

**Les débuts d'une politique nationale de formation  
professionnelle pour les jeunes de 16 à 18 ans**  
**The Initial Steps towards a National Manpower Training  
Programme for Youth**  
**Los comienzos de una política nacional de formación  
profesional para los jóvenes**

Odile Plan

Number 8 (48), Fall 1982

Le chômage et les jeunes

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034806ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034806ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Plan, O. (1982). Les débuts d'une politique nationale de formation professionnelle pour les jeunes de 16 à 18 ans. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (8), 141-145. <https://doi.org/10.7202/1034806ar>

Article abstract

Following the Schwartz Report (1981) on "Social and Professional Youth Integration", the French government has introduced changes that provide the unqualified youth with counselling services and training programmes. No less than 100,000 unemployed youths are affected by this policy which is administered on a regional basis. The article describes the implementation of the programme.

# Les débuts d'une politique nationale de formation professionnelle pour les jeunes de 16 à 18 ans

### O. Plan

Dans son rapport au Premier Ministre de septembre 1981, *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes*, Bertrand Schwartz met l'accent sur la mise en place indispensable, entre l'école et l'emploi, d'une politique intégrée d'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

- Afin d'y parvenir, il est proposé dans ce rapport :
- de garantir à tous les jeunes une qualification professionnelle et sociale ;
  - de leur faciliter l'accès à l'emploi ;
  - de les associer pleinement à la vie de la cité ;
  - d'agir « le plus près » d'eux possible.

Le projet n'est pas constitué d'une somme de propositions fixées par les institutions centrales cloisonnées : travail, formation, cadre de vie, loisirs, etc. Il s'agit plutôt d'une démarche globale qui cherche à développer un changement au niveau de la société entière, et des actions cohérentes, interinstitutionnelles, globales, locales.

Dans les habitudes centralistes françaises, c'est une pilule un peu dure à avaler, en dépit des ouvertures sur des pouvoirs régionaux et/ou locaux, allant dans le sens de la décentralisation.

Beaucoup ont lu ce rapport et ont pensé : « C'est chouette, mais quand on connaît le système français, c'est une parfaite utopie, cela n'aura pas de suite pratique. »

Et voilà que l'ordonnance du 26 mars 1982 met en place un dispositif pour les jeunes de 16 à 18 ans, largement inspiré du rapport Schwartz ; les circulaires d'application ne démentent pas cette filiation.

Le dispositif est composé de systèmes d'accueil d'information et d'orientation, et d'un ensemble de formations alternées souples et différenciées ; le tout en faveur des jeunes de 16 à 18 ans, sans qualification professionnelle, non insérés socialement.

Pratiquement dès la fin du printemps chacun s'affaire afin que tout soit en place pour la rentrée de septembre : c'est le moment choisi par le Ministère de la Formation professionnelle pour lancer une vaste opération sur tous les fronts et qui porte sur 100 000 jeunes.

« Un jeune sur trois quitte l'école sans qualification reconnue,  
Un chômeur sur deux n'a ni diplôme, ni qualification ;  
Il leur faut

#### UN MÉTIER POUR RÉUSSIR,

avec les nouvelles formations professionnelles pour les jeunes de 16 à 18 ans

- Réussir pour les chefs d'entreprises en formant de futurs travailleurs compétents et efficaces
- Réussir pour les maires et les collectivités locales en faisant reculer le chômage et la délinquance
- Réussir pour les enseignants et les formateurs, en mettant fin à la fatalité de l'échec
- Et pour les jeunes conquérir tout à la fois leur indépendance et une fonction sociale
- Réussir à s'en sortir
- Réussir leur vie. »

(Page d'en-tête du document réalisé pour la promotion du projet par Centre Inffo, pour le compte du Ministère de la Formation professionnelle en mai-juin 1982.

Tous sont appelés à participer : les chefs d'entreprise, les élus locaux, les formateurs, les jeunes.

La description du dispositif montre comment les différentes institutions sont toutes appelées à s'impliquer pratiquement dans les divers montages.

1. D'une part, en vue d'assurer l'accueil, l'information et l'orientation des jeunes, deux formules sont proposées par les pouvoirs publics : les permanences d'accueil, d'information et les missions locales.

a) « *Les Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation* (P.A.I.O.) constituent la pierre angulaire du dispositif et ont pour objectif d'informer les jeunes de 16 à 18 ans sans emploi et sans qualification professionnelle sur les possibilités de formation, de proposer à leur choix un processus d'insertion sociale et de qualification professionnelle » (Centre Inffo, document précité).

Créées soit à l'initiative du préfet de région sur proposition du préfet du département, soit à l'initiative des collectivités locales, ces permanences sont installées en fonction de la situation locale de l'emploi. La zone d'intervention de la P.A.I.O. ne correspond pas automatiquement à un découpage administratif, mais selon les besoins, à un quartier, une ville, une agglomération, un district scolaire, un bassin d'emploi, un « pays » en milieu rural. Dans la zone déterminée, un organisme est choisi parmi ceux déjà existant dans la zone, comme organisme d'appui, avec l'accord des collectivités locales ; cela peut être, par exemple, une Agence locale pour l'emploi (A.L.E.), un Centre d'information et d'orientation (C.I.O.), un G.R.E.T.A. de l'Éducation (Groupement d'établissement), une Mission d'éducation permanente (M.E.P.), un Foyer de jeunes travailleurs (F.J.T.), etc. Des réunions entre les organismes publics, municipaux, et privés, intéressés par l'insertion des jeunes, ont lieu de manière à assurer leur concertation tant au choix du lieu que de la politique de ces P.A.I.O. C'est un retour à la concertation et au pouvoir local qui apparaît comme contrepoint des grandes planifications antérieures, où les équilibres macro-économiques entre l'emploi et la formation se décidaient à l'échelon national. Dans ce système, c'est le pouvoir local, et au centre, le pouvoir municipal, qui est incité à jouer un rôle moteur dans l'accueil des jeunes, la mise en place des P.A.I.O. et le développement des cycles de formation, en fonction des données locales.

Tous les 16 à 18 ans peuvent s'y rendre. Une grande publicité est faite sur l'adresse de la P.A.I.O. Des personnels compétents les informent sur les métiers et les filières qui y mènent ; ils les aideront à définir un projet de formation pour les amener à une qualification reconnue, par le biais de stages d'orientation approfondie ou de stages d'insertion, à trouver leur voie.

Ces permanences doivent réunir toutes les informations des différentes institutions actuellement dispersées. Des centaines de permanences sont ouvertes ou prêtes à s'ouvrir en septembre. Les municipalités ont souvent un rôle moteur ; elles peuvent être organismes porteurs de la permanence. Ces permanences sont de composition et d'orientation très diverses, suivant les données premières de la zone et les résultats de la concertation locale. La permanence n'a pas d'existence juridique propre ; elle est une mission temporaire confiée aux organismes déterminés localement.

Le fonctionnement de la permanence repose sur les moyens de l'organisme d'appui et sur ceux que permet de dégager la convention passée avec l'État. Elle travaille, en tout état de cause, en étroite collaboration avec les services traditionnels de l'emploi (A.N.P.E. : Agence nationale pour l'emploi), les Centres d'information et d'orientation (C.I.O. de l'Éducation) et les divers organismes de formation existants auxquels elle renvoie les jeunes selon les cas.

b) « *Les Missions locales* » revêtent un caractère plus expérimental ; elles sont mises en place dans des zones où les problèmes d'insertion des jeunes sont particulièrement aigus. Dans un premier temps, cinquante de ces missions sont créées dans toute la France ; leur rôle reprend et élargit celui des permanences d'accueil, d'information et d'orientation, auxquelles elles se substituent lorsqu'elles existent.

Leur mise en place est assurée avec les Conseils techniques de Bertrand Schwartz et de son équipe ; elles sont l'essai de mise en pratique des grandes orientations du rapport Schwartz de septembre 1981. Leur mission est de se préoccuper, non seulement des problèmes d'orientation et de formation, mais de l'ensemble des problèmes d'insertion sociale qui se posent au jeune : logement, santé, vie quotidienne, loisirs, etc. Le public n'est pas strictement les jeunes de 16 à 18 ans.

Ces missions sont constituées à l'initiative des collectivités locales qui assurent 50 % du financement. L'État assure une subvention forfaitaire par le biais d'une convention entre le préfet de région et la mission, sur les fonds de la Formation professionnelle.

Les missions locales sont constituées généralement en associations présidées par les représentants des collectivités locales. Elles assurent la participation de l'ensemble des partenaires concernés, les plus divers.

À la différence des P.A.I.O., les missions locales peuvent avoir du personnel embauché par elles. L'équipe de la mission a un recrutement mixte avec la participation des institutions concernées par le développement des activités de la mission locale.

Relais entre les jeunes et les organismes, les missions locales aident les adolescents à construire leur itinéraire d'insertion sociale et professionnelle, les suivent pendant leurs stages et les aident à trouver un emploi à l'issue de leur formation.

Les missions locales croisent leur activité avec d'autres projets, tels que la création de « zones d'éducation prioritaires » (Z.E.P.) par le Ministère de l'Éducation nationale, ou les travaux de la « Commission Dudebout », maire socialiste de Grenoble, sur la rénovation des grands ensembles, l'habitat, le cadre de vie dans les quartiers. Il y a 17 opérations Dudebout, de réaménagement du cadre de vie global, sur toute la France, et presque toutes ces opérations sont croisées avec des implantations de Missions locales.

Les Missions locales s'ouvrent facilement à ces préoccupations plus larges que les seuls jeunes : en Bourgogne, région pilote, la Délégation régionale aux droits de la femme participe aux concertations de toutes les Missions locales bourguignonnes, qui élaborent ainsi des stages de formation et des cursus d'insertion pour les femmes dépendantes de l'action sociale, chômeuses, démunies.

Le suivi attentif des résultats des actions menées par les Missions locales pourrait aider à la conception de la décentralisation, à travers des modèles de concertations locales, débouchant sur des politiques appliquées d'actions souples et adaptables.

2. L'autre partie du projet des jeunes est constitué par les différentes actions de formation qu'il est possible de mettre en place localement pour les jeunes, selon les cas de figure.

Le principe pédagogique général de base est l'alternance ; les formations alternées sont constituées de périodes de formation générale et théorique, assurées par un organisme de formation, et des périodes de formation pratique en entreprises. Différentes possibilités de formations alternées, souples et différenciées sont offertes aux jeunes de 16 à 18 ans qui ont quitté l'école sans formation et qui sont sans emploi.

Les deux dominantes sont l'insertion sociale et la qualification. Pour ces deux types d'action, le public visé n'est pas le même, mais toutes les deux doivent offrir aux jeunes la possibilité de s'engager dans une formation pouvant les conduire à une qualification, tout en tenant compte de la diversité de leurs situations individuelles.

Le nombre de stages alternés est fixé à 100 000 pour l'année. La formule des stages de qualification a le mérite d'associer des périodes d'activité pratique dans des conditions de travail réel, sur un lieu réel de travail — entreprise, mais aussi administration, association, collectivité locale — et un enseignement général et théorique.

L'organisme responsable de la formation est lié au jeune par un « contrat » ou accord qui définit les stages en entreprises et la nature de la formation. Cet accord vise à impliquer, responsabiliser le jeune par rapport à sa formation. Les actions de qualification amènent le jeune à une qualification reconnue : diplôme d'État par exemple ; elles préparent le jeune à l'accès à un métier en fonction du marché de l'emploi local ; elles constituent une première insertion sociale pour les jeunes.

La formule « insertion sociale » s'adressant à des jeunes qui ne peuvent pas entrer directement en action de formation qualifiante : problèmes d'insertion, sociaux, de niveau scolaire.

Ce sont aussi des formations alternées, mais elles reposent plus sur une pédagogie individualisée et font une large place à la vie de groupe. Si le but de ces actions est d'amener les jeunes à sortir d'une situation d'échec et à prendre place dans la vie sociale, la visée de qualification professionnelle demeure, même si le cursus de formation et même d'orientation, est plus long.

Enfin des actions d'orientation approfondie sont mises en place pour ceux qui, sans devoir recourir à une action d'insertion sociale, ne sont pas assez sûrs d'eux, de leur choix, pour entrer dans une formation

de qualification. Ils n'ont pas encore de projet professionnel bien défini.

Pour ces trois types de formation, les jeunes ont le statut de stagiaires de la formation professionnelle. Ils perçoivent des indemnités mensuelles forfaitaires (entre 500 F et 700 F par mois).

Tout cela est bien conçu dans les textes. Les équipes locales se mettent en place, plus ou moins facilement suivant les lieux. Les municipalités de la majorité sont plus souvent volontaires que les autres pour mettre en place les Missions locales, des P.A.I.O.

La participation des institutions est diverse suivant les lieux, les régions. Ici l'A.F.P.A. est élément moteur, là elle reste enfermée dans ses murs. Ici l'A.N.P.E. innove à tour de bras, là-bas elle gère ses affaires comme à l'accoutumée, etc.

Chacune des institutions concernées essaie de se mettre au pas, de s'adapter à cette démarche, bon gré, mal gré. Mais les lieux où cela a l'air de fonctionner le mieux sont ceux qui étaient préparés à accepter ces politiques : ici la mission locale prend la relève d'une opération H.V.S. (Habitat et Vie sociale) ; là-bas la P.A.I.O. succède à une action expérimentale concertée de formation-jeunes soutenue par la municipalité. Rien ne part de zéro. Ce n'est pas le texte qui fait la concertation : ici le texte conforte, institutionnalise un passé innovant, pousse à persévérer. Ailleurs le texte amène à un essai de concertation partant de rien : alors tout reste à faire.

Le problème des jeunes est là, immense. Ces dispositions sont un cadre pour amener les volontés locales disposant d'un pouvoir à se remuer pour trouver la solution adaptée.

Mais si l'on dépense de belles sommes pour les 16-18 ans, restera-t-il quelques fonds pour les jeunes de plus de 18 ans, les chômeurs, les handicapés adultes, les femmes chef de famille ?

Projet global oui, mais pour les 16-18 ans. Il reste à concevoir et à mettre en place un projet global pour les travailleurs intégrant harmonieusement le problème et les solutions des 16-18 ans.

Ce texte a été établi avec l'aide conséquente du document de Centre Inffo réalisé pour le compte du ministère de la Formation professionnelle : *Un métier pour réussir*.

L'A.D.E.P., Agence nationale pour le développement de l'éducation permanente, a joué un rôle de conseil technique actif dans le cadre de l'élaboration

du rapport Schwartz, de la campagne jeunes 16 à 18 ans et dans l'aide à la mise en place des Missions locales, en appui des institutions concernées (Formation professionnelle, Emploi, etc.).

Août 1982

*Paris, fin septembre 1982*

*La campagne « Jeunes 16-18 ans » bat son plein : affiches immenses sur les murs des villes, dans le métro ; placards incitatifs dans les journaux nationaux et régionaux ; spots alléchants à la télévision, discours à la radio.*

*Aucun média n'a été négligé. Le ton donné est sympathique, rassurant, le message est partout, sur nos murs, devant nos yeux, à nos oreilles.*

*Les premières permanences ouvrent... « peintures à peine sèche, 136 jeunes sont venus nous voir durant la première demi-journée ». Et partout, c'est le même débordement. Les missions locales, les permanences, ne sont pas encore rodées, mais déjà saturées.*

*Des stages sont prévus, mais pas encore élaborés et encore moins prêts à démarrer. Les jeunes viennent en toute confiance, en foule. Certains sont accompagnés de papa et maman, comme pour s'inscrire au lycée. D'autres sont seuls, les poches vides. Ils sont là, français de souche et migrants, ils viennent et on n'a pas grand chose à leur offrir. Ils espèrent une formation et aussi une petite rémunération.*

*On se disait, entre bons politiques : « Voilà un moyen, en quelque sorte, de prolonger la scolarité, un système pour ne pas accentuer le chômage, éviter la délinquance. Obtenir une qualification, voilà la bonne argumentation. Un métier pour réussir, voilà qui va les attirer. »*

*D'accord, les permanents sont accueillants, compétents. Mais la Mission locale, ce n'est pas la multiplication des pains.*

*L'Agence locale pour l'emploi envoie à la permanence tous les jeunes qui la questionnent, les organismes de jeunesse, les foyers d'accueil font de même, les jeunes défilent.*

*De plus, les Missions locales et permanences n'ont pas encore surmonté les difficultés de négociation*

*entre les différents pouvoirs locaux qui y participent. Les syndicats ouvriers montrent un grand désir de main-mise sur le système.*

*Tout ce travail préalable de concertation qui doit aboutir à l'élaboration d'une politique locale de formation pour les jeunes est souvent éloigné d'un aboutissement pratique.*

*N'y a-t-il pas une certaine contradiction entre ce type de campagne de presse et le mûrissement d'un projet local concerté ?*

*Est-ce que par hasard l'information nationale aurait été plus rapide que la mise en oeuvre sur les terrains ?*

*« Toujours est-il que moi, j'ai 16 ans, les mains dans les poches et pas grand chose à faire. »*

Odile Plan

Chargée de mission

Agence pour le développement de l'éducation permanente (A.D.E.P.)

## la revue économie et humanisme

---

### N° 264 — L'économie sociale

★ Un second souffle pour l'économie sociale ? • L'économie sociale face à la crise et dans le « changement » • Économie sociale et développement • Dispersion et diffraction : services au public en milieu rural et économie sociale • Formation et nouvelles politiques sociales • Emplois d'initiative locale, économie sociale et tiers-secteur • Économie sociale et système de l'emploi.

### N° 265 — Énergies et modes de vie

★ Autonomie contre réseaux • Les énergies aménagées • Contrôles et contrôleurs • La difficile entrée en ménage des nouvelles machines thermiques • Énergie et Tiers-Monde : dangers et illusions du mimétisme technologique.

### N° 266 — L'Inde en mutation

★ Vie politique, castes et régionalisme • La crise de l'état indien • Un exemple d'assistance technique • Échec du réformisme et développement des luttes en milieu rural • Politiques urbaines à Bombay : quel avenir ? • La politique extérieure de l'Inde.

### ÉCONOMIE ET HUMANISME

14, rue Antoine Dumont 69372 Lyon Cedex 08  
Tél. : (7) 861-32-23 — C.C.P. Lyon 1529 — 16 L  
Prix du numéro : 35 F. T.T.C.