

Programme "NouvelleS ChanceS"
NOR : MENE9901079C
RLR : 501-2 ; 520-0
CIRCULAIRE N°99-071 DU 17-5-1999
MEN
DESCO

PRÉAMBULE

Depuis dix ans, le nombre de jeunes sortant du système éducatif sans qualification (1) a fortement diminué, passant de plus de 100 000 à 57 000 sur le territoire métropolitain. Mais depuis trois ans, un palier semble atteint : de 1994 à 1997, 8 % des jeunes qui ont quitté le système éducatif l'ont fait sans formation qualifiante, la moitié ne sont pas allés au-delà du collège, l'autre moitié a commencé à préparer un diplôme professionnel mais n'a pas atteint l'année terminale.

L'enquête "Génération 92" du CEREQ, publiée en janvier 1999, dresse un état de l'insertion professionnelle des jeunes qui se sont présentés sur le marché du travail en 1992, et analyse leur parcours entre 1992 et 1997. Ce travail de grande qualité montre à quel point les jeunes sans qualification sont menacés, plus que les autres, par le chômage et la précarité. Les trois quarts d'entre eux ont connu le chômage, avec des épisodes d'une durée moyenne de près de deux ans (alors que cette durée moyenne ne dépasse pas un an pour les autres niveaux de formation) ; 15 % d'entre eux n'ont jamais occupé d'emploi en cinq ans ; un an après leur sortie, près de la moitié étaient au chômage (deux fois plus que ceux qui ont terminé une préparation au BEP ou au CAP) ; en 1997, 38 % d'entre eux sont au chômage (toujours deux fois plus que les sortants au niveau V).

Le diplôme constitue sans aucun doute une protection contre le chômage (93 000 jeunes quittent encore aujourd'hui la formation initiale sans diplôme, à des niveaux divers). Mais ce constat montre que la qualification, au sens de l'achèvement d'une formation qualifiante, même sans obtention du diplôme, est déterminante pour l'insertion professionnelle des jeunes.

À l'aube du XXIème siècle, nous devons, plus que jamais, donner une priorité à l'objectif fixé par la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 : "conduire l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au niveau du CAP ou du BEP". L'école a été capable, depuis quinze ans, d'élever sans cesse le niveau de formation de l'ensemble des jeunes, et de diminuer le nombre de ceux qui étaient laissés pour compte. Elle peut et elle doit relever ce nouveau défi : offrir de nouvelles chances à ces jeunes qui interrompent prématurément leur formation et qui se trouvent ensuite en grand danger d'exclusion professionnelle et sociale. Ces nouvelles chances nécessitent la mobilisation et l'imagination de tous : de ceux, bien sûr, qui mettent en place des parcours de formation pour des jeunes déjà sortis du système ou ayant terminé la scolarité obligatoire, dans les lycées professionnels et dans le cadre de la mission générale d'insertion, mais aussi des collèges et même des écoles car la plupart de ces jeunes ont rencontré de nombreuses difficultés au cours de leur scolarité et il nous faut prévenir les ruptures pour accroître leurs chances.

L'école est responsable d'éduquer, d'instruire et de former les élèves qu'elle accueille. Mais elle est aussi responsable du devenir de ceux qui la quittent. Nous ne devons jamais cesser le suivi d'un élève qui nous a quitté en cours de route tant que le relais n'a pas été pris (apprentissage, emploi, formation professionnelle). Cette responsabilité est lourde, difficile à mettre en œuvre, mais l'enjeu est fondamental pour l'avenir des enfants et des jeunes qu'il nous appartient de former et de qualifier. Il nous faudra du temps, de l'énergie, de l'imagination, à tous les échelons du système : des établissements au ministère, en passant par les services académiques et départementaux. Mais il nous faudra surtout changer notre regard. Chaque acteur de l'éducation nationale doit maintenant

être vigilant lorsqu'un élève interrompt prématurément sa scolarité. Il doit se poser la question : qu'est-il devenu ? a-t-il trouvé une voie de formation ?

Ce qui précède concerne tous les niveaux du système, y compris les niveaux de formation supérieurs. Cependant, le programme "NouvelleS ChanceS" est destiné aux jeunes qui sortent, ou qui risquent de sortir sans qualification. Ces jeunes sont ceux qui correspondent à la définition actuelle (voir note page précédente) auxquels il convient d'ajouter ceux qui abandonnent à la fin d'une classe de seconde générale et technologique et ceux, très difficilement recensés, qui quittent l'école dans le cours même de la scolarité obligatoire. En concentrant nos efforts sur ceux qui en ont le plus besoin, nous apporterons une contribution majeure à la lutte contre les exclusions, qui est une priorité gouvernementale et une urgence sociale.

TROIS PRINCIPES POUR L'ACTION

1 - Pas de solution uniforme mais une réponse pour chaque jeune

Les jeunes qui sortent prématurément de formation ne constituent pas un public homogène, leurs difficultés, les causes de la rupture, sont diverses et complexes. Les solutions ne peuvent donc être pertinentes que si elles sont adaptées à chaque type de situation. Les voies de la réussite sont multiples. Les réponses sous forme de structures, définies au niveau national, ont montré leurs limites. Elles augmentent souvent l'exclusion et l'on peut s'interroger sur leur efficacité au regard des itinéraires de l'ensemble des élèves entrés en 6ème en 1989. Cette étude montre qu'à difficulté scolaire égale à l'entrée en 6ème, les élèves qui ont été scolarisés au collège dans ce type de structures abandonnent plus souvent leurs études sans formation qualifiante. De plus, la mise en place de parcours qualifiants pour les jeunes dépend fortement de l'environnement économique régional et même local.

Si nous voulons relever le défi de la qualification pour tous, il nous faut donc mettre en place un parcours individualisé pour chaque jeune en rupture ou en danger de rupture. Il nous faut quitter la logique adaptée au plus grand nombre pour adopter celle du "cousu main" au bénéfice d'un petit noyau d'élèves qui risquent d'être laissés pour compte.

2 - Libérer les initiatives et soutenir l'innovation

Ce qui précède implique un véritable pilotage, non plus résumé à des instructions descendantes, mais basé sur l'aide à la naissance des projets pour libérer l'imagination, sur l'accompagnement et la valorisation des expériences, sur la régulation et l'évaluation. De nombreuses équipes prennent actuellement des initiatives pour former des jeunes en grande difficulté, pendant ou après la scolarité obligatoire. Au regard de l'énergie dépensée, de la compétence déployée et des réussites obtenues, ces équipes innovantes méritent un soutien et une reconnaissance accrue.

En premier lieu, leurs projets, leurs méthodes, leurs résultats doivent être mieux connus de l'ensemble du système afin de l'irriguer par des idées nouvelles. Ils doivent aussi être mieux connus de l'opinion publique afin de les valoriser et de montrer que l'école est capable de relever les défis les plus ardues.

En second lieu, c'est en analysant ces expériences, en les accompagnant, en les évaluant, en faisant circuler l'information que nous progresserons dans ce domaine. Encore une fois, c'est sur le terrain que naîtront les vraies réponses puisqu'il n'existe pas de solution "toute faite". De plus, une régulation attentive permet d'éviter les dérives énumérées au dernier chapitre de ce programme.

Enfin, ces projets sont souvent très innovants et se situent parfois aux marges de la réglementation du système. Les équipes qui les conduisent rencontrent de nombreux obstacles et prennent même parfois des risques : montages financiers complexes, problèmes d'ordre juridique, difficultés à s'inscrire dans un cadre réglementaire trop étroit, peu lisible ou absent, non prise en compte de situations très particulières d'élèves ou de personnels dans les pratiques quotidiennes de gestion. Les

responsables du système (notamment au niveau national) identifieront ces obstacles, les analyseront et trouveront des solutions appropriées pour aider les équipes de terrain à mettre en œuvre leurs projets avec plus de facilité et moins de risques.

3 - Agir avec des partenaires, tout particulièrement les entreprises

L'école est son propre recours, elle est responsable des élèves qu'elle accueille et du devenir de ceux qui la quittent, mais elle a besoin de partenaires pour mener à bien sa mission. En ce qui concerne les élèves en danger de rupture dans le cadre de la scolarité obligatoire, ces partenaires sont les mêmes que ceux qui agissent aux côtés de l'école dans le cadre des zones d'éducation prioritaires : services de l'État, collectivités territoriales et associations.

Pour atteindre l'objectif de qualification pour tous, après la scolarité obligatoire et même parfois pendant, le partenariat avec le monde du travail (entreprises et branches professionnelles) est indispensable. En effet, de nombreuses expériences en cours (formations intégrées, entreprises-écoles, parcours qualifiant en lycée professionnel) montrent que les jeunes en grande difficulté ont besoin d'une transition entre le monde de l'école et l'entrée dans la vie active. Cette période est d'autant plus longue que les difficultés sont grandes. Elle se caractérise par un accompagnement conjoint de l'école et de l'entreprise vers la qualification et l'insertion. Cet accompagnement ne peut pas se résumer à une simple juxtaposition de périodes de cours et de périodes en entreprise. Les jeunes en rupture ont souvent deux problèmes à résoudre pour progresser : ils ne perçoivent pas le sens des apprentissages scolaires et ils manquent de repères essentiels pour la socialisation et l'insertion. L'accompagnement conjoint par l'école et l'entreprise permet de mieux ancrer les apprentissages dans le réel. Mais surtout, le fait que deux univers (l'école et le monde du travail) balisent leur chemin des mêmes repères et des mêmes exigences concernant les règles de vie et la socialisation, constitue l'une des clefs de la réussite.

Enfin, deux autres partenaires sont essentiels pour la formation et l'insertion des jeunes :

- les régions, avec lesquelles il est nécessaire de mieux articuler nos travaux afin de construire une offre de formation cohérente pour les jeunes sans qualification ;
- les missions locales et les PAIO, dont les actions s'articulent de mieux en mieux avec celles de la mission générale d'insertion, au sein du réseau public d'insertion des jeunes.

CINQ OBJECTIFS

1 - Mieux connaître le public d'élèves concernés

L'amélioration du recueil de données

Le repérage quantitatif des sorties du système pose de nombreux problèmes techniques : migrations inter-académiques, passages dans l'enseignement privé, itinéraires complexes avec retour en formation, etc. De plus, tout système de recueil de données repose sur la qualité des réponses de ceux qui sont interrogés. Or, il arrive que les établissements déclarent "sorti" un élève qui a changé d'établissement ou qui a signé un contrat d'apprentissage, ou encore qu'ils soient réellement démunis pour suivre des élèves dont les familles quittent la commune sans prévenir.

Nous utilisons actuellement l'enquête emploi de l'INSEE comme instrument de mesure nationale (interrogation des jeunes à domicile) et nous obtenons ainsi des résultats satisfaisants du point de vue de l'estimation nationale et de son évolution. Mais cet instrument n'est pas assez précis pour obtenir des estimations régionales ou académiques, qu'il nous faut calculer à partir de nos enquêtes internes (SCOLARITÉ qui porte sur les "présents"). Etant données les inégalités régionales concernant les sorties sans qualification et la démarche de contractualisation entre le ministère et les académies, il est indispensable que chaque académie dispose d'un tableau de bord lui permettant de suivre les évolutions. Un groupe de travail technique, composé des directions compétentes du ministère (DPD et DESCO) et de trois académies examinera les obstacles rencontrés et élaborera des solutions pour améliorer la fiabilité de nos instruments de mesure.

Un système de veille dans chaque établissement ou bassin de formation

Ces résultats à l'échelon académique ne peuvent s'améliorer que si les établissements augmentent la vigilance et l'attention portées aux "perdus de vue". Cette vigilance fait partie du changement de regard sur ceux qui nous quittent sans formation qualifiante. Un système de "veille" sera mis en place au niveau local (collège, lycée, bassin de formation, CIO).

Pour ce faire, nous disposons déjà des entretiens de situation, effectués sous la responsabilité du chef d'établissement d'origine qui s'entoure de toutes les compétences utiles. Ces entretiens visent à proposer à chaque jeune, quittant un établissement scolaire sans solution, un éventail de possibilités. Mais il faut aussi anticiper et mettre en place des équipes de suivi des élèves en grande difficulté, sur plusieurs années. Il convient que plusieurs acteurs du système éducatif fassent ensemble l'analyse des risques de rupture et assurent la vigilance nécessaire pour ne jamais perdre complètement de vue un jeune en danger d'exclusion. Plus l'alerte sera précoce, plus nous serons efficaces. Toute initiative commençant à l'école en se poursuivant au collège mérite d'être encouragée (notamment pour les enfants montrant des lacunes graves à l'évaluation du CE2). Enfin, de façon à repérer et à aider les jeunes sortis sans solution, qui parfois ne viennent pas d'eux-mêmes, nous devons nous rapprocher de nos partenaires : PAIO et missions locales, ANPE. Nous serons beaucoup plus efficaces en croisant systématiquement nos informations avec les leurs, sur le même jeune à des moments différents de son itinéraire d'insertion et sur ceux qui sont vraiment "perdus de vue". Il nous faut faire vivre pleinement le service public d'insertion des jeunes : par des bilans réguliers, par la mise en commun de ressources et de compétences.

Des recherches pour mieux connaître ces jeunes et mieux comprendre leur abandon précoce

Grâce aux travaux de la DPD et du CEREQ, nous bénéficions d'une richesse d'information sur le passé scolaire, sur l'environnement social et sur les itinéraires d'insertion des jeunes qui interrompent prématurément leur formation. Ces informations seront largement diffusées. Elles seront complétées par des recherches portant sur deux champs :

- une typologie qualitative de la scolarité des jeunes qui sortent sans qualification, une connaissance plus fine de leurs caractéristiques sociales et familiales et une analyse des causes de la rupture et des processus d'exclusion ;
- une description des enfants de moins de 16 ans qui échappent à la scolarité obligatoire.

2 - Prévenir les ruptures au collège

Une palette de dispositifs

Pour offrir de nouvelles chances à ceux qui risquent de sortir sans qualification, il faut prévenir cette rupture au collège, en premier lieu par l'aide individualisée à chaque élève dans le quotidien de la classe. Les deux tiers des élèves entrés en 6ème en 1989 qui ont interrompu prématurément leur formation avaient des difficultés visibles en français et en mathématique lors des tests d'évaluation. En plus de l'action quotidienne des enseignants dans leur classe, les collèges disposent d'une palette de dispositifs à mettre en œuvre, dans le cadre de leur projet d'établissement, pour offrir ces nouvelles chances.

Il s'agit, en premier lieu, des classes qui accueillent des élèves en difficulté scolaire telles que les 4ème d'aide et de soutien et les 3ème d'insertion. Des réussites remarquables montrent que ces classes peuvent offrir de nouvelles chances si chaque projet est construit en fonction des besoins des élèves et si l'on échappe ainsi au danger des structures uniformes conduisant à l'impasse.

Il s'agit, en second lieu, des réponses adaptées aux élèves qui entrent dans un processus de rejet de l'institution scolaire, de façon à éviter les exclusions d'établissements successifs, qui conduisent à la déscolarisation. Là encore, des enseignements peuvent être tirés des initiatives réussies :

- les classes relais ne sont pas des filières de relégation ; elles ont comme objectif de recréer, par un accueil spécifique temporaire, les conditions d'une réinsertion scolaire progressive ;
- les expériences les plus porteuses de réussite reposent sur des dispositifs gradués et articulés sur

un territoire (bassin de formation ou département), la première étape consistant toujours à chercher une solution au sein du collège d'origine ;

- le changement d'établissement peut être profitable s'il repose sur un projet individualisé. De même, l'accueil dans des collèges offrant un internat peut être bénéfique pour certains élèves, à condition que le projet pédagogique soit attractif, qu'il soit construit en tenant compte de leurs besoins et que les familles soient totalement impliquées dans cette décision. D'autres modalités d'internat éducatif peuvent être explorés avec des partenaires du collège.

En troisième lieu, quelques départements ont mis en place des expériences avec des entreprises sous forme de parcours individualisés pour des collégiens au bord de la rupture :

périodes en entreprises, journées au CFA, découverte des métiers. Au vu de leurs résultats, ces initiatives méritent d'être développées mais sous plusieurs conditions : l'élève doit rester sous la responsabilité du collège, chaque convention doit être unique et les familles doivent être associées aux décisions, une équipe ressource doit suivre l'ensemble des collèges qui y participent, la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle doit être un partenaire actif. Enfin et surtout, de nouveaux textes réglementaires doivent être élaborés de façon à étendre ces expériences en toute conformité du point de vue du code du travail.

Enfin, la réflexion sera relancée et intensifiée sur l'accompagnement nécessaire de la scolarité des enfants qui risquent d'interrompre leur formation pour des raisons de santé (handicap ou maladie). Il nous faut également resserrer nos liens avec les établissements spécialisés sous tutelle du ministère de l'emploi et de la solidarité.

Sur l'ensemble de ces questions, le débat national sur le collège permettra de préciser encore les mesures à prendre pour les élèves en grande difficulté, grâce à la réflexion lancée dans les établissements. Cependant, deux publics d'élèves méritent d'ores et déjà une attention particulière : les élèves de SEGPA et ceux qui échappent à la scolarité obligatoire.

L'accès à la qualification pour les élèves de SEGPA

L'étude récente de la DPD montre que la moitié des élèves entrés en SEGPA en 1989 ont quitté le système éducatif sans qualification. Ce public est donc très exposé aux dangers de l'exclusion professionnelle et sociale. Mais la même étude montre que, dès qu'ils ont accès à une formation qualifiante en lycée professionnel, en CFA ou en EREA, les chances de réussite des jeunes de SEGPA s'améliorent considérablement. Donner de nouvelles chances aux élèves de SEGPA suppose donc de leur permettre de poursuivre leur formation en lycée professionnel ou en apprentissage avec un parcours adapté à chacun. En juin 1998, plus de la moitié des jeunes de troisième de SEGPA se sont vus proposer une orientation de ce type. Nous sommes donc sur la bonne voie et nous pouvons nous fixer un double objectif :

- offrir aux trois quarts des jeunes de l'enseignement adapté la possibilité de poursuivre leur formation en lycée professionnel, en CFA ou en EREA, d'ici trois ans ;
- réduire les inégalités régionales en la matière, certaines académies ont déjà atteint cet objectif, d'autres en sont encore éloignées.

Les capacités d'accueil en lycée professionnel doivent donc être développées en conséquence. Ce développement quantitatif et volontariste doit être complété par l'élaboration d'une carte des formations visant à la convergence des champs professionnels, par la mise en réseau des établissements avec des conventions (SEGPA, lycées professionnels, CFA) et par un travail précis sur les critères d'affectation en lycée professionnel.

Enfin, la rénovation des SEGPA fera l'objet d'une réflexion approfondie, tant sur la question des enseignements dispensés, que sur la professionnalisation et sur les critères d'entrée. Le débat national sur le collège permettra d'énoncer des orientations plus précises.

Des sites pilotes pour accueillir et rescolariser des enfants de moins de 16 ans qui échappent à la scolarité obligatoire

Même s'il est impossible d'en mesurer le nombre, nous savons qu'il existe des enfants âgés de 11 à 15 ans non scolarisés. Les causes peuvent être multiples et méritent d'être analysées de façon plus précise : grande pauvreté, arrivée récente sur le territoire, enfants de familles itinérantes, refus des familles, exclusion du système ? On peut, d'autre part, faire l'hypothèse d'une concentration de ce problème sur certains lieux précis du territoire, notamment dans les grandes agglomérations.

Six projets pilotes seront mis en place à la rentrée 1999 dans des sites précis où existe un nombre important de ces enfants "perdus de vue". Ces projets seront conduits par des équipes de terrain de l'éducation nationale, en partenariat avec les collectivités locales et les services de l'état compétents (PJJ, DASS, ministère de la ville). Une coordination des projets sera organisée au niveau national de façon à ce que les expériences s'irriguent mutuellement. Ces projets viseront à créer des centres d'accueil pour ces enfants non scolarisés, à les repérer et à les suivre, à les rescolariser progressivement.

3 - Construire des parcours de formation qualifiante après le collège

Des parcours individualisés et souples, en partenariat avec les entreprises

Pour offrir de "NouvelleS ChanceS", il nous faudra utiliser toute la palette de possibilités pour construire des itinéraires de formation et accompagner les jeunes en difficulté vers la qualification ; il nous faudra faire preuve d'imagination et inventer des solutions encore inexplorées ; il nous faudra, pour certains jeunes, appliquer le principe du "cousu main" sans restriction et construire un parcours pour un

jeune. Plusieurs équipes (en lycée professionnel ou dans le cadre de la mission générale d'insertion) mènent des projets dans ce sens et obtiennent de remarquables résultats, encore trop peu connus.

Leur expérience et leurs analyses permettent d'énoncer un cadre pour la construction de ces parcours qualifiants :

- explorer et proposer une gamme très étendue d'itinéraires, sans restreindre l'univers des possibles : méthodes pédagogiques, modalités d'accompagnement, certification par étapes, durée du parcours, statut scolaire ou contrat d'apprentissage ou de qualification, éducation récurrente, passerelles, "entreprises - écoles" ;
- soutenir et évaluer les projets très innovants qui nécessitent des montages juridiques et financiers complexes, avec l'aide du ministère si nécessaire ;
- développer l'accompagnement conjoint par l'école et l'entreprise vers la qualification et l'insertion, non seulement dans le cas d'un contrat d'apprentissage mais aussi sous statut scolaire en augmentant le temps passé en entreprise dans les préparations aux CAP ;
- maintenir et enrichir les modalités de certification par étapes pour le CAP. Plus que tous les autres, les jeunes en difficulté ont besoin de repères, de "balises", sur leur chemin. La délivrance du CAP par étapes leur permet de sortir de la logique du "tout ou rien" : s'ils n'obtiennent pas tout, ils ne perdent pas tout. Cet aspect est essentiel pour la réussite des jeunes et une réflexion doit être engagée dès maintenant au niveau national, à partir d'une évaluation des expériences en cours (notamment dans l'académie d'Aix-Marseille) pour éclairer et guider les pratiques et pour, si nécessaire, en tirer des conséquences sur la réglementation ;
- mettre en place des réseaux de lycées professionnels car un lycée ne peut pas, à lui seul, offrir un éventail suffisant de spécialités professionnelles ;
- étendre l'expérience en cours dans l'académie de Lille où des lycées professionnels volontaires construisent un projet basé sur l'offre d'un parcours personnalisé à des publics divers : jeunes en formation initiale sous statut scolaire, adultes en formation continue et jeunes sous contrat d'apprentissage, jeunes en voie d'exclusion suivis par la MGI.

Les actions de la mission générale d'insertion

La mission générale d'insertion se situe au coeur du programme "Nouvelles ChanceS". Durant l'année scolaire 1997-98, près de 47 000 jeunes ont bénéficié d'actions spécifiques mises en place par la MGI ce qui a permis aux deux tiers d'entre eux de poursuivre leur formation ou de s'insérer. Il convient de rendre hommage aux équipes académiques qui font preuve d'une détermination sans faille et d'une grande compétence pour offrir des solutions à des jeunes qui ont abandonné prématurément leur formation. Cependant, il faut aussi rappeler que tous les acteurs du système doivent se sentir concernés par cette mission d'insertion des jeunes. Les recommandations qui suivent devraient permettre d'améliorer encore l'efficacité des actions de la MGI :

- inscrire clairement les actions de la MGI dans un projet académique fort. Les situations respectives des académies sont encore très inégales du point de vue du volume d'actions et des résultats au regard des besoins identifiés. Des indicateurs seront mis en place de façon à mieux coordonner les efforts dans le cadre de la contractualisation entre le ministère et les académies.
- resserrer les liens avec les établissements. Les équipes de la MGI et les actions mises en œuvre sont encore parfois ignorées ou perçues comme un dispositif en marge des établissements. Or, la réussite repose sur une intégration de ces actions dans le cadre d'un projet de bassin de formation, sur la responsabilité réaffirmée du suivi des élèves sortants par les chefs d'établissement et sur le développement d'actions innovantes au sein des lycées professionnels avec l'aide d'animateurs MGI.
- accentuer la priorité pour ceux qui en ont le plus besoin. Là encore, les situations académiques sont très diverses, tant du point de vue du nombre de sortants sans qualification que de la part des actions MGI dont ils sont bénéficiaires. La mission générale d'insertion s'adresse à tous les élèves qui ont besoin d'aide pour s'insérer professionnellement, mais les jeunes sortant du système sans qualification, ou d'une seconde générale et technologique, doivent faire l'objet d'une priorité plus forte. Cette priorité sera prise en compte dans la construction des indicateurs.
- augmenter, en nombre et en effectifs, les formations intégrées. Ces actions, d'une durée de trois ans, constituent un exemple réussi de parcours qualifiant individualisé avec un accompagnement conjoint de l'école et de l'entreprise. Elles n'existent pas dans toutes les académies alors que la pertinence de leur démarche et les résultats obtenus incitent à leur extension. Ceci ne signifie pas une remise en cause des CIPPA, qui visent à remotiver les jeunes et à les aider à construire leur parcours et qui ont accueilli plus de 14 000 jeunes sortis sans qualification en 1997-98. Il faut simplement veiller à ce que les CIPPA ne se transforment jamais en filière d'orientation et que leur nature temporaire et souple soit maintenue. En particulier, il est parfois plus profitable d'être directif et de proposer des solutions concrètes à des jeunes sans projet que d'attendre qu'ils construisent eux-mêmes un projet professionnel.

Un problème à résoudre : les difficultés de certains jeunes à l'égard de toute mobilité géographique

Certains jeunes ne rejoignent pas le lycée professionnel dans lequel ils sont affectés, même si leurs vœux sont satisfaits et restent ainsi "sans solution". Ce problème, paradoxalement plus aigu dans les banlieues que dans les zones rurales, montre une difficulté grave à l'égard de toute mobilité géographique. Les causes en sont complexes (identification à un quartier, peur de l'inconnu, problèmes économiques pour les transports). Mais il est clair qu'en plus des conséquences sur leur poursuite d'études, cette difficulté risque de les handicaper sérieusement pour toute insertion professionnelle durable. Une réflexion sur ce problème sera engagée très rapidement dans les lieux où le phénomène existe, avec l'aide du ministère afin d'analyser les causes et de proposer des solutions sans en négliger aucune : prise en compte en amont dès le collège et l'école primaire, mise en place d'internats en lycée professionnel, actions en partenariat avec des associations de quartier...

4 - Enrichir l'offre de formation au niveau V

Une densification de l'offre de formation

Une densité suffisante de l'offre de formation au niveau V, notamment pour la préparation aux CAP, est un préalable indispensable pour accueillir les jeunes sans qualification. Or, pour des raisons historiques complexes, la situation des académies est extrêmement hétérogène dans ce domaine. Si l'on tient compte de l'offre globale (sous statut scolaire, en apprentissage ou dans l'agriculture) et si l'on rapporte le nombre de préparations existantes aux CAP au nombre de jeunes de la classe d'âge correspondante par académie, ce rapport varie de 17 pour 1000 à moins de 5 pour 1000. De plus, les académies dont l'offre est faible sont celles qui ont encore des taux importants de sorties sans qualification.

Sous l'effet conjugué de la reprise de l'emploi au niveau V et du constat de l'insuffisance des capacités d'accueil, la majorité des académies ouvrent actuellement de nouvelles préparations aux CAP en lycée professionnel. Nous sommes donc sur la bonne voie. Les efforts des académies doivent être suivis au niveau national dans le cadre de la contractualisation et leur situations respectives prises en compte. Des indicateurs permettant de mesurer la densité d'offre de formation au niveau V seront donc élaborés rapidement.

Une prise en compte des aspects qualitatifs

Ce développement de l'offre de formation pour l'accès aux CAP ne doit pas se limiter aux aspects quantitatifs. Pour l'ensemble du public accueilli, cette offre doit bien sûr être guidée par la réalité de l'emploi pour chaque spécialité. Pour de nombreux métiers, le CAP bénéficie d'une forte légitimité professionnelle. Cette reconnaissance sur le marché du travail est essentielle. Permettre à un plus grand nombre d'élèves d'y accéder ne doit en aucun cas la fragiliser. De plus, pour que l'offre de formation constitue réellement une chance de réussite pour les jeunes en difficulté, il faut traiter simultanément la question de l'ouverture des sections avec celle des critères d'affectation des élèves et celle des modalités de préparation.

Les élèves en grande difficulté à la fin du collège, et notamment ceux de SEGPA, doivent faire l'objet d'un traitement particulier lors des affectations. Sans volontarisme de notre part à tous, ils risquent fort d'être "laissés pour compte", lors de la signature de contrats d'apprentissage et lors de l'inscription dans certains lycées qui auront tendance à privilégier l'accueil d'élèves réussissant plus facilement et ne nécessitant pas de traitements particuliers. Or, si l'ensemble des acteurs doivent se mobiliser, il appartient clairement au service public de l'éducation nationale d'offrir de nouvelles chances à tous ceux qui le souhaitent.

En ce qui concerne les modalités de préparation, elles doivent être conformes à l'objectif précédent concernant la construction de parcours individualisés et souples, en partenariat avec les entreprises. Il est clair que l'ouverture de préparations au CAP et l'accueil de jeunes en difficulté n'offriront pas de nouvelles chances si les modalités sont uniformes en terme de durée, de certification, d'alternance et de prise en charge pédagogique.

Le partenariat avec les entreprises et les régions

Pour étoffer et diversifier l'offre de formation, nous ne pouvons pas agir seuls. En premier lieu, il nous faut prospecter activement et tisser des liens plus étroits avec les entreprises qui sont prêtes à accompagner avec nous des jeunes en difficulté vers la qualification. Plusieurs expériences ont montré que ces entreprises existent. Elles sont prêtes à s'investir si nous les informons en toute transparence des difficultés prévisibles (y compris de l'ordre de la socialisation des jeunes), si elles sont partie prenante de la formation du début à la fin, si elles disposent, de notre côté, d'un interlocuteur fiable et disponible en cas de problème, et elles expriment clairement le fait que l'éducation nationale est la meilleure garantie.

Ces contacts et cette prospection sont plus efficaces au niveau local et régional. Mais le niveau national apportera son aide en signant des conventions cadre avec des grandes entreprises ou des

branches professionnelles pour l'accompagnement conjoint de jeunes en difficulté vers la qualification, la mise en œuvre de ces conventions s'effectuera au niveau régional et local. L'accès à l'emploi est soumis à une forte concurrence et il s'agit d'un effort de longue haleine qui nécessitera énergie et détermination. Il arrive, malheureusement, que certaines entreprises pratiquent une discrimination condamnable, non seulement à l'embauche mais aussi pour la signature de contrats d'apprentissage. L'école est dépourvue de moyens pour lutter contre le racisme et le sexisme dans le monde du travail. Cependant, nous pouvons et nous devons engager des discussions avec nos partenaires responsables (employeurs et syndicats) qui condamnent également ces pratiques. Nous devons surtout appliquer une règle stricte : ne jamais devancer cette éventuelle discrimination en l'introduisant par anticipation dans nos pratiques d'orientation ou de suivi des jeunes. De plus, si cette question préoccupe les jeunes en formation, ils doivent pouvoir en parler et nous devons les aider pour affronter ces obstacles.

Enfin, enrichir l'offre de formation ne peut pas se faire sans liens étroits avec la région, premier partenaire pour la construction de cette offre. La cohérence et l'articulation des implantations est essentielle pour la réussite des élèves et elle concerne aussi bien l'apprentissage que les préparations sous statut scolaire, de même que la qualité des équipements et des infrastructures. Nous devons donc passer du stade de l'information réciproque (ce qui est le cas dans la majorité des académies) au stade de l'élaboration conjointe d'un véritable plan pluriannuel de formation.

5 - Inscrire les "Nouvelles Chances" dans les initiatives européennes

Les échanges européens

L'insertion professionnelle des jeunes constitue une préoccupation commune à l'ensemble des états membres de l'Union européenne. Les situations économiques et sociales sont certes différentes, chaque système éducatif a son histoire et ses caractéristiques, mais cette diversité même constitue une richesse potentielle pour l'innovation. Il nous faut donc encore intensifier nos échanges d'expériences avec nos partenaires européens. Il nous faut également faire bénéficier de plus en plus de jeunes d'une mobilité au sein de l'espace européen.

Le Fonds social européen

Les actions du programme "Nouvelles Chances" pour les jeunes après la fin de la scolarité obligatoire peuvent bénéficier de fonds substantiels de la part du Fonds social européen jusqu'à la fin de l'année 1999. Il est même possible que, sous réserve des négociations en cours sur le nouveau règlement des fonds, la totalité du programme "Nouvelles Chances" soit éligible au FSE pour la période 2000-2006, y compris l'objectif concernant la prévention des ruptures en collège. Nous devons donc nous mobiliser à tous les niveaux du système pour obtenir des crédits du FSE. Une grande partie de ces financements sont disponibles au niveau de la préfecture de région et les dossiers sont instruits par la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Afin de faciliter le montage des dossiers locaux, les recteurs mobiliseront les compétences de leurs services pour aider les acteurs de terrain. Le ministère devra produire dès la parution du nouveau règlement une brochure explicative sur l'utilisation du FSE et devra trouver des solutions au problème difficile des circuits de financement. Cette mobilisation concerne également les programmes d'initiative communautaire (tels que Youthstart) qui seront redéfinis au même moment.

Les écoles de la deuxième chance

À l'initiative de la Commission européenne, il existe des écoles dites "de la deuxième chance" dans onze villes européennes, dont Marseille. Le site marseillais a bien sûr toute sa place dans le programme "Nouvelles Chances" dont la démarche est plus globale. "Nouvelles chances" regroupe des projets existants et à venir, fortement ancrés dans les établissements scolaires même s'il est bien sûr possible d'y inclure des projets construits à l'initiative de nos partenaires des collectivités locales. Les services académiques doivent donc être à l'écoute des projets potentiels qui

souhaiteraient s'inscrire dans le cadre des "écoles de la deuxième chance". Afin de mieux les inscrire dans la cohérence du présent programme, trois aspects sont à privilégier :

- nous avons deux priorités : les élèves que nous perdons ou risquons de perdre en âge de scolarité obligatoire et ceux qui nous quittent sans qualification. Nous ne pouvons pas, bien sûr, nous désintéresser des jeunes plus âgés ayant quitté toute formation depuis plus d'un an et nous devons leur ouvrir nos portes s'ils veulent revenir. Mais pour ce type de public, c'est plutôt, dans le cadre du programme TRACE que devront s'inscrire les projets.
- dans ce cadre précis, comme dans l'ensemble du programme, évitons les effets de modèle : ce qui est pertinent à un endroit, avec une équipe, ne l'est pas forcément ailleurs ;
- les projets doivent comporter des objectifs d'insertion mais aussi de qualification ; enfin, la "deuxième chance" ne peut pas être résumée à l'échec de la première, c'est-à-dire de l'école, niant ainsi les efforts quotidiens de tous ceux qui font déjà réussir les jeunes en difficulté.

PILOTAGE ET RÉGULATION

1 - Une adaptation locale et régionale dans le cadre de la contractualisation

Les principes et les objectifs qui précèdent constituent un cadre de référence pour construire et réaliser les actions sur le terrain. La diversité des académies est forte sous plusieurs aspects : volume de sorties sans qualification, densité de l'offre de formation au niveau V, nature des innovations existantes, traditions des relations écoles-entreprises, emploi et tissu économique, relations avec la région. Il en va de même, à l'intérieur des académies, où des territoires peuvent être contrastés. Chaque académie, chaque département, chaque bassin de formation, chaque établissement adaptera donc ses modalités d'action à sa spécificité.

En ce qui concerne les académies, cette diversité sera prise en compte dans le cadre de la contractualisation avec le ministère. Les recteurs concernés proposeront des objectifs quantitatifs pour la réduction des sorties sans qualification dans leur académie, soit parce qu'ils en font une priorité de leur projet académique, soit parce que le ministère les incite à le faire en raison d'un constat objectif. Les académies performantes maintiendront leur effort et celles où le pourcentage de jeunes interrompant leurs études sans formation qualifiante est élevé (plus de 8 %) le réduiront de façon significative d'ici trois ans.

2 - L'évaluation et les indicateurs

Ce principe de diversité appelle en regard une régulation : au niveau national pour les académies et au niveau académique pour le suivi des actions. Cette régulation s'appuiera en premier lieu sur une évaluation régulière des projets mis en œuvre. Au niveau national, une évaluation de la mise en œuvre du programme et des résultats obtenus sera réalisée après deux années scolaires complètes, à la fin de l'année 2001.

Pour permettre cette évaluation et un suivi régulier, des indicateurs seront élaborés dès cette année par les directions compétentes du ministère en liaison avec les services académiques. Ils permettront de mieux mesurer le nombre de sortants sans qualification par académie (voir objectif 1), d'établir un tableau de bord des actions mises en œuvre par rapport aux cinq objectifs du programme et de réaliser une typologie qualitative des académies pour enrichir la démarche de contractualisation.

3 - L'accompagnement et l'assistance technique

La régulation et le pilotage doivent également s'appuyer sur un accompagnement des actions de terrain par les services académiques et départementaux, et notamment par les corps d'inspection. Cet accompagnement suppose une assistance pour le montage des projets, un suivi et un soutien pour les équipes qui innovent face à des problèmes difficiles à résoudre, une expertise, un regard extérieur pour les

aider à progresser et une vigilance aux dérives possibles.

En ce qui concerne le ministère, il lui revient d'accompagner les académies et tout particulièrement celles où le nombre de sortants sans qualification est important. Les services compétents sont donc à la disposition des recteurs pour les aider à mettre en place les projets et pour apporter une expertise complémentaire.

Pour la plupart des actions à mettre en œuvre, les textes réglementaires existent, il n'est donc pas nécessaire d'en produire de nouveaux. Cependant, une cellule sera mise en place dès à présent, regroupant la DESCO, la DAF et la DAJ pour trouver des solutions aux obstacles réglementaires, juridiques ou financiers que rencontrent les équipes innovantes, pour rendre plus lisible la réglementation et pour la modifier si nécessaire.

L'ensemble du programme "NouvelleS ChanceS" sera coordonné par Catherine Moisan, inspectrice générale de l'éducation nationale, en liaison étroite avec la DESCO.

4 - La circulation des expériences et la communication

La régulation passe aussi par l'information et la communication . Dans ce domaine, trois axes seront développés :

- la circulation des expériences, des chemins empruntés, des résultats, des obstacles rencontrés.

Pour ce faire, nous utiliserons tous les moyens à notre disposition : rencontres, publications, réseau internet, groupes d'échanges sur des problèmes communs ;

- la production d'outils, de vade-mecum sur des sujets précis : montages de projets, questions pédagogiques, fonds structurels, certification par étape, périodes en entreprise, etc..

- la valorisation des expériences réussies par des actions de communication interne mais aussi externe, en direction des médias et du grand public.

Un colloque sera organisé en octobre 1999, à l'initiative de l'éducation nationale, sur l'insertion professionnelle des jeunes.

5 - Une vigilance constante

Pour terminer, quelques "garde fous" doivent être présents dans l'esprit de chacun afin d'éviter les dérives toujours possibles lorsque l'école met en place des projets pour les élèves en difficulté. Ces "garde-fous" s'adressent à tous, du niveau local au niveau national et constituent des repères nés de l'expérience et de l'histoire du système. Ils font partie intégrante, comme les trois principes énoncés précédemment, d'un pilotage basé sur une définition d'objectifs et de limites, une régulation souple, une autonomie et une responsabilité des établissements.

- veiller à ce qu'aucune action particulière pour des élèves en difficulté ne renforce les tendances à l'exclusion du système. Elle ne doit pas dédouaner ceux qui ont la responsabilité de l'ensemble des élèves de chercher aussi des solutions.

- éviter les cloisonnements : toute action réussie pour des élèves en grande difficulté doit donner des idées et des pistes pour agir avec tous les élèves, et inversement ;

- si une action réussie pour des élèves en grande difficulté profite à d'autres, elle doit continuer aussi à accueillir ceux qui en ont le plus besoin ;

- même dans le cas de difficultés majeures, les jeunes ont une famille, ou un tuteur légal. Il faut toujours les associer étroitement et l'école ne peut pas s'y substituer ;

- tenir l'équilibre entre la durée nécessaire des projets et les dangers inhérents à leur pérennité, veiller constamment à la souplesse et à l'évolution ;

- ne jamais renoncer à des objectifs ambitieux mais rester pragmatique dans les étapes à franchir.

Des résultats modestes ne signifient pas automatiquement la non pertinence des actions.

- ne pas perdre de vue notre mission et notre compétence dans le cadre du partenariat : l'école doit relever le défi de la qualification, elle participe à l'effort national d'insertion professionnelle des jeunes mais elle n'est pas responsable du chômage et des conditions sociales difficiles de certains

quartiers. Elle doit resserrer les liens avec les entreprises, se rapprocher du monde du travail mais elle doit préparer les jeunes à leur insertion sociale et citoyenne et donc leur donner les moyens d'affronter un monde souvent difficile où règne la concurrence et parfois la discrimination.

Le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie

Claude ALLÈGRE

La ministre déléguée, chargée de l'enseignement scolaire

Ségolène ROYAL