

4. NE LAISSER AUCUN JEUNE À L'ABANDON

Il serait caricatural de considérer les jeunes sortant sans qualification comme une catégorie à part, appelant un traitement spécifique et uniforme. Certes, le fait de ne pas avoir de qualification double le risque d'être au chômage un an après l'arrêt des études. Mais les parcours des sortants sont très divers.

L'essentiel des sorties sans qualification se produisent dans un petit nombre de périodes critiques :

- la sortie du collège en fin de troisième correspond pour certains élèves (qui ont le plus souvent connu un parcours scolaire marqué par l'échec) à la fin de la scolarité obligatoire ;
- au lycée, les périodes de rupture sont plus étalées, mais se situent plutôt dans la première partie de l'année scolaire, le plus souvent dans les filières professionnelles ;
- en apprentissage, les ruptures de contrat peuvent intervenir à tout moment, mais les deux premiers mois qui suivent l'entrée en apprentissage constituent indiscutablement un moment critique pour les décrocheurs potentiels.

Ces cas n'expliquent toutefois qu'une partie seulement des sorties. Tous les facteurs familiaux et environnementaux des jeunes sont à prendre en compte pour expliquer et prévenir les ruptures. L'enjeu est ici de faire du sur-mesure.

C'est pourquoi un jeune qui quitte le système scolaire sans diplôme doit se voir proposer dans les trois mois un entretien d'orientation lui permettant de reprendre une formation, de bénéficier d'un accompagnement ou d'accéder à l'emploi.

Les réponses apportées aux jeunes ne doivent plus être élaborées en se fondant sur des limites administratives aux prises en charges mais autour de la réponse au besoin du jeune sans considération de son statut.

Il est essentiel de définir une stratégie régionale pour construire une offre de formation adaptée pour permettre le retour en formation des jeunes sortant sans qualification

Les établissements d'enseignement, les centres de formation en alternance, les missions locales doivent être responsables, y compris sur le plan financier, de la qualité des réponses qu'ils apportent aux jeunes sans qualifications.

Face au « gâchis » que représentent les abandons d'études des jeunes en cours de formation initiale, la commission considère qu'une action responsabilisante pour les acteurs de l'éducation, de la formation et de l'insertion doit être engagée de manière à garantir une seconde chance d'accès à la qualification.

PROPOSITION 11 : SUPPRIMER LE « DÉLAI DE CARENCE »

La prise en charge des jeunes qui ont quitté trop tôt le système scolaire est aujourd'hui pleine de trous et de ruptures. Sur un territoire, tous les jeunes qui en ont besoin ne sont pas accompagnés, ni même connus des institutions qui pourraient les soutenir, les guider, les inciter à se former ou à rentrer dans l'emploi.

Il peut se passer plusieurs années entre la sortie du système scolaire et le suivi par une mission locale. Il y a des raisons d'organisation à l'origine de cette situation. Cette continuité n'a jamais été pensée. Il y a même des effets pervers, comme cette « année de carence » pendant laquelle une mission locale ne peut pas prendre en charge un jeune qui, théoriquement, relève de l'Éducation nationale une année de plus.

Le principe d'une responsabilité de l'État à l'égard des jeunes n'ayant pas atteint de niveau reconnu à l'issue de la scolarité obligatoire a été posé dans la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation. Le rapport annexé à cette loi a évoqué un délai d'un an pendant laquelle cette responsabilité s'exerce. En creux, il a pu être interprété comme un **« délai de carence » pour l'intervention d'autres acteurs que l'Éducation nationale, qui intervient par le biais de la Mission Générale d'Insertion.**

Cette interprétation, infondée, brouille les responsabilités. La responsabilité de l'Éducation nationale à l'égard des jeunes qui ont quitté le système scolaire n'est pas exclusive de celle des autres acteurs de l'accompagnement des jeunes, notamment les missions locales. Plus l'intervention coordonnée de tous les acteurs sera précoce, plus elle sera efficace.

C'est pourquoi il convient de supprimer la référence à un délai d'un an pour définir la responsabilité de l'Éducation nationale pour s'en tenir à la responsabilité d'amener tous les jeunes jusqu'à un niveau de formation minimale, en l'occurrence le baccalauréat.

PROPOSITION 12 : DÉFINIR UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT DE LA COLLECTIVITÉ PUBLIQUE

La commission propose de définir une obligation de résultat de la collectivité publique de prendre en charge les jeunes qui quittent le système scolaire sans le bac pour leur proposer en priorité un retour en formation ou à défaut, une première activité professionnelle ou sociale.

Pour ne pas laisser les jeunes décrocheurs s'installer dans une situation de vacuité dont on sait qu'elle ne fait que renforcer ultérieurement les difficultés d'insertion sociale et professionnelle, les orientations proposées consistent à mettre sous tension le système pour faire diminuer le nombre de jeunes sortant sans diplôme et permettre l'accès à une seconde chance de qualification :

- assurer le repérage des jeunes décrocheurs le plus en amont possible, en s'appuyant sur les informations dont disposent les différents réseaux susceptibles d'entrer en contact avec les jeunes concernés ;
- coordonner systématiquement les réponses pour la mise en place sans délai de solutions adaptées tirant partie de la diversité des moyens des acteurs de l'éducation et de l'insertion.

Dans le cadre de cette coordination renforcée, il est proposé d'aller plus loin. Cela pourrait prendre la forme d'un **entretien obligatoire d'orientation organisé sans délai et au plus tard dans les trois mois qui suivent toute sortie sans diplôme de la formation initiale** afin d'orienter le jeune vers une solution adaptée quel que soit son financeur. Cet entretien serait l'occasion de dresser un bilan des compétences scolaires et non scolaires des jeunes et définirait un projet pour préparer l'entrée du jeune dans la vie active.

Sur la base de cet entretien, la collectivité publique aurait une obligation de prise en charge, conçue comme une obligation de résultat, devant aboutir en priorité au retour en formation du jeune, ou à défaut à l'exercice d'une activité professionnelle.

Cette obligation doit être assortie de moyens, dans des conditions qui doivent être organisées localement et en partenariat avec les collectivités locales. Ces moyens devraient être déployés dans quatre directions, notamment :

- Intensifier l'accompagnement

Mettre en œuvre une obligation de prise en charge de la collectivité est voué à l'échec si les conseillers qui sont chargés d'accompagner les jeunes doivent en suivre plus d'une centaine. Des propositions sont faites pour réorganiser les interventions des missions locales (cf. proposition 16 et suivantes). Elles impliquent d'accroître leurs moyens d'intervention.

- Développer le partage d'information

La réussite de ce dispositif passe par un système d'information partagé, sous la coordination des présidents de missions locales. Construire ce système d'information implique une obligation des différentes institutions (notamment éducation, missions locales, service public de l'emploi, services sociaux) de faire le lien entre elles pour s'assurer qu'un jeune qui quitte une institution puisse voir le relais pris par une autre, et par la mise à disposition des différents organismes du réseau des outils nécessaires pour répondre aux besoins des jeunes.

- Réorganiser les responsabilités

L'obligation de la collectivité implique également de définir au niveau local et sous la responsabilité du maire, président de la mission locale, une répartition des responsabilités respectives des établissements d'enseignement et des missions locales. Deux modalités d'intervention peuvent être envisagées :

1. Dans certains territoires, la mission locale pourrait être investie d'un rôle de la coordination d'ensemble des réponses apportées aux jeunes. Elle devrait alors reprendre à son compte les interventions de la Mission Générale d'Insertion et assurer une collaboration nouvelle avec les services de l'académie pour pouvoir mobiliser les places vacantes dans l'appareil de formation ;

2. Dans d'autres territoires, une répartition du public serait opérée entre respectivement les interventions de la Mission Générale d'Insertion et celles de la mission locale. Pour être efficace, cette répartition ne peut se concevoir que sur la base d'un diagnostic partagé établi lors de l'entretien d'orientation.

Le choix entre l'une ou l'autre solution doit relever de la responsabilité du maire (ou président de l'établissement public de coopération intercommunale) président de la mission locale, en lien avec l'instance régionale de pilotage.

- Responsabiliser les acteurs sur leurs résultats

Le maire devrait dresser le bilan chaque année du fonctionnement de ce dispositif de coordination et en rendre compte régulièrement auprès de l'instance régionale de pilotage du service public de l'orientation. Il convient de veiller notamment à ce qu'un effort particulier soit réalisé pour assurer le retour en formation des jeunes concernés. Des crédits spécifiques pourraient lui être attribués, dont le niveau pourrait être modulé en fonction des résultats obtenus.

PROPOSITION 13 : AFFIRMER L'OBLIGATION POUR TOUS LES JEUNES DE 16 À 18 ANS DE SE FORMER OU, À DÉFAUT, DE PRÉPARER LEUR ENTRÉE DANS LA VIE ACTIVE

En contrepartie de l'obligation pour les pouvoirs publics d'offrir une formation, un emploi ou une activité d'intérêt général aux jeunes qui décrochent, il semble essentiel que pèse également **une obligation pour les jeunes de 16 à 18 ans de continuer à se former ou à défaut de préparer leur entrée dans la vie active. Quand ils sont scolarisés, cette obligation serait réputée remplie. À défaut, elle devrait être remplie.**

L'obligation des jeunes ne doit pas être le symétrique de celle de la collectivité. **Elle doit être conçue comme une obligation de moyens, c'est-à-dire une obligation de « jouer le jeu », proportionnée aux difficultés que les jeunes rencontrent et analysée au regard d'un projet défini avec lui.**

Il ne s'agirait pas de prolonger la durée de l'obligation scolaire pour ces jeunes mais de répondre aux « accidentés de l'école ».

Quelles conséquences seraient associées au non respect de cette obligation ? La commission a eu sur cette question des discussions nourries, qui conduisent aux recommandations suivantes :

1. Il ne convient pas de se placer dans une logique de sanction en cas de carence du jeune, mais de renforcer son accompagnement pour assurer sa remobilisation. En particulier, toute sanction à dimension financière devrait être exclue. Des solutions telles que la convocation de ses parents ou ses proches semblent plus efficaces et plus pertinentes que des dispositifs aveugles de sanction ;
2. L'enjeu se situe moins dans l'ampleur des conséquences tirées en cas de non respect des obligations, que dans l'effectivité de leurs mises en œuvre. Un coup de fil systématique aux familles vaut mieux qu'une pénalité hypothétique ;
3. Si un mécanisme de soutien financier est mis en place, son versement pourrait être conditionné au fait d'avoir pour le jeune rempli cette obligation.

PROPOSITION 14 : CONSTRUIRE AU NIVEAU RÉGIONAL UNE OFFRE DE FORMATION DE « RACCROCHAGE » POUR LES JEUNES QUI N'ONT PAS LE BACCALURÉAT

Par nature, les besoins des jeunes qui quittent précocement le système scolaire sont complexes. Ils appellent des réponses davantage personnalisées que celles que peuvent apporter habituellement l'Éducation nationale ou les organismes de formation continue.

Les écoles de la deuxième chance ou certains dispositifs expérimentaux de l'Éducation nationale (micro-lycées) constituent des exemples remarquables des résultats qui peuvent être obtenus quand les modalités pédagogiques sont adaptées et tiennent compte des besoins, mais aussi du projet défini par les jeunes. L'offre dans ce type de formation est cependant très inférieure numériquement aux besoins (4 800 places en écoles de la deuxième chance).

Il est à cet égard indispensable **de disposer au niveau local d'une gamme de possibilités, associant des efforts de remobilisation des jeunes, de soutien à la définition d'un projet professionnel, de pré-qualification et de qualification.**

Rares sont les régions dans lesquelles les organismes, qui sont au contact des jeunes sans qualification, disposent d'un véritable pouvoir de définition et de prescription du programme régional de formation.

Ces constats ont conduit le gouvernement à mettre l'accent dans le cadre des mesures d'urgence pour l'emploi des jeunes sur le développement des écoles de la deuxième chance, mais aussi sur la création du contrat d'accompagnement formation, sur la définition de nouvelles modalités de construction de l'offre de formation, croisant les besoins exprimés par les jeunes et le monde économique.

Dans le cadre de leur négociation sur la formation professionnelle, les partenaires sociaux ont pour leur part non seulement souhaité la reconnaissance d'un droit à la formation différée des jeunes sans qualification mais aussi ouvert la voie au développement de programmes personnalisés de formation des jeunes les moins qualifiés. Ils pourraient être menés soit dans le cadre des contrats de professionnalisation (financement du tutorat par les OPCA et de prestation de bilan de compétences), soit dans le cadre de formations courtes (par exemple, la prestation de préparation opérationnelle à l'emploi).

La réussite de ces initiatives repose pour partie dans la définition, au niveau régional, d'un cadre partenarial d'achat de formations pour les jeunes sans qualification, associant l'État, les Régions et les partenaires sociaux. Définir ce cadre devrait être l'une des responsabilités du service public de l'orientation.

L'instance régionale de pilotage du service public de l'orientation pourrait se voir investie de la responsabilité de mettre en commun les moyens de ces trois partenaires. Cela permettrait d'assurer, sur la base d'une analyse partagée des besoins associant les missions locales et la Mission Générale d'Insertion, la définition **du cahier des charges régional de l'achat de formation pour les jeunes les moins qualifiés**. Se constituerait ainsi une palette de solutions allant de la réinscription dans des parcours d'études à l'inscription dans des parcours d'accès à la formation, à l'emploi ou dans des dispositifs d'accompagnement.

PROPOSITION 15 : AVANCER À L'ÂGE DE 16 ANS LA JOURNÉE D'APPEL DE PRÉPARATION À LA DÉFENSE (JAPD) POUR REPÉRER LES JEUNES EN GRANDE DIFFICULTÉ

La JAPD est aujourd'hui obligatoire pour les garçons et les filles entre la date de recensement et l'âge de 18 ans. Instituée en 1998, au moment de la suppression du service national obligatoire, cette journée est une occasion unique de contact direct des jeunes

avec la communauté militaire, qui vise à rappeler la protection qui est assurée par l'État à ses citoyens et rappeler les devoirs qu'elle implique. Elle est aussi une opportunité pour repérer les jeunes les plus en difficulté, qui peuvent - s'ils le souhaitent - lors de cette journée obtenir des conseils d'orientation vers des structures d'aide adaptées (Éducation nationale, missions locales). En fin de journée, un certificat de participation est remis, qui est obligatoire pour l'inscription aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique.

La participation à cette journée gagnerait à être anticipée à l'âge de 16 ans, date de la fin de la scolarité obligatoire. Cela permettrait non seulement de sensibiliser plus précocement les jeunes à leurs devoirs de citoyens, mais aussi de repérer les difficultés des jeunes plus tôt, au moment où se consomme le plus souvent la rupture avec le système scolaire.

PROPOSITION 16 : RECONNAÎTRE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS GÉNÉRAUX DANS LA PROTECTION DES JEUNES MAJEURS

L'arrivée de la majorité constitue pour les jeunes qui ne bénéficient d'aucun soutien familial une rupture brutale. L'absence de ressources et d'accompagnement les conduit à une marginalisation rapide qui explique leur surreprésentation dans la rue et dans les centres d'hébergement.

En 1975, lors de l'abaissement de l'âge de la majorité de 21 ans à 18 ans et alors que la protection de l'enfance était encore une compétence de l'État, il était apparu indispensable de créer une procédure originale de protection judiciaire du jeune majeur permettant de maintenir ou d'instaurer des mesures éducatives pour des mineurs accédant plus tôt à la majorité. Depuis la décentralisation, cette mesure est soit ordonnée par le juge des enfants et mise en œuvre par l'État (protection judiciaire de la jeunesse), soit décidée et mise en œuvre par le Conseil général. Elle suppose dans les deux cas l'accord du jeune majeur. Depuis quelques années, le ministère de la justice a réduit son intervention auprès des jeunes majeurs et les politiques des Conseils généraux sont très hétérogènes. Il en est résulté un désengagement global des pouvoirs publics à l'égard de ces jeunes particulièrement fragiles, alors que, dans le même temps, ils étaient les premiers touchés par la précarité.

En trente-quatre ans, le contexte social et le cadre institutionnel ont changé. La redéfinition des compétences de l'autorité judiciaire résultant de la loi du 5 mars 2007 a conduit l'État à repositionner l'intervention de la protection judiciaire de la jeunesse vers les jeunes qui relèvent de décisions du juge pénal et à réduire fortement ses interventions dans le cadre de la protection des jeunes majeurs. On constate une forte baisse des prises en charge depuis 2 ans (-30 % en hébergement et -10 % en suivi milieu ouvert) qui concernent à fin décembre 2008 moins de 2 500 jeunes majeurs.

La loi du 5 mars 2007 en matière de protection de l'enfance a réaffirmé le rôle du Conseil général comme chef de file dans le domaine de la protection de l'enfance et détermine les critères précis de saisine de l'autorité judiciaire, afin d'établir une meilleure coordination entre la protection administrative confiée au département et la protection judiciaire, civile ou pénale, confiée au juge. Il est naturel et pertinent qu'il soit la collectivité responsable de ces programmes.

La législation de 2007, conçue pour permettre une meilleure articulation des compétences de l'État et des départements, n'a pas créé de « compétence » proprement

dite des départements dans la protection des jeunes majeurs. Le risque existe ainsi que la réduction des interventions de l'État non seulement se reporte sur l'activité de protection des Conseils généraux, mais aussi ne laisse des jeunes qui sollicitent une protection sans aucune solution.

Il est donc proposé de refonder les mesures existantes et de créer une mesure de protection dont le pilotage pourrait être assuré par le Conseil général, et la responsabilité partagée entre le Conseil général et l'État. Celui-ci est en effet garant, au titre de sa compétence dans le domaine de l'exclusion, qu'aucun jeune ne soit laissé à l'abandon. Cette mesure serait accessible à tous les jeunes sans ressources et sans soutien familial, qu'ils aient ou non fait l'objet d'une mesure éducative ou de protection judiciaire ou administrative pendant leur minorité.

Il s'agirait d'une mesure à géométrie variable adaptée aux besoins de chaque jeune. Elle pourrait comprendre selon les cas l'accès à l'hébergement ou au logement, l'accès aux soins, l'insertion professionnelle et un accompagnement éducatif et social. Une telle mesure devrait permettre de faire baisser sensiblement le nombre des jeunes en errance ou en situation de désinsertion sociale.