

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Jeunes adultes en difficulté : dur dur d'être un héros. Suite vaudoise.

Dossier préparé par Mmes Christine Schaub, cheffe du service vaudois de prévoyance et d'aide sociales, Mary Claude Pittet, adjointe et Manuela Dubois, cheffe de projets

Avril 2004

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

Sommaire:

1. INTRODUCTION
2. DANS LE CANTON DE VAUD
3. LA NECESSITE D'UNE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE
4. LES PROJETS RETENUS
5. LA QUESTION DE L'ORGANISATION DEPARTEMENTALE
6. CONCLUSION

1. INTRODUCTION

Depuis le milieu des années 90, les questions liées aux jeunes adultes en difficulté (JAD) sont devenues objets de préoccupation croissante pour les milieux professionnels concernés par la formation, l'aide sociale, le logement, la santé, le chômage, la marginalisation, la délinquance, la migration, etc. Les offres adressées à cette population se sont multipliées sans une véritable coordination interservices.

Au niveau suisse, les institutions d'action sociale ne sont pas restées inactives:

- ▶ la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale) a organisé en août 2002 un séminaire sur le thème de l'intégration des jeunes.
- ▶ Courant 2003, la CSIAS a émis de nouvelles recommandations concernant les JAD à l'aide sociale.
- ▶ L'ARTIAS (Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale) a consacré sa journée d'automne 2002 aux "jeunes adultes en difficulté: dur, dur, d'être un héros" .

Ce dossier vise à présenter la démarche initiée au plan vaudois depuis la journée organisée par l'ARTIAS. Nous pensons que les difficultés, les résultats obtenus au plan vaudois peuvent être source d'enseignement pour les autres cantons, tous confrontés à la même problématique des JAD.

2. DANS LE CANTON DE VAUD

Des chiffres alarmants

- Au 31.12.02, la population vaudoise compte 58'000 personnes âgées de 18 à 25 ans, dont 3,7% ont été les bénéficiaires de prestations du revenu minimum de réinsertion (RMR) ou de l'aide sociale vaudoise (ASV) en 2002.
- Entre 2002 et 2003, le nombre de JAD a augmenté de 27% à l'ASV et de 46% au RMR. La part des 18 à 21 ans a particulièrement progressé. Les bénéficiaires du RMR ont pratiquement doublé en un an.

- Plus de 50% des JAD bénéficiaires de l'ASV ou du RMR n'ont pas de formation ou ont suivi la scolarité obligatoire.
- Environ 80% des JAD, à l'ASV et au RMR, sont de nationalité suisse ou détiennent un permis C.
- Les dépenses RMR concernant les JAD ont augmenté de 27% en 2003.

Les ruptures de formation rendent les jeunes "invisibles": ils disparaissent des statistiques et ne réapparaissent qu'en cas de problèmes sociaux et financiers graves.

L'évolution de ces chiffres observée depuis l'abaissement de l'âge de la majorité à 18 ans a amené le Canton de Vaud à lancer deux recherches pour mieux comprendre la situation.

Deux recherches action

Ces recherches-action ont été menées en 2000 et 2001: une en zone urbaine (à Lausanne) et l'autre en milieu rural (la Broye), avec comme objectif l'identification de l'ensemble des problèmes des JAD. Ces études ont mis en évidence l'aspect multidimensionnel et l'enchevêtrement des problématiques JAD. Par exemple:

- ▶ le jeune qui est confronté à un problème de rupture familiale peut se retrouver sans argent et sans logement. Les problèmes de santé suivent très vite, l'échec scolaire également. Coupé de la vie sociale, le jeune peut se retrouver confronté par la même occasion à la délinquance, à la violence ou à la drogue. Ce même jeune risque de se retrouver plus tard au chômage, puis au revenu minimum de réinsertion, voire à l'aide sociale.
- ▶ Les jeunes assistés d'environ 30 ans n'ont souvent pas bénéficié de mesures de soutien suffisantes qui auraient pu être mises en œuvre une dizaine d'années auparavant, au moment où ces jeunes étaient en voie d'autonomisation.

Les études ont fait enfin ressortir l'absolue nécessité, pour les différents services intervenant, de s'organiser pour agir ensemble et de manière coordonnée.

3. LA NECESSITE D'UNE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

Une première séance de réflexion et d'échange interdépartemental organisée sur initiative du département de la santé et de l'action sociale a permis de mettre en commun les problèmes posés à chaque département concerné par les JAD. La nécessité de coordonner les multiples actions publiques en faveur de cette population était alors plébiscitée. Nous avons tenu le Conseil d'Etat informé de cette initiative.

Un groupe de travail s'est alors constitué en février 2003, appelé groupe interdépartemental JAD. Ce groupe a réuni des représentants des départements de la Formation et la Jeunesse (DFJ), de l'Economie (DEC), de la Sécurité et de l'Environnement (DES), de la Santé et de l'Action Sociale (DSAS), des Institutions et Relations Extérieures (DIRE), ainsi que l'Ordre Judiciaire.

Ce groupe a d'abord fait l'inventaire de tout ce qui existait au niveau cantonal, tant des prestations servies que des projets en cours en faveur des jeunes de 15 à 25 ans.

Seuls les services de l'Etat et quelques services parapublics ont été pris en considération lors de cet inventaire (voir annexe 1),

<http://www.artias.ch/Joomla/media/Annexe1.pdf>

A partir des deux recherches action précitées, il a ensuite recensé les problèmes des JAD jugés pertinents. Enfin, pour chaque problème, il a défini une ou des solutions concertées interservices sous forme de projets (voir annexe 2).

<http://www.artias.ch/Joomla/media/Annexe2.pdf>

Les problématiques retenues

Le groupe interdépartemental a retenu les problématiques suivantes:

La formation

Elle comprend:

- les questions liées aux bourses d'étude (critères d'accès trop stricts).
- la législation sociale (qui ne met pas à disposition des mesures de réinsertion dans le cadre de l'aide sociale vaudoise).
- la transition école-métiers (problèmes identifiés au niveau des places de stages et d'apprentissages, des formations du soir, des cours en emploi, des pré-apprentissages, etc.).

La santé

On pense ici

- à l'accès limité aux consultations médicales, dentaires et aux mesures préventives.
- à l'insuffisance de moyens pour le dépistage des adolescents abusant de substances nocives et de professionnels formés pour les entourer et les accueillir.

Le logement

- Les logements à prix modérés accessibles aux jeunes sans revenu manquent cruellement.

Les questions financières

- L'interruption et la rupture du devoir d'entretien de la part des parents engendre stress, inquiétude et souvent des dettes chez les jeunes. Ces jeunes endettés peuvent être incités à renoncer à s'engager dans la vie professionnelle préférant rester à l'aide sociale vaudoise, car une fois les charges payées (saisie sur salaire, impôts, taxe militaire, etc.), il leur reste moins d'argent pour vivre que le minimum vital.

La recherche d'un travail

Deux aspects ont été mis en évidence:

- l'augmentation considérable du nombre de jeunes de moins de 20 ans inscrits à l'assurance chômage dès la rentrée 2002 (45% pour les moins de 30 ans et 35% pour les moins de 20 ans, idem pour 2003)
- et les jeunes qui ne parviennent pas à acquérir une formation professionnelle (leur avenir étant souvent synonyme de précarité, de chômage, voire de dépendance aux aides sociales).

Les problèmes liés à la migration

- Les requérants d'asile mineurs non accompagnés vivent dans la promiscuité avec les autres requérants: jusqu'à 15 ans ils peuvent être encadrés à l'école, mais il manque la partie accueil de nuit et accompagnement socio-éducatif.
- Les permis précaires, notamment le permis B d'étudiants pour les non ressortissants des pays membres de l'UE et de l'AELE, ont des conséquences néfastes lors de ruptures de formation ou lorsqu'un travail complémentaire est nécessaire pour survivre.

Les mesures d'encadrement et de sécurité

Il s'agit de en particulier de:

- la prise en charge et l'encadrement insuffisant en matière de délinquance juvénile (jeunes marginaux, violence de rue et incivilités),
- le manque de coordination des actions d'accompagnement,
- le manque d'éducateurs de rue et de foyers fermés,
- le besoin de policiers de rue de type «strada» qui collaborent avec des magistrats de «proximité».

La prévention

Elle reste lacunaire pour chacune des 7 sphères susmentionnées. Ont été mises en évidence notamment:

- l'absence d'une brochure ad'hoc et d'un guichet unique pour les jeunes,
- l'absence de permanences pouvant les orienter à temps et de manière adéquate selon leurs besoins,
- l'absence de mesures préventives en milieu scolaire et post scolaire.

A partir de ces constats, le groupe de travail interdépartemental a défini des projets répondant à l'ensemble des problèmes évoqués (voir annexe 3).
<http://www.artias.ch/Joomla/media/Annexe3.pdf>

4. LES PROJETS RETENUS

Un ensemble de projets ont été définis pour répondre aux problématiques identifiées; ils visent à:

- garantir une meilleure coordination entre les bourses d'étude et les deux régimes d'aide sociale ASV/RMR.
- abaisser le chômage par l'amélioration de la formation et une meilleure qualification professionnelle.
- développer de meilleures solutions en cas de conflit familial.
- assurer un état de santé satisfaisant en insistant sur la prévention et la promotion de la santé.
- réduire la marginalité.
- fournir une meilleure information aux jeunes en difficulté.
- améliorer le bagage scolaire et le développement des compétences.
- développer l'aide à la réalisation de projets de formation et d'insertion sociale et professionnelle.

Tous ces projets ont pour objectif de diminuer le nombre de jeunes assistés financièrement, sans formation et sans réelle possibilité d'autonomie à court ou moyen terme.

Ils sont pour la plupart transversaux et nécessitent une collaboration interinstitutionnelle pour garantir une vision coordonnée et cohérente de l'ensemble de la problématique JAD.

Trois exemples pour le montrer:

- ◆ l'aide à la formation influe directement sur l'insertion sociale et professionnelle. Trois départements au moins sont concernés par cela
 - ◆ les départements de la formation et de la jeunesse (DFJ), de l'économie (DEC) et de la santé et de l'action sociale (DSAS)
- ◆ et pas moins de 7 services:
 - ◆ l'office cantonal des bourses d'étude (OCBE),
 - ◆ l'office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP),
 - ◆ la direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO),
 - ◆ le service d'enseignement secondaire, supérieur, de la transition et de l'insertion (SESSTI),
 - ◆ le service de la formation professionnelle (SFP),
 - ◆ le service de l'emploi (SDE) et
 - ◆ le service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS).
- ◆ La prévention en matière de santé demande également la collaboration entre au moins 7 services: le service de la santé publique (SSP), l'office des écoles en santé (ODES), l'unité multidisciplinaire de santé des adolescents (UMSA), le

service universitaire psychiatrique de l'enfant et de l'adolescent (SUPEA), la police cantonale (POLCANT), le service de protection de la jeunesse (SPJ) et le service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS).

- ◆ Les solutions à trouver en cas de conflit familial concernent en tous cas 6 services: l'OCBE, le SPAS, le SPJ, la DGEO, le SESSTI et l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation (SESAF).

L'évidence de la transversalité des problèmes dont souffrent les JAD est rapidement apparue. Elle a convaincu le groupe de travail préparatoire de chercher une solution durable permettant d'assurer une vision coordonnée des prestations et projets menés par les services de l'Etat. Cette recherche doit être étendue également aux services privés concernés.

5. LA QUESTION DE L'ORGANISATION DEPARTEMENTALE

Différents scénarii ont été examinés. C'est la structure suivante qui sera proposée au Conseil d'Etat:

- désignation d'un délégué cantonal JAD,
- nomination d'un GT interinstitutionnel permanent,
- convocation une fois tous les deux ans d'un organe consultatif nommé Forum .

Mission de cette structure: proposer au Conseil d'Etat des mesures permettant la conduite d'une politique coordonnée, cohérente, économe et efficace en faveur des jeunes adultes en difficultés. Cette mission vise à favoriser l'insertion sociale et professionnelle de ces derniers et de diminuer les coûts des collectivités publiques.

Le délégué JAD

Il s'agit d'un poste permanent, à temps partiel, qui garantit le maintien et la coordination de tous les efforts entrepris dans le domaine des jeunes adultes en difficulté.

Son rôle sera le suivant:

1. Etre le répondant cantonal en matière de problématique JAD.
2. Présider, gérer et coordonner l'action du GT.
3. Assurer pour le CE la communication concernant cette problématique, si nécessaire en coordination avec les services concernés.
4. Tenir à jour le catalogue des prestations publiques en faveur de cette population et l'élargir aux prestations parapubliques ou privées.
5. Rédiger un rapport d'activité synthétique du Délégué, du GT interinstitutionnel et, cas échéant, du Forum, chaque année.
6. Rédiger à l'intention du CE, à chaque législature, un rapport sur l'évolution de la problématique JAD dans le canton, sur les résultats des actions menées et sur les propositions au sujet des actions futures.

Le groupe de travail interinstitutionnel

Ce groupe constitue l'organe exécutif présidé par le délégué, avec les missions suivantes:

1. Assurer une vision globale de la problématique des JAD et de son évolution (connaissance de cette population et de ses besoins).
2. Répertorier et réorienter au besoin les actions en cours en faveur des JAD.
3. Améliorer la coordination des actions en faveur des JAD.
4. Analyser les nouveaux projets et établir un préavis des membres du GT à l'intention du Conseil d'Etat.
5. Superviser la préparation des rapports d'activités et de législation.

Il sera composé des principaux services concernés par la problématique JAD (Etat, parapublics et privés), au total une douzaine.

Le forum JAD

C'est un organe consultatif à disposition du chef de département de la santé et de l'action sociale.

Cette instance constituée des personnes et institutions représentatives du terrain concernées par les problématiques JAD, sera chargée:

1. d'assurer l'échange, l'information et la communication entre les personnes qui sont en lien direct avec les JAD,
2. de débattre sur des thèmes importants touchant les JAD,
3. de faire remonter les problématiques du terrain concernant les JAD.

6. CONCLUSION

De cette démarche nous retirons:

- L'intérêt manifeste des répondants des services étatiques concernés à mettre en commun leurs préoccupations et leurs projets en faveur des JAD. Tous nos collègues invités à travailler avec nous ont répondu présents et ce fut là une très heureuse surprise.
- La transversalité des problèmes des JAD et donc la nécessité impérieuse de mieux coordonner nos actions et nos ressources, ce d'autant plus dans le contexte actuel de restrictions budgétaires.
- Mais aussi la difficulté à dégager les ressources humaines pour faire aboutir cette réflexion à une échelle interdépartementale.

A ce jour, nous ne pouvons aller plus loin. L'expérience montre qu'il est impératif que la problématique des JAD, qui prend chaque jour de l'ampleur, soit reconnue comme priorité par le Conseil d'Etat. En effet, seule une volonté politique, une attribution des responsabilités, un programme d'action et des ressources clairement attribuées permettront de réunir les conditions de réussite d'une véritable politique publique en faveur de la population des JAD. Les ressources existent, mais dispersées au sein des services de l'Etat et privés. Seule une nouvelle priorisation des actions permettra de les mobiliser. Il est donc indispensable de mettre en place un instrument qui permette de le faire.

Le présent dispositif devrait le garantir et ce, avec un minimum de moyens. Il va être soumis ce printemps au Conseil d'Etat.

Il faut relever que cette organisation devrait être mise en place à titre expérimental. Le premier rapport de législature (courant 2006) fera état d'une évaluation de la structure et proposera, le cas échéant, des modifications de son organisation.

Références :

Étude de Lausanne et communes environnantes : " Papa, Maman, l'État et Moi " Caroline Regamey + collectif (ASEMO-Relais, Jet Service, Centre Social Cantonal, Centre Saint-Martin, Direction de la Sécurité sociale de la ville de Lausanne - Secrétariat général), novembre 2001.

Étude de la région de la Broye : " Recherche concernant la problématique des jeunes adultes en difficulté dans la Broye vaudoise " Unité de recherche de l'EESP (Responsable de la recherche : Jean-Pierre Fragnière. Expertise : Anouk Hutmacher. Chargé de recherche : Markus Pichler). Janvier 2002.