s'accomplir.

Il ressort de cette expérience et du diagnostic de la mission que la tendance à l'individualisation des parcours de professionnalisation va de pair avec une contextualisation croissante, le caractère adéquat des solutions s'appréciant de fait, de plus en plus, au niveau

individuel. ***La demande d'hébergement participe d'un processus d'autonomie ou d'individuation, sociale et personnelle.***

Cependant, dans l'ensemble, les relations entre dispositif institutionnel de la « carte des formations » et acteurs des entreprises conditionnent les circulations autonomes des jeunes.

L'optimisation de l'allocation des ressources (enseignants et formateurs, capacité d'accueil et d'encadrement des entreprises, ressources financières) apparaît ainsi comme le principal enjeu et sans doute un levier efficace (car légitime) de transformation, autour d'une régulation des voies de professionnalisation des jeunes (complémentarités, pertinence, efficacité). ***Sur un plan institutionnel, la responsabilité spécifique est celle des conseils régionaux, dont les leviers et leurs points d'appui doivent donc être reconnus et confortés.***

La mission recommande en conséquence que les investissements dans des solutions adéquates d'hébergement pour les jeunes en formation par alternance soient pris en compte dans la négociation des ***contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles, dont les premiers doivent « prendre effet », aux termes de la loi, dès le 1^{er} juin 2011¹***. Ayant engagé une réflexion commune, dans un cadre interprofessionnel national, portant sur « *la mobilité des jeunes et leur accès au logement en relation avec l'emploi* » depuis l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail et son article 3, ***les partenaires sociaux ont vocation à participer à ce processus.***

Des milliers de réseaux de sociabilité, plus ou moins reliés aux familles, offrent ***environ les deux tiers*** des solutions d'hébergement auxquelles recourent, à un moment donné, les 600 000 jeunes concernés, dont 420 000 apprentis. Compte tenu du caractère informel de ce type de solution, il est difficile de faire la part entre ce qui relève du choix ou de la contrainte liée à l'absence de solution alternative adéquate. L'élargissement de telles solutions pourrait modifier cette répartition, accélérant le processus de décohabitation : prise d'autonomie et professionnalisation ont des liens étroits.

De fait, pour ce qui concerne le tiers restant, ***ni l'offre régulée² ni l'offre non régulée ne présentent de solutions pleinement adéquates***. De plus, les trois quarts des jeunes qui ne sont pas hébergés dans la famille recourent à l'offre non régulée, assurant ainsi leur autonomie au prix d'un taux d'effort important. Hors hébergement dans la famille, le secteur privé non aidé constitue, de très loin, la première ressource en solutions d'hébergement utilisée par les jeunes en formation par alternance.

Le diagnostic met ainsi en évidence l'intérêt d'investir dans l'évolution d'une offre qui intéresse potentiellement plus du tiers des jeunes concernés, ***à un moment ou à l'autre de leur parcours formatif, y compris parfois pour de très brèves durées.***

Pendant les quatre ans du programme, il convient de veiller à ce que, pour l'ensemble que forment les projets sélectionnés, rationalisation de l'offre, pluralité et adéquation individuelle des solutions aillent de pair. Cela invite non seulement à ***revoir les modes de gestion du type internat***, faits de fermeture ou d'exclusivité, mais aussi à ***privilégier les solutions de court séjour et de séjour temporaire***. Ainsi, la logique d'investissement doit permettre d'optimiser les dispositifs et solutions d'hébergement existants, dans toute leur diversité. Il s'agit de favoriser leur ouverture à la pluralité raisonnée des populations, au-delà des seuls jeunes en formation par alternance. C'est une condition d'ordre économique pour que l'élargissement de l'offre permis par l'emprunt national se rapproche d'environ ***10 000 places supplémentaires***, à mettre en regard des 60 000 places existantes.

¹ Créé par l'article 20 de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009

² Dans ce qui suit, on entend par « offre régulée » une offre d'hébergement ou de logement dont les prix, régulés dans le cadre de la politique du logement, sont ainsi maintenus inférieurs aux prix du marché.

2. RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

Les recommandations de la mission ont pour point commun l'exigence de concentration de l'investissement vers des projets montrant la voie de solutions adéquates, ***indépendamment des effets de taille***, quelle que soit l'ampleur, en valeur absolue, des capacités d'hébergement supplémentaires qu'ils offrent.

Les ***conditions d'éligibilité*** proposées prennent en compte l'enjeu d'innovation de l'emprunt national. Elles supposent tout d'abord qu'un ***diagnostic territorial*** pertinent soit attaché à chaque projet. Elles requièrent ***l'engagement du conseil régional ou des conseils régionaux*** ; sans être maîtres d'ouvrages, ni gestionnaires d'hébergements, ils assurent le cadre de cohérence et de légitimité nécessaire, en raison de leur responsabilité spécifique en matière de formations professionnelles. Pour autant, tout projet doit être ouvert aux ***mobilités régionales et interrégionales***, sans exclusive. Enfin, la compatibilité des solutions et de leurs cadres de gestion avec les normes communautaires, applicables en matière de concurrence et ***d'encadrement des aides d'Etat***, doit être assurée. Dans une telle perspective, ***le parc privé***, majoritairement sollicité dans les faits, pourrait très utilement participer du service d'intérêt économique général sous certaines conditions, notamment d'obligations de service public.

L'emprunt national devrait être l'occasion, pour des opérateurs du tourisme, de l'hôtellerie et des séjours de vacances, au-delà des rares entreprises ayant manifesté un premier intérêt ou engagés par des investissements pilotes, comme le groupe ACCOR, de proposer des projets de ***« résidences hôtelières à vocation professionnelle »*** ou ***« de mobilité professionnelle »***.

Les ***critères de sélection*** proposés tendent à promouvoir la pertinence économique et la solidité des coopérations. Tout d'abord, il appartient à chaque porteur de projet de définir le modèle économique de celui-ci. De plus, mettant en présence des ***maîtres d'ouvrages***, des ***gestionnaires*** et des ***institutions de régulation***, chacun dans son rôle, la solidité du projet, d'un point de vue institutionnel est un critère majeur de sélection. Un point mérite à cet égard attention : compte tenu des recommandations de la mission, les rôles respectifs ne sont pas les mêmes lorsqu'il s'agit d'un projet d'investissement dans des ressources formatives (action 1 du programme d'investissement) et dans des solutions d'hébergement (action 2).

Enfin, d'une part l'ouverture de l'offre et celle de la demande ont pour corollaire un dispositif de rapprochement voire de mise en relation entre elles, ***partie intégrante des projets***. D'autre part, l'offre de court séjour et celle d'hébergements temporaires, de type hôtelier, paraissent une cible prioritaire.

Le fort investissement dans l'innovation, que tout cela implique de la part des acteurs nationaux et territoriaux, invite le commissariat général à l'investissement à ***relayer l'appel à projets compétitif par un accompagnement adéquat***, pour la durée du programme d'investissement, ***en liaison étroite avec les ministères concernés (emploi et logement)***.

Il convient notamment d'assurer la participation de régions où la difficulté est la plus grande (Ile de France, mais aussi PACA, Outre-mer...), d'accompagner la réhabilitation du patrimoine des hébergements de l'AFPA, ainsi que le développement de la formule des résidences hôtelières à vocation sociale, tant auprès des opérateurs privés que des opérateurs sociaux.

Principales recommandations de la mission

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
	Enjeux		
1	Retenir l'équilibre économique à long terme des solutions d'hébergement, en possession/exploitation, comme condition d'investissement au titre de l'emprunt national	CGI	Durée du programme
2	Confier au comité national de la formation professionnelle tout au long de la vie la conception et la gestion d'un recueil de données consolidées mettant en correspondance les données relatives aux populations de jeunes en formation par alternance ainsi qu'à leurs conditions de vie (hébergement, transport, restauration)	DGEFP	2010-2011
3	Investir dans le sur mesure plutôt que dans le prêt à porter	CGI	Durée du programme
4	Veiller, dans l'examen de chaque projet, à cet enjeu décisif qu'est la différenciation des solutions d'hébergement dans le temps, au long des parcours individuels d'accès à l'autonomie des jeunes,	CGI	Durée du programme
5	Les solutions retenues doivent favoriser l'autonomie des jeunes	CGI	Durée du programme
6	Viser l'élargissement de l'offre existante par des projets proposant des courts séjours et des séjours temporaires, hors contrat de location.	CGI	Durée du programme
	Conditions d'éligibilité		
18	Un diagnostic territorial pertinent doit être attaché à chaque projet	CGI-CDC	Durée du programme
19	Tout projet doit, pour être viable, associer le ou les conseils régionaux compétents	CGI-CDC	Durée du programme
20	Pour être éligibles, les projets ne peuvent comprendre aucune clause d'exclusivité territoriale portant sur la résidence des jeunes	CGI-CDC	Durée du programme
21	Tout projet doit être compatible avec les normes juridiques communautaires d'encadrement de la concurrence et des aides d'Etat	CGI-CDC	Durée du programme
22	Veiller en conséquence à ce que chaque CFA assurant l'hébergement de ses apprentis passe une convention prévoyant une tarification tenant compte de l'aide apportée	CGI-CDC	Durée du programme
23	Conditionner la participation du parc privé aux investissements de l'emprunt national au respect des critères de tout SIEG, dont les obligations de service public	CGI-CDC	Durée du programme

	Critères de sélection		
24	Attacher la plus grande attention à la définition, par chaque porteur de projet, du modèle de l'équilibre économique envisagé et à sa capacité à le maîtriser	CGI-CDC	Durée du programme
9	N'accepter d'investir dans de nouveaux internats que sous la double réserve d'une ouverture raisonnée à la pluralité des populations hébergées et de l'équilibre économique durable de l'exploitation	CGI-CDC	Durée du programme
25	Lors de l'examen de projets mobilisant la formule RHVS, veiller au tour de table du financement des RHVS, condition de l'utilisation optimale des capacités	CGI-CDC	Durée du programme
26	Porter attention, dans l'examen des projets mobilisant la formule RHVS à la capacité des acteurs concernés à maîtriser les coûts en construction ou réhabilitation, suites aux arrêts et avis du Conseil d'Etat	CGI-CDC	Durée du programme
27	Le comité de sélection doit s'assurer de la solidité du projet d'un point de vue institutionnel	CGI-CDC	Durée du programme
28	Chaque projet doit prendre appui sur un dispositif de rapprochement de l'offre et de la demande, éligible lui-même, pour partie, à l'intervention de l'emprunt national	CGI-CDC	Durée du programme
29	Donner la priorité aux projets développant l'offre de court séjour et de séjours temporaires	CGI-CDC	Durée du programme
	Eléments favorables		
7	Pour faciliter l'insertion la meilleure des solutions d'hébergement des jeunes en formations par alternances dans les prochains contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles, donner aux préfets et aux recteurs des régions concernées les mandats adéquats dès cette fin d'année 2010	Secrétariat à l'emploi(DGEFP), Ministère de l'Education nationale (DGES)	Novembre-décembre 2010
8	Reconnaître la capacité des partenaires sociaux à s'engager dans le cadre de cohérence et de légitimité qu'offrent ces contrats de plan	Secrétariat à l'emploi(DGEFP), Ministère de l'Education nationale (DGES)	Novembre-décembre 2010
10	Soutenir les démarches et promouvoir les projets qui, en accord avec chaque conseil régional, ouvrent les hébergements de l'AFPA en les réhabilitant	Secrétariat à l'emploi(DGEFP)	Durée du programme
11	Pour ouvrir davantage les hébergements des CROUS aux étudiants apprentis, lier l'intervention de l'emprunt national, dans ce cas, au respect de quota minima, à fixer selon les contextes régionaux	CNOUS	Durée du programme
12	Stimuler et faciliter les démarches et dispositifs ouverts à la fois aux publics des CROUS et des FJT, notamment en Ile de France	CNOUS	Durée du programme
13	Promouvoir la participation des FJT à l'ouverture réciproque des solutions d'hébergement, hors les murs, répondant aux besoins de l'autonomie des jeunes	DGHUC-DHUP	Durée du programme
14	Considérer avec intérêt les projets mobilisant la formule RHVS, car ils permettent d'orienter le dispositif RHVS vers sa vocation, décisive pour l'avenir, d'aide aux mobilités professionnelles	CGI	Durée du programme

15	Pour retenir les projets auxquels ils participent, obtenir un engagement raisonné des bailleurs sociaux à offrir davantage de studios et T1/T2 soit en construction neuve soit par rescindement de plus grands logements	CGI	Durée du programme
16	Confier à titre expérimental aux CFA impliqués dans un projet présenté aux investissements de l'emprunt national, dans le cadre de leur convention avec le conseil régional, un rôle d'intermédiation locative (pré-détection, analyse et, éventuellement, négociation des tarifs).	DGHUC-DHUP	Dès 2011
17	Pour stimuler et faciliter le développement des offres du parc privé au travers des projets présentés aux investissements de l'emprunt national, soutenir leur adaptation à la réglementation communautaire du marché intérieur des services	DGHUC-DHUP	Dès 2011
Accompagnement portage			
30	En lien avec les ministères compétents, porter et accompagner l'appel à projets compétitif au devant des acteurs, chemin faisant, pour la durée du programme d'investissement	CGI Secrétariat d'Etat à l'emploi Secrétariat d'Etat au logement	Dès novembre 2010-durée du programme

Sommaire

SYNTHESE	3
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	7
RAPPORT	13
INTRODUCTION.....	13
1. CONTEXTE DE LA MISSION.....	13
1.1. <i>Le haut niveau de prise en charge de l'investissement par la subvention d'Etat justifie amplement une forte sélectivité.</i>	15
1.2. <i>Pour être soutenable au strict plan économique l'investissement doit prendre appui sur la pluralité des solutions et la mutualisation des ressources</i>	16
1.3. <i>Les travaux existants proposent essentiellement des aides à la personne et ne démontrent pas le lien entre hébergement et alternance formative.....</i>	16
2. DIAGNOSTIC DE LA MISSION	17
2.1. <i>À demandes d'hébergement plurielles, solutions adéquates</i>	19
2.1.1. <i>La demande est affaire de contextes de plus en plus individualisés.....</i>	19
2.1.2. <i>La recherche de solutions d'hébergement est différenciée selon le désir d'autonomie, l'organisation des mobilités et les rythmes des alternances.....</i>	24
2.1.3. <i>Les relations entre les institutions responsables de la « carte des formations » et les acteurs des entreprises conditionnent les circulations des jeunes</i>	29
2.2. <i>L'offre d'hébergement reste largement inadaptée aux besoins.....</i>	36
2.2.1. <i>Ni l'offre régulée ni l'offre non régulée ne présentent de solutions pleinement adéquates.....</i>	36
2.2.2. <i>L'offre hors marché joue un rôle clé, mais demeure souvent inadaptée</i>	37
2.2.3. <i>La plus grande partie de ceux qui ne sont pas hébergés dans la famille recourent à l'offre non régulée, assurant ainsi leur autonomie au prix d'un taux d'effort important</i>	46
2.2.4. <i>Suivant leur usage, les mêmes aides à la personne peuvent faciliter ou, au contraire, handicaper l'hébergement des jeunes en formation par alternance</i>	48
3. RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE	51
3.1. <i>La sélectivité des conditions d'éligibilité proposées prend en compte l'enjeu d'innovation de l'emprunt national</i>	52
3.1.1. <i>A chaque projet présenté, son diagnostic territorial</i>	52
3.1.2. <i>Tout projet doit, pour être viable, associer le ou les conseils régionaux, même s'ils ne sont pas maîtres d'ouvrage ou gestionnaires des hébergements</i>	55
3.1.3. <i>Tout projet doit être ouvert aux mobilités régionales et interrégionales, sans exclusive</i>	56
3.1.4. <i>La compatibilité des solutions avec les normes juridiques communautaires d'encadrement de la concurrence est une condition d'éligibilité.....</i>	56
3.2. <i>Les critères de sélection proposés tendent à promouvoir la pertinence économique et la solidité des coopérations</i>	59
3.2.1. <i>Il appartient à chaque porteur de définir le modèle économique de son projet.</i>	59
3.2.2. <i>La solidité du projet d'un point de vue institutionnel est un critère majeur de sélection</i>	60

3.2.3. L'ouverture de l'offre et celle de la demande ont pour corollaire un dispositif de rapprochement voire de mise en relation, partie intégrante des projets	61
3.2.4. L'offre de court séjour et celle d'hébergements temporaires, de type hôtelier, paraît une cible prioritaire	64
3.2.5. L'accompagnement social associé à l'hébergement est-il un critère de sélection dans le cadre de l'emprunt national ?	64
3.2.6. En lien avec les ministères compétents, il convient de porter et accompagner l'appel à projets compétitif au devant des acteurs, <i>chemin faisant</i> , pour la durée du programme d'investissement	65
LETTRE DE MISSION.....	67
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	69
SIGLES UTILISES	77

Rapport

Introduction

Par lettre en date du 14 juin 2010, Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi et Benoist Apparu, secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme, ont demandé au chef de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), et au vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de les éclairer en vue d'un usage optimal des 250 millions d'euros prévus pour l'élargissement des solutions d'hébergement offertes aux jeunes en formation par alternance sous contrat de travail, dans le cadre de l'emprunt national lancé par le Président de la République le 14 décembre 2009.

Une mission, formée de MM. Marc Biehler et Bernard Krynen, membres de l'IGAS et de M. Patrick Laporte, inspecteur général au CGEDD, a commencé ses travaux le 5 juillet ; elle est l'auteur du présent rapport, réalisé après plus de 70 rencontres et l'audition de plus de 300 personnes, notamment les acteurs concernés de sept régions : Aquitaine, Bretagne, Centre, Ile de France, Nord Pas de Calais, Rhône Alpes et Provence Alpes Côte d'Azur.

Comment investir dans des solutions adéquates d'hébergement ? La question appelle des réponses cohérentes avec la dynamique d'investissement. La mission recommande de veiller à la promotion de projets sélectionnés, indépendamment des effets de taille, pour qu'ils montrent que des solutions pertinentes d'hébergement des jeunes en alternance peuvent être, *au strict plan économique*, soutenables, au bénéfice de la gestion des dépenses publiques.

La mission a bénéficié du concours d'un groupe d'experts qu'elle a constitué et animé tout au long du mois de septembre 2010, formé par Vincent Merle, professeur au CNAM, Bernard Coloos, directeur des affaires économiques à la FFB, Carine Seiler, consultante AMNYOS Circé, Bernard Vorms, directeur général de l'ANIL, Nadine Dussert, présidente du comité national de l'éducation populaire et des mouvements de jeunesse, David Soldini, enseignant chercheur à Paris I.

1. CONTEXTE DE LA MISSION

Les 35 milliards d'euros de l'emprunt national ont pour objet affirmé de réhabiliter *l'investissement public*.

Il ne s'agit pas, cependant, d'un complément des crédits budgétaires de l'Etat ou, indirectement, d'autres collectivités publiques. Par une voie différente, il s'agit de concrétiser, selon les débats parlementaires, l'ambition d'*une maîtrise des dépenses et des déficits publics* lato sensu³

L'emploi des 35 milliards d'euros est certes présenté, de façon transitoire, pour le seul exercice 2010, dans le cadre de 12 programmes budgétaires de l'Etat adoptés par la loi de finances

³ Rapport n° 278 (9 février 2010), fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010, par M. Philippe Marini, rapporteur général : « *cette réhabilitation de la notion d'investissement public envoie des signaux d'autant plus positifs que les charges financières liées au financement des projets seront gagées, dans le budget de l'Etat, par des réductions à due concurrence des dépenses de fonctionnement* » p.48. Voir <http://www.senat.fr/rap/109-278/109-278.html>

rectificative du 9 mars 2010. Mais il passe par une attribution des leviers d'investissement, dès cette même année 2010, à des opérateurs⁴.

Ainsi, avec 0,5 milliard d'euros mobilisables dans le cadre de l'emprunt national, le programme budgétaire « *investissements dans la formation en alternance* »⁵, rattaché pour la seule gestion 2010 à la mission « travail et emploi » du budget de l'Etat, sert de véhicule à l'attribution des moyens de l'emprunt national, dès la fin 2010, à la Caisse des dépôts et consignations, opérateur chargé d'assurer la mise en œuvre du programme d'investissement correspondant, pour une durée de quatre ans, sous l'autorité du Premier ministre.

Dans ce contexte, le dispositif a pour objet, dans le court/moyen terme, la réalisation d'opérations qui permettront *dans la durée* une allocation plus économique (pertinence, efficience) des *ressources actuelles et à venir*, qu'il s'agisse des ressources formatives (action 1) ou de services d'hébergement (action 2).

A partir d'un état des lieux nécessairement rapide des solutions types, extrêmement diverses, auxquelles recourent déjà les jeunes concernés et leurs entourages, la question posée à la mission est donc celle des critères de sélection de projets d'investissement dans des solutions d'hébergement adéquates, c'est-à-dire caractérisées par une *viabilité économique assurée pour l'avenir, combinant durablement pertinence et efficience*.

La sélectivité des procédures a pour objet de promouvoir des projets soutenables au plan économique

Le décret du 22 janvier 2010 et la convention conclue entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations le 9 septembre 2010 organisent une procédure nationale d'appel à projets compétitif et un mode de gestion⁶.

En effet, ce décret dispose que le commissaire général à l'investissement placé auprès du Premier ministre « *coordonne la préparation des cahiers des charges accompagnant les appels à projets et vérifie leur cohérence avec l'action du Gouvernement en matière d'investissement d'avenir et de réforme des politiques publiques* ».

Cette organisation a pour objet d'inscrire les « investissements d'avenir » dans une dynamique réformatrice complémentaire de celle qui est mise en œuvre, par ailleurs, dans le cadre des réorganisations des administrations publiques. Le rôle du commissariat général est, par là, d'établir des ponts entre la conduite des projets financés par l'emprunt national et l'action quotidienne des administrations

Ce mode de coordination couvre un champ large, celui des coopérations entre acteurs privés et publics des investissements de l'emprunt national, avec pour ambition d'« *aider à l'indispensable transition vers un nouveau modèle de développement, plus durable* »⁷.

⁴ La qualification d'opérateur retenue dans le cadre de l'emprunt national n'est donc pas celle d'un opérateur au sens de la réforme budgétaire du 1^{er} août 2001 (LOLF). Un opérateur au sens LOLF reçoit une ou des subventions pour charges de service public (hors marché, hors concurrence), car, par son objet statutaire, il assure et délivre des services à des tiers autres que l'Etat, pour contribuer, dans son rôle d'intérêt général, aux résultats de la politique publique envisagée. La documentation du programme budgétaire, cadre juridique et financier de cette subvention, doit comprendre tous les éléments d'information permettant de suivre la conformité de cette gestion avec les missions de service public confiées, dans sa destination et son montant, ce qui n'est pas le cas des programmes adoptés pour les besoins du lancement, en 2010, de l'emprunt national.

⁵ Voir annexe n° 1

⁶ Décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement - Journal Officiel du 23 janvier 2010 et convention du 9 septembre 2010 entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations relative au programme d'investissements d'avenir (action « investissements dans la formation en alternance »), Journal Officiel du 11 septembre 2010. Voir annexe n°2 et : <http://www.journal-officiel.gouv.fr/frameset.html>

⁷ Rapport « Investir pour l'avenir : priorités stratégiques d'investissement et emprunt national » de la commission présidée par MM. Rocard et Juppé- Préface- Voir : <http://www.commission-investissement.fr/-Rapport-de-la-commission->

C'est en ce sens que sont prises en compte les recommandations du rapport « Investir pour l'avenir » de MM. Alain Juppé et Michel Rocard, selon lesquelles les fonds levés « *doivent apporter un effet additionnel par rapport aux financements budgétaires habituels et non se substituer aux dotations des organismes gestionnaires ou bénéficiaires des actions financées* ». **L'effet additionnel** dont il s'agit n'est pas celui d'un supplément de dépenses, bien au contraire. En effet, « *la situation et les perspectives préoccupantes de nos finances publiques plaident pour que, dans la durée, ce soit par le redressement de la situation budgétaire et par la réallocation des dépenses que l'État trouve d'abord les moyens de financer ses investissements* ».

Plutôt que d'avoir à « *toujours saupoudrer au lieu de choisir, bref à toujours subir* »⁸, il s'agit ainsi de **concentrer la dépense**.

1.1. Le haut niveau de prise en charge de l'investissement par la subvention d'Etat justifie amplement une forte sélectivité.

Le mode de financement des « investissements d'avenir » rendus possibles par l'Emprunt national retient l'attention de la mission :

- en 2010, la charge d'intérêts *stricto sensu* sera nulle, et la rémunération de 500 millions d'euros des dépôts des opérateurs au Trésor compensée à due concurrence par une réduction des dépenses de fonctionnement ;
- les années suivantes, la charge d'intérêts et la rémunération des dépôts des opérateurs au Trésor seront incluses dans la norme de dépenses de l'Etat, et donc financées de fait par des économies à due concurrence.

Dans ces conditions, l'exigence d'un autofinancement des projets, sans coûts supplémentaires induits pour les finances publiques, paraît d'autant plus légitime que le niveau d'intervention des subventions publiques prévu pour la prise en charge de l'investissement dans des actifs dont l'Etat n'a pas vocation à être propriétaire est élevé.

C'est notamment le cas pour ce qui concerne les solutions d'hébergement des jeunes visées par le programme « investissements dans la formation en alternance » (70% de l'assiette subventionnable par l'Etat, 20% par d'autres acteurs publics), les charges de la dette et des intérêts étant en pratique réduites à néant.⁹

Recommandation n°1 : Retenir l'équilibre économique à long terme des solutions d'hébergement, en possession/exploitation, comme condition de l'investissement au titre de l'emprunt national.

⁸ Ibid., préface.

⁹ Cette répartition des financements des projets résulte de la convention Etat-Caisse des dépôts et consignations du 9 septembre 2010.

1.2. Pour être soutenable au strict plan économique l'investissement doit prendre appui sur la pluralité des solutions et la mutualisation des ressources

La viabilité des projets, dépend, par principe, de la volonté et de la capacité des acteurs, à commencer par les jeunes et leurs entourages, à s'approprier certaines règles. Non seulement ils doivent le faire dans une organisation concrète, celle de leur professionnalisation par ces voies, en contexte, mais surtout *ils doivent pouvoir le faire en fonction de celle-ci*.

Il en découle la nécessité de s'attacher aux conventions réelles, à des dispositifs situés, à la pertinence économique des solutions d'hébergement dans la durée, c'est-à-dire à leurs capacités d'adaptation.

Cela n'implique pas a priori un dispositif dédié à l'hébergement des seuls jeunes en formation par alternance, tout au contraire. L'exigence et la difficulté premières des projets à subventionner devraient être la capacité de leurs acteurs à suivre au plus près la contextualisation des situations des jeunes concernés. Le diagnostic de la mission, présenté en deuxième partie du présent rapport, fait ressortir l'extrême diversité des situations.

La relative variété de l'offre actuelle de solutions (de l'hébergement familial, largement majoritaire, aux résidences hôtelières à vocation sociale, en passant par l'hôtellerie de tourisme, les foyers de jeunes travailleurs, l'hébergement chez l'habitant, les internats et les hébergements de l'AFPA) constitue de fait le milieu, heureusement très divers, dans lequel les jeunes et leurs entourages traitent à leur manière quasiment toutes les situations.

Mais elle butte sur des limites que la mission doit analyser, notamment dans ses segments institutionnels. Les contournements de ces limites par les différents acteurs concernés sont à cet égard dignes du meilleur intérêt.

Qu'il s'agisse *de bâtir à partir de l'existant*, l'analyse de la commission des finances du Sénat le confirme: « *il s'agit ainsi de favoriser la construction de partenariats entre financeurs (branches professionnelles, conseils régionaux...) et de maximiser l'effet de levier, aujourd'hui inexistant, de l'utilisation des fonds publics. En rendant nécessaire le portage collectif de projet, ces critères d'éligibilités auront également pour but de minimiser les effets d'éviction de crédits qui auraient été d'ores et déjà budgétés par d'autres financeurs que l'Etat* ».

Le contexte actuel (et à venir) de relative pression sur les capacités de financement des uns et des autres est favorable à l'innovation dans les modes de gestion et le pouvoir de séduction d'un taux de subventionnement exceptionnel peut être attractif.

Cependant, l'opérationnalité de dispositifs institutionnels *adéquats* non seulement ne se décrète pas mais ne se présume pas. C'est pourquoi la rationalisation de l'offre d'hébergement à laquelle invite la logique d'investissement doit aller de pair avec l'ouverture des solutions à la diversité des contextes. Enfin, les mutualisations de ressources peuvent offrir à cette ouverture l'avantage d'une gestion plus économe et celui de certaines souplesses. A défaut, les conditions favorables du subventionnement risquent de faire émerger des projets qui n'auront que l'apparence de la soutenabilité économique, à court terme.

1.3. Les travaux existants proposent essentiellement des aides à la personne et ne démontrent pas le lien entre hébergement et alternance formative.

Il existe très peu d'études de niveau national portant sur la réalité des problèmes d'hébergement que rencontreraient, en raison même de leur participation aux dispositifs de professionnalisation concernés, les jeunes engagés dans une formation par alternance sous contrat de travail.

Les quelques études de ce niveau dont la mission a pris connaissance ne concernent pas la réalité des freins que de tels problèmes opposeraient au succès de leurs parcours formatifs. A fortiori sont-elles très allusives dès lors que sont envisagés les freins que de telles difficultés pourraient opposer au développement quantitatif et qualitatif des formations par alternance sous contrat de travail, ambition régulièrement renouvelée des pouvoirs publics.

De façon générale, la documentation « opérationnelle » relative à ces voies de professionnalisation s'est concentrée plutôt sur : les financements des ressources formatives et leur gestion, les régimes fiscaux afférents, l'organisation et la portée pédagogiques des alternances, la certification des qualifications, l'insertion professionnelle ultérieure. Le reste, tout spécialement ce qui contribue aux capacités personnelles d'autonomie des jeunes *en relation avec leur engagement dans ces voies de professionnalisation*, a été jusqu'alors renvoyé à l'espace des « bonnes pratiques » des acteurs territoriaux. Ce peut être notamment le cas au travers du tutorat, dont l'extension vers des formes de parrainages est parfois envisagée.

Par ailleurs, les « *contrats d'objectifs et de moyens* »¹⁰ pour le développement de l'apprentissage, conclus en 2005/2006 dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 ne traitent cet aspect que de façon très marginale, à quelques exceptions près. Ce constat est d'autant plus frappant que ces contrats sont, pour la plupart, portés par deux ambitions complémentaires dont les liens avec la vie quotidienne des jeunes, notamment leurs mobilités, pourraient être très concrets et décisifs : l'aménagement territorial des ressources formatives (la « carte des formations ») et l'équité.

Ces contrats, qui ont accompagné, stimulé et facilité un *développement quantitatif* sensible *de l'apprentissage*, avec des aspects qualitatifs (essentiellement l'accroissement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur), arrivent à échéance en 2010, année du lancement de l'emprunt national.¹¹

Pour l'essentiel, les réflexions connues de la mission ont suivi deux voies dont *le niveau de généralité* et *l'aspect théorique*, au regard de l'objet des investissements de l'emprunt national, demeure le point commun. Elles ne sont pas allées au-delà, jusqu'alors, de l'affirmation théorique du modèle des trois localisations considérées comme constitutives des alternances formatives (centre de formation, lieu de travail, résidence personnelle)¹². Elles explorent les voies d'une gestion améliorée ou d'un renforcement des aides à la personne, mais n'abordent pas celle d'une modification des modes de gestion des dispositifs d'hébergement.

2. DIAGNOSTIC DE LA MISSION

L'essentiel des données reprises dans le présent rapport est issu d'enquêtes nationales partielles ou de monographies réalisées sur un territoire déterminé, à partir de méthodologies non homogènes. Elles fournissent des éléments d'appréciation de situations particulières. La mission a donc traité avec prudence les interprétations qu'elles permettent par confrontation entre les extrapolations nationales, auxquelles elle s'est livrée, et des monographies régionales, qu'elle a consultées.

Les contrats de professionnalisation et l'apprentissage constituent deux des voies institutionnelles de professionnalisation des jeunes, parmi plusieurs. L'enseignement professionnel initial au sein d'établissements publics et privés ainsi que les stages de formation programmés par les conseils régionaux constituent deux autres voies parmi celles-ci.

¹⁰ Conclut entre l'Etat et les régions, avec d'autres partenaires en application de l'article 32 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

¹¹ Pour une évaluation des COM apprentissage, voir le rapport de synthèse de l'IGAS (septembre 2009), accessible sur le site : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/10400020/index.shtml>

¹² Voir annexe n° 3

Faute de données à jour concernant les stagiaires des programmes financés par les conseils régionaux¹³, il n'est pas possible de connaître complètement les effectifs des jeunes concernés par l'ensemble que forment ces quatre voies de professionnalisation et, par conséquent, de comparer leurs évolutions avec précision. Cependant, fin 2007, les trois premières voies citées accueillait au total 1 320 000 jeunes dont plus de la moitié étaient des lycéens professionnels, près du tiers des apprentis (420 000 environ) et les autres (autour de 16%) étaient en contrat de professionnalisation (180 000 environ). Dix-sept ans plus tôt, ils étaient 1 100 000 : le recul de l'enseignement professionnel, d'origine essentiellement démographique, a été plus que compensé par *le développement des contrats de formation par alternance*, spécialement *l'apprentissage*¹⁴.

*Selon les données statistiques du ministère de l'éducation nationale (DEPP), au cours de l'année scolaire 2009-2010, 419 095 apprentis sont inscrits en formation dans un centre de formation d'apprentis ou une section d'apprentissage de la métropole et des DOM*¹⁵.

*Selon celles du ministère en charge de l'emploi (DARES), 146 000 contrats de professionnalisation ont été conclus en 2009, dont 84% (122 909) avec des jeunes de moins de 26 ans*¹⁶. *Compte tenu des durées moyennes des contrats de professionnalisation et du niveau des entrées de l'année 2008, la DARES estime à 180 000 environ le nombre moyen de jeunes sous contrat de professionnalisation à un moment donné de l'année 2009.*

*La population jeune susceptible d'être concernée par la problématique de la mission se situait donc, en 2009, autour de 600 000 personnes au total, soit 8% des 16 – 25 ans et 20% des 2,9 millions d'entre eux qui sont en emploi en décembre 2009*¹⁷, *dont plus des deux tiers en apprentissage.*

Ces proportions moyennes recèlent en réalité des densités de recours à ces deux voies de professionnalisation extrêmement variables, selon chacune de ces deux voies et selon les régions.

Les liens familiaux offrent environ les *deux tiers* des solutions d'hébergement auxquelles recourent, à un moment donné, les 600 000 jeunes en formation par alternance sous contrat de travail.

Aucune enquête statistique ou d'ordre sociologique, ni aucun fichier administratif ne permettent de quantifier avec l'exactitude et l'homogénéité voulue, au plan national, les parts respectives des différentes solutions d'hébergement non familiales auxquelles recourent à un moment donné de leurs parcours, pour *le tiers restant*, les jeunes en formation par alternance¹⁸. Extrapolant les données qu'elle a recueillies, la mission est cependant parvenue à quantifier à grands traits, en consolidation nationale, les différents segments des deux grandes catégories de cette offre, selon qu'elle est régulée ou non régulée dans le cadre de la politique publique du logement.

¹³ Voir jaune budgétaire « formation professionnelle » annexé au projet de loi de finances pour 2010 : <http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2010/pap/pdf/Jaune2010formationprofessionnelle.pdf>

¹⁴ Voir J.L. Dayan : « L'avenir de la formation professionnelle des jeunes », note de veille du Centre d'Analyse Stratégique n° 169 de mars 2010 : http://www.strategie.gouv.fr/article.php?id_article=1151

¹⁵ Voir fiche 5.7 : « les apprentis en 2009-2010 », une fois déduits les pré-apprentis et jeunes sous contrat de professionnalisation en CFA : <http://www.education.gouv.fr/cid52823/les-apprentis.html>

¹⁶ Voir : « Le contrat de professionnalisation en 2009, baisse des entrées, notamment dans les grands établissements utilisateurs »-DARES Analyses, juillet 2010, N° 047 : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/etudes-recherche-statistiques-de.76/etudes-et-recherche.77/publications-dares.98/dares-analyses-dares-indicateurs.102/2010-047-le-contrat-de.12156.html>

¹⁷ Source : recensement de la population.

¹⁸ A l'exception des hébergements de l'AFPA, suite aux recommandations de la mission IGAS-CGPC

Par delà le constat des inconvénients évoqués ci-dessus, la mission relève que les insuffisances des systèmes d'information en cause risquent fort d'hypothéquer la mesure de *l'effet levier* attendu des investissements de l'emprunt national.

Recommandation n°2 : Confier au comité national de la formation professionnelle tout au long de la vie la conception et la gestion d'un recueil de données consolidées mettant en correspondance les données relatives aux populations de jeunes en formation par alternance et celles qui concernent leurs conditions de vie (hébergement, transport, restauration)

2.1. A demandes d'hébergement plurielles, solutions adéquates

Les données statistiques globales fournissent des indications de cadrage utiles. Mais leur intérêt pour traiter la question posée à la mission est relatif, compte tenu de l'extrême contextualisation qui prévaut en ce domaine.

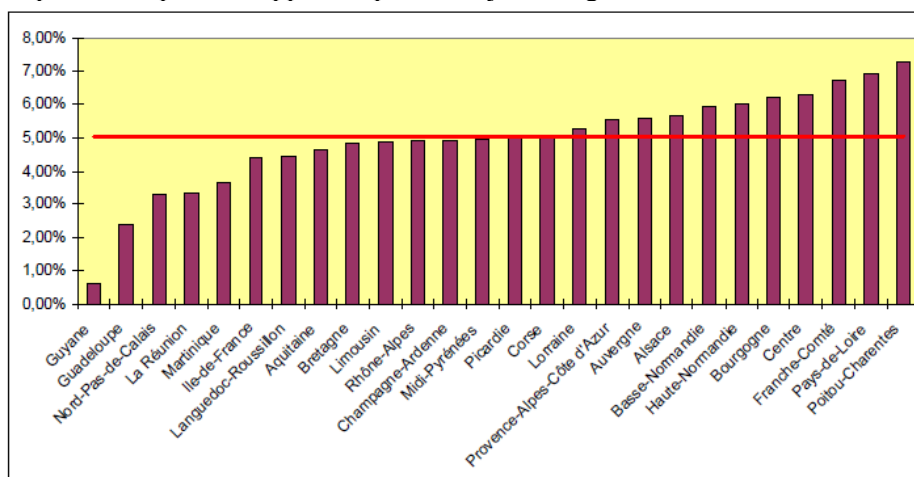
C'est peu dire que « *l'apprentissage n'est plus un ensemble homogène mais une mosaïque* »¹⁹, car la mosaïque s'organise selon un dessin. Il convient de parler des apprentissages, pour en venir, de plus en plus, aux apprentis eux-mêmes. La segmentation des différents régimes (apprentissage artisanal, industriel, supérieur) est elle-même dépassée par la diversification extrême des contextes que favorisent les évolutions des dix dernières années

2.1.1. La demande est affaire de contextes de plus en plus individualisés

2.1.1.1. La demande est structurellement différenciée selon les régions

Autant les effectifs régionaux de jeunes ayant conclu un contrat de professionnalisation sont à peu près proportionnels à la part de chaque région dans la population active jeune, autant l'apprentissage est structurellement réparti avec beaucoup de différences, quantitatives et qualitatives, sur le territoire national, en fonction de caractéristiques ou de substrats sociogéographiques anciens, de dimensions assez largement régionales, liés à des fonctionnements institutionnels²⁰.

Graphique 1 : La part des apprentis parmi les jeunes âgés de 16 à 25 ans en 2007



Source : SIFA au 31/12 de chaque année, MEN DEPPA1

La probabilité pour un jeune d'accéder à un contrat d'apprentissage varie de plus du simple au double selon sa région de résidence. On le voit notamment en *Ile de France*, où la

¹⁹ Cf. Gilles Moreau (dir.) « Des CFA ouverts au regard sociologique », MSH, centre associé au CEREQ, rapport au Conseil régional des Pays de la Loire, 2008, pp. 49-50. Voir : http://www.msh.univ-nantes.fr/52312622/0/fiche_document/&RH=1158677613898

²⁰ Voir tableaux en annexe n° 5

probabilité pour un jeune de moins de 26 ans d'être apprenti est deux fois plus faible qu'en **Poitou Charentes**, alors que ses chances d'être recruté sous contrat de professionnalisation sont près de deux fois supérieures. Les modes de rapprochement de l'offre et de la demande, notamment le rôle des relations de proximité (beaucoup plus aléatoires en Ile de France), les caractéristiques du marché du travail et de son fonctionnement (beaucoup plus actif, dans cette centrale de flux qu'est l'Ile de France, avec une part de l'intérim et des services très structurante), l'organisation institutionnelle, notamment celle de l'offre de formation, avec son aménagement géographique et fonctionnel, tous ces aspects concourent à de tels écarts.

Ainsi que le note une étude publiée par le CEREQ : « *Du point de vue géographique, l'apprentissage, qui se construit dans une multitude de compromis locaux et non par injonction publique centralisée, n'a jamais représenté une opportunité équitablement répartie sur le territoire: en 2003, on comptait 4,2 contrats signés pour 100 jeunes de 16 à 25 ans en Poitou-Charentes, contre 1,7 dans le Nord-Pas-de-Calais* »²¹.

2.1.1.2. La demande d'hébergement se différencie selon la qualification visée

L'apprentissage, comme on vient de le voir, présente des profils très différenciés selon les régions. Il se différencie surtout en raison des niveaux de qualification visés. Ce point est décisif du point de vue de la mission, car **les âges, les niveaux de rémunération et le rapport aux marchés du travail et du logement ne sont pas comparables, dans des contextes géographiques eux-mêmes très hétérogènes de ces deux points de vue.**

Ainsi que le relève l'étude citée : « *L'élévation des niveaux de formation ouverts à l'apprentissage a creusé plus encore cet écart. Deux types de contextes régionaux s'opposent désormais. Dans l'un, la croissance des effectifs est vigoureuse et se conjugue avec une part de plus en plus forte des formations post-baccalauréat ; c'est le cas de l'Île-de-France, de Rhône-Alpes, des Pays-de-la-Loire, de la Franche-Comté. Dans l'autre, l'apprentissage, peu dynamique, reste centré sur les formations de plus faible niveau, comme en Corse ou en Limousin* ». Toutefois, dans les « *bastions traditionnels* » de l'apprentissage que sont l'Alsace, Poitou-Charentes ou la région Centre, l'apprentissage est dynamique à tous niveaux, avec une part toujours très forte des qualifications visées aux niveaux V et IV.

Au moins peut-on différencier dans l'ensemble les situations des jeunes apprentis des niveaux V et IV, d'une part, et celle des apprentis des niveaux supérieurs à III, d'autre part.

Les situations des premiers cités sont de plus en plus proches ou similaires à celles des jeunes travailleurs à ces niveaux de formation ou de qualification (les jeunes travailleurs, à ces niveaux de formation, vont d'ailleurs, forme plus générale d'alternance demeurée largement sans valorisation, d'un statut à l'autre, dont l'intérim, les CDD et les stages...). Corollairement, les parcours font appel de façon croissante à différents statuts, l'apprentissage pouvant s'insérer comme séquence qualifiante dans un parcours fait d'intérim, de stages, d'apprentissage et de contrats de professionnalisation. L'enchaînement de plusieurs contrats d'apprentissage et avenants pour mention complémentaire est de plus en plus encouragé dans certaines filières (voir annexe n°5).

Les situations que connaissent les apprentis engagés dans des études supérieures, au-delà du niveau III surtout, sont de plus en plus similaires à celles des étudiants ; ce sont de plus en plus des étudiants qui poursuivent leurs études en devenant apprentis, forme de rapprochement avec le marché du travail que connaissent les autres jeunes.

Recommandation n°3 : Investir dans le sur mesure plutôt que dans le prêt-à-porter

²¹ Jean Jacques Arrighi, Damien Brochier-«1995-2003 : l'apprentissage aspiré vers le haut »-Bref CEREQ n° 217 mars 2005. Voir : <http://www.cereq.fr/pdf/b217.pdf>.

2.1.1.3. Les besoins et capacités des jeunes s'individualisent

L'apprentissage et les contrats de professionnalisation accueillent des jeunes de profil distinct, à des moments différents de leurs parcours. « *Les territoires de prédilection des deux contrats ne se recouvrent que très partiellement* »²² L'apprentissage recrute à 63% des jeunes en cours d'études, le contrat de professionnalisation à 64% des jeunes déjà en emploi (dont 13% d'apprentis) ou au chômage. Le premier prépare dans 60% des cas à un premier diplôme de niveau V ou IV²³, le second accueille pour près des deux tiers des jeunes au moins bacheliers. « *Ce qui se manifeste dans les trajectoires des jeunes relève plutôt d'une pluralité d'usage des contrats de formation en alternance* ».

Cette pluralité croissante d'usage des deux types de contrats reflète l'individualisation des parcours de professionnalisation des jeunes. A la concurrence entre les deux types de contrats que décrivent les organismes de formation concernés par chacune des deux voies, répond la complémentarité du point de vue des jeunes et de leurs capacités personnelles. « *Le raccourci est abusif qui transforme une concurrence entre des centres de formation en une concurrence entre des contrats de formation* ».²⁴

Les informations d'ordre sociographique concernant l'origine sociale des apprentis, leurs conditions de rémunération, leurs conditions de vie, ne font l'objet d'aucun dispositif national de connaissance, y compris par enquête, contrairement aux effectifs et caractéristiques liées à la qualification des compétences professionnelles ainsi qu'à l'insertion dans l'emploi (CEREQ-enquêtes génération, CEREQ/DEPP- enquête IPA).

Pas davantage ne dispose-t-on de données analogues concernant les jeunes en contrat de professionnalisation.

Surtout, on ne sait quasiment rien des jeunes qui cherchent à entrer en apprentissage ou en contrat de professionnalisation et qui n'y parviennent pas, y compris en limitant la recherche à un frein particulier, en l'occurrence les facilités ou difficultés d'hébergement.

Pour autant, la mission a tiré profit d'études nationales et, surtout, régionales²⁵ et, bien entendu, des entretiens qu'elle a eus avec ses interlocuteurs engagés, selon des responsabilités diverses, dans les régulations des deux voies de professionnalisation, ceci dans sept régions couvrant à elles seules plus de la moitié des effectifs des jeunes concernés : Aquitaine, Bretagne, Centre, Ile de France, Nord Pas de Calais, Rhône Alpes et Provence Alpes Côte d'Azur.

Des différenciations de type structurel se maintiennent, alors que d'autres évoluent²⁶, ***selon une tendance qui peut rapprocher les situations individuelles des apprentis de celles des jeunes en contrat de professionnalisation.***

➤ ***La réduction des écarts entre les deux populations, selon l'âge, se précise***

Les âges des jeunes qui suivent les deux voies tendent en à se rapprocher, la proportion de mineurs parmi les apprentis étant en diminution constante alors que, parmi eux, la part des jeunes âges de plus de 20 ans ne cesse de progresser. Les taux de scolarisation par la voie de l'apprentissage mesurés par le ministère de l'Education nationale ont tendance à progresser au delà

²² Jean-Jacques Arrighi, Virginie Mora : « Contrats de professionnalisation et contrats d'apprentissage : des usages diversifiés »-Net.Doc n° 66, CEREQ, août 2010 (Synthèse). Voir : <http://www.cereq.fr/pdf/Net-Doc-66.pdf>

²³ Niveaux de formation : voir annexe 4.

²⁴ Ibid. p. 36

²⁵ Voir notamment les études déjà citées, réalisées en Pays de la Loire, Aquitaine, Nord Pas de Calais Poitou Charentes, dont la mission a pris connaissance

²⁶ Pour plus de précisions, voir également fiche en annexe n° 5

de 17 ans alors qu'ils ne progressent pas en dessous de 18 ans²⁷.

La prise en considérations de cette tendance, du point de vue de la mission, a plusieurs incidences :

- cela permet de situer plus précisément les questions que peut soulever, notamment quant aux volumes, l'investissement dans des solutions d'hébergement pour *les jeunes mineurs* ; outre leurs caractéristiques liées aux responsabilités spécifiques vis-à-vis de mineurs, il faut retenir, de façon globale, qu'entre 16 et 17 ans, 75 % des apprentis vivent chez au moins un de leurs parents, contre respectivement 44% et 18% de ceux dont l'âge va de 20 à 25 ans révolus²⁸.
- cela invite surtout à *considérer les solutions d'hébergement de façons différenciées dans le temps, au long des parcours des jeunes*, dans l'une ou l'autre des voie de professionnalisation concernées. Cela dépend des processus d'individuation des jeunes, au moins autant (voir plutôt) qu'en raison des dispositifs institutionnels de professionnalisation qui les accueillent ; Autrement dit, les solutions adéquates ne sont sans doute pas de même nature dans les six premiers mois (ou la première année, en apprentissage) et par la suite.

Recommandation n°4 : Veiller, dans l'examen de chaque projet, à cet enjeu décisif qu'est la différenciation des solutions d'hébergement dans le temps, au long des parcours individuels d'accès à l'autonomie des jeunes,

➤ *L'éventail des ressources personnelles des jeunes de l'alternance est assez ouvert*

Un premier élément de contexte tient aux origines familiales, de type socio-économiques, des jeunes en formation par alternance.

La charge d'un hébergement spécifique des jeunes sous contrat de formation par alternance est à l'évidence une difficulté pour la plupart des familles concernées. C'est d'autant plus vrai des apprentis, majoritairement plus jeunes et issus de milieux populaires. Le plus grand nombre d'entre eux (58%) suit un cursus de niveau V (CAP et BEP). Or, selon les éléments d'information et témoignages recueillis, la part des ouvriers et employés parmi les parents d'apprentis est très nettement et spécifiquement dominante aux niveaux V et IV²⁹.

Origine sociale par niveau de diplôme en fin d'études

milieu d'origine	Non diplômés		CAP/BEP		Bacpro/BP		diplômés du sup	
	Scolaires	Apprentis	Scolaires	Apprentis	Scolaires	Apprentis	Scolaires	Apprentis
agricole	3%	1%	2%	3%	5%	7%	5%	5%
indépendant	8%	13%	8%	11%	9%	11%	10%	13%
Cadre aisé	1%	3%	3%	2%	4%	5%	14%	11%
Cadre médian	5%	7%	4%	6%	7%	6%	14%	14%
Mère cadre	3%	2%	4%	4%	4%	5%	6%	5%
Intermédiaire avec 2 salaires	34%	35%	39%	38%	41%	40%	35%	37%
Intermédiaire avec 1 seul salaire	16%	9%	8%	7%	8%	6%	5%	4%
Ouvrier avec 2 salaires	10%	16%	14%	18%	13%	14%	6%	6%
Ouvrier avec 1 seul salaire	13%	11%	12%	7%	7%	5%	4%	3%
Autre	5%	3%	4%	3%	2%	3%	2%	1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : CEREQ : Génération 2004, champ spécialités de formation où l'apprentissage est présent (386 000 jeunes sur 737 000)

²⁷ Cf. MEN DEPP : Les apprentis-Repères et références statistiques-édition 2010, p. 149, voir : http://media.education.gouv.fr/file/2010/04/0/chap5.1_152040.pdf

²⁸ Voir « France, ton atout jeune » Rapport sénatorial n° 436, annexé au procès-verbal de la séance du 26 mai 2009 : <http://www.senat.fr/noticerap/2008/r08-436-2-notice.html>; <http://www.senat.fr/noticerapport/2008/r08-436-1-notice.html>

²⁹ Cf. notamment : « Les apprentis ligériens en 2006/2007, étude sociographique », rapport au Conseil régional des Pays de la Loire- juillet 2008, pp. 42 à 45. Les éléments recueillis par la mission permettent d'extrapoler à grands traits cette caractéristiques aux autres régions de métropole.

Les données recueillies par la mission auprès du CEREQ (cf. tableau ci-dessus) font ressortir que l'apprentissage obéit à la hiérarchie scolaire traditionnelle et que le profil sociologique des apprentis du supérieur est plus proche de celui des étudiants que de celui des apprentis du secondaire qui sont, eux, assez proches des lycéens professionnels. Un point peut-être les distingue: la surreprésentation des enfants d'indépendants. Observée dans l'apprentissage traditionnel, elle semble s'être déplacée vers le haut.

La taille des familles d'origine des apprentis visant des qualifications des niveaux supérieurs à celui du bac est dans l'ensemble réduite par rapport à celle des apprentis visant des qualifications de niveaux inférieurs³⁰.

Les jeunes concernés étant salariés, leur autonomie financière dépend pour partie du niveau de leur rémunération³¹ ; ce lien est croissant avec l'avancée en âge et celle de leur formation, d'une part et, d'autre part, avec l'élévation des niveaux de qualification visés, qu'il s'agisse de l'apprentissage ou des contrats de professionnalisation.

Si l'on veut bien considérer la stabilité relative des rapports à l'emploi des jeunes en formation par alternance sous contrat de travail, celle-ci les place à des niveaux de capacité financière personnelle tirée de leur travail comparables à ceux que connaissent bien des jeunes travailleurs, à niveau de formation ou de qualification comparable. Cette *stabilité relative* est un atout pour la gestion des relations avec l'offre de solutions d'hébergement de court séjour ou temporaires, comme la mission a pu en recevoir témoignage.

➤ ***La différenciation des deux voies selon le sexe reste toujours marquée***

Les apprentis sont le plus souvent des jeunes hommes, de façon qui demeure structurelle, liée pour large part aux domaines des métiers les plus largement concernés.

De ce point de vue, des différences marquées distinguent apprentissage et professionnalisation. La participation des jeunes gens et des jeunes femmes au contrat de professionnalisation est quasiment de même niveau en moyenne (respectivement 49,4 et 50,6%). Une plus large diffusion du dispositif selon les domaines professionnels, avec un développement plus marqué dans les métiers des services et du commerce peuvent expliquer le maintien de cette différence.

Ceci n'aurait pas en soi d'incidence si, selon ce qui est établi, les jeunes femmes n'étaient pas plus nombreuses à occuper un logement autonome. L'âge médian de départ du domicile parental est de 21 ans pour les jeunes femmes et de 23 ans pour les jeunes hommes. Les jeunes femmes ont une propension plus importante à décohabiter d'avec leurs parents, pour des motifs et selon des conditions que la mission n'avait ni le mandat ni les moyens d'expertiser. Notons au moins que la part des jeunes femmes à quitter le célibat pour une vie de couple est, dans la tranche d'âge allant de 16 à 26 ans, nettement plus élevée que celle des jeunes hommes³².

➤ ***Pour répondre à leurs besoins, les jeunes sont en capacité de mobiliser leurs propres réseaux***

Au risque de paraître exagérément optimiste ou naïf, on ne saurait oublier les ressources autres que monétaires que les jeunes savent mobiliser pour gérer des solutions d'hébergement « sur mesure » sans mobilisation de moyens de paiement importants, notamment par des réseaux de

³⁰ Ibid. p. 40

³¹ Voir annexe n° 6

³² Voir les études citées réalisées dans les régions Pays de la Loire, Aquitaine, Nord Pas de Calais Poitou Charentes, dont la mission a pris connaissance

sociabilité souvent informels. « *Mieux connaître les apprentis en dehors du dispositif apprenti peut aider à mieux intervenir à l'intérieur de celui-ci* », notamment la sociabilité amicale et juvénile³³.

Ceci peut prendre une dimension importante, transformatrice des modèles prégnants jusqu'alors, avec le partage de l'information que promeut Internet. C'est ainsi que la mission a pris connaissance des réseaux sociaux que stimulent et facilitent, en matière d'hébergements de court séjour, des sites tels « Couch Surfing »³⁴. Ce modèle mérite analyse. Loin d'être des solutions « au rabais », les solutions d'hébergement en court séjour, soient-elles ponctuelles, peuvent jouer des rôles décisifs dans la réussite de tel ou tel parcours de professionnalisation par alternance (cf. infra § 2.1.2.3).

2.1.2. La recherche de solutions d'hébergement est différenciée selon le désir d'autonomie, l'organisation des mobilités et les rythmes des alternances

Deux catégories de considérations permettent d'analyser les demandes en solutions d'hébergement des jeunes de l'alternance :

- un processus d'autonomie ou d'individuation, avec des phases accélérées et structurées par la situation de travailleur salarié en cours de professionnalisation,
- la nécessité d'articuler décohabitation et mobilités liées à l'organisation de l'alternance.

De ces deux points de vue, *la carte des formations est décisive pour les apprentis*.

2.1.2.1. La demande participe des processus d'autonomie ou d'individuation, sociale et personnelle

Les alternances formatives sous contrat de travail induisent des rythmes discontinus dont les coordinations reposent d'abord sur une certaine ténacité des jeunes travailleurs qu'elles concernent, responsables, à leur niveau, de la valorisation des allers-retours. Les jeunes connaissent dans les deux cas des phases accélérées d'accès à l'autonomie, avec des capacités personnelles qui se transforment : il s'agit dans les deux cas de processus d'apprentissages, avec leurs phases successives et relativement irréversibles d'accès à l'autonomie professionnelle et personnelle.

Les réformes des dix dernières années renforcent cette recherche d'autonomie, tirant l'apprentissage vers des âges plus avancés et des rémunérations plus élevées.

Les contrats de professionnalisation offrent une forme atténuée de cet avantage relatif, en raison de leurs caractéristiques, qui justifient qu'ils s'adressent à des jeunes dans l'ensemble plus « anciens » sur le marché du travail, souvent après des emplois de caractère temporaire et les allers-retours qui en sont le milieu ambiant entre emploi, notamment l'intérim, chômage et formations sous des statuts divers.

Hors d'Ile de France, les apprentis sont plus souvent d'origine rurale que les jeunes scolarisés dans un établissement d'enseignement professionnel et que les jeunes en contrat de professionnalisation, sans incidence nette du niveau de la qualification visée. Cela renforce et caractérise l'enjeu de la décohabitation : « *la caractéristique rurale du recrutement des apprentis transcende les catégories de diplômés* »³⁵. Comme la mission l'a relevé à Tours, notamment, l'attrait pour la ville est très présent parmi les motivations des jeunes concernés, surtout lorsque le CFA est en zone urbaine. Cette donnée est relativement autonome, semble-t-il, vis-à-vis du domaine du métier.

³³ Cf. notamment : « Les apprentis ligériens en 2006/2007, étude sociographique », rapport au Conseil régional des Pays de la Loire- juillet 2008, pp. 132 et suivantes

³⁴ Voir : http://www.couchsurfing.org/?default_language=fr.

³⁵ Ibid. p. 41

Si le salaire et la prise d'autonomie que procure la relation salariale jouent leur rôle, décisif, dans le processus de décohabitation, ce dernier s'organise et se justifie, le plus souvent, en ce qui concerne les apprentis, par les circulations vers ou en provenance du centre de formation. Si le recrutement se fait largement en proximité, la formation hors situation de travail est tributaire de la carte des formations.

Recommandation n°5 : Les solutions retenues doivent favoriser l'autonomie des jeunes

2.1.2.2. Extrêmement diverse, l'organisation des mobilités ne conditionne que pour partie la demande de solutions d'hébergement

Les formes de l'alternance ont des répercussions concrètes de niveau individuel, c'est-à-dire propres à chaque situation et non à des modèles théoriques, le plus souvent dans un cadre hebdomadaire pour les jeunes sous contrat de professionnalisation, alors que les rythmes dans le mois sont une référence plus répandue parmi les apprentis, aux niveaux V et IV au moins.

Selon les éléments recueillis par la mission, ces «circulations» entre localisations de l'alternance n'ont généralement d'incidence vraiment tangible en matière d'hébergement voire de logement que lorsque le temps nécessaire pour rejoindre l'un des lieux (plutôt le lieu de formation, pour les apprentis) dépasse une heure au moins, (une distance de 40 km environ étant plus souvent la référence en zones peu denses), ceci à partir de la résidence familiale ou personnelle.

Pour avoir une vue d'ensemble complétant ses investigations et les études régionales dont elle a eu connaissance, la mission s'est attachée, avec l'aide de la DARES et de la DIRECCTE d'Ile de France, à faire un état des lieux des types de distances pouvant séparer les trois localisations de *l'apprentissage*, région par région. La source des données exploitées est constituée des CERFA de déclaration de l'embauche d'un apprenti déposés auprès des chambres consulaires.

Ainsi la mission peut-elle tenter de caractériser à très grands traits, dans un cadre régional et selon une maille départementale, l'état d'ensemble des dissociations géographiques entre la résidence déclarée des apprentis et le lieu de formation en CFA, puis entre cette résidence et le lieu de travail, enfin entre le lieu de formation en CFA et le lieu de travail dans l'entreprise. Les tableaux de données collectées et les graphiques de présentation de celles-ci sont joints en annexe³⁶.

On le voit, une approche beaucoup plus fine est nécessaire. Si l'on se réfère aux tableaux et aux graphiques joints en annexe n° 7, on notera :

- a) que le contexte des mobilités est, logiquement, décisif : en Ile de France, centrale de flux et métropole, la localisation de la résidence de l'apprenti et celle de l'établissement de formation ne coïncident (même département et région) que dans moins de la moitié des cas contre le 2/3, en moyenne, en France métropolitaine. En fait, un tiers des capacités d'accueil des 176 CFA est concentré à Paris intra muros. Du fait des circulations entre Paris et la première couronne, comme au sein de celle-ci, la coïncidence de département entre l'apprenti et l'employeur est bien moins fréquente qu'en moyenne nationale (53,8% contre 82,8%), sans que cela entraîne obligatoirement des besoins d'hébergement liés à cette dissociation.
- b) que les différences de ce point de vue varient fortement selon le niveau de la qualification visée. Compte tenu à la fois de la concentration de l'offre de formation et des entreprises (de taille plus importante, en général), plus ce niveau augmente au-delà du niveau IV, plus la dissociation s'accroît dans tous les cas. S'agissant par exemple de la coïncidence région / département entre la résidence de l'apprenti et l'établissement de formation elle est de 79,3% pour ce qui concerne les apprentis visant une qualification de niveau V (CAP-BEP), mais seulement de 66,6% au niveau IV (bac

³⁶ Voir annexe n° 7

PRO, BP) et 47,3% au niveau III ou plus (Bac + 2 ou plus). De même pour la coïncidence de département entre résidence de l'apprenti et lieu de travail : elle joue dans 90% des cas au niveau V et encore dans 83,6% des cas au niveau IV, mais chute à 61,6% aux niveaux III et plus.

On relèvera, à nouveau, la relativité de l'approche statistique. En effet, *ce n'est pas la connaissance statistique plus fine, mais une analyse de chacun des contextes de la situation des jeunes, du point de vue du processus d'accès à l'autonomie dans lequel ils sont engagés, qui permet d'apprécier les contraintes réelles de mobilité des jeunes de l'alternance.*

Ainsi, l'état du réseau de communication et de transport, comme le degré d'autonomie de déplacement des jeunes (voir le débat récurrent sur l'aide au permis de conduire et à l'achat de véhicules pour les jeunes travailleurs) facilite ou invalide la propension des jeunes à se déplacer pour l'alternance.

Se combinant avec la cartographie des « circulations » entre les trois localisations types de l'alternance, le mode d'alternance, les rythmes des allers-retours entre formation au poste de travail et en centre, les horaires de travail conditionnent aussi la recherche de solutions d'hébergement adéquates.

Les séquencements sont très variables selon les filières, les niveaux de formation, voire les organismes de formation. La réglementation fixe des proportions cadre mais laisse aux acteurs concernés, dont les acteurs pédagogiques, la responsabilité de l'organisation et des rythmes concrets. Dans le cas des contrats de professionnalisation, le temps minimum de formation hors temps de travail doit être compris entre 15 et 25% de la durée du contrat sans être inférieure à 150 heures. Dans celui du contrat d'apprentissage, les proportions varient selon le niveau de formation poursuivi, mais dans le cas le plus général se situe à hauteur de 25%.

Un dernier point mérite attention. Les données statistiques présentées ici concernent l'apprentissage. Or l'apprentissage et les contrats de professionnalisation ne mobilisent qu'à la marge la même offre de formation.

Quoi qu'il en soit, ce sont les objectifs réels, dans toute leur diversité, que peuvent poursuivre les jeunes concernés, qui décideront des mobilités et des solutions adéquates d'hébergements. *Or ces objectifs, est-il besoin de le rappeler, ne sont pas tous de formation.*

La rupture du contrat peut mettre en cause l'incohérence entre ces objectifs et la gestion concrète des mobilités, notamment au travers des solutions d'hébergement. Il n'est pas sans intérêt de noter, toutefois, que les difficultés d'hébergement ne sont pas vraiment prises en compte parmi les cas et motifs de rupture anticipée des contrats d'apprentissage que développent CFA et Conseils régionaux, à l'exemple de la région des Pays de la Loire³⁷. Ce n'est pas non plus le cas des études réalisées au niveau national³⁸

2.1.2.3. Les rythmes des alternances invitent à privilégier les courts séjours et l'hébergement temporaire

Le déploiement de solutions adéquates d'hébergement pour les jeunes de l'alternance est d'abord affaire de mode de gestion des solutions dans toute leur diversité et d'équilibre économique des modèles pratiqués. Dans la logique d'investissement que cela implique, optimiser

³⁷Cf. notamment : « Les apprentis ligériens en 2006/2007, étude sociographique », rapport au Conseil régional des Pays de la Loire- juillet 2008, p. 129

³⁸ Cf. annexe n° 8. Voir : « Contrats d'apprentissage : les raisons de la rupture », Bref CEREQ n° 272-mars 2010. Comme l'indique cette publication à propos de l'indicateur « taux de rupture », « cet indicateur reflète une réalité administrative mais ne semble pas pertinent pour permettre une évaluation de l'apprentissage »

l'existant paraît au moins aussi pertinent que de « couler du béton ». Rien ne justifie davantage une expérience et un investissement collectifs qu'une telle ambition.

En réalité, face à l'approche théorique des trois localisations, on mélange souvent des réponses inspirées par d'autres considérations.

C'est le cas notamment des internats qui visent des objectifs propres au CFA ou à l'employeur, lorsqu'il s'appuie sur un CFA intégré : les objectifs sont alors plutôt d'intégration sociale et professionnelle des jeunes concernés, dans une logique d'identité professionnelle, ou encore d'attractivité des formations, en zones rurales ou lorsqu'il s'agit d'un recrutement national. Mais il ne s'agit pas à proprement parler de « solutions » d'hébergement dans la diversité qu'appelle celle des capacités réelles et besoins des jeunes concernés. On finit par ne plus bien savoir de quoi l'on parle.

Dans cet ensemble, le modèle « historique » de l'AFPA, celui d'une politique sociale de qualification des travailleurs privés d'emploi avec ses hébergements théoriquement systématiques-y compris les jeunes sous contrat de professionnalisation, mérite attention.

Un point commun, cependant : on construit en dur alors qu'on a besoin de solutions souples. La mission fait sienne l'analyse publiée en 2008 par la Direction régionale de l'Équipement de Poitou Charentes³⁹ :

- *« La problématique d'accueil des jeunes en formation pose une double contrainte :*
 - *celle de leur faible solvabilité, qui limite les choix : ressources faibles et impossibilité de mobiliser des aides au logement (hors l'aide Transport Hébergement Restauration, THR, pour les apprentis) ou encore les aides à la personne lorsqu'ils doivent mobiliser plusieurs pied-à-terre pour suivre leur cursus ;*
 - *et celle de la diversité de leurs attentes et besoins, qui demandent la mise en œuvre de réponse tout autant diversifiées : diversité des publics (majeurs/mineurs, filles/garçons), fractionnement des séjours et de leurs amplitudes, besoin d'accueil à proximité du lieu de formation.*

- *Pour faire face à ces problématiques, à l'image des initiatives développées en Poitou-Charentes, plusieurs pistes demanderaient à être développées ou soutenues :*
 - *le développement et la diversification de l'accueil de court séjour dans les structures proposant une offre mixte (résidences sociales, FJT, Auberges de Jeunesse...)*
 - *le renforcement de la capacité d'hébergement pour des séjours de un à plusieurs mois ;*
 - *la mutualisation des internats (CFA, lycées...) pour l'accueil des mineurs ;*
 - *le développement de résidences Hôtelières à Vocation Sociale ;*
 - *la mutualisation des parcs dédiés (AFPA ...).*

- *D'autres expériences prenant appui sur le parc privé mériteraient elles aussi d'être explorées : la captation dans le parc diffus, l'accueil chez les particuliers ».*

³⁹ Voir : http://www.poitou-charentes.equipement.gouv.fr/habitat/lgt_jeunes/lgt_jeunes.htm (p. 30)

Parmi les démarches dont elle a pris connaissance, celle que conduit le conseil régional d'Aquitaine retient spécialement l'attention. Les conclusions qu'il est possible d'en tirer à ce jour convergent avec ce que la mission a observé lors de ses déplacements et lors de ses rencontres, par exemple avec la branche de l'intérim (FASTT). A titre d'exemple, on peut lire dans un rapport publié en octobre 2008⁴⁰ :

« C'est dans le champ de l'offre de court séjour et de l'hébergement temporaire que les besoins sont les plus importants ... »

« L'offre mixte a pour objectif de répondre à la diversité des besoins identifiés sur les territoires, en particulier en proposant une offre de court séjour et une offre d'hébergement temporaire. En ce sens, elle propose une offre d'hébergement complète, ouverte à tous les publics jeunes en mobilité.

Cette offre est à décliner avec des intensités et des modalités variées selon les problématiques locales. Face aux besoins, la promotion d'une offre mixte se traduit par deux types d'objectifs opérationnels :

- *la création : elle concerne les territoires où l'intervention d'un opérateur est à construire, alors que les besoins ont été identifiés*
- *le développement : une offre mixte est déjà proposée sur les territoires, mais les besoins identifiés localement invitent à l'élargir*

Ces différentes entrées indiquent qu'il n'y a pas de solution unique pour agir en faveur du logement des jeunes mais davantage des réponses multiples, à initier, impulser, agencer en fonction des besoins, ressources, opportunités des acteurs et des territoires ».

La stratégie déployée en Aquitaine s'articule selon huit axes. Ils couvrent, il est important de le noter, une population de jeunes en mobilité beaucoup plus large que celle que prend pour cible l'emprunt national. En elle-même, ***cette ouverture apporte un élément de réflexion utile pour ce qui concerne la soutenabilité économique des modèles que l'on veut encourager***. Ces axes sont les suivants :

- Créer et développer une offre d'hébergement temporaire : entre 800 et 1000 nouvelles places
- Diversifier les types d'hébergement
- Développer le parc de petits logements à coût abordable pour favoriser l'installation des jeunes actifs
- Soutenir l'ingénierie de projets
- Renforcer et élargir les aides à la personne pour les hébergements à la nuitée ou à la semaine
- Elargir la sécurisation des jeunes en mobilité à la recherche d'un logement
- Mutualiser les offres existantes
- Optimiser les moyens d'information et d'orientation des publics

Recommandation n°6 : Viser l'élargissement de l'offre existante par des projets proposant des courts séjours et des séjours temporaires, hors contrat de location.

⁴⁰ Le logement des jeunes en formation et en mobilité professionnelle-Etude préalable à l'élaboration d'une stratégie d'intervention du Conseil Régional d'Aquitaine/ Diagnostic et préconisations-Octobre 2008. pp. 84 sqq. Voir : http://aquitaine.fr/IMG/pdf/Rapport_final_diagnostic_aquitaine_logt_jeunes.pdf.

2.1.3. Les relations entre les institutions responsables de la « carte des formations » et les acteurs des entreprises conditionnent les circulations des jeunes

Dans un souci d'efficacité, la mission a concentré son attention, dans cette partie du rapport, sur les rôles que jouent ou peuvent jouer les principaux acteurs de l'alternance sous contrat de travail dans *l'aménagement territorial de l'offre de formation professionnelle mobilisée selon les différentes voies de professionnalisation*.

La tendance à l'individualisation croissante, dans le cadre de parcours de professionnalisation faisant appel à plusieurs statuts et situations dans l'activité ou l'enseignement, s'est logiquement accompagnée, sous des formes diverses, d'une certaine porosité, en cours de développement, entre voies institutionnelles de professionnalisation des jeunes, ceux-ci pouvant passer de l'une à l'autre. Elle s'est non moins logiquement accompagnée d'un essor, voire d'une généralisation, sous des formes très diverses, des alternances formatives. Dorénavant, chacune des voies de professionnalisation des jeunes fait appel à l'alternance.

Appréhender les freins et les atouts de la professionnalisation des jeunes au niveau de chacune de ces voies sans prendre en compte les autres voies, de surcroît dans des cadres d'isolement institutionnel, peut ainsi devenir spécialement contre productif dans une perspective d'allocation optimale des ressources, non seulement pour l'efficacité, mais bien pour la pertinence, finalement pour l'équité.

Ce qui est vrai pour les ressources formatives l'est aussi, a fortiori, pour tout ce qui concerne la relation des jeunes au marché du travail et leur vie quotidienne, notamment *la capacité d'encadrement ou d'accueil des entreprises et les solutions d'hébergement auxquelles ils peuvent faire appel au long de leurs parcours*. En effet, les jeunes concernés, quel que soit leur statut, ont à partager une capacité globale d'accueil en entreprise et des solutions d'hébergement répondant aux besoins des mobilités constitutives des alternances et des allers-retours entre différentes situations et voies de professionnalisation

2.1.3.1. Un chef de file légitime : les conseils régionaux

L'optimisation de l'allocation des ressources (enseignants et formateurs, capacité d'accueil et d'encadrement des entreprises, ressources financières) apparaît ainsi comme le principal enjeu et sans doute un levier efficace (car légitime) de transformation, autour d'une régulation des voies de professionnalisation des jeunes (complémentarités, pertinence, efficacité). *Sur un plan institutionnel, la responsabilité spécifique est celle des conseils régionaux, dont les leviers et leurs points d'appui doivent donc être reconnus et confortés*

À bien des égards, les différentes voies de professionnalisation des jeunes sont complémentaires. Ce qui est vrai de l'apprentissage et des contrats de professionnalisation l'est aussi des deux autres voies (enseignement professionnel, stages des conseils régionaux). Aussi est-il préférable d'élargir conjointement le public des quatre voies « *pour ouvrir à davantage de jeunes un accès diversifié à la qualification, en formation initiale comme en formation « différée »*⁴¹.

Cet élargissement appelle une régulation renforcée des quatre voies, par l'optimisation de l'allocation des ressources, *dont l'aménagement géographique est une dimension clé*.

Telle est l'ambition du législateur par la création, à l'article 20 de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009,⁴² du

⁴¹Voir J.L. Dayan : « L'avenir de la formation professionnelle des jeunes », note de veille du Centre d'Analyse Stratégique n° 169 de mars 2010, p. 8 : http://www.strategie.gouv.fr/article.php?id_article=1151

⁴² Art. L. 214-13 du code de l'éducation (auquel renvoie l'article L 6121-2 du code du travail) : « I. – Le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles a pour objet de définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et d'assurer un développement cohérent de l'ensemble des

contrat de plan régional de développement des formations professionnelles, dont le premier doit « prendre effet », aux termes de la loi, dès le 1^{er} juin 2011.

Cosigné par le président du conseil régional, le représentant de l'État et les autorités académiques, engageant « *les parties représentées au sein du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle* » rien n'interdit, au contraire, qu'il prenne en compte l'organisation des mobilités, dont les solutions d'hébergement peuvent être un élément, tout en établissant les règles, objectifs et moyens de l'aménagement territorial de l'offre de services en formation professionnelle.

Si des conseils régionaux et leurs partenaires, dont au premier rang le représentant de l'Etat et les autorités académiques, s'emparent de moyens leur permettant de développer la **capacité** réelle des acteurs institutionnels (y compris les organisations représentatives des acteurs des entreprises), celle des acteurs des entreprises eux-mêmes et celle des jeunes et leur entourage à **lever les freins aux mobilités constitutives des contrats de l'alternance**, en fonction de leurs responsabilités propres, de leurs ambitions et de leur ressources, ils pourront alors disposer de points d'appui dans l'exercice de leurs responsabilités spécifiques.

C'est ce que recherchent tous les conseils régionaux avec lesquels la mission a noué des contacts. Leurs réponses s'étagent, dans une grande diversité d'engagement, dans des interventions qui demeurent toutes fermement centrées autour de leurs compétences institutionnelles, en premier lieu la compétence de régulation des voies de professionnalisation qu'ils tiennent de la loi.

Ils interviennent surtout dans deux domaines : **le financement d'infrastructures attachées aux formations professionnelles par apprentissage et continues et la professionnalisation de ceux qui participent à l'acte formatif**. Leur intervention dans les solutions d'hébergement des jeunes relève jusqu'alors, compte tenu des organisations administratives surtout, d'une autre politique et concerne pour l'essentiel les internats des EPLE et EPLEA, indépendamment de tout objectif de formation professionnelle.

Selon les constats de la mission, aucun des conseils régionaux rencontrés ne « déborde » sur les champs de compétences d'autres collectivités publiques, notamment ceux des politiques du logement ou de l'action sociale (hébergement d'urgence). Bien au contraire, les plus engagés d'entre eux assument leur rôle de chef de file et sa logique institutionnelle. Leur initiative rencontre celles d'autres chefs de file publics appelés à intervenir de façon complémentaire dans le cadre de leurs propres responsabilités spécifiques : les conseils généraux, les intercommunalités et, bien sûr, l'administration territoriale de l'Etat en fonction de ses capacités d'action.

Comme la mission l'a observé, notamment en Aquitaine, **le cadre de cohérence et de légitimité dont ils ont besoin se construit dans l'expérience commune** que structure avant tout un projet territorial de politique publique, dont les points d'appui résident dans des mises en réseaux.

filières de formation en favorisant un accès équilibré des femmes et des hommes à chacune de ces filières de formation. Il comporte des actions d'information et de formation destinées à favoriser leur insertion sociale. Il définit également les priorités relatives à l'information, à l'orientation et à la validation des acquis de l'expérience.

« Ce contrat de plan détermine les objectifs communs aux différents acteurs sur le territoire régional, notamment en termes de filières de formation professionnelle initiale et continue, sur la base d'une analyse des besoins en termes d'emplois et de compétences par bassin d'emploi. Il porte sur l'ensemble du territoire régional et peut être décliné par bassin d'emploi. ... »

« ...Le contrat de plan régional est signé par le président du conseil régional au nom de la région après consultation des départements et adoption par le conseil régional, par le représentant de l'État dans la région au nom de l'État et par l'autorité académique. Il engage les parties représentées au sein du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle »

La réponse repose toutefois le plus souvent sur le versement d'allocations dites « forfaitaires » (forfaits dits « HTR », hôtellerie, transports, restauration) prévue à l'article R 6233-9 du code du travail⁴³ (voir infra § 2.2.4.3).

En tous cas, les aides ainsi distribuées ne font qu'augmenter le nombre de celles, déjà nombreuses, qui n'ont pas d'incidence véritable sur la question clé de l'accessibilité des lieux de formation, pourtant condition de viabilité de bien des investissements en ressources formatives. Elles peuvent d'autant moins le faire qu'il s'agit réglementairement d'une prise en charge de coûts réputés exposés par le CFA.

En toute hypothèse, même si l'on peut réduire les « frictions », par l'aménagement territorial de l'offre de services, il y aura toujours des mobilités entre lieux différents, pour des raisons fonctionnelles et structurelles. Les coûts afférents sont une forme d'investissement des jeunes et de leurs entourages, qu'il convient de considérer comme tels en les optimisant.

L'impulsion donnée par le conseil régional d'Aquitaine est, pour partie, portée par cette orientation, que partage la mission

2.1.3.2. Des partenaires de premier plan : les acteurs des régulations collectives du travail

Les relations entre conseils régionaux et **partenaires sociaux** devraient avoir une incidence sur la pertinence et l'efficacité des investissements objet de l'emprunt national. Or la structuration de la négociation collective et celle du dialogue social (contrats de travail, formations tout au long de la vie, hébergement et logement), avec leurs segmentations institutionnelles, demeurent largement nationales : leurs « prolongements » territoriaux sont un enjeu et peuvent devenir un levier du dispositif.

Cela suppose que l'on respecte les logiques institutionnelles des uns et des autres, y compris le caractère essentiellement **national** des régulations des partenaires sociaux, avec une question : quelle capacité à prendre en compte à ce niveau les contextes des localisations dont il s'agit, plutôt que des théories, utiles par ailleurs ?

Des initiatives ont bien été prises dans les récentes années par les partenaires sociaux. Mais elles restent marquées par l'éclatement institutionnel et d'appareils, Un tel éclatement caractérise a fortiori les mondes de ceux qui ont vocation à réguler les deux voies de professionnalisation, d'un côté, et ceux qui, d'un autre côté, ont une responsabilité analogue dans le domaine de la « participation des employeurs à l'effort de construction » instituée depuis 1953 pour les employeurs privés non agricoles, dite 1% logement⁴⁴.

➤ ***Au niveau interprofessionnel national, sont engagées une réflexion et des concertations actives à l'égard du logement des jeunes en relation avec l'emploi***

Les partenaires sociaux ont engagé une réflexion commune, dans un cadre interprofessionnel national, portant sur « *la mobilité des jeunes et leur accès au logement en relation avec l'emploi* » depuis l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail et son article 3 e) : « *Pour faciliter aux jeunes l'accès à la vie professionnelle, les partenaires sociaux, conscients des difficultés que rencontrent de plus en plus de jeunes en matière*

⁴³ « La convention de création détermine, sur la base du nombre d'apprentis accueillis par le centre ou la section d'apprentissage, le mode de calcul de la subvention versée, selon le cas, au centre, à la section d'apprentissage ou à l'établissement d'enseignement ou de formation et de recherche. Ce mode de calcul prend en compte : 1° Le coût de formation annuel d'un apprenti, incluant les charges d'amortissement des immeubles et des équipements, calculé pour chacune des formations dispensées ; 2° **Le coût forfaitaire annuel de l'hébergement, de la restauration et des dépenses de transport par apprenti** ».

⁴⁴ Art. L 313-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

de logement, de transports et de restauration, demandent l'ouverture d'une concertation avec les Pouvoirs Publics pour rechercher les solutions adaptées à la nature des difficultés rencontrées et à la spécificité des bassins d'emploi concernés ».

L'article 29 de l'accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009 sur la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi est venu renforcer la démarche : « *Trois groupes de travail paritaires se réuniront dans les meilleurs délais et au plus tard en septembre 2009 :1) pour rechercher des solutions adaptées à la nature des difficultés rencontrées en particulier par les jeunes en matière de logement afin de leur faciliter l'accès à la vie professionnelle et, d'une façon générale, de favoriser les mobilités géographiques des salariés pour les rapprocher de l'emploi, 2) pour examiner les modalités de fonctionnement des groupements d'employeurs et, en fonction de leur impact sur l'emploi, de rechercher les conditions de leur développement ;3) pour engager une réflexion sur les conditions de passage du régime d'assurance chômage au système de solidarité ».*

La mission du groupe de travail « *emploi, mobilité des jeunes, accès au logement* », définie lors d'une réunion paritaire du 26 novembre 2009, s'est concentrée, depuis l'origine jusqu'aux synthèses du mois de juin 2010, dont la mission a eu connaissance, autour de l'accès des jeunes, en droit et en fait, aux **dispositifs des politiques de logement** : accès au parc social, accès au parc privé, logements collectifs, restes à charge des jeunes, régimes légal des baux, accès à l'information. Relevant que « *l'offre pour de courts séjours (moins de trois mois) est rare* », que « *les logements et les aides proposés aux jeunes sont inadaptés* », le groupe de travail n'a pas encore franchi le pas d'une recherche sur la voie de **solutions adéquates d'hébergement**, dans lesquelles **investir** au service des jeunes engagés dans des formations par alternance..

Dans l'été 2010, non sans lien avec la perspective ouverte par l'emprunt national, la mission a toutefois relevé (et accompagné, à sa modeste mesure) les débuts d'un dialogue entre les acteurs paritaires des deux mondes, celui du « 1% logement » et celui de la formation professionnelle. Ce rapprochement paraît à la mission tout à fait prometteur : l'emprunt national peut, selon ce qu'elle a observé, stimuler et faciliter une démarche favorable à l'engagement des partenaires sociaux dans le traitement territorial, régional, des problèmes concrets auxquels sont confrontés les jeunes et leurs entourages, d'une part, les institutions en charge de la régulation des voies de professionnalisation, d'autre part.

➤ ***En revanche, aux niveaux territoriaux, les régulations collectives des liens entre l'emploi et le logement des jeunes restent difficiles malgré des exceptions sectorielles***

Les acteurs dits « consulaires » (Chambres de Commerce et d'Industrie, Chambres de métiers, Chambres d'agriculture) sont des acteurs clés de l'apprentissage, en tant que représentants des entreprises (*plutôt que des employeurs...*). Les CFA dont ils ont la responsabilité assurent la formation d'environ 31% des apprentis (130 000 sur 420 000)⁴⁵. C'est généralement dans le cadre d'internats de ces CFA qu'ils ont traité jusqu'alors les besoins de l'hébergement des apprentis. L'emprunt national est l'occasion pour nombre d'entre eux, comme la mission l'a constaté, de donner corps à des réflexions parfois anciennes orientées vers des solutions d'hébergement plus ouvertes et mutualisées, voire « hors les murs ».

La mission ne peut que confirmer l'implication ancienne et efficace de plusieurs branches professionnelles dans l'aménagement territorial de l'offre de formations par alternance, prenant en compte de manière croissante et paritaire les conditions de vie quotidienne des jeunes en formation. C'est le cas, faut-il le rappeler, des industries et métiers de la métallurgie, du bâtiment et des travaux publics, des transports terrestres, des services de l'automobile, de l'hôtellerie-restauration enfin.

⁴⁵ Source DEPP.

Pour approfondir sa réflexion, la mission s'est attachée à comparer les situations dans deux branches dotées anciennement d'un réseau territorialisé de dispensateurs de formation « internes » (industries et métiers de la métallurgie, avec les ADEFIM et CFAI, bâtiment et travaux publics, avec le réseau du CCCA BTP), et celles de branches engagées unitairement dans des efforts de régulation sans être dotée de moyens comparables : les branches des industries agro-alimentaires.

Il convient tout d'abord de relever que des taxes particulières offrent aux acteurs des deux premières branches des marges de manœuvre dont ne dispose pas le troisième secteur cité. Ces deux branches sont largement structurées, depuis longtemps, autour de leur appareil de formation. Elles ont la capacité de structurer une offre de formation qu'elles connaissent (elles en assurent en fait la gestion directe ou quasiment directe).

Tenant compte de ce paramètre décisif, si l'on mesure la capacité et la volonté des acteurs de chacune des branches concernées à peser sur la régulation des deux voies de professionnalisation aux redéploiements financiers entre elles, le niveau du redéploiement opéré dans la branche des industries agro-alimentaires est tout sauf négligeable. Atteignant 3,1 millions d'euros en 2008 (au regard des redéploiements opérés dans deux branches bénéficiant de la taxe parafiscale : industries et métiers de la métallurgie-102 millions d'euros, transports-5,9 millions d'euros), il reflète le début d'une démarche volontariste.

Celle-ci se traduit dans les conventions que passe l'AGEFAFORIA, OPCA des branches de l'agro-alimentaire et délégataire de la collecte de la taxe d'apprentissage, avec les 12 « Instituts de formation régionaux des industries agro-alimentaires » (IFRIA)⁴⁶. Ainsi, l'AGEFAFORIA est engagée dans un travail de cartographie de l'offre des services en formation auxquels elle fait appel, en fait, au travers de ses financements (apprentissage, contrat de professionnalisation, autres dispositifs). Le but est de conforter les IFRIA, initialement CFA sans mur, dans un rôle de régulation de l'aménagement géographique de l'offre.

L'un des enjeux, jusqu'alors très peu étudié par l'AGEFAFORIA et les 12 IFRIA (1200 apprentis), est l'accessibilité de l'offre et son impact sur les choix des travailleurs, au premier rang les jeunes de l'alternance, et des employeurs. Seul l'IFRIA de Bourgogne-Franche Comté s'est concrètement emparé de ce sujet, depuis peu de temps (« un jeune de Nevers ne va pas aller se former par apprentissage à Dijon »⁴⁷). Il doit être rejoint par celui du Nord Pas de Calais, ainsi que par ceux de Languedoc Roussillon et Provence Alpes Côte d'Azur, qui donnent des aides de niveaux variés à l'hébergement des apprentis.

*Le fait que les IFRIA soient conventionnés comme CFA leur permet, par convention avec des organismes de formations, de placer en formation les apprentis. En réalité, dans le souci d'assurer une offre accessible, les IFRIA prennent largement appui (70% des places en apprentissage) sur l'offre des établissements publics locaux dépendant du ministère de l'agriculture, **qui peuvent offrir plus que d'autres un hébergement**. L'AGEFAFORIA ne dispose pas, cependant, de données relatives à l'hébergement des apprentis suivis par les IFRIA.*

Cette démarche est renforcée par l'engagement des acteurs des branches de l'agro-alimentaire dans un processus de « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences »

⁴⁶ « Considérant que l'AGEFAFORIA, en tant qu'OPCA de la Branche avec ses antennes régionales et le réseau des IFRIA ont :

- les mêmes entreprises « clientes »,
- les mêmes interlocuteurs institutionnels,
- des publics semblables (les jeunes en formation sont les futurs salariés des entreprises du secteur),

l'ensemble entrant dans le dispositif en faveur de l'apprentissage mis en œuvre par les diverses branches des industries alimentaires avec notamment la création du COFA inscrit dans l'« Accord relatif à la répartition de la taxe d'apprentissage et à la réalisation de différentes missions d'informations sur les métiers des industries alimentaires » du 17 mai 2005 » (préambule).

⁴⁷ Témoignage reçu par la mission.

(GPEC) et par le fait que les métiers « transverses » et les « certifications partagées » sont fréquents dans le champ de régulation collective qu'elles forment. Par extrapolation, les responsables de l'AGEFAFORIA estiment à environs 4000 le nombre d'apprentis dans des filières métiers intéressant ces branches, à rapporter aux 1200 suivis effectivement par les IFRIA⁴⁸.

Cependant, même en présence d'une démarche volontariste comme celle-ci, force est de constater que les OPCA dans leur ensemble, hors ceux des branches dotées d'un appareil de formation citées plus haut, n'ont pas encore pris des initiatives de nature à peser concrètement sur la régulation de l'offre mobilisée dans le cadre des contrats de professionnalisation : « nous ne sommes que des caissiers »⁴⁹ A titre d'illustration, si rien n'interdit la prise en charge des frais de mobilité liés à la formation par les OPCA, ceux-ci ont d'autres priorités. « Les 0,5% sont « phagocytés » par les périodes de professionnalisation, au détriment de la fonction tutorale dont on ne prend en charge que la formation des tuteurs »⁵⁰.

2.1.3.3. Un acteur incontournable : des CFA dont le rôle mérite clarification

La position des CFA mérite que l'on s'y attarde au regard des enjeux de l'investissement dans des solutions adéquates d'hébergement pour les jeunes de l'alternance.

Les missions des CFA sont définies notamment à l'article R 6233-57 du code du travail⁵¹. Il ne faut cependant pas perdre de vue que les marges de manœuvre des directions des CFA se trouvent limitées par la responsabilité juridique du contrat d'apprentissage, celle-ci n'étant pas du ressort des CFA, mais de celui des entreprises.

Par différence, l'AFPA offre cette particularité digne d'intérêt, avec les contrats de professionnalisation cette fois, de conclure un contrat de formation avec ceux qu'elle accueille comme stagiaires dans ce cadre, en complément de ce que prévoit la législation⁵². Son offre d'hébergement interne et les solutions externes auxquelles elle a recours sont gérées dans ce cadre.

Si les uns et les autres affirment que leur cœur de métier n'est d'aucune façon l'hébergement, il n'en demeure pas moins qu'ils sont intéressés, du strict point de vue des

⁴⁸ L'AGEFAFORIA ne parvient pas, à partir de PACTOLE (application DGEFP de l'apprentissage), à repérer les formations pouvant l'intéresser (objet, localisation, coûts)

⁴⁹ Témoignages reçus par la mission.

⁵⁰ Id.

⁵¹ Art. R 6233-57 : « Le centre de formation d'apprentis et la section d'apprentissage assurent la coordination entre la formation qu'ils dispensent et celle assurée en entreprise. A cet effet, le directeur du centre de formation d'apprentis ou, dans le cas de la section d'apprentissage, le responsable de l'établissement :

: 1° Etablit pour chaque métier, en liaison avec les représentants des entreprises intéressées et après avis du conseil de perfectionnement, des progressions conformes aux annexes pédagogiques de la convention ; 2° Désigne, pour chaque apprenti, parmi le personnel du centre ou celui de la section d'apprentissage, un formateur qui, en coordination avec les autres formateurs, est plus spécialement chargé de suivre la formation de cet apprenti, de vérifier son assiduité et d'assurer une liaison avec le responsable de la formation pratique dans l'entreprise occupant cet apprenti ; 3° Etablit et met à la disposition du responsable de la formation pratique dans l'entreprise les documents pédagogiques nécessaires à cet effet ; 4° Apporte son aide aux apprentis dont le contrat est rompu pour la recherche d'un employeur susceptible de contribuer à l'achèvement de leur formation.

Eventuellement, il les assiste dans l'accomplissement des formalités nécessaires pour bénéficier de l'allocation d'assurance chômage ; 5° Organise, au bénéfice des employeurs qui ont accompli la déclaration relative à l'organisation de l'apprentissage et de leurs collaborateurs ayant la qualité de maître d'apprentissage, une information sur l'enseignement par alternance ainsi que sur les programmes et les documents pédagogiques correspondant aux formations à dispenser. Une attestation de présence est délivrée aux personnes qui ont régulièrement suivi cette action d'information ; 6° Organise, à l'intention des employeurs, toutes autres activités nécessaires pour assurer la coordination de la formation dispensée par le centre ou la section d'apprentissage et de la formation en entreprise ; 7° Organise l'entretien d'évaluation prévu à l'article R. 6233-58 et établit le compte rendu de cet entretien ; 8° Organise les stages pratiques en entreprise prévus au second alinéa de l'article L. 6233-3 bénéficiant aux enseignants, au moment de l'accès à la fonction d'enseignant, puis tous les cinq ans ».

⁵² Voir art. L 6352-3 et L 6353-1 du code du travail

processus formatifs eux-mêmes, à la pertinence des solutions d'hébergement qu'utilisent les personnes formées.

Certains CFA proposent une prise en charge totale des jeunes in situ (c'est le cas des CFA relevant du réseau des Maisons Familiales Rurales et de ceux des associations compagnonniques⁵³), mais la plupart ont une politique beaucoup moins interventionniste. La création d'un self service, d'un internat, d'un foyer socioculturel ou de services sociaux visant à intégrer socialement les jeunes dépend autant de l'environnement immédiat des CFA, que des conceptions de leurs responsables sur la nécessité d'une telle intervention en plus de la formation.

S'ajoutent à cela des considérations « politiques » ou de nature plus existentielle de maintien ou de développement d'une offre de type « internat » avec foyer socio-éducatif en un lieu donné, que peuvent partager plusieurs des institutions concernées en relation de négociation avec la collectivité régionale ; l'aménagement du (ou des) territoire(s) est alors, sous des expressions diverses, ce qui légitime les efforts, notamment ceux des finances publiques (par exemple dans la Drôme et dans d'autres départements ruraux, comme la mission l'a relevé lors de ses déplacements en Rhône Alpes Et en Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Cependant, l'alternance organise de façons toujours plus différenciées une inscription elle-même en discontinu dans l'espace social des CFA ; ce rapport distancié à l'institution a des conséquences sur l'implication des jeunes au CFA et sur la réalité du rôle « ambigu » de l'institution. Malgré les bonnes volontés des apprentis et celle des personnels d'établissement, la rotation régulière des effectifs semble être un frein à la prise d'initiative des jeunes dans des activités collectives organisées au CFA.

On peut dire que si la réglementation et l'environnement peuvent assigner aux CFA des objectifs de socialisation extrascolaire, ces objectifs ne semblent pas être les plus faciles à réaliser. D'une part, l'organisation de l'accueil des apprentis et la prise en charge de certaines dimensions de leur vie sociale font l'objet de politiques très variables selon les CFA. D'autre part, la mise en œuvre d'une telle organisation fait face à plusieurs obstacles, sur le terrain : une conception du « temps social » au CFA par les apprentis qui se définit en partie contre l'institution (pour une fraction d'entre eux, notamment les plus jeunes) ; et un ensemble de contraintes structurelles liées à l'alternance, qui renforce cette distanciation par rapport à l'institution.

Tout cela paraît justifier *des rôles complémentaires entre CFA et gestionnaires de solutions d'hébergement externes*, autour d'une notion de régulation tirée par la finalité de responsabilisation des jeunes par et pour le processus de professionnalisation, plutôt qu'un accompagnement socio-éducatif ou socioculturel, à examiner au regard des problématiques plus générales de la socialisation de tous les jeunes travailleurs.

Par ailleurs, ceci appelle des conclusions quant aux « compatibilités » sur les lieux collectifs (hébergement, restauration), notamment lorsqu'ils sont ouverts à d'autres qu'aux apprentis d'un même CFA (et non d'un même métier, la « camaraderie » par métier n'ayant rien à voir avec la sociabilité des apprentis, sauf rivalités, précisément).

Les investigations menées conduisent ainsi à recommander de privilégier le financement d'opérations montrant, par des investissements réussis, que des voies externes aux CFA peuvent mieux répondre aux besoins concrets de parcours de professionnalisation individualisés, dans le cadre de séquences de formations par alternance (sous contrat de travail voire sous statut de stagiaire ou scolaire) en combinant soutenabilité économique et régulations adéquates impliquant les CFA dans leur rôle. La charge des régulations du fonctionnement de l'alternance ne peut être assurée qu'à partir du CFA, mais sans trop d'illusions quant aux faibles moyens et quant à la

⁵³ Association Ouvrière des Compagnons du Devoir (AOCD), Fédération Nationale Compagnonnique des Métiers du Bâtiment (FNCMB), rencontrées par la mission.

légitimité souvent discutable, sauf peut-être par la gestion des procédures des primes à l'employeur pour « effort de formation ».

Cela présente pour avantage que chacun doit préciser ses attentes et s'engage en conséquence, conformément à un principe de proportionnalité. Ce n'est pas contradictoire avec l'intégration de projets combinant le deux actions (investissement dans les ressources formatives et dans les solutions d'hébergement) ni, surtout, on le verra plus loin, avec l'exigence de soutenabilité économique.

C'est sans doute un des aspects intéressants de la notion de solution : adaptation aux capacités en présence, celles des jeunes au premier rang. Cela signifie sans doute qu'une solution même très ponctuelle peut s'avérer à forts enjeux si elle intervient au bon moment charnière.

Recommandation n°7 : Pour faciliter l'insertion la meilleure des solutions d'hébergement des jeunes en formations par alternances dans les prochains contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles, donner aux préfets et aux recteurs des régions concernées les mandats adéquats, dès cette fin d'année 2010.

Recommandation n°8 : Reconnaître la capacité des partenaires sociaux à s'engager dans le cadre de cohérence et de légitimité qu'offrent ces contrats de plan

2.2. L'offre d'hébergement reste largement inadaptée aux besoins

Des milliers de réseaux de sociabilité, plus ou moins reliés aux familles, offrent *près des deux tiers* des solutions d'hébergement, à un moment donné. Compte tenu du caractère informel de ce type de solution, il est difficile de faire la part entre ce qui relève du choix ou de la contrainte liée à l'absence de solution alternative.

Bien qu'elle n'ait pas été en mesure d'analyser ce segment majeur de l'offre d'hébergement, la mission doit considérer que l'existence de solutions alternatives plus adéquates pourrait modifier cette répartition, accélérant le processus de décohabitation. Or nous avons vu que prise d'autonomie et professionnalisation avaient des liens étroits. Une telle analyse ne signifie cependant pas qu'une accélération systématique des décohabitations serait favorable au développement des formations par alternance quel que soit le contexte.

Toujours est-il que les offres d'hébergement analysées ci-après intéressent potentiellement plus du tiers des jeunes concernés *à un moment ou à l'autre de leur parcours formatif, y compris parfois pour de très brèves durées.*

L'essentiel des données reprises dans le présent rapport est issu d'enquêtes nationales partielles ou de monographies réalisées sur un territoire déterminé, à partir de méthodologies non homogènes. Elles fournissent des éléments d'appréciation de situations particulières ; de ce fait, toute extrapolation doit être effectuée avec prudence.

2.2.1. Ni l'offre régulée⁵⁴ ni l'offre non régulée ne présentent de solutions pleinement adéquates

Parmi les régions approchées (Nord Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Ile-de-France, Aquitaine Centre, Bretagne, Provence-Alpes-Côte-D'azur et Poitou-Charentes), seules les deux premières fournissent des données exploitables.

⁵⁴ Dans ce qui suit, on entend par « offre régulée » une offre d'hébergement ou de logement dont les prix, régulés dans le cadre de la politique du logement, sont ainsi maintenus inférieurs aux prix du marché.

L'étude intitulée "Diagnostic/conseil portant sur les conditions d'hébergement des apprentis en Rhône-Alpes, en particulier dans les internats" réalisée en janvier 2007 à la demande du conseil régional de Rhône-Alpes porte essentiellement sur les internats ouverts aux apprentis ; elle fournit cependant des réponses - apportées par les CFA - relatives aux autres modes d'hébergement. Les hébergements supposés gratuits représentent 54% (51% au domicile parental et 3% chez les amis).

L'enquête sur l'insertion professionnelle des jeunes apprentis (IPA) sortis du système éducatif pendant l'année scolaire 2007-2008, conduite au niveau de l'académie de Lille, est plus détaillée : 65% habitaient chez leurs parents. Ce taux était de 74% pour les apprentis et 52% pour les apprenties.

Ces données sont également fournies par niveaux de qualification.

	Garçons	Filles	Total général
Niveau III et plus	54%	38%	48%
Niveau IV	78%	47%	63%
Niveau V	83%	64%	77%
Niveau V bis	88%	81%	85%

Source : enquête IPA Nord Pas de Calais

Ainsi, plus le niveau de la qualification visée est élevé, moins les jeunes de cette région vivent chez leurs parents, non sans relation avec l'âge, la durée des contrats et les niveaux de rémunération. Cette étude fournit cependant une donnée nationale : en 2009, 61% des jeunes en apprentissage vivaient chez leurs parents.

Dès lors que cette proportion est très certainement inférieure s'agissant des jeunes en contrat de professionnalisation (antériorité dans l'activité, âge, ressources), au moins 230 000 jeunes en formation par alternance occupent aujourd'hui une place d'hébergement ou un logement avec des statuts variés : résident de foyer ou interne, locataire ou sous-locataire.

Afin d'affiner cette analyse, il est proposé de distinguer les rôles joués par le parc public ou/et social d'une part, et par le parc privé d'autre part, en examinant les différentes solutions utilisées par les jeunes en formation par alternance, par ordre croissant de coût pour eux.

2.2.2. L'offre hors marché joue un rôle clé, mais demeure souvent inadaptée

Cette offre s'organise selon deux catégories de service :

- des solutions fermées de type « internat », très majoritairement dans les murs des CFA, réservées aux personnes qu'ils forment; par extension, on associera à cette catégorie les places offertes par l'AFPA et les CROUS, les relations exclusives de type statutaire étant comparables;
- des places d'hébergement ou logements hors les murs (CFA, centres AFPA et parc des CROUS), accueillant une diversité de publics.

2.2.2.1. Les solutions de type internat⁵⁵

On peut les ranger en trois catégories :

- les internats des CFA,
- les internats des établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ et EPLEA),
- les hébergements de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Ces formules ont la caractéristique d'être gratuites ou à coût très modeste pour les résidents. Elles sont pratiquement les seules à être ouvertes à un public mineur (16 à 18 ans), qui représente moins de 20% des jeunes en formation par alternance sous contrat de travail et dont l'encadrement revêt un caractère obligatoire.

Seuls les hébergements de l'AFPA font l'objet d'un recensement national. Ils disposent de près de 17 600 lits (dont seulement 1000 lits environ sont, en moyenne, occupés par des jeunes en contrat de professionnalisation).

a) Les internats de CFA

Dans les régions pour lesquelles la mission a obtenu des informations, la proportion de lits en internats des CFA par rapport au nombre d'apprentis qu'ils forment varie de 10 à 20%, majoritairement en zone rurale et dans certaines formations (agriculture, bâtiment).

La décision de construire un CFA avec internat, de construire un internat dans un CFA existant ou d'agrandir un CFA appartient aux organismes gérant le CFA, qui peuvent être des associations, des chambres consulaires, des EPLÉ et EPLEA, des établissements privés et des collectivités locales.

Les modalités de financement de ces internats ne sont prévues par aucun texte de portée nationale et l'Etat n'y participe plus depuis les actuels contrats de projets Etat régions (2007 2013). Dans la pratique, ce sont les régions qui, en temps que collectivités compétentes en matière d'apprentissage, apportent l'essentiel des financements, les autres ressources étant apportées par le produit de la taxe d'apprentissage, les fonds propres des organismes gestionnaires, au titre du remboursement des emprunts le cas échéant contractés, voire par le FEDER.

Ces internats connaissent deux problèmes d'occupation :

- la localisation du CFA et sa zone d'attraction (identifiée comme la zone où se trouvent les domiciles des apprentis qu'ils forment) ont un fort impact sur la vacance constatée ; dans la pratique, les taux de vacance s'étalent entre 0 et 100% pendant les périodes de formation ;
- les rythmes d'alternance font que, même si une place est occupée par trois apprentis en moyenne par an, les rythmes sont les rythmes scolaires ; ainsi les lits d'internats ne sont occupés que 5 jours sur 7, ceci 9 mois par an (soit un taux de remplissage de 53%).

Une analyse des coûts d'exploitation faite par VEOLIA pour le CFA situé sur son campus de Jouy-le-Moutier (Val d'Oise) montre que si son CFA avait pu accueillir d'autres populations, avec une facturation au coût d'un FJT ($\approx 10\text{€}$ /nuitée), la gestion financière de son internat aurait été à l'équilibre.

⁵⁵ Les internats sont régis par les dispositions du CCH concernant les établissements recevant du public (ERP), cf. art. L 123-1 et suivants et R 123 et suivants, et par ses textes d'application de portée générale (arrêté du 25 juin 1980 définissant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans l'ensemble des ERP) ou particulière au type R correspondant aux établissements d'enseignement (arrêté du 4 juin 1982).

Lorsqu'un prix est facturé à l'apprenti interne, il comprend la pension complète. L'étude citée *supra*, conduite pour le compte de la Région Rhône-Alpes établit que le prix moyen facturé à l'apprenti pour une pension complète (4 petits déjeuners, 5 déjeuners, 4 dîners et 4 nuitées) est de 85€/semaine, dont 30€ pour les nuitées (soit 7,5€/nuitée). Ce prix correspond à environ la moitié du coût.

La participation des régions au coût de fonctionnement des CFA, ainsi que la contribution de la taxe d'apprentissage, financent l'essentiel de ce déficit.

Les représentants des conseils régionaux rencontrés par la mission (Rhône-Alpes, Nord Pas-de-Calais, Ile-de-France, Aquitaine, PACA, Bretagne) ne disposent pas, sauf exception, d'un état des lieux complet et à jour de la situation d'hébergement des jeunes en formation par alternance. Ils mettent en œuvre une politique fondée sur la mise en œuvre de règles pérennes de subventionnement tant en investissement qu'en fonctionnement. Cependant, le besoin d'une véritable réflexion stratégique se fait sentir. Cela pourrait handicaper certaines régions désireuses de participer à l'appel à projets, ou au contraire, susciter chez certaines une véritable prise de conscience de l'enjeu.

b) Les internats des EPLE et EPLEA n'abritant pas de CFA

Les jeunes en formation par alternance sont accueillis dans les internats des EPLE et EPLEA par accord du chef de l'établissement et dans le cadre d'une convention passée entre l'établissement formateur (UFA, section d'apprentissage) et l'établissement « hébergeur ». Cela suppose que l'internat dispose d'un volant structurel de lits non occupés par les élèves du second.

L'Education nationale n'a pu fournir de données portant sur le nombre de lits occupés par des jeunes en formation par alternance et ceux qui pourraient leur être offerts en supplément.

c) Hébergements de l'AFPA

Au 31 décembre 2009, l'AFPA disposait de 17 611 lits, dont 15 606 dans ses établissements de formation et 2005 à l'extérieur. 95% des stagiaires hébergés sont demandeurs d'emplois et sont hébergés gratuitement.

Les 5% restants -qui comprennent des jeunes en contrat de professionnalisation- payent entre 8 et 15€ par nuitée selon qu'ils sont hébergés entre 1 mois et 1 jour.

Le taux de vacance de ce parc est très élevé (35%) et croît à mesure que l'AFPA ferme des chambres pour des motifs d'hygiène et de sécurité, faute de disposer des financements nécessaires aux réhabilitations. Une estimation sommaire des travaux de réhabilitation se monte aujourd'hui à près de 270 millions d'euros.

Un rapport conjoint de l'IGAS et du CGPC (septembre 2006⁵⁶) a analysé les incidences de la décentralisation de la formation professionnelle sur les structures d'hébergement de l'AFPA. Il a proposé que les biens mis à disposition des régions leur soient transférés, pour celles qui en feraient la demande, en pleine propriété. Cette dévolution pourrait fournir en effet aux collectivités territoriales des ressources foncières souvent conséquentes, permettant d'équilibrer les coûts induits par les rénovations lourdes à mener.

⁵⁶ Analyse des incidences de la décentralisation de la formation professionnelle sur les structures d'hébergement de l'AFPA- Béatrice Buguet et Guy Clary, membres de l'IGAS, avec la participation de Xavier Lott, Ingénieur honoraire des Ponts et Chaussées mandaté par le Conseil général des Ponts et Chaussées.

De fait, plusieurs voies ont été jusqu'alors explorées par le législateur (loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009), sans aboutir, à ce jour, au règlement de difficultés qui s'aggravent.

Pour que l'élargissement des solutions offertes aux jeunes en formation par alternance dans le cadre de l'appel à projets bénéficie des équipements de l'AFPA, la mission suggère que soient remplies les conditions suivantes⁵⁷ :

- que l'activité d'hébergement des jeunes en alternance soit bien considérée par l'Union Européenne comme un service social d'intérêt économique général relatif au logement social au sens du j du 2 de l'article 2 de la directive européenne 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur et qu'à ce titre, les aides accordées n'aient pas à être déclarées et que leur versement n'ait pas à être précédé d'une mise en concurrence ;
- que l'AFPA accepte d'abandonner un nombre suffisant de places en contrepartie de droits réservataires et que ses campus disposent de droits à construire utilisables à ce titre, pour pouvoir y héberger des jeunes en formation par alternance ;
- que chaque conseil régional soit associé à l'élaboration du projet (cession des biens à la région, à un bailleur social, ou bail emphytéotique passé avec un bailleur social) quitte à remettre en cause l'accord passé avec ADOMA pour cinq sites pilotes.

Recommandation n°9 : N'accepter d'investir dans de nouveaux internats que sous la double réserve d'une ouverture raisonnée à la pluralité des populations hébergées et de l'équilibre économique durable de l'exploitation

Recommandation n°10 : Soutenir les démarches et promouvoir les projets qui, en accord avec chaque conseil régional, ouvrent les hébergements de l'AFPA en les réhabilitant

2.2.2.2. Les résidences universitaires

Depuis l'année scolaire 1991-1992, où sont apparus les premiers cursus d'apprentissage aux niveaux post-Bac (Niveaux II et I), le nombre de jeunes suivant ce type d'apprentissage n'a cessé de croître, pour atteindre 38 949 en 2008-2009, soit 9% des effectifs des apprentis du niveau national. Fait décisif cependant, cette proportion d'apprentis est éminemment variable d'une région à l'autre, pour atteindre 20% en région Ile-de-France.

Les 159 000 places gérées par les CROUS⁵⁸ n'accueillent que 7,2% des 2,2 millions d'étudiants ; cette offre est à comparer avec 508 000 étudiants boursiers. On ignore combien d'étudiants en formation par alternance sous contrat de travail sont actuellement accueillis dans les résidences universitaires gérées par les CROUS. Même dans les monographies régionales dont la mission a pu prendre connaissance, cette information ne figure pas.

Les loyers pratiqués sont, en Ile-de-France, de l'ordre de 150 €/mois (soit 5€/nuitée) pour une chambre de 10m² et de 300 €/mois (soit 10€/nuitée) pour une chambre de 18m².

L'augmentation d'ores et déjà programmée de l'offre, au cours des prochaines années, devrait permettre de mieux satisfaire les étudiants en formation par alternance sous contrat de travail, voire d'autres jeunes dans le cadre de conventions passées entre les régions et les CROUS, voire entre ceux-ci et des FJT.

⁵⁷ Voir, pour une explicitation, la note élaborée par la mission, en annexe n° 9

⁵⁸ Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, mentionnés à l'article L 822-3 du code de l'éducation.

Recommandation n°11 : Pour ouvrir davantage les hébergements des CROUS aux étudiants apprentis, lier l'intervention de l'emprunt national, dans ce cas, au respect de quota minima, à fixer selon les contextes régionaux

Recommandation n°12 : Stimuler et faciliter les démarches et dispositifs ouverts à la fois aux publics des CROUS et des FJT, notamment en Ile de France

2.2.2.3. Les résidences sociales/foyers de jeunes travailleurs

a) Le régime juridique

Les jeunes en formation par alternance constituent une clientèle, parmi d'autres, des foyers de jeunes travailleurs⁵⁹(FJT). Ces logements-foyers sont le plus souvent gérés par un gestionnaire (généralement sous forme associative) distinct du propriétaire (fréquemment un organisme de logement locatif social) ; toutefois rien n'interdit que le propriétaire et le gestionnaire soient une seule et même personne.

Le contrat liant le gestionnaire à l'occupant est un contrat de résidence ou de séjour conclu pour une durée d'un mois tacitement reconduit, non un bail. Une redevance -et non un loyer- est versée par l'occupant.

Dès lors que le gestionnaire du logement-foyer de jeunes travailleurs a signé avec l'Etat une convention qui précise notamment le montant maximal des redevances, les occupants sont éligibles à l'aide personnalisée au logement (APL).

Les logements-foyers conventionnés de jeunes travailleurs sont inclus dans le calcul des 20% minimum de logements sociaux imposés à certaines communes urbaines par l'article L 302-5 du code de la construction et de l'habitation. C'est un argument avancé par les promoteurs des FJT pour convaincre les maires concernés d'en implanter sur leur territoire.

b) Les caractéristiques de l'offre

Actuellement, l'ensemble des 450 FJT contient un peu moins de 50 000 places. Les places sont gérées :

- pour l'essentiel par des associations adhérentes à l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ), qui regroupe 396 FJT et 40 000 places ;
- par des associations non adhérentes comme l'ALJT, présente uniquement en Ile-de-France.

Les jeunes en formation par alternance constituent actuellement seulement 16 à 17% des occupants du parc, ce qui fait 7000 à 8000, eu égard aux vacances non comptabilisées. Cette faible proportion appelle pour le moins à questionner l'adéquation de la solution FJT aux besoins, dans son fonctionnement le plus courant. ***La mission note avec intérêt les interrogations qui se font jour dans le réseau.***

⁵⁹ Conformément à l'article L 633-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), un "logement-foyer" est un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective. Lorsque le logement-foyer est destiné à des personnes ou familles éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, il est dénommé "résidence sociale". Dans ce cas, le gestionnaire ou le propriétaire doit au préalable avoir reçu l'agrément de l'Etat relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale.

c) Le modèle économique des FJT

La construction, l'acquisition-réhabilitation et l'amélioration de FJT bénéficient de la part de l'Etat :

- d'une subvention pouvant atteindre 25% du montant de l'opération ;
- d'un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) accordé par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) sur ressources défiscalisées (livret A) ;
- d'un taux de TVA réduit à 5,5%.

Ces apports sont toujours complétés par des subventions des collectivités locales. Ainsi, sur huit projets réalisés au cours des trois dernières années par des associations adhérentes à l'UNHAJ, le taux global de subventions des collectivités locales varie de 8 à 63%. France entière, les subventions hors Etat varient entre 20 et 28% selon les zones. Les opérations, hors subvention et fonds propres du maître d'ouvrage (qui ne sont présents que trois fois sur huit), ne sont financées que par des PLAI et des prêts des CIL.

Le coût moyen de la construction d'un FJT est de 81 000 à 92 000 € par place d'hébergement (données France entière DGALN)⁶⁰ correspondant à une petite studette de 19m² en moyenne.

L'opération est strictement équilibrée pour le maître d'ouvrage, qui demande au gestionnaire le versement d'une redevance couvrant a minima le coût de remboursement des emprunts contractés.

Le gestionnaire équilibre son exploitation :

- par les redevances perçues sur les occupants (de 11 à 13€/nuitée en moyenne) hors aide personnalisée au logement (APL)⁶¹ ;
- par des aides apportées par l'Etat et la CAF (intermédiation locative, gestion locative sociale, aide sociale à l'enfance entre 18 et 21 ans,...)

Recommandation n°13 : Promouvoir la participation des FJT à l'ouverture réciproque des différentes solutions d'hébergement, hors les murs des centres de formation, répondant aux besoins de l'autonomie des jeunes

2.2.2.4. Les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS)⁶²

De création récente (juillet 2006), les RHVS ouvrent le logement social à la gestion de type hôtelier (par nuitée). La « vocation sociale », au moins pour les 70% de places non réservées par le Préfet, est à comprendre au sens économique, la cible étant les travailleurs à faibles revenus.

L'occupant est lié au gestionnaire par un contrat commercial et non pas par un bail.

Le préfet agréé le projet de résidence présenté par la maîtrise d'ouvrage, afin de garantir le respect des normes techniques ; il agréé l'exploitant, ses capacités et ses compétences professionnelles.

⁶⁰Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer Bilan des logements aidés année 2009 (hors DOM), p. 34

⁶¹Les plafonds mensuels de redevance varient de 362,54 € à 417,68 € selon la zone (arrêté du 29 décembre 2009).

⁶² Créée par l'article 73 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, la RHVS est un établissement commercial d'hébergement constitué de logements autonomes équipés et meublés offerts à la location pour une occupation à la journée, à la semaine ou au mois à une clientèle qui peut éventuellement l'occuper à titre de résidence principale et dont l'exploitant s'engage à réserver au moins 30% des logements à des personnes désignées par le Préfet et éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence La RHVS n'est pas éligible aux obligations des communes en matière de quota de logements sociaux, mais à leurs obligations en matière d'hébergement (Code de l'action sociale et des familles CASF L312-5-3).

En juin 2010, 700 places sont livrées ou mises en chantier et 1000 places sont engagées pour des projets identifiés ou en prospection avancée.

Les RHVS peuvent être financés de deux façons :

- soit par un opérateur social, en subvention de l'Etat (au maximum égale à 50% du prix de revient des seuls logements réservés par le préfet) et en prêts PLAI de la Caisse des dépôts et consignations et d'Action logement ;
- soit par un opérateur privé, avec une aide fiscale⁶³ prévue jusqu'au 31 décembre 2010.

Le modèle économique des RHVS n'est pas stabilisé; sa problématique peut ainsi être résumée :

a) pour le maître d'ouvrage :

- la maîtrise des coûts de construction n'est pas assurée tant que les normes techniques ne seront pas stabilisées ; or, d'une part, le Conseil d'Etat a émis un avis le 31 mars 2009 sur le classement en établissement recevant du public (ERP) des résidences hôtelières ; d'autre part, le Conseil d'Etat a annulé, le 21 juillet 2009, le décret autorisant des dérogations à l'accessibilité aux handicapés des logements pour les constructions neuves ; il risque d'être très difficile de maintenir à l'avenir le coût d'un studio actuellement compris entre 55 000 et 75 000 euros⁶⁴;
- le retour sur investissement doit être envisagé à moyen terme (bail commercial de 9 ans renouvelé une fois, le statut de RHVS étant conservé au moins 18 ans⁶⁵), à la différence des logements-foyers où les locations sont de longue durée (40 à 50 ans).

b) pour le gestionnaire :

- la notoriété de la formule du RHVS est demeurée faible ; elle dépend à la fois de l'efficacité des dispositifs de rapprochement de l'offre et de la demande et du rapport qualité/prix pour l'occupant ; la durée de remplissage progressif de la résidence à partir de sa mise en service peut mettre les finances du gestionnaire à rude épreuve ;
- le statut des RHVS, à la différence de ceux des autres dispositifs de la politique du logement, ne fixe pas de catégories de publics. C'est bien aux promoteurs de chaque projet de réunir les financements propres aux différentes clientèles susceptibles de l'occuper (étudiants et chercheurs dans les pôles universitaires, jeunes en formation par alternance et salariés en mobilité dans les pôles économiques, personnels de santé dans les pôles santé...);
- pour autant, cet exercice de recherche de clientèle doit éviter de rapprocher des populations dont la cohabitation dans une structure commune d'hébergement rendrait difficile l'exploitation, notamment en mélangeant sans précaution certains publics prioritaires proposés par le préfet et des publics dont le seul motif d'utiliser le RHVS est la mobilité résidentielle ou/et professionnelle ;
- contrairement aux RS-FJT, les RHVS ne bénéficient d'aucune subvention de fonctionnement ; les personnes accueillies ne font l'objet d'aucun accompagnement social, contrairement aux jeunes logés en FJT.

⁶³ Code général des impôts, art. 199 decies I

⁶⁴ Voir annexe n° 10

⁶⁵ Code de la construction et de l'habitation, art. R 331-87

c) pour l'occupant :

- il y a deux tarifs : un tarif imposé par l'Etat pour son contingent (21€/nuitée) et un tarif libre pour les autres clients, en fonction de la durée d'hébergement (25 à 30€/nuitée pour une durée d'un mois ; 38 à 44€ pour une durée d'une semaine dans le cas de la RHVS d'Evry, dans l'Essonne) ;
- l'occupant ne bénéficie pas de l'APL foyer ; il peut, le cas échéant, bénéficier de l'allocation logement, moins intéressante.

A l'issue des réunions qu'elle a tenues dans la perspective de leur participation aux investissements de l'emprunt national, la mission considère que les RHVS peuvent être viables économiquement aux conditions suivantes :

- une réglementation technique stabilisée pour maîtriser les coûts de construction ;
- un engagement conjoint des pouvoirs publics et d'Action logement d'aider au financement et des promoteurs de réaliser un programme de 2000 RHVS pour rentabiliser les coûts de développement et bâtir un réseau de RHVS sur le territoire, nécessaire pour asseoir la notoriété de la formule ;
- un partenariat étroit avec les acteurs locaux (élus locaux, entreprises, universités, hôpitaux) pour définir les clientèles et compléter les financements.

Recommandation n°14 : **Considérer avec intérêt les projets mobilisant la formule RHVS, car ils permettent d'orienter le dispositif vers sa vocation, décisive pour l'avenir, d'aide aux mobilités professionnelles**

2.2.2.5. Les logements familiaux dans le parc social

Les jeunes en formation par alternance, ayant dans leur immense majorité des ressources inférieures aux plafonds fixés par la réglementation HLM, sont éligibles au logement (familial) situé dans le parc locatif social. Cependant, l'offre, globalement insuffisante en zone tendue, l'est encore davantage pour les logements d'une et deux pièces.

Ainsi, à Paris, selon la brochure de l'APUR⁶⁶ (Atelier Parisien d'urbanisme) et l'enquête sur le parc locatif social réalisée par le ministère chargé du développement durable (1er janvier 2008), les ménages d'une personne représenteraient 39% des demandes dans le parc locatif social, alors que les logements d'une pièce ne représenteraient que 15% de ce parc.

Dans le reste de l'Ile-de-France, l'enquête nationale sur le logement de 2002 et l'enquête sur le parc locatif social au 1^{er} janvier 2008 font apparaître les données suivantes :

Département	% de ménages de 1 et 2 personnes dans le département	% de logements de 1 et 2 pièces dans le parc locatif social
Hauts de Seine	41,2	31,7
Seine St Denis	41,5	26,4
Val de Marne	46,2	27,6
Seine-et-Marne	46,9	21,3
Yvelines	49,7	22,4
Essonne	46,7	21,7
Val d'Oise	44,1	20,8

Source : enquête nationale sur le logement de 2002 et enquête sur le parc locatif social au 1/01/2008

⁶⁶: <http://www.apur.org/etude/analyse-donnees-statistiques-sur-familles-parisiennes-rapport-2010-lobservatoire-familles-pari>.

Même si cette comparaison entre la taille des ménages et la taille des logements comporte un biais, car on compte en moyenne plus d'une pièce par personne, il apparaît très clairement **un déficit des plus petits logements**.

Ceci traduit une moindre "appétence" des organismes de logement locatif social pour construire des petits logements. Néanmoins, la circulaire du ministre chargé du logement du 30 décembre 2009, qui définit les conditions de fixation et d'évolution des loyers des logements conventionnés, peut modifier cette tendance ; elle permet de majorer le loyer en appliquant un coefficient de structure pour compenser le coût au m² plus élevé des petits logements par une augmentation de leur loyer.

Le principal argument opposé par les bailleurs sociaux est l'importance du taux de rotation, qui entraîne des coûts supplémentaires (vacance entre deux locations et donc perte de loyer, coûts administratifs de gestion, remises en état des lieux après départ de locataires plus fréquentes).

Cette situation traduit en fait un déficit de réflexion des acteurs locaux, à la fois pour élaborer un diagnostic partagé de la situation et arrêter une stratégie. Les programmes locaux de l'habitat (PLH), que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes de plus de 20 000 habitants non membres d'un EPCI doivent élaborer,⁶⁷ constituent à l'évidence le cadre approprié pour une telle réflexion. Ils comportent notamment :

- un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements privés et sociaux, individuels et collectifs, de l'offre d'hébergements ainsi que de l'offre foncière ;
- la typologie de l'offre à construire, au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants ou résidents et de son évolution prévisible.

Des directives pourraient être données aux préfets pour que le porter à connaissance de l'Etat précise les carences par typologie des logements et des hébergements (par taille des logements et niveaux de loyers pour les premiers) ou, à défaut d'études existantes, demande à l'EPCI d'affiner le diagnostic en ce sens.

Par ailleurs, il est opportun qu'une réflexion soit engagée au sein de la profession des bailleurs sociaux, pour préciser et, si nécessaire, réorienter les stratégies de gestion des parcs connaissant des taux de rotation élevés du fait de leur occupation (jeunes en formation et étudiants, travailleurs en formation, saisonniers,...). Une étude économique devrait préciser à partir de quelles capacités de logement et d'hébergement (d'autres critères étant à prendre en compte le cas échéant) une gestion directe par le bailleur s'avère préférable à une gestion confiée à une association gestionnaire spécialisée dans ce type de publics⁶⁸.

A défaut, les bailleurs devraient contribuer à stabiliser et professionnaliser davantage les associations, à l'occasion de la sélection par eux de ces associations.

Ces réflexions, portant aussi bien sur les PLH que sur la stratégie des bailleurs sociaux, vont d'ailleurs s'imposer avec les trois nouvelles possibilités ouvertes par les articles 61 et 101 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite « MOL »:

- a) les locataires des bailleurs pourront dorénavant sous-louer à des personnes de moins de 30 ans une partie de leur logement pour une durée d'un an renouvelable ;
- b) les bailleurs sociaux (HLM, SEM) et les CROUS pourront louer des logements meublés ou non meublés à un ou plusieurs étudiants, aux personnes de moins de 30 ans ou aux personnes titulaires d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation. Le

⁶⁷Article L 302-1 à 4-1 du Code de la construction et de l'habitation, dans leur rédaction issue de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁶⁸ La SA HLM Espacyl a d'ores et déjà choisi l'option de la gestion directe

nombre de logements pouvant être attribués dans ces conditions est fixé par la convention d'utilité sociale signé entre le bailleur et l'Etat ou, à défaut, il est établi après consultation de l'EPCI disposant d'un PLH approuvé.

- c) des propriétaires de locaux vacants peuvent confier, pour assurer la protection et la préservation de ces locaux, à un organisme public ou privé le soin d'y loger des résidents temporaires. Ce dispositif expérimental s'achèvera fin 2013

Recommandation n°15 : Pour retenir les projets auxquels ils participent, obtenir un engagement raisonné des bailleurs sociaux à offrir davantage de studios et T1/T2 soit en constructions neuve soit par rescindement de plus grands logements.

2.2.3. La plus grande partie de ceux qui ne sont pas hébergés dans la famille recourent à l'offre non régulée, assurant ainsi leur autonomie au prix d'un taux d'effort important

Le rôle joué par le parc privé dans l'hébergement/logement des jeunes en formation par alternance est nécessairement important si l'on calcule par différence à partir des éléments d'appréciation dont a disposé la mission quant aux besoins satisfaits dans le parc public et social :

- Jeunes en formation par alternance non logés gratuitement : au moins 230 000
- Jeunes en formation par alternance logés en internats (y compris AFPA) \approx 50 000, eu égard au taux de vacance estimé
- Jeunes en formation par alternance logés en FJT \approx 8000
- Jeunes en formation par alternance logés en résidence CROUS : au plus 10 000 (hypothèse favorable d'un quart d'étudiants en formation par alternance logés en résidence CROUS).

De cette déduction très parcellaire, il résulte qu'actuellement plus de 160 000 jeunes en formation par alternance sont probablement hébergés dans le parc privé, selon des formules très variables (de la résidence principale à la chambre d'hôtel, en passant par l'hébergement chez l'habitant, voire en gîte rural, toutes autres formules dont les prix ne sont pas régulés dans le cadre de la politique du logement).

Même si cette déduction s'avérait exacte, ce chiffre serait très certainement sous-estimé car il part de l'hypothèse trop générale que, *pendant toute la durée de son alternance*, un jeune peut, à partir de la chambre ou du studio qu'il occupe, joindre son entreprise et son CFA sans avoir à découcher.

Ces solutions dans le parc privé répondent mieux, aux dires des jeunes, à leur besoin d'autonomie, en dépit de leur double inconvénient :

- elles sont plus coûteuses pour les occupants que celles qu'offre le parc public et social, et ce d'autant plus qu'on se trouve en marché tendu ;
- même si elles existent, elles supposent une recherche que tous les CFA et toutes les entreprises ne font pas et que les jeunes sont mal outillés pour réaliser eux-mêmes ; or, contrairement à d'autres demandeurs de logement -a fortiori d'hébergement- le jeune ne peut attendre d'avoir un logement/hébergement car il ne maîtrise pas la date de son cursus d'alternance.

2.2.3.1. Le parc privé aidé

Le parc de logements privés destinés à la location peut faire l'objet des aides suivantes :

- d'une aide fiscale à la construction de logements (sous forme de déduction d'une partie du coût du bien de l'impôt sur le revenu, pour les personnes physiques - Article 31 du Code général des impôts) ;
- sous forme d'une aide de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) à la réhabilitation de logements destinés à être mis ou remis en location.

Dans cette formule, le recours à l'intermédiation d'associations qui se limitent à rapprocher l'offre et la demande de logement (non d'hébergement au sens strict), ou qui louent ces logements et les sous-louent aux jeunes (assumant le risque financier) est opportun. Il est justifié par la multiplicité des bailleurs privés potentiels ainsi, que par le taux de rotation élevé de ce parc.

Cependant, les moyens des conseils généraux, qui financent l'intermédiation locative se réduisent et doivent être concentrés vers les populations en difficultés en recherche de logement.

L'ANAH finance actuellement de tels dispositifs, qui sont plus orientés vers des personnes connaissant des problèmes d'insertion sociale, pour lesquelles un logement durable est une aide décisive, que vers des personnes à faible revenu soucieuses de gérer leurs mobilités professionnelles, alors même que l'article L 312-10 du CCH permet la sous-location "**à des personnes physiques dont la situation nécessite une solution locative de transition**". Ce dispositif devrait être facilité par l'article 96 de la loi du 25 mars 2009, qui permet aux organismes HLM de louer un logement conventionné par un propriétaire avec l'ANAH - c'est-à-dire dont le loyer est inférieur au loyer du marché - et de le sous-louer ensuite.

Pour autant, il s'agit de locations d'une durée d'un an renouvelable deux fois, non d'hébergements temporaires.

Enfin, avec des crédits d'intervention en baisse, l'ANAH est amenée à faire de l'aide aux **propriétaires occupants** une priorité plus forte à partir de janvier 2011, ciblant les ménages dont les ressources n'atteignent pas le plafond HLM, quitte à augmenter sa part dans le financement des travaux. Cette priorité ne joue pas en faveur de l'intermédiation locative pour les jeunes en formation par alternance.

Les groupements, collectivités ou organismes susceptibles de répondre à l'appel à projets compétitif, dans le cadre de l'emprunt national, devraient être autorisés à proposer des dispositifs d'accroissement de l'offre dans le parc privé, quitte à prévoir si nécessaire un complément de ressources pour l'ANAH, dans des conditions à préciser.

Une intermédiation locative à destination des jeunes en formation par alternance pourrait être assurée par une association ou tout autre organisme agréé au titre du code de la construction et de l'habitation, gestionnaire d'un CFA, dans un cadre négocié avec le conseil régional. Les montants consacrés aux aides dites « HTR » pourraient trouver là une affectation d'une pertinence au moins équivalente. Ce type de formule pourrait être expérimenté en appui d'un projet d'investissement présenté dans le cadre de l'emprunt national.

Recommandation n°16 : Confier à titre expérimental aux CFA impliqués dans un projet présenté aux investissements de l'emprunt national, dans le cadre de leur convention avec le conseil régional, un rôle d'intermédiation locative (pré-détection, analyse et, éventuellement, négociation des tarifs).

2.2.3.2. Le parc privé non aidé

Le secteur privé non aidé constitue, on l'a vu, la première ressource en solutions d'hébergement utilisée par les jeunes en formation par alternance.

Dans le cadre d'une étude réalisée à la demande de la région Aquitaine⁶⁹, 822 jeunes – dont 66% étaient des apprentis – ont répondu à un questionnaire qui leur a été adressé au nom de la région. Il en résulte qu'en dehors du cas où ils sont hébergés dans la famille, des jeunes utilisent en

⁶⁹ Région Aquitaine - Le logement des jeunes en formation et en mobilité professionnelle – Groupe REFLEX – octobre 2008 – 95 pages

priorité - soit à hauteur de 32% - la formule de la location dans le secteur privé, formule qu'ils plébiscitent au regard de la possibilité qu'elle offre d'asseoir une réelle autonomie et de construire son propre projet de vie. Cependant, 65% des jeunes locataires du parc privé ont dû finalement se résoudre à prendre un logement avec un loyer trop cher pour eux⁷⁰.

A côté de la location, qui concerne essentiellement des apprentis majeurs dont le lieu d'emploi et la formation se situent sur le même territoire, une demande également importante concerne les hébergements à la nuitée ou à la semaine ; selon cette même étude, cela vise principalement les jeunes apprentis éloignés de leur centre de formation.

Recommandation n°17 : Pour stimuler et faciliter le développement des offres du parc privé au travers des projets présentés aux investissements de l'emprunt national, soutenir leur adaptation à la réglementation communautaire du marché intérieur des services

2.2.4. Suivant leur usage, les mêmes aides à la personne peuvent faciliter ou, au contraire, handicaper l'hébergement des jeunes en formation par alternance

2.2.4.1. Les aides personnelles au logement

Les jeunes en formation par alternance peuvent bénéficier de l'aide personnalisée au logement (l'APL qui est régie par le code de la construction et de l'habitation⁷¹) s'ils logent dans un FJT ou une résidence sociale conventionnée au titre de l'APL (dite APL Foyer).

Ils peuvent bénéficier d'une allocation de logement social (l'ALS qui est régie par le code de la sécurité sociale⁷²), dans les autres cas, lorsqu'ils payent un loyer ou une redevance.

Les montants d'aide sont beaucoup plus élevés en APL qu'en ALS : ils peuvent dépasser 150€ par mois pour une jeune titulaire d'un contrat de travail. Le montant moyen de l'APL en foyers était de 200€/mois en 2006, celui de l'ALS de 111€/mois la même année.

Les jeunes en formation par alternance bénéficient d'une exonération de l'impôt sur le revenu⁷³ permettant des abattements sur leurs ressources pour le calcul de l'APL, d'un niveau tel qu'ils disposent d'une aide maximale, toutes choses égales par ailleurs. On sait en effet que, pour les autres isolés qui ne disposent pas de tels abattements, le taux d'effort après APL (29% en 2008) est plus élevé que celui des couples avec enfants (22,3% en 2008 pour 3 enfants).

⁷⁰ Une solution à cette cherté peut être la colocation. L'ANIL estime en effet à 160 000 le nombre de logements partagés par 370 000 colocataires, dont une large part est constituée d'étudiants. Ce dispositif abaisse ainsi leur quittance de 30 à 50%. Les propriétaires sont de plus en plus ouverts à cette solution, qui divise les risques d'impayés.

⁷¹ Art. L 351-1 et suivants, R 351-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation

⁷² Art. L 831-1 et suivants, R 831-1 et suivants du code de la sécurité sociale

⁷³ Selon l'article 81 bis du code général des impôts, « les salaires versés aux apprentis munis d'un contrat répondant aux conditions posées par le code du travail sont exonérés de l'impôt sur le revenu dans la limite du montant annuel du salaire minimum de croissance. Cette disposition s'applique à l'apprenti personnellement imposable ou au contribuable qui l'a à sa charge ».

En 2006, 103 000 jeunes bénéficiaient d'aides individuelles au logement, ainsi réparties

	APL	AL	Total
Etudiants (en résidences universitaires CROUS)		57 000	57 000
Etudiants (en FJT ou résidences sociales)	15 000		15 000
Autres jeunes (FJT et résidences sociales)	22 000	9 000	31 000
Total	37 000	66 000	103 000
Total	37 000	66 000	103 000

Source : Question parlementaire N° 9 de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale- projet de loi de finances initial pour 2010.

Les jeunes en formation par alternance rencontrent en particulier deux problèmes concernant le versement des aides individuelles au logement :

- a) S'ils ont moins de 20 ans, il ne peut y avoir cumul des allocations familiales versées aux parents et des aides au logement versées à leur enfant alors en alternance. La comparaison des montants versés amène les parents à conserver leurs allocations familiales.
- b) Les textes concernant tant l'APL que l'ALS conditionnent le versement de ces aides à la circonstance que le logement soit occupé à titre de résidence principale, cette notion étant entendue au sens de "logement effectivement occupé au moins huit mois par an, sauf obligation professionnelle"⁷⁴).

C'est ce qui permet à certaines caisses d'allocations familiales (CAF), en charge du paiement de ces aides, de verser l'aide en structures collectives (FJT, RHVS, CROUS) même si le jeune n'y reste pas huit mois.

Mais, l'aide étant versée chaque mois, le bénéficiaire doit justifier du paiement du loyer afférent au mois plein. S'il ne reste pas dans ce logement le mois entier, il devra choisir entre deux solutions, si le bailleur l'y autorise : payer le mois entier pour pouvoir toucher l'aide, ou bien payer pour le temps d'occupation effective et ne pas toucher l'aide.

Ainsi, la mission a eu connaissance d'un CFA, gestionnaire d'un internat devenu FJT, qui s'était entendu avec la CAF pour être destinataire d'une APL (versée formellement au nom d'un apprenti) au titre d'une chambre occupée successivement par trois apprentis au cours de l'année scolaire⁷⁵.

Même s'il apparaît très difficile d'évaluer le nombre de jeunes en alternance hébergés en structure collective et ne bénéficiaient d'aucune aide à la personne, les dispositifs d'aide à la personne (ADL et ALS) apparaissent très mal adaptés à la mobilité des personnes concernées.

Dans le cadre de l'appel à projets compétitif, dont la mission sait bien qu'il ne porte pas sur les aides à la personne, le cahier des charges et son dispositif d'accompagnement pourraient toutefois :

- **favoriser le conventionnement de structures collectives non encore conventionnées, pour permettre aux jeunes de toucher l'APL au lieu de l'ALS, moins intéressante ;**
- **favoriser des dispositifs de tiers payant, qui permettent à la CAF d'accepter de verser l'aide sur la tête de plusieurs occupants successifs d'une même chambre.**

⁷⁴ Art. R 351-1 du code de la construction et de l'habitation, R 831-1 u code de la sécurité sociale

⁷⁵ Du fait de la fermeture de l'offre d'hébergement, et malgré cette recherche bienvenue et astucieuse d'une utilisation optimale des aides et des capacités d'hébergement, celles-ci demeurent structurellement sous-utilisées en raison de l'organisation des alternances.

2.2.4.2. Les garanties apportées par Action Logement

Conformément au code de la construction et de l'habitation⁷⁶, les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) peuvent être consacrées à des subventions ou à des prêts aux personnes physiques, pour leur permettre d'accéder au logement locatif, changer de logement ou s'y maintenir. Ces aides, susceptibles d'être accordées aux jeunes en formation par alternance, peuvent revêtir trois formes :

- prêts à taux nul, pour financer le dépôt de garantie dans le parc social (avance-LOCA-PASS)
- garanties ou cautions, pour couvrir le risque de non-paiement du loyer et des charges locatives (garantie LOCA-PASS)
- prêts ou subventions accordés à des salariés ou des personnes âgées de 30 ans au plus, en situation d'accès à l'emploi, de formation professionnelle ou de mobilité professionnelle, afin de supporter les coûts supplémentaires liés à l'accès au logement, à une double charge de logement ou au changement de logement (MOBILI-PASS).

La garantie LOCA-PASS a été remplacée, pour le seul parc privé, par le PASS-GRL (Garantie des Risques Locatifs)⁷⁷ mis en place en 2006, qui permet d'assurer des propriétaires contre des impayés et de garantir une intervention sociale adaptée dans le parc privé.

Les deux dispositifs LOCA-PASS ont représenté 330 M € en 2009 (soit en moyenne 580 € par dépôt de garantie) et le dispositif MOBILI-PASS 100M € en 2009, sans qu'on puisse individualiser les montants dont bénéficient les jeunes en formation par alternance.

Les décisions prises par l'Etat de faire financer l'ANAH et l'ANRU, à hauteur de 3 900 M € dans la période 2009-2011, imposent un plafonnement des aides aux personnes physiques, autres que les prêts à l'investissement (Pass Foncier, prêts accessions et prêts travaux), fixé par le décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la PEEC : (en M€)

	Enveloppes minimales			Enveloppes maximales		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Aides aux locataires	343	314	285	378	346	315
GRL	32	63	90	39	77	110

Cette contrainte risque de peser sur le nombre des aides accordées par Action Logement aux jeunes en formation par alternance.

2.2.4.3. Les aides accordées par les régions et les entreprises

Conformément au code du travail⁷⁸, les régions participent aux frais de transport, d'hébergement et restauration des jeunes en alternance, par les subventions qu'elles versent aux organismes gestionnaires des centres de formations d'apprentis, à charge pour ces organismes de reverser cette aide aux apprentis.

⁷⁶ Art. L 313-3 et R 313-19-1

⁷⁷ Art. R313-19-7 du code de la construction et de l'habitation

⁷⁸ Art. R6233-9 du code du travail

Les aides actuellement attribuées par les différentes régions contactées par la mission sont les suivantes :

- Aquitaine	3,15€ par nuitée	(hébergement seul)
- Rhône-Alpes (forfait annuel versé aux apprentis)	100€ par jeune et par an 170€ par jeune et par an	Transport, hébergement, restauration (si CFA sans internat)
- Ile de France (forfait annuel versé aux apprentis)	290€ 150€ 75€	(dont 60€ pour l'hébergement pour le niveau V (dont 40€ par l'hébergement pour le niveau IV) (dont 30€ pour l'hébergement pour les niveaux I, II et III)
- Provence Alpes Cote d'Azur	3,05€ par nuitée+1,52€ par repas	Transport : de 0 à 249,31€ si internat, de 0 à 1094,44€ hors internat
- Nord Pas de Calais	Entre 0 et 560€/an selon que la distance entre le domicile et le lieu de formation de l'apprenti varie entre « moins de 5 km » et « plus de 100km »	

La diversité des niveaux d'aide (dans le rapport de 1 à 30 pour les niveaux I à III entre l'Ile de France et l'Aquitaine) et des modes de calcul amènent certaines régions à s'interroger sur l'effet de ces aides, surtout dès lors qu'elles vont devoir faire face, dans les prochaines années, à de plus grandes contraintes budgétaires, alors même que le budget consacré à ces aides forfaitaires a rapidement crû au cours des dernières années.

La mission a elle-même relevé les limites multiples de ce type d'intervention, dont les montants, les modalités (le plus souvent, paiement en avril-mai de l'année suivant le début de l'année scolaire) et la conception même (lien inexistant avec les contextes, montants inversement proportionnels au niveau de la qualification visée par exemple), sans même aborder la réalité du contrôle de l'usage, ne paraissent pas d'une pertinence avérée. Cette analyse rejoint d'ailleurs celle de la plupart des conseils régionaux rencontrés, notamment celui de Provence Alpes Cote d'Azur ; dans la perspective du lancement du « contrat d'autonomie », ce conseil régional a adopté le 23 septembre 2010 une délibération qui renforce l'initiative des apprentis dans le choix d'une solution adéquate d'hébergement.

Quant aux entreprises et aux branches, elles sont parfois amenées à financer une partie des coûts de l'hébergement. Cependant, la mission n'a pu recueillir un état à jour des contributions que peuvent généralement verser les OPCA à cet égard. Elle a relevé avec intérêt les initiatives en la matière de grandes entreprises appelées par la législation à développer l'apprentissage. C'est le cas par exemple du groupe EDF, avec l'accord « Defi Formation » récemment conclu avec l'ensemble des organisations syndicales. Cet accord prend en compte les aspects de vie quotidienne, notamment par son annexe « *mesures d'accompagnement des alternants* ». ⁷⁹

3. RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE

La mission s'est attachée à collecter et analyser les éléments du « diagnostic territorialisé de l'offre et de la demande de logement pour les jeunes en alternance » mentionné par la lettre de mission qu'elle a reçue.

Elle l'a fait dans le contexte bien spécifique de l'emprunt national :

- la voie d'**un appel à projets compétitif**, qu'organise la convention du 9 septembre 2010 entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations, ne peut par construction avoir pour objet de répartir à l'avance des crédits budgétaires ; elle vise la sélection de projets portés par des initiatives diverses, sans condition a priori d'éligibilité liée au périmètre

⁷⁹ Voir extrait de l'accord Defi formation en annexe n°11

territorial couvert. L'éligibilité de chaque projet doit donc être appréciée au regard de sa viabilité économique, dans des configurations ou contextes territoriaux et institutionnels les plus ouverts, sans rapport avec une approche « descendante » de répartition a priori ;

- sans exclure les projets d'hébergement présentés seuls, la convention Etat- Caisse des dépôts et consignations accorde une priorité aux projets conjoints comportant à la fois une amélioration de l'offre de formation et un élargissement de l'offre d'hébergement : ***la localisation des projets d'hébergement est, dans ce cas, étroitement dépendante de celle des projets de formation présentés dans le cadre de cet appel à projets.***

Dans ce contexte, les critères généraux d'éligibilité et de sélection des projets sont établis par la même convention du 9 septembre 2010, dans son article 2.3.

Selon les prévisions de cet article, la cohérence des projets présentés avec les conclusions du rapport de la présente mission constituera un critère général de sélection.

C'est dans cette intention que la mission formule ci-après un ensemble hiérarchisé de préconisations, dont le respect lui paraît devoir être vérifié par le comité de sélection des projets. Les recommandations qui suivent sont organisées en trois niveaux :

- celles qui concernent les conditions d'éligibilité ;
- celles qui portent sur les critères de sélection ;
- enfin, celles qui visent à assurer un portage et un accompagnement efficaces de l'appel à projets compétitif pour la durée du programme d'investissements

3.1. La sélectivité des conditions d'éligibilité proposées prend en compte l'enjeu d'innovation de l'emprunt national

La volonté de susciter l'innovation conduit à repousser l'idée que des solutions d'hébergement puissent être écartées a priori, dès lors que le porteur de projet justifie qu'elles permettront de satisfaire effectivement la demande des jeunes en formation par alternance.

Le diagnostic a conduit la mission à prôner le développement d'une offre ouverte, très diversifiée, offrant des solutions d'hébergement individualisées pour les jeunes en formation par alternance. Il conduit par voie de conséquence à préconiser une grande diversité des candidatures possibles en réponse à l'appel à projets compétitif. Tous les acteurs de l'hébergement et du logement, privé ou social, voire d'autres investisseurs, doivent être en position de pouvoir répondre à l'appel à projets.

Cependant, pour assurer une adéquation minimum de chaque projet aux finalités de l'emprunt national, ainsi que sa viabilité, quatre grandes conditions d'***éligibilité*** paraissent à la mission devoir être remplies :

- un diagnostic territorial doit être attaché au projet ;
- l'engagement du conseil régional ou des conseils régionaux concernés doit être établi;
- tout projet doit être ouvert aux mobilités régionales et interrégionales, sans exclusive
- la compatibilité des solutions et de leurs cadres de gestion avec les normes juridiques, nationales et communautaires, applicables en matière de concurrence et d'encadrement des aides d'Etat, doit être assurée.

3.1.1. A chaque projet présenté, son diagnostic territorial

Conformément à la lettre de mission, la mission s'est livrée à l'exercice d'un rapprochement territorialisé de l'offre et de la demande. Elle n'a pu descendre qu'imparfaitement à un niveau plus fin que la région, les systèmes d'information sollicités ne permettant pas un travail par bassin d'emploi ou /et bassin d'habitat.

3.1.1.1. Les limites d'un diagnostic national régionalisé, hors contexte, méritent attention

Les tableaux joints en annexe n° 12 mettent en regard, région par région :

- d'une part, le nombre de jeunes en formation par alternance, en distinguant les jeunes en apprentissage et les jeunes en contrat de professionnalisation avec, pour la première catégorie, le nombre d'apprentis visant des qualifications aux niveaux I et II, car ils ont accès aux lits et logements gérés par les comités régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ;
- d'autre part, le nombre de lits en internat des EPLE, au sein des hébergements AFPA, en gestion CROUS et en FJT, obtenu respectivement auprès du ministère de l'Education nationale, de l'AFPA, du CNOUS et de l'UNHAJ.

Quelles que soient les grandes imperfections des données ainsi recueillies⁸⁰, l'annexe n° 12 a le mérite de fournir un classement indicatif de la part que constitue l'ensemble des formes de solutions d'hébergement institutionnelles concernées, dans chaque région.

Régions dont le ratio est inférieur au ratio moyen (lits/jeunes), soit 44%, tous niveaux confondus (cf. annexe 12)	Régions dont le ratio est inférieur au ratio moyen (lits hors CROUS/jeunes hors niv. I et II), soit 20% (cf. annexe 12)
<ul style="list-style-type: none"> • Alsace ; • Haute-Normandie ; • Pays de la Loire ; • PACA ; • Rhône-Alpes ; • Ile-de-France ; • DOM 	<ul style="list-style-type: none"> • Alsace ; • Corse ; • Nord-Pas-de-Calais ; • Haute-Normandie ; • PACA ; • Rhône-Alpes ; • Ile-de-France ; • DOM

Source : mission

Ce classement invite aux interprétations plus complètes des diagnostics territoriaux à réaliser, pour chacun des projets présentés, en réponse à l'appel à projets compétitif.

C'est d'autant plus vrai que, pour estimer précisément la demande non satisfaite, il faudrait prendre en compte les temps de parcours et les coûts de transport entre le domicile, le CFA et l'entreprise, comme il est indiqué au § 2.1.2.2, ainsi que le niveau de tension du marché du logement.⁸¹

⁸⁰ Le nombre de lits pris en compte dans ce tableau doit être regardé avec les plus grandes précautions, pour les raisons suivantes :

l'ensemble des lits, places ou logements susceptibles d'être offerts à des jeunes en formation par alternance n'a pu être pris en compte ; n'ont été retenus que les lits ayant vocation à accueillir **préférentiellement** ce type de public ; les lits identifiés dans cette annexe accueillent d'autres populations que les jeunes en formation par alternance ; si l'on sait que ceux-ci ne constituent que 15 à 17% des populations logées en FJT, l'Education nationale l'ignore pour les lycées professionnels, l'AFPA et les CROUS pour leurs lits, sachant que l'AFPA assure la formation de 5000 jeunes en alternance, sur un total de 32 000 stagiaires

de plus, les données présentées sous la catégorie des internats en CFA concernent en fait les seuls EPLE, alors que les unités de formation par apprentissage et sections d'apprentissage au sein de ce type d'établissement ne représentent que 12% des apprentis formés en CFA, l'essentiel étant accueilli par des CFA des organismes consulaires (29%) et des organisations professionnelles (50%), dont les « têtes de réseaux » nationales **n'ont pu fournir à la mission de données agrégées caractérisant les internats qu'ils gèrent.**

⁸¹ Voir en annexe n° 13 la carte de gradient de tension du marché pour 2008 avec une fiche méthodologique et la carte actualisée pour 2009.

La mission n'a pas réalisé ce travail, 1) parce que les systèmes d'information des différents acteurs ne fournissent pas toutes les données nécessaires, 2) parce qu'elle ne dispose pas de modèles statistiques appropriés, 3) surtout parce qu'il lui semble que **cette analyse doit être faite pour chaque projet**.

Quoi qu'il en soit, le classement régional résumé ci-dessus ne permet pas de déterminer le nombre optimal de places supplémentaires d'hébergement qu'il faudrait offrir, par région, aux jeunes en formation par alternance.

Il est très difficile d'estimer les besoins car on ignore combien, parmi les 60% de jeunes en formation par alternance hébergés par la famille, seraient prêts à décohabiter plus tôt, à la fois pour ne plus choisir une formation au seul motif que le CFA est proche du domicile de leurs parents, pour gagner en autonomie et pour améliorer leur qualité de vie (en diminuant par exemple les temps et coûts de transport).

Un directeur de CROUS a indiqué à la mission que les besoins en solutions d'hébergement gérées par les CROUS étaient considérés comme satisfaits dès lors que le nombre d'étudiants hébergés dans ce cadre atteignait 10% des effectifs étudiants de l'académie concernée. Comme le niveau de ressources moyen des étudiants est supposé plus élevé que celui des jeunes en formation par alternance visant une qualification des niveaux inférieurs à II/I, il n'apparaît pas déraisonnable de **fixer un tel seuil à 15% au moins pour les jeunes en formation par alternance**. Le besoin en places hors marché qui en découle se situerait ainsi autour de **100 000 places**.

On voit que, face à une offre actuelle des dispositifs institutionnels qui, selon toute vraisemblance, ne dépasse pas 60 000 places, **une offre supplémentaire d'environ 5 000 à 10 000 places**⁸², par construction ou réhabilitation, financées avec l'emprunt national, ne peut saturer le marché.

Cette conclusion renforce l'exigence de concentration des moyens vers des projets montrant la voie, indépendamment des effets de taille, quelle que soit l'ampleur, en valeur absolue, des capacités d'hébergement supplémentaires qu'ils offrent.

3.1.1.2. Cette analyse montre la nécessité d'un diagnostic contextualisé, pour chaque projet

Tout projet présenté dans le cadre de l'appel à projets compétitif devra faire référence aux travaux antérieurs dans ce domaine, en affinant progressivement le niveau de détail.

- La maille la plus large est constituée, lorsqu'il existe, par le programme local de l'habitat (PLH)⁸³ et par le programme départemental de l'habitat (PDH)⁸⁴. Ces documents définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logement et en hébergement sur leur territoire. Début 2009, 405 PLH avaient été adoptés ou engagés et le tiers des départements avait engagé un PDH. Toutefois, la loi n'exige ni d'élaborer un diagnostic par catégorie de populations (en dehors de la prise en compte des besoins particuliers des étudiants), ni une segmentation de l'offre suffisamment fine pour prendre en compte **les jeunes en formation par alternance** (par exemple en détaillant les hébergements adaptés aux jeunes en mobilité professionnelle, ou les logements sociaux décomposés selon le nombre de pièces).

⁸²Le chiffre de 5000 places nouvelles est ainsi obtenu : 250M€ : 85 000€/place x subvention de 60%. L'appel à projets compétitif doit être l'occasion pour les porteurs de projets d'abaisser les coûts,

⁸³Les PLH introduits par la loi du 13/12/2000, sont définis par les articles L 302-1 en suivant du CCH. Ils sont obligatoires dans les EPCI de plus de 30 000 habitants comportant une commune de plus de 10 000 habitants et dans les communes non membres d'un EPCI, de plus de 20 000 habitants.

⁸⁴Les PDH introduits par la loi du 16/07/2006, sont définis par les articles L302-10 en suivant du CCH

- La création, en 2002, d'un ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement a favorisé la prise en compte d'une problématique globale de logement des jeunes, et a permis la sortie de la circulaire n° 2006-75 du 13 juillet 2006 relative à l'amélioration de l'accès au logement des jeunes et à l'élaboration d'un plan départemental pour le logement des jeunes (PDLJ), à destination des préfets. Même si cette circulaire couvre certaines des lacunes des PLH et PDH, elle ne s'impose pas aux collectivités territoriales. A ce jour, *seulement 9 PDLJ ont été élaborés*. La relance de l'élaboration des PDLJ justifie amplement l'intégration de leur contenu dans les PLH et PDH. La création progressive d'observatoires de l'habitat par les départements devrait favoriser cette prise en compte.
- Un accord-cadre signé pour la période 2007-2009 entre l'UNHAJ, l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations, le 23 janvier 2006, prévoyait notamment la réalisation de diagnostics de territoires permettant d'apprécier les besoins d'hébergement et de logement des jeunes. A ce titre, 59 diagnostics ont été finalisés et 36 sont en cours de réalisation, le plus souvent à l'échelle intercommunale, correspondant à un bassin d'emploi/d'habitat. Même si ces documents, parfois de qualité inégale (du fait d'une absence de réflexion partagée portant sur la méthode), visent à développer la seule offre de résidences sociales – FJT, ils constituent un outil à prendre en considération dans les territoires où ils existent. Si l'Etat devait renouveler une telle convention avec l'UNHAJ, il serait opportun de multiplier ces diagnostics de territoires, en faisant en sorte qu'ils s'insèrent dans les PDLJ et qu'ils nourrissent les observatoires départementaux de l'habitat. Leur publicité devrait être explicitement prévue.

Même si le ou les territoires où le porteur de projet envisage de réaliser son projet sont couverts par l'ensemble de ces cadres de référence (PLH, PDH, PDLJ, diagnostic de territoire), il apparaît particulièrement opportun à la mission qu'il réalise néanmoins, en cohérence avec ces outils, sa propre étude de marché.

La mission propose que le porteur de projet fournisse :

- l'étude de marché dans sa totalité, et non ses seules conclusions ;
- la méthodologie utilisée ainsi que, le cas échéant, les références consultables, s'il a confié cette étude à un prestataire.

L'étude de marché devra conclure à la viabilité économique du projet, telle que définie ci-dessous.

Elle pourrait être utilement complétée par des lettres d'intention des réservataires de retenir tel nombre de lits dans la structure, en précisant les périodes de l'année sur lesquelles portent ces réservations et leur durée.

Le cahier des charges de l'appel à projets compétitif devrait également préciser que le plan de financement devra être accompagné d'informations sur la localisation précise de l'implantation du projet et les droits du porteur de projet sur la /les parcelle(s) considérée(s).

3.1.2. Tout projet doit, pour être viable, associer le ou les conseils régionaux, même s'ils ne sont pas maîtres d'ouvrage ou gestionnaires des hébergements

Ainsi que l'indique le préambule de la convention entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations du 9 septembre 2010, seront « privilégiés les projets portant sur les deux actions » (modernisation de l'appareil de formation en alternance et création ou consolidation des solutions d'hébergement).

La région, ayant reçu de la loi compétence en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, a légitimement vocation à proposer des projets de modernisation de l'appareil de formation et, en appui à de tels projets, les solutions d'hébergement qui y sont associées.

Mais qu'en sera-t-il quand le projet présenté ne concernera que les solutions d'hébergement ? En effet, la région n'a pas les mêmes obligations juridiques qu'en matière de formation, a fortiori lorsque le projet d'hébergement est destiné à accueillir majoritairement d'autres publics en mobilité professionnelle.

Comme on l'a vu, (cf. supra § 2.1.3.1) la mission considère cependant qu'au regard du but poursuivi, tout projet d'investissement en hébergement, pour être éligible à l'emprunt national, doit associer le ou les conseils régionaux territorialement compétents, sans qu'ils soient obligatoirement partie au tour de table de l'investissement lui-même.

En effet, ainsi que le Conseil régional d'Aquitaine l'a lui-même relevé :

- le logement des jeunes constitue un enjeu pour sécuriser les parcours de formation et d'accès au premier l'emploi et pour consolider l'activité économique et l'attractivité des territoires,
- les jeunes éprouvent des difficultés à se loger du fait de l'insuffisance ou de l'inadaptation de l'offre, de leur faible capacité contributive et des difficultés de mise en réseau des acteurs.
- le soutien au logement des jeunes devient une priorité régionale pour relever le déficit de la mobilité et de l'insertion professionnelle, des publics rentrant dans le champ d'intervention de la région.

Lorsqu'un projet doit couvrir plus d'une région ou, a fortiori, le territoire national, ***l'engagement des conseils régionaux concernés pourra s'effectuer en deux étapes si nécessaire*** : un engagement de principe ou déclaration d'intention lors de la présentation du dispositif ensemble, suivi d'un engagement ferme de chaque conseil lors de la présentation du volet territorial le concernant.

3.1.3. Tout projet doit être ouvert aux mobilités régionales et interrégionales, sans exclusive

Les projets présentés doivent, dans tous les cas, faciliter les mobilités, y compris interrégionales, favorables à la formation professionnelle et aux parcours professionnels. L'emprunt national ne peut accompagner un projet limitant, d'une façon ou d'une autre, les mobilités, comme le font certaines conventions régionales réservant une forme d'exclusivité aux résidents de la région concernée.

3.1.4. La compatibilité des solutions avec les normes juridiques communautaires d'encadrement de la concurrence est une condition d'éligibilité⁸⁵

Une approche très ouverte, en termes d'éligibilité des projets, invite au respect de certaines conditions. Ainsi, sauf exception, les subventions accordées au titre de l'emprunt national, dans le cadre des deux volets du programme de développement de l'alternance, doivent être considérées comme des aides d'Etat en application du règlement communautaire⁸⁶.

Sans pour autant encourir le risque d'être considérée comme incompatible avec les règles de la concurrence, l'aide apportée aux investisseurs relèvera alors de l'obligation de notification

⁸⁵ Voir tableau en annexe n°14, extrait de la circulaire n° B/08/00133/C du 4 juillet 2008 de la DGCL relative à l'application par les collectivités territoriales des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général (SIEG)...

⁸⁶ Voir l'ensemble constitutif du « paquet Monti Kroes » : la décision de la Commission 2005/842/CE du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'Etat sous forme de compensation de services publics octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général, l'encadrement communautaire 2005/C 297/04 du 28 novembre 2005 des aides d'Etat sous forme de compensation de service public, la directive 2005/81/CE du 28 novembre 2005 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises¹.

préalable à la Commission européenne, dès lors qu'elle concernera un service d'intérêt économique général (SIEG).

Dans les conditions prévues par le « paquet » Monti Kroes, cette obligation connaît deux exceptions de taille :

1. une première, d'ordre sectoriel, concerne les hôpitaux et les entreprises de logement social. Ceux-ci sont exemptés de notification préalable indépendamment du montant de la compensation et de leur chiffre d'affaires.
2. une seconde, lorsque les aides accordées ne dépassent pas 30 M € ou qu'elles sont octroyées à des entreprises (au sens large, communautaire), dont le chiffre d'affaire est inférieur à 100 M €.

Par voie de conséquence, la mission recommande de vérifier, pour chaque projet :

- qu'il s'agit ou non d'un projet d'investissement dans une solution relevant du logement social, exempté de notification
- à défaut, qu'il s'agit bien d'un investissement dans une solution relevant d'un SIEG
- enfin, qu'on ne dépasse pas le montant compensatoire des obligations de service public.

3.1.4.1. Le logement social est une catégorie de service d'intérêt économique général définie à l'article L 411-2 du code de la construction et de l'habitation.

Cette définition permet d'inclure, parmi les solutions éligibles à l'intervention de l'emprunt national, tout logement locatif, y compris les logements foyers sous plafond de ressources à l'entrée dans les lieux.

Ce plafond n'existe :

- ni pour les étudiants, les personnes de moins de 30 ans et les personnes titulaires d'un contrat d'apprentissage et de professionnalisation, titulaires d'un contrat de location ou de colocation d'un an avec un organisme HLM, conformément à l'article L 442-8-4 du code de la construction et de l'habitation ;
- ni pour les occupants des RHVS ne relevant pas du contingent préfectoral.
- ni pour les internats des CFA ou hébergements de l'AFPA dont les prix des nuitées ne sont pas plafonnés par la réglementation, les revenus du foyer fiscal auquel appartiennent les occupants de ces internats n'étant pas, non plus, soumis à un plafond

Or, dans les trois cas évoqués ci-dessus, les populations accueillies se trouvent de fait dans la partie basse de l'échelle des revenus. De plus, s'agissant des internats, la tarification est inférieure au coût réel, même si elle n'est pas fixée par une règle s'imposant au gestionnaire.

Cette analyse peut conduire à envisager, à leur profit, l'extension de la catégorie du service d'intérêt général défini à l'article L 411-2 du code de la construction et de l'habitation. Toutefois la mission n'avait pas mandat d'approfondir cette perspective.

3.1.4.2. Dans le cadre de l'appel à projets compétitif, l'existence d'un SIEG sera fréquente, hors qualification de logement social.

S'agissant en effet d'activités d'apprentissage et formation professionnelle organisées par les conseils régionaux, et d'hébergement intégré, on se trouvera le plus souvent en présence d'un service d'intérêt économique général (SIEG) assuré par des entités exerçant une activité économique, mais chargées d'une mission d'intérêt général.

Dès lors que l'on est en présence d'un SIEG hors du logement social, la subvention doit être notifiée comme aide d'Etat, sous réserve des plafonds rappelés ci-dessus.

- 3.1.4.3. Pour être en conformité avec les règles de concurrence, la subvention doit assurer une compensation proportionnée des obligations de service public.

Le calcul de la compensation doit être paramétré préalablement à son octroi. Les coûts et les recettes de tout type sont à calculer et à mettre en balance pour calculer la compensation.

Les coûts à prendre en considération comprennent tous les coûts liés au fonctionnement du SIEG, selon la nature des activités exercées par l'entreprise :

- lorsque les activités de l'entreprise en cause se limitent au SIEG, tous ses coûts peuvent être pris en considération ;
- lorsque l'entreprise réalise des activités en dehors du SIEG, seuls les coûts liés au SIEG peuvent être pris en considération ;
- les coûts attribués au SIEG peuvent couvrir tous les coûts variables occasionnés par la fourniture du service, une contribution proportionnelle aux coûts fixes communs au service en cause et à d'autres activités, ainsi qu'un bénéfice raisonnable.

Les coûts liés aux investissements, notamment d'infrastructures, peuvent être pris en considération, lorsque cela s'avère nécessaire au fonctionnement du SIEG.

Lorsque l'entité en charge d'un SIEG réalise également d'autres activités non économiques, elle n'est pas formellement tenue de suivre de façon distincte en comptabilité l'activité de SIEG. Néanmoins, afin que le montant de la compensation puisse être établi, ses comptes internes doivent permettre l'identification des coûts liés à la fourniture du SIEG.

En revanche, lorsque l'entreprise qui fournit le SIEG exerce d'autres activités marchandes dans des conditions de droit commun, c'est à dire sans intervention d'une collectivité publique, elle a l'obligation de distinguer les comptes afférents à son activité de SIEG, d'une part, et les comptes afférents à l'ensemble de ses autres activités marchandes, d'autre part.

La mission propose que chaque CFA assurant l'hébergement de ses apprentis passe une convention prévoyant une tarification tenant compte de l'aide apportée.

- 3.1.4.4. Le parc privé, majoritairement sollicité dans les faits, pourrait très utilement participer du service d'intérêt économique général sous certaines conditions

Aucune des solutions d'hébergement dans le patrimoine privé (hors les logements financés par l'ANAH sous conditions de ressources) n'échappe aux dispositions de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil 12 décembre 2006 relative aux services sur le marché intérieur.

Dès lors que les prix ou loyers sont libres et qu'aucune obligation de service public ne s'impose, ceci risque d'écartier bien des solutions que la mission considère comme adéquates. Il peut s'agir en effet de l'hébergement chez l'habitant, des gîtes ruraux, des hôtels de tourisme (qu'un grand nombre de CFA utilisent en pratique pour assurer l'hébergement des apprentis), voire les logements mobiles, auxquelles recourent en fait de très nombreux jeunes sans qu'il s'agisse, le plus souvent, de solutions par défaut.

Pour rendre éligibles ces solutions adéquates d'hébergement à l'appel à projets compétitif, il est cependant nécessaire de les assortir d'obligations de service public. Ainsi un Conseil régional pourrait confier par mandat à des gîtes ruraux ou à d'autres hébergeurs privés la responsabilité d'héberger des jeunes en formation par alternance, dans des conditions constitutives d'un SIEG.

Recommandation n°18 : Un diagnostic territorial pertinent doit être attaché à chaque projet

Recommandation n°19 : Tout projet doit, pour être viable, associer le ou les conseils régionaux compétents

Recommandation n°20 : Pour être éligibles, les projets ne peuvent comprendre aucune clause d'exclusivité territoriale portant sur la résidence des jeunes

Recommandation n°21 : Tout projet doit être compatible avec les normes juridiques communautaires d'encadrement de la concurrence et des aides d'Etat

Recommandation n°22 : Veiller en conséquence à ce que chaque CFA assurant l'hébergement de ses apprentis passe une convention prévoyant une tarification tenant compte de l'aide apportée

Recommandation n°23 : Conditionner la participation du parc privé aux investissements de l'emprunt national au respect des critères de tout SIEG, dont les obligations de service public

3.2. Les critères de sélection proposés tendent à promouvoir la pertinence économique et la solidité des coopérations

Parmi les dispositifs existants, la mission a répertorié ceux qui permettent le déploiement de solutions d'hébergement susceptibles de répondre au cahier des charges de l'appel à projets compétitif. Cet inventaire, joint en annexe, est assorti de quelques recommandations utiles à la sélection des projets⁸⁷.

Les critères de sélection les plus décisifs aux yeux de la mission relèvent des cinq catégories ci-après.

3.2.1. Il appartient à chaque porteur de définir le modèle économique de son projet.

Ce modèle devra permettre au jury d'être renseigné sur les points suivants :

1. le coût total de l'investissement (acquisition foncières, études, travaux immobiliers et acquisitions mobilières, logiciels et matériels informatiques comme prévus au point 3.2.3 ci-dessous) – le porteur de projet précisera le degré de précision des études à partir desquelles le coût a été calculé ;
2. le plan de financement permettant de couvrir l'investissement, établi conformément au tableau 5 de la convention Etat Caisse des dépôts et consignations du 9 septembre 2010 ; le niveau de la subvention apportée par l'Etat au titre de l'emprunt national constituera un critère de sélection des projets ; cette subvention sera calculée en proportion du nombre de lits/places d'hébergement réservés aux jeunes en formation par alternance au regard de l'offre totale créée par le projet ; le dossier devra comporter des engagements écrits de l'ensemble des financeurs. L'aide de l'Etat ne sera pas réévaluée en cas de dépassement du coût initial ;
3. le compte d'exploitation prévisionnel du projet, pour le maître d'ouvrage, ainsi que celui du gestionnaire, si celui-ci est distinct du maître d'ouvrage ; ce compte sera établi pour la durée de remboursement du prêt le plus long à partir de la mise en exploitation du projet ; il détaillera les hypothèses prises en compte, notamment quant aux taux de vacance et de rotation de occupants et quant aux tarifs proposés ; il mesurera la sensibilité du modèle en faisant des hypothèses contrastées. Si ce compte est déficitaire, le porteur de projet

⁸⁷ Voir annexe n° 15

précisera comment financer ce déficit, étant entendu que les collectivités publiques ne devront pas être sollicitées pour ce faire; le risque le plus important est celui d'une non saturation de l'offre, avec des taux de vacance trop importants.

4. le porteur de projets précisera les types de populations jeunes qu'il s'engage à accueillir en plus des jeunes en formation par alternance, avec leurs parts respectives prévisionnelles (jeunes travailleurs de différents statuts, saisonniers, stagiaires, étudiants). *Cette pluralité des « recrutements », élément décisif de l'équilibre économique, devrait être un critère majeur de sélection des projets.*
5. Le porteur de projet précisera les caractéristiques des hébergements ainsi que les services offerts en plus de l'hébergement, notamment la restauration, tant à l'intérieur des parties privatives (branchement informatique) qu'à l'extérieur (laverie automatique, local à vélos, casiers à bagage,...) et les tarifications supplémentaires éventuelles prévues pour ces prestations, en plus du loyer ou de la redevance.

La viabilité des projets s'appréciera également au regard du *régime fiscal* applicable au maître d'ouvrage et du régime d'aides à la personne applicable aux occupants. L'exonération de l'imposition à l'impôt sur les sociétés, l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties et le taux privilégié de TVA constituent, le cas échéant, des avantages qui jouent un rôle majeur dans l'équilibre économique des projets.

Parmi les critères de pertinence économique des projets, la question des *normes de qualité* (notamment environnementale) des hébergements ou logements pour les jeunes en formation par alternance ne fait pas discussion. Il n'appartient pas à la mission d'en fixer le niveau, mais elle rappelle que c'est une condition de sécurisation de parcours d'insertion professionnelle parfois difficiles, car assortis de mobilités et contraintes d'étude et de travail qui peuvent être lourdes.

La question du *confort des hébergements* proposés et la présence de services associés (gardiennage, restauration, blanchissage...) est à mettre en balance avec la question du coût du loyer ou de la nuitée et celle de leur compatibilité avec les ressources disponibles des jeunes. C'est là le sujet essentiel, puisque le principal obstacle signalé par les jeunes en formation par alternance (hors AFPA) dans la recherche de solutions d'hébergement complémentaires de leur logement est celui du niveau excessif des redevances ou, a fortiori, des loyers.

Au delà de l'exigence d'accessibilité financière, la prise en considération, dans la sélection des projets, du confort du logement et de l'offre de services associés sera affaire de circonstances : suivant la localisation et l'environnement géographique du projet (éloignement ou proximité de zones de services de vie quotidienne) ; suivant le niveau d'aides à la personne mobilisables ; suivant l'origine sociale des jeunes concernés par le projet et leur âge ; ou encore selon que la durée moyenne prévue des séjours sera courte ou longue, les exigences du cahier des charges devront varier

3.2.2. La solidité du projet d'un point de vue institutionnel est un critère majeur de sélection

Au croisement de plusieurs compétences institutionnelles, les projets d'investissement dans des solutions adéquates d'hébergement des jeunes en formation par alternance devront leur solidité à la clarté de l'engagement de chacun en raison d'une responsabilité spécifique et d'une implication proportionnée aux objectifs qu'il poursuit dans le cadre du projet.

En conséquence, l'alliance que devrait concrétiser tout projet d'investissement devrait revêtir une nature contractuelle, par la voie de contrats ou d'accords de consortium. Ceux-ci sont à considérer comme des éléments substantiels du projet, à traiter comme tels dans le processus de sélection.

Trois catégories d'acteurs sont concernées : des *investisseurs ou maîtres d'ouvrage*, des *gestionnaires*, des *autorités de régulation*. Les porteurs des projets d'investissement dans les solutions d'hébergement visés par l'Emprunt national sont, logiquement, des *maîtres d'ouvrage*.

Les uns et les autres peuvent participer aux financements en raison de leur responsabilité spécifique, sans pour autant être maîtres d'ouvrage. Ainsi, les conseils régionaux, autorité de régulation appelée à jouer un rôle pivot pour la cohérence et la légitimité des projets, n'ont pas vocation à être maîtres d'ouvrage en matière d'hébergement.

A titre d'exemple, autant un conseil régional pourra décider d'être maître d'ouvrage d'un équipement formatif ou d'immobilisations participant directement à l'acte formatif, en raison de sa responsabilité institutionnelle à cet égard, autant ce type d'implication paraît à déconseiller s'agissant d'un dispositif d'hébergement ouvert à des publics variés.

Un point mérite donc attention : compte tenu des recommandations de la mission, les rôles respectifs ne sont pas les mêmes dans tous les cas lorsqu'il s'agit d'un projet d'investissement dans des ressources formatives (action 1 du programme d'investissement) et dans des solutions d'hébergement (action 2).

En effet, la cartographie des acteurs et de leurs relations diffère d'autant plus de celle de la formation professionnelle et de l'apprentissage que cette ouverture est grande. Cela vaut y compris lorsqu'il s'agit du cas, privilégié par l'appel à projets, d'un projet articulant les investissements relevant des deux actions.

L'extrême diversité des configurations possible interdit à la mission d'aller, dans le cadre du mandat et des moyens qui lui sont confiés, au-delà du rappel de ces principes.

3.2.3. L'ouverture de l'offre et celle de la demande ont pour corollaire un dispositif de rapprochement voire de mise en relation, partie intégrante des projets

3.2.3.1. Les enjeux

Alors que les demandes de logement locatif social doivent passer par des procédures normalisées (formulaire type, numéro unique de la demande, lieux de dépôt des demandes définis par les textes⁸⁸) qui en permettent la centralisation, autant les demandes d'hébergement des jeunes en formation par alternance ne sont régies par aucune règle comparable. Les jeunes sont ainsi le plus souvent laissés à eux-mêmes pour rechercher un hébergement, alors même que les cycles d'alternance ne leur permettent pas d'attendre qu'une solution s'offre à eux

C'est pourquoi il est proposé que le cahier des charges de l'appel à projets prévoie que les projets présentés, pour être éligibles, comportent un processus de rapprochement de l'offre et de la demande ou, au minimum, soient rattachés à un processus de ce type, dûment identifié.

La « captation » de l'offre, et pas seulement sa « transparence », est un premier angle d'approche. La « captation » de la demande est son corollaire nécessaire à l'équilibre des modèles économiques ouverts que préconise la mission. Mais jusqu'où est-il pertinent de s'engager et qui doit s'engager ? Un simple accès à l'information sur l'offre et la demande suffit-il ? Faut-il aussi prévoir une fonction d'intermédiation entre offreurs et demandeurs ?

⁸⁸En effet ne s'applique qu'aux seuls logements familiaux – et ne s'applique donc pas aux logements foyers – le dispositif d'enregistrement des demandes et de numéro unique prévu par l'article L441-2-1 de CCH – inséré par l'article 117 de la loi n° 2009-323 du 25/03/2009 – et les articles R.441-2-2 et suivants du CCH – insérés par le décret n° 2010-431 du 29 avril 2010.

L'intérêt d'un montage institutionnel complexe est donc à peser au regard du résultat que l'on peut raisonnablement attendre. Le rendement est logiquement décroissant en fonction de cette complexité.

Assurer la transparence entre offre et demande paraît la première étape nécessaire. Organiser le marché avec des droits réservataires paraît un axe d'approfondissement pour une deuxième étape.

La question se pose enfin de savoir qui doit être responsable de la régulation alors que plusieurs acteurs institutionnels sont susceptibles de s'associer. L'analyse de la mission conduit à considérer que les conseils régionaux sont les mieux à même d'assurer le cadre de cohérence et de légitimité nécessaire pour favoriser la mise en réseau des offres de solutions disponibles et le rapprochement offre demande.

L'investissement dans un service de rapprochement offre demande se situe à deux niveaux :

- d'une part, via l'identification précise, actualisée, de l'offre d'hébergement de qualité accessible sur les territoires (caractéristiques, conditions d'accès, modalités de réservation, périodes de disponibilité ...). La mutualisation des offres constitue ici un levier.
- d'autre part, à travers la consolidation, aux niveaux territoriaux requis, des services d'information et d'orientation en direction des publics fréquentant les structures qui accueillent des apprentis, des stagiaires de la formation professionnelle, des élèves ou des salariés en stage.

La dématérialisation des modalités d'information, de repérage de l'offre et des acteurs, de réservation, pourrait être un atout pour fluidifier l'accès et pour encourager les opérateurs existants à « ouvrir » leur offre »⁸⁹

Rapprochant ses observations en Aquitaine des éléments recueillis auprès de la branche de l'intérim, avec le FASTT et le dispositif « Mobilipro », la mission retient les éléments suivants :

- du côté de l'offre, tout d'abord, il y a inévitablement deux catégories : ceux qui trouvent avantage au dispositif mis en œuvre, d'une part, et l'offre cachée, d'autre part, celle qui ne viendra pas. Du côté de la demande, la transparence est, logiquement, une attente générale. Tout est affaire d'avantages comparatifs ;
- dans le contexte d'une offre diversifiée de nature institutionnelle, toute forme de contrôle qualité renforcera la césure, de ce point de vue, entre les deux versants, celui de l'offre (les critères et procédures de qualité feront en grande partie la perception de l'avantage) et celui de la demande, qui, sans garantie d'une qualité minimale, ne viendra pas. Des deux côtés, une question ardue se pose : ***quelle gestion des files d'attentes assurer?***

Quant au type d'architecture, ***un dispositif national « descendant » ne paraît pas la voie à préconiser.***

Par ailleurs, les situations mixtes combinant plusieurs positions des jeunes, notamment dans l'emploi et la formation, tendent à se développer, avec la diversification des systèmes d'aides et avantages. Enfin, les capacités des jeunes s'adaptent rapidement au monde de l'Internet. ***Tout cela tend à disqualifier toute approche par des dispositifs qui règlementent tout, alors que la diversité des capacités et de l'initiative se développe.*** Analyser l'essor du « couch surfing » est digne du meilleur intérêt à cet égard⁹⁰.

⁸⁹ Ibid. p.94

⁹⁰ Voir : http://www.couchsurfing.org/?default_language=fr

Sans doute convient-il de différencier les phases que connaissent les jeunes de l'alternance : un dispositif plus régulateur est sans doute souhaitable dans les débuts (6 premiers mois, première année), avec une ouverture plus large à l'initiative individuelle ensuite.

3.2.3.2. Les modalités opérationnelles

La mise en place d'un système de rapprochement entre l'offre et la demande pose divers problèmes tenant à la légitimité du système à concevoir, à ses formes juridiques, à son contenu et son architecture, ou encore à son éligibilité à l'emprunt national.

Eu égard à la diffusion des moyens de communication électronique, notamment auprès des jeunes, la meilleure solution peut reposer sur *l'ouverture d'un site portail Internet dédié*.

Si l'on tire parti de l'expérience acquise par le Conseil régional d'Aquitaine, il est proposé que le site comprenne a minima :

- des informations juridiques et financières normalisées sur l'hébergement et le logement locatif social et privé ;
- un recensement des hébergeurs et des loueurs proposant une offre sur le territoire de la région, avec les caractéristiques de l'offre proposée (localisation, consistance, prix) ;
- un engagement de mise à jour en temps réel de ces informations.

La qualité du projet pourra également être appréciée au regard des fonctionnalités susceptibles d'être ajoutées au site portail, formant un deuxième niveau de service :

- une centrale de réservations de logement/hébergement, sous réserve de respecter les dispositions de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant des conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, dite loi Hoguet ;
- des enquêtes de satisfaction auprès des jeunes portant sur la qualité du site et la qualité de l'offre ;
- la détection des offres dites implicites ;
- un contrôle qualité des hébergements chez l'habitant.

Pour le financement du site portail Internet, la mission propose que les coûts de création soient éligibles au financement de l'emprunt national (tant les matériels que les logiciels et licences acquis par le maître d'ouvrage, ainsi que les coûts de prospection de l'offre lors de la constitution du site). Conformément à la convention Etat-Caisse des dépôts et consignations, les coûts de maintenance seront pris en charge par le maître d'ouvrage.

Considérant que la mobilité ne s'arrête pas aux frontières des régions, *la mise en réseau de ces futurs sites portails Internet est une nécessité*. Elle permettra également de diminuer les coûts (notamment par une mutualisation des informations à caractère national).

Cette mise en réseau pourrait se faire sous l'égide du Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Centre Inffo⁹¹) créé par le décret n° 76-203 du 1er mars 1976 ; une modification de ce décret pourrait toutefois s'avérer utile pour deux raisons :

- le Centre Inffo n'est compétent qu'en matière de formation professionnelle continue ;
- les informations qu'il diffuse sont destinées aux pouvoirs publics, aux partenaires sociaux et aux autres acteurs de la formation professionnelle.

Le réseau des Associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL), sous l'égide de l'ANIL, pourrait également proposer des liens avec ces sites.

⁹¹Rapport de l'IGAS de janvier 2006 « Bilan-Diagnostic du centre INFFO »

3.2.4. L'offre de court séjour et celle d'hébergements temporaires, de type hôtelier, paraît une cible prioritaire.

La mission retient de ses investigations et réflexions que la priorité doit être donnée à des solutions de courts séjours et à des hébergements temporaires.

Force est cependant de constater un manque général d'opérateurs en capacité d'investir dans des solutions d'hébergement des jeunes répondant à cette priorité.

L'emprunt national devrait constituer l'occasion, pour les bailleurs sociaux, de s'investir davantage dans l'accueil de populations dont le taux de rotation dans leur parc est élevé (voir supra application des règles d'encadrement des aides § 3.1.3) Ce métier n'exige pas en effet de compétence plus pointue et ne fait pas courir de risque financier plus élevé que la vente, la gestion des copropriétés, l'accession sociale à la propriété ou l'accueil de populations défavorisées.

Par ailleurs, l'emprunt national devrait être l'occasion, pour des opérateurs du tourisme, de l'hôtellerie et des séjours de vacances, au-delà des rares entreprises ayant manifesté un premier intérêt ou engagés par des investissements pilotes, comme le groupe ACCOR, de proposer des projets de « *résidences hôtelières à vocation professionnelle* » ou « *de mobilité professionnelle* ».

Pour autant, la mission ne néglige pas l'intérêt, subsidiaire bien qu'essentiel dans un contexte donné, que peuvent représenter certaines formes d'internat, pour les mineurs, en début de parcours, dans certaines zones rurales. Leur adaptation et celle de leurs modes de gestion au déploiement de solutions de court séjour et d'hébergement temporaire, par l'ouverture à des publics différents, permettrait sans doute de mieux assurer leur équilibre économique, critère premier d'intervention de l'emprunt national.

3.2.5. L'accompagnement social associé à l'hébergement est-il un critère de sélection dans le cadre de l'emprunt national ?

Tous s'accordent pour considérer que la décohabitation, surtout lorsqu'elle est liée à un parcours d'insertion professionnelle, qui contraint à changer fréquemment de cadre et de milieu de séjour, constitue un apprentissage de l'autonomie ; celui-ci peut justifier accompagnement et suivi, en particulier pour les plus jeunes.

C'est pourquoi l'existence et la proposition de solutions d'hébergement de jeunes travailleurs en internat (EPLE, EPLEA ou CFA) ou de type foyer (FJT, MFR) reste une nécessité. Ces solutions d'hébergement assorties de moyens de surveillance et d'encadrement sociaux et socio culturels, selon un modèle d'apprentissage assisté de l'autonomie, correspondent bien à une partie de la demande familiale et des jeunes, au moins *en début d'alternance*. Ces formules sont notamment aidées par les CAF ; elles ont leur bouclage économique propre.

Mais force est de reconnaître qu'elles ne sauraient être transposées comme modèle applicable aux autres solutions d'hébergement ; il revient aux jeunes eux mêmes, au bout du compte, en fonction de leurs desiderata et de la nature de leurs besoins, d'opter ou non pour des formules moins « accompagnées », dans lesquelles ils peuvent se sentir plus autonomes.

Il serait excessif et antiéconomique, par exemple, d'imposer des charges d'encadrement, autres que celles qui sont dictées par des impératifs de sécurité (gardiennage), à des projets de type hôteliers, pour des solutions de courts séjours à rythmes fréquents.

De plus, la mission considère, après avoir conduit de nombreux entretiens et examiné de nombreuses études, que l'accompagnement des jeunes en alternance devrait relever pour l'essentiel de ceux qui ont la responsabilité de leur insertion professionnelle : les responsables de leur formation et leurs maîtres d'apprentissage. C'est un des volets de la fonction tutorale qui doit

prendre le jeune dans son ensemble. Il est d'ailleurs de l'intérêt conjoint de l'employeur et de l'établissement de formation, pour l'efficacité de la première et la réussite de l'autre, que la socialisation du jeune s'opère dans de bonnes conditions. Si besoin, ces responsables peuvent bénéficier à leur demande de l'appui des nombreux réseaux d'aide aux jeunes dont on a maillé le territoire depuis de nombreuses années, à l'initiative des collectivités locales, des associations et services sociaux.

Recommandation n°24 : Attacher la plus grande attention à la définition, par chaque porteur de projet, du modèle de l'équilibre économique envisagé et à sa capacité à le maîtriser

Recommandation n°25 : Lors de l'examen de projets mobilisant la formule RHVS, veiller au tour de table du financement des RHVS, condition de l'utilisation optimale des capacités

Recommandation n°26 : Porter attention, dans l'examen des projets mobilisant la formule RHVS à la capacité des acteurs concernés à maîtriser les coûts en construction ou réhabilitation, suites aux arrêts et avis du Conseil d'Etat

Recommandation n°27 : Le comité de sélection doit s'assurer de la solidité du projet d'un point de vue institutionnel

Recommandation n°28 : Chaque projet doit prendre appui sur un dispositif de rapprochement de l'offre et de la demande, éligible lui-même, pour partie, à l'intervention de l'emprunt national

Recommandation n°29 : Donner la priorité aux projets développant l'offre de court séjour et de séjours temporaires

3.2.6. En lien avec les ministères compétents, il convient de porter et accompagner l'appel à projets compétitif au devant des acteurs, *chemin faisant*, pour la durée du programme d'investissement

Ainsi que la mission l'a relevé, la sélectivité des procédures d'investissement doit avoir pour objet de *créer de la visibilité* pour *amorcer un mouvement*. On l'a vu, cela suppose que l'on reconnaisse les capacités des acteurs à gérer au plus près la contextualisation extrême des situations, plutôt que de leur prêter une qualité qu'ils n'ont pas, comme ce serait le cas avec un nouveau dispositif « prêt-à-porter ».

De plus, la pertinence économique des solutions s'entend non seulement sous l'angle de l'efficacité mais aussi, au moins autant, comme équité, notamment dans ses aspects territoriaux

Cette reconnaissance des capacités des acteurs ne peut être seulement l'aboutissement de procédures. En effet, le fort investissement dans l'innovation, que cela implique de la part des acteurs nationaux et territoriaux, invite à relayer dans la durée l'appel à projets compétitif par un accompagnement adéquat, dont le « sur mesure » régional peut être, selon les cas, une dimension importante. Susciter des initiatives opportunes doit être envisagé.

Pour que le Commissariat général à l'investissement joue le rôle que lui confère l'article 2.4 de la convention conclue le 9 septembre 2010 entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations⁹², il doit *d'abord* avoir les moyens, en amont, d'exercer pleinement, *en relation avec les ministères compétents*, la responsabilité que lui donne le décret du 22 janvier 2010 de veiller « à l'évaluation,

⁹² « Le CGI, en lien avec les ministères concernés, s'assure que la procédure de sélection respecte les exigences de qualité et de transparence contenues dans la présente convention et dans le cahier des charges de l'appel ».

a priori et a posteriori, des investissements, et notamment de leur rentabilité »⁹³.

Dans le contexte des investissements concernés, cela implique sa propre capacité, *en lien avec les ministères compétents*, à porter et accompagner l'appel à projets compétitif au devant des acteurs, *chemin faisant*, pour la durée du programme d'investissement.

Afin d'utiliser au mieux toutes les potentialités de l'appel à projets compétitif, il apparaît donc opportun que le Premier ministre (Commissariat général à l'investissement) et les ministères concernés (emploi et logement) s'assurent qu'au delà de la mission confiée à la Caisse des dépôts et consignations par la convention du 9 septembre 2010, un suivi particulier soit assuré des points suivants :

- l'association des régions au dispositif ;
- la réhabilitation du patrimoine des hébergements de l'AFPA ;
- le développement de la formule des résidences hôtelières à vocation sociale, tant auprès des opérateurs privés que des opérateurs sociaux.

Des contacts que la mission a eus avec les conseils régionaux et autres acteurs territoriaux, il lui apparaît que ceux qui ont su établir un diagnostic et définir une stratégie ne sont généralement pas ceux des régions où la difficulté est la plus grande. Ses observations la conduisent à recommander que l'on s'attache au portage et à l'accompagnement de l'appel à projets :

- dans des régions dont les configurations métropolitaines ou l'armature urbaine présentent des tensions multiformes en rapport avec l'objet des investissements. C'est notamment le cas de l'Ile de France, où la population des étudiants apprentis requiert une attention particulière dans les perspectives du présent rapport. La mission a relevé avec intérêt l'engagement des trois CROUS de la métropole francilienne au travers d'une démarche coordonnée. C'est le cas d'autres régions, avec un contexte très différent, comme la région Provence Alpes Côte d'Azur.
- à l'égard de la Corse, dont les étudiants apprentis sont en mobilité sur le continent
- à l'égard des régions d'Outre-mer et de Mayotte, dans lesquels l'action du Service Militaire Adapté (SMA) et de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) en faveur d'un développement des formations par alternance sous contrat de travail appelle des relais en métropole et dans les autres régions d'Outre-mer, après approfondissement des réflexions en cours⁹⁴.

Recommandation n°30 : En lien avec les ministères compétents, porter et accompagner l'appel à projets compétitif au devant des acteurs, chemin faisant, pour la durée du programme d'investissement

Patrick LAPORTE

Marc BIEHLER

Bernard KRYNEN

⁹³ Décret no 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement, art. 1er

⁹⁴ Point faible de cette action, les formations par alternance sont un enjeu décisif de son renforcement, dans le prolongement des Etats Généraux de l'Outre-mer de 2009. Comme la mission l'a relevé, les « modules de préparation à l'entrée en apprentissage » et les contrats de professionnalisation en mobilité concernent seulement autour de 500 jeunes des régions concernées et de Mayotte.

Lettre de mission



LE SECRETAIRE D'ETAT
CHARGE DE L'EMPLOI

LE SECRETAIRE D'ETAT
CHARGE DU LOGEMENT ET DE L'URBANISME

204/AG

Paris, le 14 JUIN 2010

à

Monsieur Pierre Boissier
Chef de l'Inspection générale
des Affaires sociales

Objet : Solutions d'hébergement des jeunes travailleurs en alternance.

N/Réf: EMP/2010/47746/M

La loi de finances rectificative pour 2010, adoptée le 9 mars 2010, crée le programme 330 au sein de la mission travail et emploi, en y affectant 500 M€ issus du grand emprunt national, dont 250 M€ destinés au développement de l'appareil de formation et 250 M€ destinés au développement de l'offre de logement des jeunes travailleurs en alternance. Il reviendra à la Caisse des dépôts et consignations, en application d'une convention signée par le Premier Ministre, de verser les fonds aux porteurs de projets sur la base d'appels à projets passés au niveau national.

Les 250 M€ consacrés au développement de l'offre de logement pour les jeunes en alternance doivent être affectés aux territoires qui en ont le plus besoin.

En raison de l'importance des enjeux financiers, nous avons décidé de vous confier, conjointement avec le conseil général de l'environnement et du développement durable, la réalisation d'un diagnostic territorialisé de l'offre et de la demande de logement pour les jeunes en alternance.

Votre mission consistera donc à évaluer, à grands traits, au niveau de chaque territoire, l'offre de logement pour les jeunes en alternance et son adéquation aux besoins. Vous proposerez des axes d'investissement en tenant compte autant que possible des partenariats envisageables pour concourir à un meilleur accès des jeunes au logement.

Vous pourrez vous appuyer sur les services des ministères de l'emploi et du logement pour l'accomplissement de votre mission.

Vous remettrez votre rapport avant la fin du mois de septembre 2010 afin qu'il puisse constituer une base pour la rédaction de l'appel à projet national sur l'hébergement des jeunes en alternance.

Laurent WAUQUIEZ

Benoist APPARU

Liste des personnes rencontrées

1. AUTORITES, ADMINISTRATIONS, INSTANCES ET ETABLISSEMENTS PUBLICS NATIONAUX

- **Secrétariat d'Etat chargé de l'emploi**
 - **Cabinet du Secrétaire d'Etat**
Stéphane Rémy, conseiller technique
Antoine Foucher, conseiller technique
 - **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle**
Marie Morel, sous directrice
Xavier Bès de Berc, chef de mission
Ivan Postel Vinay, adjoint

- **Secrétariat d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme**
 - **Cabinet du Secrétaire d'Etat**
Mathieu Créau, conseiller technique
 - **Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages**
Hélène Dadou, sous-directrice

- **Ministère de l'Education nationale**
 - **Direction générale de l'enseignement scolaire**
Jean Marc Huart, IGEN, sous-directeur des formations professionnelles

- **Ministère de la Jeunesse et des solidarités actives**
 - **Cabinet du Ministre**
Yves Laurent Sapoval, directeur de cabinet
Odile Marchal, conseillère technique

- **Ministère chargé de l'Outre Mer**
 - **Commandement du Service Militaire Adapté**
Colonel Lucciti, chef d'Etat Major
Capitaine Bonnot

- **Comité interministériel pour le développement de l'offre de logements**
Marianne Leblanc Laugier, secrétaire général adjoint

- **Commissariat général à l'Investissement auprès du Premier Ministre**
Yves Lichtenberger, directeur du programme "Emploi, égalité des chances"

- **Caisse des Dépôts et Consignations**
Jean Marc Maury, directeur du développement économique et de l'économie sociale
 - **Comité national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPLV)**
Françoise Amat, secrétaire générale
 - **Association des Régions de France (ARF)**
Pascale Gérard, vice-présidente de la région PACA.
Marie Laure Meyer, chargée de mission
 - **Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie (ACFCI)**
Bernard Legendre, directeur général adjoint,
Brigitte Le Bonniec, directrice formation et compétences
 - **Assemblée Permanente des Chambres de Métiers (APCM)**
Jean Patrick Farrugia, directeur de la formation et de l'emploi
 - **Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)**
Isabelle Rougier, directrice générale
 - **Comité national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)**
François Bonaccorsi, directeur
 - **L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)**
François Xavier Bieuville, directeur général
Marie France Barbier, déléguée nationale chargée du développement
2. **PARTENAIRES SOCIAUX, ACTEURS ET OPERATEURS NATIONAUX DE L'HEBERGEMENT, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE**
- **Action Logement**
Jean Luc Berho, vice-président
Eric Thuillez, délégué général
François Noble, directeur de la politique des emplois
Corine Troger, adjointe au directeur de la politique des emplois
 - **Union Sociale de l'Habitat**
Luc Legras, chargé de mission auprès du délégué général
Juliette Furet, chargée de mission « politique sociale » à la direction de l'action professionnelle
Dominique Hoorens, directeur des études économiques et financières
Laurent Ghékière, responsable Mission Europe et délégation auprès de l'Union européenne

- **MEDEF**
Alain Druelles, chef du service formation professionnelle continue
Roger Thune, directeur logement

- **Union des Industries et des métiers de la métallurgie**
Joël Mendez, directeur emploi-formation
Ulric Breheret, animateur réseaux

- **Fédération Française du Bâtiment**
François Falise, directeur de la formation

- **Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics**
Véronique Véron, directrice des opérations financières et techniques du réseau

- **OPCALIA**
Yves Hinnekint, directeur

- **AGEFAFORIA**
Jean Marie Marx, directeur
Rémy Gautier, responsable du service insertion professionnelle et professionnalisation

- **AFPA**
Philippe Caïla, directeur général
Vincent Destival, directeur général adjoint
Jacques Feytis, directeur général adjoint
Pierre Koch, directeur des opérations d'AFPA Office

- **UNHAJ**
Patrick Quinqueton, président
Nadine Dussert, directrice générale

- **ADOMA**
Pierre Mirabaud, président directeur général
Angélique Chaidron, directeur délégué aux grands projets

- **Accueil Partenaires (groupe ACCOR)**
Jean Jacques Daurat, directeur général

- **Montempô**
Guy Beauregard, directeur général
Suzanne Boé, directeur du développement

- **FASTT**
Daniel Lascols, directeur

 - **Fédération nationale compagnonnique des métiers du bâtiment**
Jean Louis Bagot, secrétaire général

 - **Les Compagnons du devoir**
Michel Isambert, premier conseiller
Robert Chaléon, secrétaire général

 - **Campus Véolia**
Bernard Masingue, directeur des formations corporate

 - **EDF**
Alexandre Guyot, responsable du pôle Formation à la Direction des compétences et de la performance sociale
Jean François Gomez, chargé de mission au pôle Formation
- 3. ACTEURS ET OPERATEURS TERRITORIAUX DE L'HEBERGEMENT, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE**
- **Ile de France**
 - **Directe Ile de France**
Marc Leray, directeur de l'unité territoriale de Seine Saint Denis
Bernard Simonin, chef de service ESE (Etudes)
Annick Brenner, chef de la mission Insertion jeunes
Morad Benmezian, statisticien

 - **Conseil régional d'Ile de France**
Vincent Lidsky, directeur général adjoint, directeur de l'Unité développement
Caroline Azoulay chargée de mission logement des jeunes
Florence Rey, chargée de mission
Catherine Salanié, chargée de mission enseignement
Alix Humbert, chargée de projet ALOM
François Pape, directeur de l'apprentissage par intérim

 - **Ville de Paris**
Claude Quillet, service du Logement et de son Financement (DLH)
Stéphanie Labreuche, service du Logement et de son Financement (DLH)
Luc Begassat, sous-directeur de la Politique du logement (DLH)
Jean-Baptiste Martin, service du logement et de sur financement (DLH)
Jean-Marie Lavie, sous-direction Jeunesses (DJS)
Dominique Lucas-Creps, Mission Locale Pari d'Avenir
Damien-Jean Giampalide, sous direction de l'enseignement supérieur de la Recherche (DDEES)
Michel Le Roy, Sdreit Logement BASCA-DDEES

- **Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris**
Pierre Trouillet, directeur général
 - **Académie de Créteil**
Jacques Chéritel, DAFCO et directeur du GIP académique
 - **Association pour le Logement des Jeunes Travailleurs (ALJT)**
Jean Jacques Tartinville, directeur général
Jacques Bertinotti, directeur des résidences du Val d'Oise
 - **SA d'HLM Résidences sociales d'Ile de France**
Daniel Schwab, Président
 - **CFA de l'Ecole de Paris des métiers de la table, du tourisme et de l'hôtellerie,**
Henriette Sauvage, directrice
 - **CFA des métiers de l'aérien**
Daniel Durand, directeur
 - **AFPA Ile de France**
Patricia Bouillaguet, directrice générale adjointe, directrice régionale
Patrick Chollet, responsable régional équipement, patrimoine, achat
 - **Le Richemont**
Michel Berthet, président
 - **Maison de l'emploi et mission locale de Nanterre**
Marie Laure Meyer, présidente déléguée
Mme Pisani, directrice de la mission locale
 - **Mission locale de Bobigny, MIRE**
Laurent Gaillourdet, directeur
 - **Mission locale d'Epinau-Villetaneuse-l'Ile saint Denis-Saint Ouen**
Samira Benaïssa, responsable de secteur, coordonnatrice d'antennes
Isabelle Rocha, conseillère emploi chargée de l'alternance
- **Rhône Alpes**
 - **Conseil régional de Rhône Alpes**
Christian Ville, directeur général adjoint
Martine Robin, directrice adjointe des politiques territoriales
Antoine Ancelet, chargé de mission, direction de l'emploi et de la formation continue
Murielle Pierre, responsable service animation direction de l'apprentissage
Myriam Olivier Poulain, chargée de mission
Gisèle Blanc, chargée de mission direction de l'apprentissage
 - **AFPA Rhône Alpes**
Jean Jacques Blanc, délégué inter régional grand sud-est
Alain Mahé directeur régional Rhône Alpes

- **Nord Pas de Calais**

- **Conseil régional Nord Pas de Calais**
Simon Claverie, directeur des formations initiales,
Hafida Elbaz, directrice de la formation permanente
Henri Guyot, directeur général Education Lycées
Jean Rainaud, DFI, service programmation
Isabelle Chapier, DFI, service apprentissage
- **Directe Nord Pas de Calais**
Marie Laure Balmès, directrice
Véronique Montarou, chargée de mission alternance
Bruno Clément-Ziaa, service études

- **Aquitaine**

- **Directe d'Aquitaine**
Serge Lopez, directeur
- **Conseil régional d'Aquitaine**
Alain de Brugière, directeur général adjoint formation professionnelle et apprentissage
Patrick Tronville, directeur de l'apprentissage
Nicolas Martin, chargé de mission
- **AFPA Aquitaine**
Emile Perez, directeur régional
Xavier Foulon, responsable du patrimoine
- **CROUS**
Pierre Boutout, directeur
- **DREAL d'Aquitaine**
Philippe Roubieu, directeur adjoint

- **Provence Alpes Côte d'Azur**

- **Conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur**
Pascale Gérard, vice-présidente
- **Directe de la région Provence Alpes Côte d'azur**
Gérard Sorrentino, directeur
Roger Moncharmont, adjoint
- **AFPA Provence Alpes Côte d'Azur**
Jean-Luc Le-Clech, directeur régional
- **CFA du CCCA BTP d'Aix les Milles**
Françoise Lonné, directrice

- **Centre**
 - Association Jeunesse et Habitat, gestionnaire du FJT de l'agglomération Tourangelle
Marie Hélène Godeau, Présidente,
Claude Garcera, directeur général
 - **Chambre de métiers d'Indre et Loire**
Claude Charanton, responsable de la bourse de l'apprentissage
 - **CFA de la Ville de Tours**
Jean Patrick Gille, député d'Indre et Loire, président
Deux apprentis
 - **Institut des métiers et des technologies des industries pharmaceutiques et cosmétiques**
Bénédicte Desprin, responsable des ressources sociales et humaines

- **Bretagne**
 - **Conseil régional de Bretagne**
Thierry Cormier, directeur général adjoint (par téléphone)

4. **EXPERTS, CONSULTANTS, PERSONNES QUALIFIEES**

- Vincent Merle, professeur au CNAM
- Carine Seiler, consultante AMNYOS CIRCé
- Bernard Coloos, directeur des affaires économiques à la FFB
- Bernard Vorms, directeur général de l'ANIL
- Nadine Dussert, comité national de l'éducation populaire et des mouvements de jeunesse
- Serge Ter Ovanessian, STO consultant
- David Soldini, enseignant chercheur à Paris I

Sigles utilisés

ADEFIM	Association de développement des formations des industries de la métallurgie
ADIL	Association départementale d'information sur le logement
AFCCI	Assemblée française des chambres de commerce et d'industrie
AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
ALJT	Association pour le logement des jeunes travailleurs
ALS	Allocation de logement social
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANPEEC	Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
AOCD	Association ouvrière des compagnons du devoir
APCM	Assemblée permanente des chambres de métiers
APL	Aide personnalisée au logement
APUR	Atelier parisien d'urbanisme
ARF	Association des régions de France
BEP	Brevet d'enseignement professionnel
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDC	Caisse de dépôts et consignations
CDD	Contrat de travail à durée déterminée
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CERFA	Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CFA	Centre de formation d'apprentis
CFAI	Centre de formation des apprentis de l'industrie
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGI	Code général des impôts
CGPC	Conseil général des Ponts et Chaussées
CLLAJ	Comité local pour le logement autonome des jeunes
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNOUS	Centre national des œuvres universitaires et scolaires
COM	Contrat d'objectifs et de moyens
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CSS	Code la Sécurité Sociale
DARES	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, de travail et de l'emploi
DOM	Départements d'Outre-Mer

DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EDF	Electricité de France
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPLE	Etablissement public local d'enseignement
EPLEA	Etablissement public local d'enseignement agricole
ERP	Etablissement recevant du public
FASTT	Fonds d'action sociale du travail temporaire
FFB	Fédération française du bâtiment
FJT	Foyer de jeunes travailleurs
FNCMB	Fédération nationale compagnonnique des métiers du bâtiment
FSPP	Fonds de sécurisation des parcours professionnels
GIP	Groupement d'intérêt public
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GRL	Garantie des risques locatifs
HLM	Habitations à loyer modéré
IFRIA	Institut de formation régional des industries agro-alimentaires
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGEN	Inspecteur général de l'éducation nationale
IPA	Enquête sur l'insertion professionnelle des jeunes apprentis
LADOM	Agence de l'outre-mer pour la mobilité
LOLF	Loi organique relative aux Lois de finances
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MFR	Maison familiale rurale
MILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social
MSA	Mutualité sociale agricole
OLS	Organisme de logement social
OPCA	Organisme collecteur paritaire agréé
PDH	Programme départemental de l'habitat
PDLJ	Plan départemental pour le logement des jeunes
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
RHVS	Résidence hôtelière à vocation sociale
RS	Résidence sociale
RSIF	SA d'HLM « Résidence sociales d'Ile de France »
SEM	Société d'économie mixte
SIFA	Service d'insertion par la formation et l'accompagnement
THR	Transport, hébergement, restauration
TVA	Taxe à valeur ajoutée
UNHAJ	Union nationale pour l'habitat des jeunes

