UNI
FR

UNIVERSITÉ DE FRIBOURG
UNIVERSITÄT FREIBURG

Mise en œuvre du case management « Formation professionnelle » dans le canton de Fribourg

Évaluation de la mise en œuvre et de l'organisation du dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle, en particulier du case management « Formation professionnelle »

Martine Zwick Monney – Marc-Henry Soulet – Aurianne Stroude

Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social

Décembre 2013

UNI
FR

UNIVERSITÉ DE FRIBOURG
UNIVERSITÄT FREIBURG

Mise en œuvre du case management « Formation professionnelle » dans le canton de Fribourg

Évaluation de la mise en œuvre et de l'organisation du dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle, en particulier du case management « Formation professionnelle »

Martine Zwick Monney – Marc-Henry Soulet – Aurianne Stroude

Domaine Sociologie, politiques sociales et travail social

Décembre 2013

Nous souhaitons remercier toutes les personnes qui, de près ou de loin, ont permis la réalisation de cette recherche et, en premier lieu, toutes celles qui ont accepté de participer aux entretiens avec beaucoup de sympathie et de sincérité.

Nous remercions également :

Les membres du groupe de travail qui nous ont accompagnés et soutenus dans nos démarches et nos réflexions.

Monsieur Philippe Pierret pour sa disponibilité et son enthousiasme tout au long de l'avancée des travaux.

Achille Beetschen, assistant de recherche, pour sa contribution active au travail d'enquête.

Table des matières

Résumé 7
1. Introduction 10
1.1. Dimensions de l'évaluation 11
1.2. Réalisation de l'évaluation : méthode et analyse 12
1.3. Structure du rapport 15
2. Projet et mise en œuvre du case management 16
2.1. Projet du case management et concept fribourgeois 16
2.2. Mise en œuvre par le case manager I (CM I) 19
2.3. Mise en œuvre par le case manager II (CM II) 21
3. La définition du case management 25
3.1. Accompagnement et coordination 25
3.2. Prévention et dernier filet 29
3.3. Procédures de signalement et critères de sélection 30
4. Les moyens et instruments à disposition 34
4.1. Les moyens humains et financiers 34
4.2. Les moyens techniques 35
4.3. Les incitations à appliquer le case management 38
5. Les structures organisationnelles de la mise en œuvre du case management 40
5.1. Un case management, un seul projet national 40
5.2. Un case management, deux Directions 41
5.3. Un case management, deux régions linguistiques 43
5.4. Un case management, une multitude de mesures d'aide à l'insertion 44
6. Les acteurs de la mise en œuvre 47
6.1. Représentations des jeunes et de l'aide à l'insertion 47
6.2. Case manager I et case manager II 49
6.3. Le case manager I et ses partenaires 51
6.4. Le case manager II et ses partenaires 53
7. Le contexte de la mise en œuvre 56
7.1. La volonté politique 56
7.2. La situation économique et les exigences du marché du travail 58
7.3. La jeunesse et le passage à l'âge adulte 60
8. Les jeunes 62
8.1. Les données chiffrées sur les jeunes suivis par le case management 62
8.2. Des difficultés multiples 65
8.3. Des problématiques spécifiques : les jeunes mères et les migrants 68

8.4. Des parcours types ? 70
8.5. Être suivi par le case management 74
9. La mise en œuvre du case management : pistes de réflexion 77
9.1. Entre information et publicité : comment parler des mesures d'aide aux jeunes en difficulté ? 77
9.2. Entre accompagnement et éducation : quel rôle pour les intervenants et pour les parents ? 79
9.3. Entre surprotection et exposition : quelles logiques sous-jacentes à l'accompagnement ? 81
9.4. Entre « les jeunes » et un jeune : comment suivre les parcours de chacun ? 83
9.5. Entre le projet du SEFRI et les mises en œuvre cantonales : que se passe-t-il dans les autres cantons ? 86
9.6. Quelle place pour le case management dans le dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion professionnelle ? 90
10. Conclusion 94
Glossaire 96
Bibliographie 97
Annexes 100

Résumé

La présente évaluation vise à favoriser une meilleure connaissance du case management en mettant en évidence ce qui fonctionne et/ou dysfonctionne ainsi que les mécanismes qui y sont liés. Elle permet ainsi, d'une part, de mieux comprendre la mise en œuvre du concept cantonal de case management « Formation professionnelle » et, d'autre part, de saisir ce projet dans la globalité du dispositif d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes en appréciant la coordination des offres entre elles et en identifiant des pistes de réflexion à suivre afin d'améliorer le fonctionnement actuel du dispositif.

Cette recherche a été menée auprès des différentes personnes en lien avec le case management dans une approche compréhensive, c'est-à-dire en accordant une place primordiale au point de vue de l'individu perçu comme un acteur qui interprète la réalité qui l'entoure. Le projet du case management a ainsi été approché au travers des interactions entre individus, en tenant compte des intérêts (stratégies, marges de manœuvre), des institutions (règles, pratiques, contraintes institutionnelles) et des idées (valeurs, images, représentations des jeunes, de l'insertion, de l'aide à apporter).

Après **un descriptif du projet** permettant de mettre en évidence la démarche de mise en place et ses conséquences en termes de variations et d'évolutions au niveau des assises et des priorités du case management, six chapitres[1] proposent une analyse des différents facteurs influençant la mise en œuvre et le fonctionnement. Tout d'abord **la définition du projet** a été analysée en mettant en évidence ce que les différentes personnes concernées entendent par « case management ». La définition du projet, telle qu'elle apparaît dans le concept, est considérée comme floue et peu précise par les acteurs concernés, les case managers y compris. La difficulté se situe au niveau de la concrétisation de notions théoriques telles que la coordination ou l'accompagnement. Une fois sur le terrain, le moment de l'intervention ne correspond pas forcément à l'aspect de prévention mis en évidence dans la définition, le case management étant plutôt un dernier filet qu'une intervention précoce. La procédure de signalement des jeunes est également délicate à mettre en œuvre, les situations étant difficiles à évaluer avec des critères standardisés. La crainte de la stigmatisation de certains jeunes et surtout la prise de responsabilité que le signalement implique avec des conséquences parfois difficiles à estimer sont également un frein pour les différentes personnes chargées du signalement. Enfin, au-delà de la difficulté à transposer sur le terrain les définitions et les critères, les personnes mettent en doute le projet et sa pertinence, notamment par rapport aux différents remaniements apparus lors des premières années. Même si tout projet connaît des modifications et des transformations afin de tenir compte de l'évolution et de la situation locale, plusieurs personnes y voient une preuve que le case management ne répond ni aux besoins des professionnels ni à ceux des jeunes.

[1] Les chapitres 3 à 8.

Le case management est alors défini comme un outil d'accompagnement et de coordination, mais **les moyens et instruments à disposition** pour le concrétiser ne sont pas forcément en adéquation avec les objectifs visés. Les case managers font avec les moyens existants, c'est-à-dire avec un catalogue de mesures qui n'est pas suffisant à leurs yeux, en rencontrant un nombre de jeunes selon le temps à disposition plutôt que selon les besoins réels. Les démarches administratives et les formalisations, notamment l'utilisation du logiciel de gestion CM-Online, sont également perçues comme des contraintes par les personnes concernées qui ont dès lors de la difficulté à mettre du sens et à s'engager dans le case management.

Mais il n'y a pas que le projet et les moyens pour le réaliser qui importent, **les structures organisationnelles**, c'est-à-dire les différents échelons administratifs composés d'entités ayant chacune leurs caractéristiques et leur manière de fonctionner, doivent également être prises en compte pour comprendre la mise en œuvre. Le fait que le projet soit « top-down », c'est-à-dire qu'il soit proposé par le haut de l'administration aux intervenants de terrain rend l'application délicate, le projet ne répondant pas forcément aux attentes des personnes qui ne se sentent dès lors pas impliquées. De plus, le case management est divisé en deux volets dépendant de Directions et de services différents. La collaboration est alors indispensable afin que les différents acteurs se sentent concernés au-delà des frontières institutionnelles, mais elle n'est pas pour autant évidente, chaque entité ayant sa manière de fonctionner et sa conception de la thématique des jeunes en difficulté et de l'aide à leur apporter. Les différences entre régions linguistiques doivent également être soulignées, au niveau scolaire et au niveau socio-économique. Le case management ne s'est ni implanté ni développé de la même façon dans les deux régions. À noter encore que le case management doit se positionner dans un dispositif de mesures déjà existant et en perpétuelle évolution. Le développement du dispositif, qualifié de tentaculaire par certaines personnes rencontrées, risque parfois d'aller à l'encontre de l'objectif initialement visé : les mesures peuvent entrer en confrontation, avec des décalages d'intérêts et d'enjeux entre les acteurs publics et privés et des difficultés à délimiter les rôles de chacun ainsi qu'à concilier dans la réalisation les intentions individuelles.

Au-delà des différences institutionnelles, les personnes en présence jouent également un rôle non négligeable. **Les acteurs de la mise en œuvre** ne sont pas des simples agents. Ils sont évidemment fortement influencés par les structures auxquelles ils sont rattachés, mais ils contribuent également à produire ces structures. Les différentes personnes impliquées influencent la mise en œuvre du case management, principalement par leurs représentations du projet et des jeunes en difficulté ainsi que par les interactions et les relations qu'elles entretiennent ou non. Les relations entre les case managers et leurs partenaires révèlent les particularités de leurs positions, notamment l'importance de la constitution du réseau en même temps que la difficulté pour les case managers d'être visibles et connus dans ce réseau.

Enfin, le projet du case management et le dispositif dans son ensemble ne sont pas mis en œuvre dans un vide. **Le contexte**, qu'il soit politique, économique ou social, est à prendre en compte, tout changement pouvant avoir des répercussions sur ce qui se fait ou non en matière d'aide aux jeunes en

difficulté d'insertion professionnelle. Cette population des jeunes en difficulté est très présente dans les discours politiques, mais la volonté politique n'est pas toujours facile à concrétiser et semble parfois éloignée de la réalité du terrain. De plus, la situation économique et les exigences du marché du travail sont également à prendre en compte, la formation étant le point central pour assurer l'intégration socioprofessionnelle. Se pose de manière récurrente la question du dialogue entre la scolarité et le monde du travail et des possibilités de rapprocher ces deux domaines. Le contexte est également marqué par l'incertitude caractérisant la place des jeunes dans la société et la particularité du passage à l'âge adulte, moment de transition qui parait de moins en moins évident et qui demande un accompagnement spécifique. Ce point amène alors au dernier facteur pris en compte pour comprendre la mise en œuvre du case management : **les jeunes** eux-mêmes. Les entretiens auprès des jeunes ont permis de saisir leurs trajectoires pour mieux concevoir à quel moment et comment intervient le case manager. Les jeunes connaissent des difficultés multiples, notamment des résultats scolaires insuffisants, une voie professionnelle choisie peu adaptée, des difficultés familiales, des problèmes de santé psychique, des problèmes relationnels. À noter également des problématiques spécifiques, notamment le cas des jeunes mères et celui des migrants. Il ressort alors une non linéarité des parcours qui révèle d'une part la diversité des mesures que les jeunes peuvent suivre et d'autre part l'importance du suivi longitudinal ainsi que le besoin de coordination et de collaboration au sein du dispositif d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes.

Pour conclure, un dernier chapitre propose **des pistes de réflexion** élaborées à partir des questionnements des différentes personnes rencontrées afin d'améliorer la prise en charge des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle. La transmission des informations, l'implication des parents, la motivation des jeunes, la responsabilité individuelle et la responsabilité collective dans l'insertion des jeunes, les conditions de réalisation d'un suivi longitudinal, les projets mis en place dans d'autres cantons, la place du case management dans le dispositif : toutes ces thématiques sont approchées sous l'angle de la réflexion afin d'améliorer le dispositif d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes.

1. Introduction

Suite à la Conférence sur les places d'apprentissage de 2006, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI)[2] a mis en place un projet ayant pour objectif de donner au plus grand nombre de jeunes la chance d'effectuer une formation professionnelle initiale. En 2007, chaque canton a été invité à soumettre son concept cantonal de case management « Formation professionnelle ». Il s'agissait de proposer une « procédure structurée visant à appliquer des mesures adéquates aux jeunes dont l'accès au monde du travail risque sérieusement d'être compromis »[3]. La coordination des interventions et la continuité du suivi des jeunes devaient en outre être assurées. À partir des concepts cantonaux, le SEFRI a octroyé aux cantons une aide fédérale pour leur mise en œuvre opérationnelle, soutien financier prévu de 2008 à 2011, qui a été prolongé par une phase de consolidation portant jusqu'en 2015. Les cantons ont dès lors été invités à présenter un rapport d'évaluation au SEFRI, qui démontre la mise en œuvre du projet et la réalisation des objectifs initiaux.

Dans ce cadre, le canton de Fribourg a souhaité réaliser une évaluation globale du projet de case management « Formation professionnelle », d'une part pour répondre à la demande de contrôle d'efficacité du SEFRI, d'autre part pour apprécier le case management dans le contexte plus large du dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion professionnelle. Ainsi, cette évaluation vise non seulement à cerner la mise en œuvre et les résultats du case management, mais également à questionner le dispositif, à apprécier l'harmonisation des offres entre elles, à identifier les possibilités d'amélioration.

Le domaine Sociologie, politiques sociales et travail social de l'Université de Fribourg, représenté par le Professeur Marc-Henry Soulet, a été mandaté pour réaliser cette évaluation qui a débuté en janvier 2013 et se terminera en décembre 2014. L'évaluation a été découpée en deux parties : en 2013 l'intérêt s'est porté sur *la mise en œuvre et l'organisation* du case management. En 2014, l'évaluation se focalisera sur *les résultats* de ce projet.

Plus spécifiquement, la présente évaluation doit permettre de situer le case management dans le dispositif fribourgeois d'aide à l'insertion des jeunes, d'apprécier ses effets et de proposer un outil adapté au suivi longitudinal des jeunes ayant participé au case management ou à d'autres mesures de soutien à l'insertion dans la vie professionnelle. Le but principal est de questionner le projet, de mettre en évidence ce qui fonctionne/dysfonctionne et les mécanismes qui y sont liés. L'évaluation est alors à la fois cognitive et normative. Elle vise à favoriser une meilleure connaissance du case management et à analyser les effets du programme pour en tirer les leçons et ainsi favoriser le

[2] Depuis le 1er janvier 2013, l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) a été regroupé avec le Secrétariat d'État à l'éducation et à la recherche (SER) et se dénomme Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Le projet du case management a été mis en place par l'OFFT, toutefois l'appellation actuelle SEFRI est utilisée tout au long du présent rapport.

[3] OFFICE FÉDÉRAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE LA TECHNOLOGIE (OFFT), *Le case management « formation professionnelle ». Principes et mise en œuvre dans les cantons*, Berne, OFFT, 22 février 2007, p.1.

partage des informations et la convergence des représentations parmi les différents acteurs concernés[4].

1.1. Dimensions de l'évaluation

Ce rapport rend compte de l'évaluation de la mise en œuvre du concept cantonal de case management « Formation professionnelle » en mettant en évidence les éléments structurels et organisationnels du projet. Il s'agit, au-delà de la description de la pratique, d'étudier plus largement l'ensemble du dispositif destiné à soutenir les jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle et la place du case management dans ce dispositif, afin d'obtenir une cartographie des mesures mises en place et d'analyser la complémentarité du case management avec ces mesures.

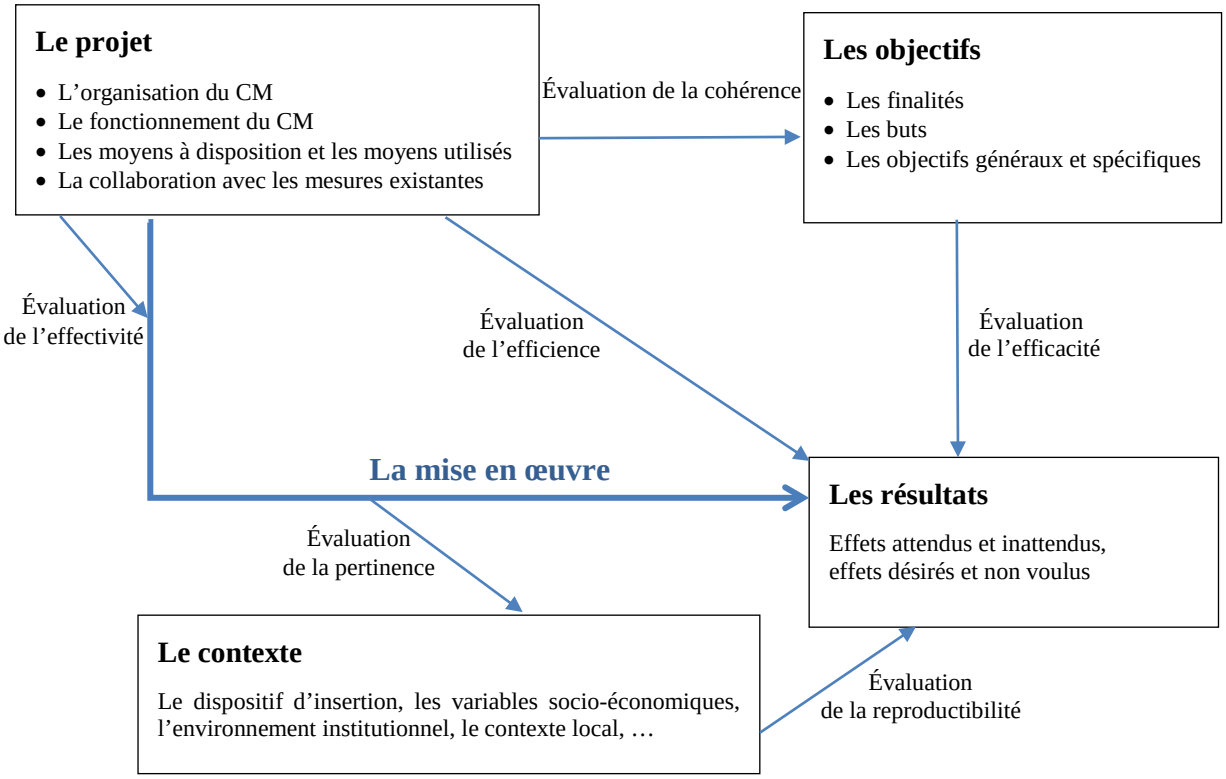
Cette première partie de l'évaluation permet d'obtenir une description précise de l'organisation et de définir plus clairement ce qu'est le case management en dépassant les évidences : qu'est-ce que le case management ? Comment le définissent les différents acteurs concernés ? Qui sont les jeunes en difficulté ? Quels sont les acteurs réellement impliqués ? Quelles démarches, formelles et informelles sont mises en place ? Quels sont les outils à disposition des différents acteurs et comment sont-ils utilisés ? Ces questions, non exhaustives, ont été posées dans le contexte large du dispositif en essayant de mettre en évidence les liens avec le contexte et avec le moment (influence de l'instant dans le processus de prise en charge, démarches différentes selon les moments et les acteurs concernés, etc.). Cette évaluation permet alors d'identifier les éléments facilitateurs et les obstacles à la mise en œuvre et au fonctionnement du case management.

Pour ce faire, différentes dimensions peuvent être explorées.

- l'effectivité : les actions envisagées ont-elles réellement été menées ?
- la pertinence : le projet répond-il de manière adéquate aux besoins et tient-il compte des facteurs contextuels ?
- la cohérence : le projet est-il en en adéquation avec les objectifs ? Y a-t-il adéquation entre les objectifs et les moyens mis à disposition et entre les objectifs et les moyens utilisés ? Les attentes sont-elles réalistes ?
- l'efficacité : les effets attendus sont-ils déployés ? Quels sont les gains engendrés pour les différents acteurs concernés ? Y a-t-il et quels sont les effets inattendus ? Ya-t-il et quels sont les effets non voulus ? Comment expliquer ces effets ?
- l'efficience : au vu des résultats, les ressources sont-elles appropriées, optimisées ?
- la reproductibilité : le dispositif est-il pérennisable ? Si oui, à quelles conditions et dans quel contexte ?

[4] Afin d'alléger le texte, la forme masculine est utilisée tout au long de ce rapport.

Afin d'avoir une vue globale de l'évaluation, les différentes dimensions[5] peuvent être représentées selon le schéma suivant :



1.2. Réalisation de l'évaluation : méthode et analyse

L'évaluation se base sur une récolte des données auprès des différents acteurs du case management. La majeure partie du corpus est constituée par les données récoltées directement auprès des acteurs (responsables institutionnels, acteurs de terrain, jeunes,…), par le biais d'entretiens. 62 entretiens ont été réalisés avec 68 personnes[6]. Les autres données sont issues de sources documentaires mises à disposition par les services concernés (PV des séances, historique de la mise en œuvre, cahiers des charges, dossiers de case management, etc.).

Les entretiens ont été semi-directifs, c'est-à-dire réalisés à l'aide d'un guide d'entretien[7] contenant des thèmes à aborder, mais tout en laissant une grande marge de liberté à la personne interrogée. Cela a permis de faire émerger des thèmes nouveaux, de laisser l'interviewé aller vers les sujets qui lui paraissaient pertinents et importants et de ne pas le contraindre à des questions trop spécifiques qui figent les informations. Les entretiens sont dits compréhensifs, c'est-à-dire que l'enquêteur s'engage

[5] Inspiré en partie des dimensions de l'évaluation présentées dans l'article de Joseph Haeringer : Un enjeu : la démocratisation des organisations. HAERINGER J., « Un enjeu : la démocratisation des organisations » in BOUQUET B., JAEGER M. & SAINSAULIEU I. (s/s la dir. de), *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*, Paris, Éditions Dunod, 2007, pp.181-196.
[6] La liste des personnes interrogées se trouve en annexe 1.
[7] Le guide d'entretien se trouve en annexe 2.

activement dans l'entretien pour provoquer à son tour l'engagement de l'enquêté[8]. Les questions ont porté sur des éléments de description du projet et du dispositif d'insertion des jeunes, mais aussi des questions d'opinion et d'évaluation au sujet du concept de case management, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Les entretiens ont eu lieu la plupart du temps en face-à-face, certains entretiens en groupe ont également eu lieu.

Il s'agissait, lors de rencontres, d'appréhender la façon dont se comportent les acteurs avec les contraintes structurelles, les interactions et les situations sociales dans lesquelles ils se retrouvent pour construire leurs propres représentations. Une telle approche accorde une place primordiale au point de vue du sujet, perçu comme un acteur qui interprète la réalité qui l'entoure. Plus spécifiquement, cette approche considère que c'est à travers l'interaction avec son environnement et les autres que l'acteur peut construire son action et interpréter la réalité. Les politiques ne sont alors pas produites par des décideurs rationnels, mais sont le fruit d'interactions sociales qui donnent lieu à la production d'idées, de représentations et de valeurs communes.

La force d'une telle approche est de s'intéresser de manière systématique à plusieurs dimensions souvent séparées de l'analyse de l'action publique : les « trois I »[9] - à savoir les « intérêts », les « institutions » et les « idées ». Appréhender les intérêts signifie identifier quels sont les acteurs pertinents en se focalisant sur certains éléments comme les stratégies, les marges de manœuvre, les anticipations de chacun. Ces intérêts doivent alors être compris au sein des institutions, c'est-à-dire comme étant ancrés dans un tissu de règles, de pratiques, de ressources et de contraintes institutionnelles. Le poids des institutions est très important car ces dernières influencent les modes d'organisation, les actions et interactions des différents acteurs, les obstacles à la mise en œuvre, les diagnostics et solutions proposés. Enfin les idées ne doivent pas être oubliées. Il s'agit de se pencher sur la dimension intellectuelle de l'action publique, c'est-à-dire sur les dimensions cognitives et normatives du case management. Lors de chaque processus de construction et de mise en œuvre d'une politique publique, un mécanisme de fabrication d'images, d'idées, de valeurs qui vont constituer une vision du monde peut être repéré. Concrètement, il s'agit de s'intéresser aux croyances et aux représentations des différents acteurs ainsi que leurs conséquences sur la mise en œuvre et les résultats du case management. Le système de croyances inclut les valeurs prioritaires, les principes de perception et d'interprétation causales et normatives de la question de l'insertion des jeunes, du projet du case management et du dispositif plus large d'aide à l'insertion des jeunes.

Il est également important de garder à l'esprit que le contexte et les éléments qui le constituent ne sont pas uniquement un cadre donné par la structure des dispositifs d'aide à l'insertion. Une relation de réflexivité relie l'action, l'individu et le contexte[10]. L'action ne peut être comprise et analysée sans le contexte et le contexte ne peut être compris et analysé sans référence à l'action qui s'y déroule. Ainsi les éléments pertinents du contexte sont à mettre en lien avec les actions et les constructions de

[8] KAUFMANN J.-C., *L'Entretien compréhensif*, Paris, Éditions Nathan, 1996, p.17.
[9] PALIER B. & SUREL Y., « "Les "trois I" et l'analyse de l'état en action » in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 55, n°1, 2005, pp.7-32.
[10] GARFINKEL H., *Studies in Ethnomethodology*, Cambridge, Polity Press, 1992.

sens des acteurs des dispositifs. Il s'agit de repérer et analyser les moyens utilisés par les acteurs du terrain pour donner un sens à leurs actions et aux principes sur lesquels repose leur pratique. Comme l'expliquent Michel Crozier et Erhard Friedberg à propos de la démarche stratégique : il faut essayer de reconstruire la liberté et la rationalité, toujours limitées de l'acteur, en reliant sa conduite au cadre dans lequel il est observé[11]. Cette démarche permet de « chercher dans le contexte organisationnel la rationalité de l'acteur et comprendre le construit organisationnel dans le vécu des acteurs »[12].

Mais évidemment, l'acteur n'agit pas seul dans un système. Les interactions sont également à prendre en compte, notamment en étudiant la collaboration entre les différents acteurs et la relation qu'ils entretiennent avec les jeunes. Le dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle doit alors être analysé comme un jeu d'acteurs continuel. Le changement vu au travers de l'interaction amène à s'intéresser à la redéfinition des problèmes, aux modifications des positions des différents acteurs, aux évolutions des façons de faire et de penser. Trois intérêts majeurs peuvent être dégagés de cette approche : elle permet de dépasser une analyse séquentielle des politiques publiques en mettant en évidence les rapports entre les acteurs sans se focaliser sur des étapes de la mise en œuvre. De plus, cette approche est particulièrement adaptée aux politiques procédurales telles que le case management, car les acteurs se retrouvent pris dans un processus et doivent y avancer avec les autres acteurs du terrain. Enfin, s'intéresser aux interactions permet d'étudier les nouvelles collaborations et les créations d'espaces d'action publique regroupant des acteurs aux pratiques, aux représentations et aux logiques différentes, « ce qui permet d'appréhender la transversalité croissante de l'action publique contemporaine »[13].

Enfin, il ne s'agit pas seulement de constater la mise en œuvre des mesures et les changements et conséquences que cela implique, mais aussi de s'interroger sur la poursuite de ces changements. Il n'est pas question de faire des prévisions, mais bien, si ce n'est saisir, du moins sentir l'air du temps, en insistant sur le fait que l'avenir et les représentations que les acteurs s'en font conditionnent fortement ce qui se joue actuellement dans le dispositif. Les acteurs de terrain sont continuellement pris dans une réflexion sur leur travail et sur ce qui va se passer, autant pour les bénéficiaires que pour eux-mêmes en tant que professionnels. L'avenir et ses représentations ne peuvent que permettre de mieux comprendre ce qui se joue aujourd'hui au niveau du dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion professionnelle.

[11] CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil, 1977, p.54.
[12] *Ibid.*, p.57.
[13] HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Éditions Armand Colin, 2008, p.101.

1.3. Structure du rapport

Le présent rapport retrace la mise en œuvre du case management « Formation professionnelle » en mettant en évidence le processus enclenché par la mise en place de ce projet ainsi que les facilitateurs et les obstacles à cette dernière.

Le chapitre 2 propose tout d'abord une description chronologique et factuelle de la mise en œuvre afin de saisir les faits et mieux comprendre ce qui s'est concrètement passé.

Le chapitre 3 s'arrête sur la définition du case management. Cette définition est très large et laisse une marge d'autonomie aux cantons pour appliquer un case management adapté à leur réalité. Il apparaît alors que cette marge n'a pas été facile à apprivoiser pour les différents acteurs qui ont découvert au fur et à mesure de la mise en œuvre du projet l'autonomie qui leur était laissée.

La mise en œuvre du case management suppose d'accomplir de nouvelles tâches pour toute une série d'acteurs de l'insertion professionnelle des jeunes, ce qui par conséquent implique des moyens et des outils concrets. Le chapitre 4 propose de comprendre quels sont les outils des case managers et quels sont les moyens à disposition des acteurs du dispositif afin que le case management soit appliqué.

Le chapitre 5 examine la mise en œuvre sous l'angle des structures organisationnelles. En effet, l'organisation en tant que telle doit être analysée, c'est-à-dire les différents échelons administratifs composés d'entités ayant chacune leurs caractéristiques propres et leur manière de fonctionner.

Le chapitre 6 s'intéresse plus particulièrement aux individus œuvrant dans ces structures et services. Les individus sont à saisir comme des acteurs qui, par leurs ressources particulières, leurs représentations et leurs intérêts propres jouent un rôle dans la mise en place du projet.

Le chapitre 7 aborde le contexte qui n'est seulement un élément extérieur à la mise en œuvre du projet, mais qui est bien un élément de l'analyse en tant que tel. Le contexte politique, économique mais aussi social influence clairement l'implantation du projet.

Dernier élément pris en compte dans l'analyse : les jeunes eux-mêmes. Le chapitre 8 permet de mieux cerner cette population et ses spécificités qui influencent directement la réalisation de l'accompagnement.

Pour conclure, le chapitre 9 propose des pistes de réflexion élaborées à partir des questionnements des différentes personnes rencontrées afin d'améliorer la prise en charge des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle.

2. Projet et mise en œuvre du case management

Ce chapitre a pour but de rappeler comment le case management a été pensé et mis en place dans le canton de Fribourg. Il s'agit principalement d'une description chronologique et factuelle. À la fin du présent chapitre, deux schémas – un représentant l'état de mise en œuvre du case management en 2008 et l'autre en 2012 –, permettent de rendre compte de l'évolution que le projet a connue et de saisir le fonctionnement actuel du case management.

2.1. Projet du case management et concept fribourgeois

L'intégration socioprofessionnelle des jeunes est une mission prioritaire de la politique sociale en Suisse. Une formation postobligatoire contribuant fortement à cette intégration, le case management « Formation professionnelle » a pour objectif de donner au plus grand nombre de jeunes la possibilité d'effectuer une formation professionnelle initiale et de s'intégrer dans la vie active.

Selon le SEFRI, le case management vise à appliquer des mesures adaptées aux jeunes risquant de connaître des difficultés d'insertion professionnelle. « Il sert à coordonner les interventions des différents acteurs par-delà les frontières institutionnelles et professionnelles et même au-delà de la période durant laquelle les jeunes choisissent une profession et suivent une formation professionnelle initiale. »[14] L'objectif principal est donc de permettre aux jeunes dits à risques d'achever une première formation postobligatoire, en les aidant à se responsabiliser grâce à un soutien dans le choix de la profession et dans la recherche d'une place de formation, que ce soit durant la scolarité obligatoire, durant une phase transitoire entre la formation obligatoire et la formation professionnelle ou encore suite à une interruption de la formation.

Pour atteindre cet objectif, le SEFRI préconise la coordination des mesures déjà existantes, la mise en réseau des acteurs impliqués et l'harmonisation des activités de ces derniers. Dès lors, les offices cantonaux de la formation professionnelle ont été invités en 2008 à élaborer un concept global cantonal et à le soumettre au SEFRI afin d'obtenir une aide financière pour sa mise en œuvre. Cela implique que le case management n'est pas une mesure uniforme sur l'ensemble du pays mais que chaque canton a développé un projet spécifique, en fonction du contexte local et des dispositifs préexistants. De plus, chacun d'entre eux est compétent pour la mise en œuvre et l'évaluation des résultats du case management sur son territoire et veille ainsi à adapter au mieux le projet à ses particularités.

Le développement du case management « Formation professionnelle » dans le canton de Fribourg peut être retracé à partir de deux évolutions importantes. La première est la place de plus en plus importante donnée à la question de la coordination et de la collaboration dans les dispositifs d'action sociale et plus généralement d'action publique. De plus en plus d'acteurs étant concernés par une multitude de prestations, la nécessité d'instaurer plus de coordination est incontournable. La

[14] OFFICE FÉDÉRAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE LA TECHNOLOGIE (OFFT), *Le case management « formation professionnelle ». Principes et mise en œuvre dans les cantons*, Berne, OFFT, 22 février 2007, p.1.

deuxième est liée à l'évolution socio-économique du canton de Fribourg. Ce dernier connaît une croissance démographique forte et sa population est la plus jeune de Suisse. Malgré un taux de chômage relativement bas par rapport aux autres cantons, une partie des jeunes rencontre tout de même des difficultés à trouver une place de formation adaptée à la fin de la scolarité obligatoire. C'est pourquoi la problématique de l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle est une préoccupation pour le canton.

Face au défi de la coordination, une « Plateforme Jeunes » a été mise en place en 2001 déjà. Il s'agit non seulement d'un instrument de coordination et de collaboration entre les acteurs en charge de situations de jeunes en difficulté d'insertion professionnelle, mais aussi, et surtout, d'un outil d'aiguillage des jeunes afin d'assurer l'adéquation entre les besoins des jeunes et l'offre institutionnelle.

En parallèle, mais en lien avec la coordination et la collaboration des différents services en charge d'aide à l'insertion, une Commission cantonale de coordination de la Collaboration Interinstitutionnelle (CII) a été instituée en 2002. Le projet national de la CII ne vise pas spécifiquement les jeunes, mais s'adresse à l'ensemble de la population, avec l'objectif d'encourager la collaboration entre différents partenaires issus de l'assurance-invalidité, de l'assurance-chômage et de l'aide sociale afin d'aider les personnes à se réinsérer socialement et professionnellement.

Enfin, en 2007, toujours dans le but d'améliorer la prise en charge de la problématique de l'insertion, le Conseil d'État fribourgeois a clairement reconnu l'importance de l'aide à l'insertion professionnelle des jeunes en intégrant cette problématique dans le programme gouvernemental 2007-2011. Il a en outre, sous l'impulsion du Service de la formation professionnelle (SFP), institué la Commission cantonale des jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle (CJD). Cette dernière est chargée d'assurer la mise en œuvre des différentes mesures concernant les jeunes en difficulté d'insertion, parmi lesquelles figure le case management. En juillet 2009, la CJD a rendu au Conseil d'État un rapport sur la situation des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle dans le canton de Fribourg[15]. Ce rapport analyse la problématique de l'insertion des jeunes à partir d'une enquête auprès des principaux acteurs fribourgeois, décrit le dispositif en place et préconise des solutions de renforcement des mesures existantes. Il est notamment souligné que la combinaison et la coordination des savoirs et des ressources des différents services sont la clé du succès du dispositif d'insertion des jeunes et que « le case management représente la méthode indiquée pour s'assurer du suivi des jeunes par les organes compétents »[16].

Au vu des mesures préexistantes et de la préoccupation pour cette thématique, lorsque la Confédération a élaboré en 2008 le projet du Case management, le canton de Fribourg a été le premier canton à déposer un concept cantonal de case management « Formation professionnelle ». L'objectif principal du case management est d'amener les jeunes à débuter, à continuer ou à

[15] COMMISSION POUR LES JEUNES EN DIFFICULTÉ D'INSERTION DANS LA VIE PROFESSIONNELLE, *Situation des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle dans le canton de Fribourg, Rapport à l'attention du Conseil d'Etat*, Fribourg, 3 juillet 2009.
[16] *Ibid.*, p.17.

reprendre une formation et de suivre ces jeunes au besoin jusqu'à la première année de leur intégration dans la vie active. Ainsi, le case management vise à englober tous les jeunes du canton en situation d'insertion difficile et présentant un potentiel de risque élevé de se retrouver sans diplôme professionnel, ceci de la 7ème année de scolarité[17] jusqu'à l'intégration dans la vie active. Selon diverses études, ce sont chaque année entre 2'000 et 2'500 jeunes – soit 3 à 5% – quittant l'école qui sont concernés dans toute la Suisse. Le but est alors d'amener tous les jeunes à intégrer le système de formation et à trouver une place sur le marché du travail.

Le case management, de par notamment son principe de coordination et d'harmonisation de mesures déjà existantes et par son inscription dans un dispositif plus large d'aide à l'insertion des jeunes, concerne de nombreux acteurs. Le réseau autour du jeune suivi dans le cadre du case management est très dense. Il peut être composé notamment par les enseignants, les conseillers en orientation (COSP), les directeurs d'établissements scolaires, les solutions transitoires, les conseillers en personnel des offices régionaux de placement (ORP), les parents, les assistants sociaux, etc. Un chef de projet a été nommé pour faciliter l'élaboration, la mise en place et le suivi des mesures d'aide aux jeunes en difficulté proposées par la CJD, y compris le case management.

Le concept fribourgeois propose un case management en deux volets, c'est-à-dire avec une mise en place par deux types de case managers. Introduit en 2008, le premier volet a pour objectif, durant les trois dernières années de l'école obligatoire (7ème à 9ème année), d'identifier et de recenser les jeunes qui ont besoin d'une aide et souhaitent en bénéficier. Un accompagnement ciblé est alors prévu avec ces jeunes afin de les responsabiliser face à leur orientation professionnelle et de les suivre dans leur recherche de place de formation. Ce premier volet est coordonné par les case managers I (CM I) qui sont rattachés au SOPFA. Ils sont responsables de « l'accompagnement (coaching) des jeunes ainsi que de la collaboration active avec les autres services et partenaires impliqués dans la situation »[18].

Le deuxième volet, mis en place depuis septembre 2010, prévoit un accompagnement intensifié pour les jeunes qui rencontrent des difficultés scolaires, sociales ou comportementales ou qui interrompent leur formation. Cet accompagnement couvre la période de la première année de formation professionnelle, au plus tard et selon les dossiers depuis la fin de la 1ère année de formation professionnelle, jusqu'à la fin de la première année de la vie active. Il s'agit également d'identifier les jeunes qui sont sortis de la structure scolaire et/ou professionnelle, et qui n'ont plus de lien avec le système institutionnel. Ce volet est coordonné par le case manager II (CM II) qui est rattaché au SFP. « Son activité consiste principalement à coordonner les mesures d'appui des jeunes en difficultés multiples. »[19]

[17] Depuis l'introduction du concordat HarmoS (accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire), la 7ème, la 8ème et la 9ème année correspondent à la 9ème, la 10ème et la 11ème année. Dans le langage courant, les personnes rencontrées continuent de parler de la 7ème à la 9ème pour l'école secondaire ainsi que de la 10ème année comme une année complémentaire. Dans le présent rapport, le langage courant est utilisé.
[18] ÉTAT DE FRIBOURG, *Case management Formation professionnelle. Dossier de mise en œuvre*, Fribourg, 31 janvier 2011, p.4.
[19] *Idem.*

2.2. Mise en œuvre par le case manager I (CM I)

Le premier volet du case management a été mis en place en 2008. Le concept fribourgeois avait été élaboré par un groupe de projet qui réunissait le SOPFA, le SFP et les inspecteurs des cycles d'orientation (CO) francophones et germanophones. Deux personnes ont été engagées (1.4 équivalent plein temps (EPT)) et se rendaient dans les 21 cycles d'orientation[20] avec pour mission de faire de la détection précoce et de l'accompagnement des jeunes en difficulté. Cet accompagnement s'est d'abord déroulé en groupe (2008) puis de manière individuelle (2009). Le suivi collectif était surtout dû au nombre d'élèves signalés[21] : les case managers n'avaient pas les ressources pour les voir individuellement. Ce suivi était positif car cela « *permettait de travailler sur les ressources, de moins stigmatiser, de créer une dynamique* »[22]. Cependant le travail collectif ne répondait tout de même pas à l'idée initiale d'« *un soutien personnalisé et intensif* » adapté aux difficultés de chaque jeune. Le nombre de jeunes suivis a par la suite été vu à la baisse en prenant uniquement 2 ou 3 élèves par établissement, ce qui représentait une cinquantaine d'élèves sur l'ensemble du canton.

Au début de la mise en place, des contacts avaient eu lieu avec les CO. Les case managers avaient participé aux séances des Conférences des directeurs de CO pour expliquer le projet, avaient vu les COSP et travaillaient en collaboration avec eux, avaient aussi expliqué ce qu'était le case management aux parents des jeunes pris en charge. Le case management faisant partie du système scolaire, les parents devaient donner leur accord signé. Les réponses négatives étaient très rares, les parents étant « *plutôt contents et preneur*s ». Ce signalement se faisait en 1ère année du CO (7ème année), par les COSP et les titulaires de classes. Le signalement pouvait également se faire plus tard, lorsque des difficultés étaient détectées en 8ème ou 9ème année (réévaluation des situations), mais toujours par les personnes internes à l'école. Au niveau de la prise en charge concrète, une fois que le suivi avait été décidé, les case managers voyaient les jeunes et parfois les parents. Les entretiens avec les jeunes avaient lieu dans les CO. Lors des rencontres, les case managers ne faisaient « *pas vraiment de l'orientation* », mais essayaient plutôt de faire du coaching, de regarder les lettres de motivation, les CV. « *Les COSP le faisaient aussi, mais le case manager c'était plus systématique.* » L'idée générale au début était de proposer un accompagnement un peu plus intensif aux jeunes qui avaient besoin d'aide pour l'insertion. « *On n'a jamais promis qu'il y aurait une place d'apprentissage, on n'a toujours dit que c'était un soutien en plus de ce qu'il y avait déjà.* » Le travail des case managers était présenté comme un moyen de seconder les COSP dans le suivi des élèves en grande difficulté.

Toutefois ce fonctionnement n'a pas semblé satisfaire les attentes des différents acteurs. Le constat venait des COSP, des enseignants, des directeurs de CO, mais aussi des case managers eux-mêmes. Il y avait beaucoup d'énergie déployée pour peu de plus-value. « *L'énergie était mise au mauvais endroit ou en tout cas pas à l'endroit le plus pertinent.* » Au départ il semblait bien que ce soit une personne extérieure qui assure le case management. Ça évitait la double casquette pour les acteurs

[20] 13 CO francophones et 8 CO alémaniques
[21] La première année les case managers ont reçu une liste de 170 jeunes.
[22] Les passages entre guillemets et en italique sont des extraits tirés des entretiens.

internes des établissements scolaires et permettait aux jeunes d'être valorisés par quelqu'un d'extérieur. Mais « *il y avait quand même une impression que les cas difficiles étaient pris aux COSP* ». Il y avait un sentiment d'intrusion dans le travail. Les jeunes suivis par le case manager étaient également suivis par le COSP car le case manager ne connaissait pas aussi bien les situations. Il voyait les jeunes plus rarement et n'était pas non plus « *imprégné de la logique de l'école* ». Donc la limite était floue et « *c'était compliqué de définir qui faisait quoi* ». Les case managers devaient « *jongler entre tous les CO* » ce qui rendait un suivi régulier difficile. De plus, l'offre s'est peu développée du côté alémanique, notamment à cause d'une culture scolaire différente[23]. Les élèves conservant le même maître de classe durant les trois années d'école secondaire, le suivi dispensé par ce denier dans la perspective de l'intégration professionnelle était déjà intensif. Le projet du case management a donc rencontré des difficultés de concrétisation dans cette partie du canton. Mais surtout, il semblait pour beaucoup plus pertinent d'intensifier le suivi des jeunes qui, malgré toutes les mesures en place au niveau des CO, terminaient leur scolarité obligatoire sans solution de formation.

Le chef de projet, arrivé en 2010, a été engagé afin de gérer l'application du projet. Il a alors mis en place un groupe de travail qui réunissait le SOPFA, les représentants des conférences des directeurs de CO (germanophone et francophone), les case managers et la CJD. Le groupe de travail s'est surtout penché sur les critères et les procédures d'identification des jeunes et le rôle des différents acteurs dans les CO. Durant cette période, différents changements ont eu lieu au niveau des personnes case managers[24]. Le groupe de travail s'est arrêté une fois les procédures d'identification définies.

Après cette période de réflexion sur la mise en œuvre concrète du case management (2010-2011), une transformation importante a été opérée : les forces ont été réparties entre les COSP qui interviennent durant les trois années de CO et le case manager qui intervient désormais une fois le CO terminé. Concrètement, dans les CO, les COSP font eux-mêmes le case management (0.8 EPT répartis entre les établissements). Quant au case manager I (0.6 EPT), il se focalise sur la période de transition I qui correspond au post-CO, c'est-à-dire sur les jeunes sortis de l'école sans solution et ceux qui sortent des solutions transitoires. Le CM I s'occupe donc « *des jeunes qui sont dans le flou entre le CO et la première entrée en formation professionnelle* ».

« *Quand les jeunes sont dans la scolarité, l'enseignant s'occupe d'eux, les COSP sont disponibles, l'adjoint de direction intervient, il y a le psychologue scolaire, l'assistant social scolaire qui commence à exister maintenant dans plusieurs écoles.* » Le case manager apparaissait alors pour beaucoup comme superflu dans cet encadrement. Aujourd'hui les COSP s'occupent du signalement dans le cadre du CO et assurent le suivi de case management jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Il y a ainsi « *une reconnaissance de ces cas difficiles* » et cela permet « *une traçabilité car les COSP*

[23] Pour plus de détails sur les différences entre les deux parties linguistiques du canton, se référer au chapitre 5.3.

[24] Les deux premières personnes ont été engagées de septembre 2008 à août 2010. Deux personnes ont ensuite travaillé comme case managers I, l'une de février 2010 à août 2011 et l'autre durant trois mois au début 2011. Durant 4 mois en 2011, il n'y a pas eu de case manager, jusqu'à l'arrivée le 1er janvier 2012 de la personne actuellement en fonction.

transmettent les noms des jeunes en grande difficulté au case manager ». Des dossiers pour ces jeunes sont créés dans le logiciel CM-Online[25], aussi appelé CaseNet. L'idée est d'instaurer un suivi sur le long terme et d'identifier les décrochages, le mieux étant même de prévenir ces décrochages.

Le case manager I s'investit alors beaucoup plus dans la coordination de réseau car il intervient après l'école et coordonne les différentes mesures destinées à aider le jeune. Il intervient s'il n'y a pas de solution après l'école obligatoire, mais également lorsqu'un jeune quitte une solution transitoire (prématurément ou non) sans autre solution. Le case manager I n'intervient pas tant que le jeune est dans une solution transitoire qui lui fournit tout le suivi nécessaire, mais en amont ou en aval lorsqu'il n'y a pas de solution et que le jeune risque de « *disparaître* ». Une fois qu'un contrat d'apprentissage est signé, le case manager I peut encore intervenir durant la 1ère année. Ensuite c'est au case manager II de prendre le relais. Le rôle du case manager I est aussi d'être un support administratif pour les COSP par rapport au CM-Online ou d'autres éléments administratifs. Le CM I travaille aujourd'hui à 60% et reçoit les jeunes au SOPFA et non plus dans les écoles. Pour l'année 2012-2013, 40 jeunes sont suivis.

La définition du case management n'a pas changé en elle-même, mais son application a évolué. La détection précoce est effectuée dans les CO, mais n'est plus réalisée par un case manager externe. Elle est faite par les enseignants, la direction et les COSP qui sont ceux qui connaissent le mieux les élèves. « *Le CM I était un visiteur qui allait de CO en CO de temps en temps, mais il n'avait pas la connaissance qu'ont les personnes sur place.* » La partie plus orientée vers la coordination est assurée par le CM I, hors de l'école. La définition est donc respectée, mais les forces se déplacent.

2.3. Mise en œuvre par le case manager II (CM II)

Le deuxième volet du case management par le case manager II a été mis en place en 2010. Le CM II a été engagé (une personne, 1 EPT) pour traiter les cas des jeunes en difficulté au niveau de la formation professionnelle, c'est-à-dire les jeunes qui ne sont plus dans la scolarité obligatoire, qui ne sont pas dans les solutions transitoires, mais qui ont un contrat d'apprentissage. L'idée forte est d'aider les jeunes ayant des difficultés multiples donc « *pas uniquement des problèmes scolaires ou uniquement des problèmes avec leur employeur, mais plusieurs problèmes qui s'enchevêtrent* » afin d'éviter la rupture du contrat d'apprentissage ou d'éviter, si la rupture a déjà eu lieu, que le jeune décroche complètement d'un parcours de formation.

Lorsque le CM II est arrivé, il a participé à la mise en place du projet. Il y avait le concept, mais il fallait maintenant le traduire sur le terrain. Le case manager a alors mis en place des groupes de travail avec les doyens des écoles professionnelles, a préparé les procédures opérationnelles, a participé à l'élaboration des modalités pour la passation des dossiers entre le CM I et le CM II. La

[25] Le CM-Online, logiciel pour la gestion par cas, est fonctionnel depuis février 2011. Le but est d'organiser la communication entre les différents partenaires sur une plateforme informatique sécurisée assurant ainsi une meilleure coordination des mesures.

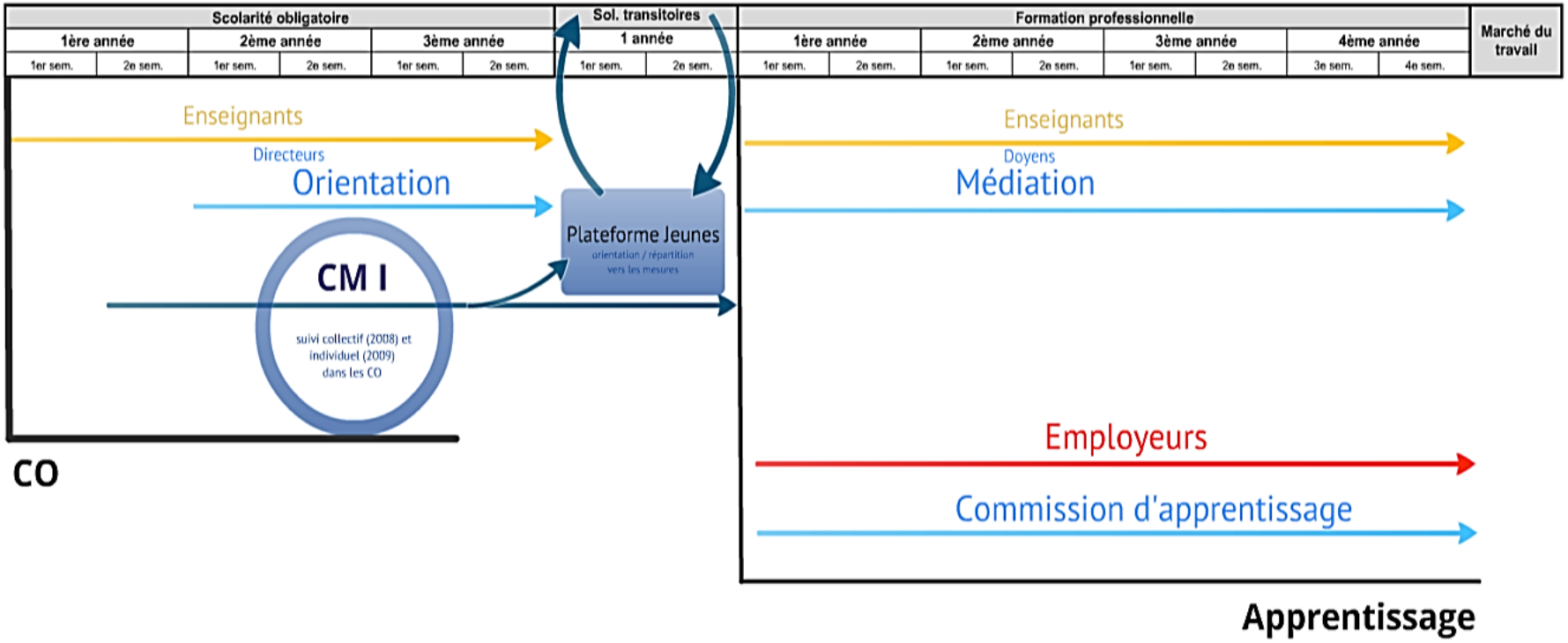
position du CM II était au début double : une partie mise en place du projet et une partie ensuite de gestion des dossiers comme case manager. La mise en route a donc pris du temps, mais « *au moins il n'y a pas eu de stress, pas eu de pression pour tout de suite gérer des dossiers* ». Il a fallu dans un premier temps définir les exigences, les conditions de réalisation du suivi, le nombre de jeunes pouvant être suivis. Dans le concept du projet, il n'y avait pas d'indications détaillées sur le travail concret à effectuer. Le CM II allait travailler avec les écoles professionnelles, mais les modalités n'étaient pas déterminées. Le système d'identification des cas a été défini avec les acteurs concernés dans la continuité du concept de départ. Quand le CM II a commencé à vraiment suivre des dossiers, vers la fin 2010, il a fallu du temps pour s'adapter à ce qui se faisait déjà en matière d'encadrement dans les écoles professionnelles.

Il a été défini que le CM II ferait surtout de la coordination et moins de coaching. Avant qu'un jeune vienne chez le case manager, les doyens doivent être contactés et les mesures proposées par les écoles professionnelles utilisées (médiation, mesures intégratives). Les commissions d'apprentissage jouent également un rôle dans cette identification, ainsi que les différents chefs de secteur du SFP. Le jeune doit alors être au bord de la rupture du contrat d'apprentissage et avoir une problématique multiple pour que le case manager intervienne. Et si la rupture ne peut être évitée, le case management est le seul moyen de continuer à suivre le jeune car s'il ne vient plus à l'école et ne travaille plus, l'encadrement proposé par les écoles professionnelles et les commissions d'apprentissage n'est plus possible. Actuellement le CM II suit une trentaine de jeunes de manière régulière.

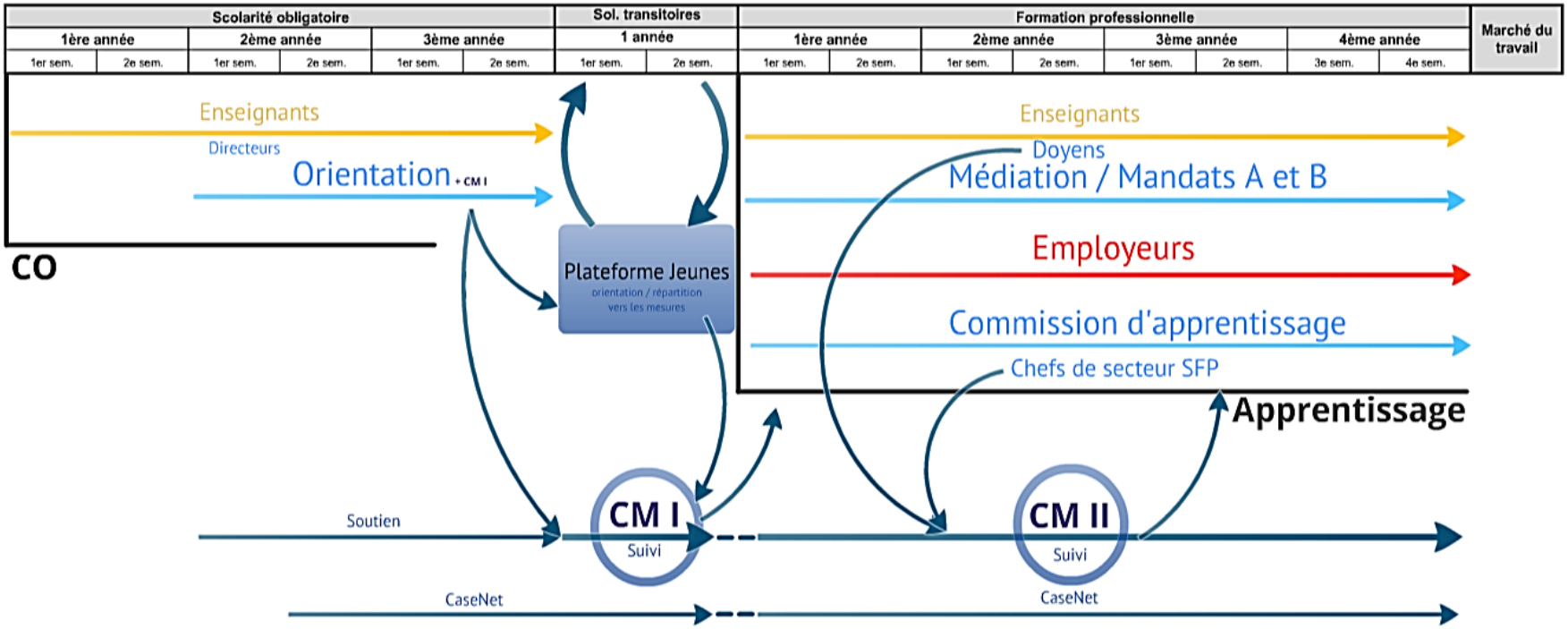
Le CM II a dès le début eu cette place hors de l'école et s'occupe des dossiers où les difficultés dépassent le cadre scolaire. Des ajustements ont eu lieu, notamment par rapport aux dossiers suivis : les premiers dossiers ne seraient sans doute plus traités par le CM II aujourd'hui car l'école peut s'en occuper avec les mesures qu'elle offre. Des ajustements ont également concerné notamment l'annonce des cas et le canal par lequel les jeunes sont identifiés.

Depuis 2012 la mise en place du deuxième volet est quasiment terminée. Le poste de CM II consiste donc aujourd'hui quasiment exclusivement en de la gestion de dossiers. La mise en place du case management par le CM II est plus récente et des changements vont sans doute survenir maintenant que la « *partie démarrage* » est terminée. Mais il y en a eu pour l'instant moins de transformations ou en tout cas des ajustements plus légers que dans le premier volet avec le CM I.

2008


Scolarité obligatoire
1ère année
2ème année
3ème année
1er sem.
2e sem.
Sol. transitoires
1 année
Formation professionnelle
4ème année
3e sem.
4e sem.
Marché du travail
Enseignants
Directeurs
Orientation
CM I
suivi collectif (2008) et individuel (2009) dans les CO
Plateforme Jeunes
orientation / répartition vers les mesures
Doyens
Médiation
Employeurs
Commission d'apprentissage
CO
Apprentissage

2012


Scolarité obligatoire
Sol. transitoires
Formation professionnelle
Marché du travail
1ère année
2ème année
3ème année
1 année
1ère année
2ème année
3ème année
4ème année
1er sem.
2e sem.
3e sem.
4e sem.
Enseignants
Directeurs
Orientation
CM I
CO
Plateforme Jeunes
orientation / répartition vers les mesures
Enseignants
Doyens
Médiation / Mandats A et B
Employeurs
Commission d'apprentissage
Chefs de secteur SFP
Apprentissage
Soutien
CM I
Suivi
CM II
Suivi
CaseNet
CaseNet

3. La définition du case management

Selon le SEFRI, le case management dans la formation professionnelle se comprend comme « une procédure structurée visant à appliquer des mesures adéquates aux jeunes dont l'accès au monde du travail risque sérieusement d'être compromis. Il sert à coordonner les interventions des différents acteurs par-delà les frontières institutionnelles et professionnelles et même au-delà de la période durant laquelle les jeunes choisissent une profession et suivent une formation professionnelle initiale »[26]. Cette définition est très large et laisse une marge d'autonomie aux cantons pour appliquer un case management adapté à leur réalité. Cette marge n'a pas été facilement apprivoisée par les différents acteurs qui ont découvert au fur et à mesure de la mise en œuvre du projet l'autonomie qui leur était laissée.

Dès lors, cette définition large conduit à des interprétations variées de la part des acteurs concernés par la mise en œuvre du projet. Dans le cas fribourgeois, il est important de noter qu'au-delà d'un case management pensé comme unique, le fait qu'il se concrétise en deux volets amène des compréhensions différentes. Par ailleurs, les notions et concepts tels que la coordination et l'accompagnement sont complexes à définir et recouvrent des réalités diverses selon les acteurs. La définition du case management va également conditionner le moment de l'intervention et inversement. Enfin, cette définition ne s'arrête pas à l'objectif du suivi : la procédure de signalement des jeunes doit également être précise afin que les différents acteurs puissent participer à l'identification des jeunes. Pour cela des critères prédéfinis doivent être fixés et suivis par les différents protagonistes. Toutefois la réalité n'est pas une simple transposition des procédures et des listes de critères. Chacun interprète ce qu'est le case management et ce que fait ou ne fait pas le case manager. Ce chapitre met en évidence les ambivalences de cette définition du case management.

3.1. Accompagnement et coordination

Le case management c'est prendre les jeunes à la sortie de l'encadrement qu'est l'école obligatoire et les accompagner individuellement jusqu'à une solution et aussi travailler avec les autres partenaires qui ne sont pas naturellement coordonnés.

Un des premiers éléments qui apparaît de manière récurrente dans les propos des différents acteurs concernés par le projet est le double objectif du case management : accompagner le jeune, le « coacher », mais aussi coordonner les mesures existantes. Pour certains l'accompagnement est primordial, pour d'autres le case management ne doit pas être une mesure en plus, mais bien une coordination des mesures existantes. Certains mettent en évidence le besoin des deux pans pour que le suivi soit efficace. Le case manager doit « *créer du lien avec le jeune, il doit l'écouter pour comprendre ce qui se passe, pour lui indiquer où il est et où aller (…) Ce n'est pas possible de faire quelque chose pour quelqu'un s'il n'y a pas de relation* ».

[26] OFFICE FÉDÉRAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE LA TECHNOLOGIE (OFFT), *Le case management « formation professionnelle ». Principes et mise en œuvre dans les cantons*, Berne, OFFT, 22 février 2007, p.5.

Cet aspect relationnel d'accompagnement était présent dès le début du projet dans la définition du SEFRI. Mais dans le groupe de projet à la base du concept, une évolution de cette définition a été perçue, avec une deuxième vague d'informations de la part du SEFRI qui insistaient plus sur l'aspect de coordination que sur celui d'accompagnement-coaching. Les personnes en présence pour définir le projet n'étaient alors pas forcément d'accord sur la dimension à valoriser. Pour certaines le case management doit uniquement être de la coordination. Mais ce n'est pas possible de coordonner des mesures s'il n'y a pas de lien avec le jeune basé sur la confiance et donc sur une certaine connaissance réciproque. L'accompagnement paraît alors indispensable mais il n'est pas facile à réaliser avec les moyens à disposition. « *Pour faire du coaching, il faudrait avoir au moins un contact par semaine avec chaque jeune.* » Au vu des ressources en équivalent plein temps et le nombre de jeunes suivis par les case managers, ce travail d'accompagnement ne peut pas être réalisé dans les meilleures conditions.

En même temps la réelle pertinence d'orienter le projet vers plus de coordination a été mise en question par plusieurs personnes. « *À Fribourg, tout le monde se connaît, il n'y a pas besoin d'un coordinateur, surtout dans le système scolaire où les partenaires se rencontrent quasiment tous les jours.* » Cet avis n'est pas partagé par tous, car il manque tout de même selon beaucoup une personne de référence, une personne « *qui suit le jeune dès la fin de la scolarité obligatoire et qui reste en veille tout le long de son parcours de formation, qui intervient seulement s'il faut, mais au moins qui a une vue globale* ». Pour l'instant le case management n'a pas forcément permis de mettre un tel suivi longitudinal en place, notamment car le CM I et le CM II ne suivent pas les mêmes jeunes et ne travaillent pas de la même façon et dans le même cadre institutionnel[27].

Cette idée de personne de référence a aussi été mentionnée spécifiquement au niveau du CM II. Avant la restructuration du SFP avec l'introduction de chefs de secteur qui s'occupent chacun de leur domaine s'il y a des difficultés, il y avait une seule personne de référence qui recueillait tous les problèmes que les apprentis pouvaient avoir. « *Dans les écoles professionnelles, tout le monde savait qu'il y avait cette personne qui ensuite prenait les contacts avec les gens qu'il fallait. Le case management n'a rien à voir avec ça, mais quand le case manager est arrivé les gens ont pensé qu'il y aurait de nouveau une seule personne de référence.* » Ainsi, pour beaucoup la définition de l'objectif du case management n'a jamais été claire. Même si avec le temps des précisions ont été apportées, notamment au cours de séances d'informations, les différents acteurs impliqués n'ont pas bien saisi ces glissements dans la définition.

La prépondérance de l'accompagnement ou de la coordination n'a pas été constante et n'a pas non plus été la même entre les deux volets du case management. Le case management est appliqué aujourd'hui dans les CO par les COSP et au post-CO par un case manager qui a également une formation de COSP. L'accompagnement et la relation ont alors une place importante dans le suivi avec l'idée qu'il faut aider le jeune à être autonome et à trouver un projet professionnel qui lui

[27] Le chapitre 5.2. aborde la question de la structure institutionnelle. Le chapitre 6.2. traite en détails de la relation entre le CM I et le CM II.

convient selon ses capacités et ses compétences. Mais la coordination a également pris plus d'importance lorsque le case manager est sorti du CO. Lorsqu'il intervenait dans les CO, la direction du cycle d'orientation s'occupait de la coordination. En tant qu'externe, le case manager ne connaissait pas les jeunes et n'avait pas accès à toutes les informations les concernant. En intervenant aujourd'hui hors de l'école au niveau de la transition I, la coordination a déjà plus de sens. Au niveau du case manager II, dès le départ la coordination a été l'élément principal afin d'aider le jeune à s'insérer professionnellement.

Le terme même de « case management » a souvent été mis en cause. Sans équivalent en français, cette notion « renvoie à un champ conceptuel aux contenus instables ainsi qu'à des pratiques hétérogènes »[28]. La définition donnée par le Réseau romand de case management reprend les aspects d'accompagnement et de coordination : « un modèle d'intervention personnalisée porté par un-e référent-e unique visant à assurer l'efficience, la transparence et le décloisonnement de la prise en charge par une coopération interinstitutionnelle, interprofessionnelle et communautaire étroite. Réservé au suivi de situations particulièrement complexes sélectionnées sur la base de critères prédéfinis, il est mis en œuvre dans de multiples contextes avec des objectifs variés dans les domaines social, sanitaire, de l'emploi et de la formation »[29]. Le piège de cette définition est sans doute sa portée très large. Même si l'intention ne peut qu'être saluée par tous, la difficulté est alors dans sa mise en œuvre. Le case management n'est pas une simple procédure, mais demande une réelle réflexion et une mise en commun afin de définir ce que signifient et impliquent l'accompagnement et la coordination, au-delà de l'évidence de ces termes utilisés quotidiennement dans l'action publique.

La notion d'accompagnement social se généralise dans l'action sociale et est porteuse de l'idée qu'une bonne prise en charge ne peut pas être construite sans entrer en relation avec l'autre. Le rapprochement entre ceux qui aident et ceux qui sont aidés devient donc l'une des modalités de l'intervention sociale qui peut être qualifiée de travail relationnel[30]. Aider les individus n'est plus seulement un travail sur autrui où l'aidant essaie d'imposer à l'aidé des manières de faire et de penser, mais consiste également en un travail avec autrui où l'aidant « considère l'individu comme d'emblée capable de participer à la définition et à la résolution du problème »[31]. Ce travail avec autrui nécessite alors la construction d'une relation et fait partie intégrante du travail du case manager.

Il en est de même pour la coordination des mesures qui doit être réfléchie et acceptée par tous les acteurs concernés. Le case manager ne pourra pas faire de la coordination si les prestataires des mesures ne jouent pas le jeu. Mais en amont des difficultés à collaborer, les case managers rappellent

[28] GOBET P. & *al.*, *Le case management en contexte. Bases conceptuelles et applications d'un dispositif de prise en charge intégratif*, Lausanne, Éditions EESP, 2012, p.15.
[29] *Ibid.*, p.19.
[30] LAVAL C. & RAVON B., « Relation d'aide ou aide à la relation ? » in ION J. (s/s la dir. de), *Le Travail social en débat(s)*, Paris, Éditions La Découverte, 2005, pp.235-250.
[31] LAFORGUE D, « Pour une sociologie des institutions publiques contemporaines : Pluralité, hybridation et fragmentation du travail institutionnel » in *Socio-logos, Revue de l'association française de sociologie* [En ligne socio-logos.revues.org], n°4, 2009.

que la coordination suppose qu'il y ait des mesures à coordonner. Ils mettent ainsi en évidence le manque de mesures pour faire face à certaines situations : ils souhaiteraient aiguiller le jeune vers des prestations, mais les solutions ne sont pas toujours disponibles ou adaptées[32]. La coordination signifie agencer des activités diverses en vue d'obtenir un ensemble cohérent. L'idée phare est que la coordination rassemble des acteurs menant des activités différentes mais interdépendantes[33]. Dès lors, la coordination vise un résultat déterminé à partir d'objectifs et d'intérêts qui ne sont pas forcément semblables. Et ces différences doivent être discutées car la coordination appelle à la transparence sur ce que chacun fait et sur les détails de ces activités, ce qui bien sûr n'est pas forcément facile à réaliser.

Pour coordonner les différentes mesures, il faut tout d'abord disposer de l'information sur ces dernières, ce qui implique que cette information soit accessible et formulable. Il faut d'une part savoir ce que font les différents acteurs, connaître les spécificités de chaque service et chaque fonction, et d'autre part savoir ce que chacun fait, ce qui sous-tend que chaque professionnel doit pouvoir expliquer son travail. Ces connaissances présupposent d'avoir un espace dévolu au partage de connaissances, cependant cet espace n'est pas forcément explicite. Il est du ressort des case managers de construire leur connaissance du dispositif d'aide à l'insertion des jeunes et surtout d'y accéder par leurs propres moyens. Une liste de mesures ne suffit pas à instaurer de la coordination. De plus, les connaissances présupposent également la possibilité et/ou la capacité de tous à expliciter leurs activités. Les capacités à exprimer ce qui est fait sont pourtant inégales[34] et beaucoup de professionnels ont de la peine à présenter leur travail. Expliquer, formuler ce qui se passe et ce qui se fait n'est pas si évident. Que fait exactement le COSP ? Où s'arrête le travail d'un médiateur ? Est-ce que les enseignants s'occupent des problèmes privés des élèves ? Cette difficulté n'est pas seulement liée à la capacité mais aussi à l'importance de l'informel dans le travail d'aide à l'insertion. Le suivi n'est pas standardisable, chaque jeune est différent, chaque parcours demande un autre suivi. Beaucoup de choses sont informelles et/ou implicites, que ce soit au niveau du fonctionnement, des procédures, des suivis. De plus, un discours très convenu se dégage du dispositif d'aide à l'insertion des jeunes. Pour un professionnel, expliquer une politique ou parler de sa pratique n'est pas chose facile. Les personnes ont souvent l'impression de faire du bricolage, de ne pas vraiment faire ce qu'il faudrait, faute de moyens ou de contexte favorable tout en connaissant aussi des difficultés de visibilité, de légitimité et de reconnaissance de leur travail. Par conséquent, les représentations officielles du dispositif peuvent cacher des mécanismes officieux souvent difficiles à percer. Il s'agit alors d'« un marché noir des interactions »[35] que les différents acteurs n'ont pas forcément envie de présenter car il n'est pas important et valorisant à leurs yeux. Les case managers n'ont pas de mode

[32] Le chapitre 4.2. approfondit la thématique des moyens et outils à disposition pour mettre en œuvre le case management.

[33] Thomas W. Malone et Kevin Crowston présentent un tour d'horizon des différentes définitions de la coordination et arrivent à la conclusion que sans interdépendance, il n'y a rien à coordonner et cela est valable dans de nombreux domaines : sciences humaines, informatique, biologie, etc. MALONE T. W. & CROWSTON K., "The Interdisciplinary Study Of Coordination" in OLSON G.M., MALONE T.W. & SMITH J.B. (eds), *Coordination Theory and Collaboration Technology*, New Jersey, Lawrence Erlbown Associates, 2001, p.10.

[34] Les individus ne sont pas tous égaux sur des questions particulières. Leurs capacités à s'exprimer et à mettre en application les croyances et les préférences sont différentes et limitées. BOURDIEU P., *Le Sens pratique*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1980.

[35] ASTIER I., *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Éditions Desclée de Brouwer, 1997.

d'emploi de l'aide à l'insertion réussie et cette marge de manœuvre de l'informel est difficile à expliciter et pourtant nécessaire pour assurer la coordination des mesures.

3.2. Prévention et dernier filet

On est plus dans la réactivité que dans la proactivité. Car en fait avec les jeunes on ne peut pas vraiment savoir qu'il va y avoir des problèmes importants. La situation peut changer du tout au tout très rapidement.

En parlant de l'accompagnement et de la coordination, se pose également la question du moment auquel agir. Avec le déplacement d'une partie des forces du case manager I à la transition I, le moment d'intervention a été modifié. Agir à un autre moment change également le sens de l'intervention. Au début du projet, l'attention s'est focalisée autour de la prévention, autant dans le premier que dans le second volet. Le case management était pensé pour prévenir des difficultés, pour détecter précocement les problèmes des jeunes. Trois difficultés principales sont alors apparues.

Premièrement, comment prévenir les problèmes des jeunes ? Autant pour le CM I que pour le CM II, il est difficile de prévenir, de faire de la détection précoce, principalement « *parce que certains jeunes posent énormément de problèmes en 1ère année du CO puis en 3 ans il y a beaucoup de choses qui s'améliorent, ils prennent conscience de certaines choses. Ce sont des jeunes où les COSP et les enseignants auraient parié que ça serait compliqué et en fait ça se passe bien en 3ème année.* » Pour d'autres jeunes, l'inverse se produit : il n'y avait aucun problème jusqu'en fin de 2ème année et tout à coup la 3ème année est difficile. « *Même chose au niveau du SeMo : certains jeunes au CO c'était l'horreur et une fois qu'ils arrivent au SeMo dans quelque chose de moins scolaire et plus orienté professionnel, ça se passe plutôt bien.* » Il est alors très délicat de prévoir ce qui va se passer. Les constats au niveau du CM II sont similaires. Le case manager devrait prévenir les ruptures de contrat, mais il agit plutôt au moment de la rupture et en aval de celle-ci. L'anticipation serait surtout difficile car la jeunesse est une période particulièrement marquée par des changements[36]. Par ailleurs, les enseignants et/ou les patrons qui côtoient les jeunes ne sont pas forcément au courant des difficultés que ces derniers rencontrent dans leur vie privée. Et certaines difficultés signalées ne sont en fait pas forcément celles qui vont déclencher le suivi par le case manager. Par exemple un jeune avait été signalé en été 2012 par un chef de secteur du SFP. Le suivi par le case manager a commencé plusieurs mois après, mais pas pour le problème initial qui était l'attitude trop familière du jeune envers son l'employeur. Le case manager l'a rencontré plus tard pour un problème de dettes.

Deuxièmement, la difficulté de la prévention viendrait de la crainte de la stigmatisation du jeune qui serait « *fiché* » comme un jeune en difficulté. Il est, aux yeux de beaucoup des acteurs impliqués, beaucoup trop tôt en 7ème année pour détecter des problèmes chez un jeune. Les COSP et les enseignants disent ne pas assez bien les connaître. Les différents acteurs sont partagés sur cet argument de discrimination hâtive. Pour certains il est important de ne pas enfermer les jeunes dans

[36] Concernant les spécificités de la jeunesse et du passage à l'âge adulte, se référer au chapitre 7.3.

des définitions qui vont les empêcher d'avancer. Pour d'autres cet argument est un moyen de ne rien faire, « *car personne ne veut prendre la responsabilité de dire qu'il y a peut-être un problème avec un jeune* ». Pour certains l'argument de la stigmatisation – comme celui de la protection des données qui ne permet pas aux professionnels de transmettre les informations – sert à se cacher, à ne pas devoir assumer une décision. Cette crainte est sans doute liée à la question de la définition trop floue. Qu'est-ce qui se passe lors qu'un jeune est annoncé et quelles sont les responsabilités de chacun dans cette annonce ?

Troisièmement, la définition même du case management ne permet sans doute pas de prévenir ou de voir précocement les difficultés des jeunes. En effet, le case management est pensé pour les jeunes ayant des difficultés et même « *ayant des difficultés multiples qui dépassent l'école ou les patrons* ». Le case management est pensé comme un dernier filet. Le CM II intervient lorsque les mesures proposées par l'école professionnelle ne fonctionnent pas. Le CM I, et encore plus depuis qu'il agit au niveau de la transition I, intervient lorsque le jeune quitte la scolarité obligatoire sans solution. « *Il a un effet entonnoir. Au CO il y a des jeunes en difficulté, et le CM I intervient en dernier recours s'il n'y a pas ou plus de solution transitoire* ». Cette définition du case management rend donc évidemment toute prévention ou détection précoce délicate. Le case manager intervient après toutes les autres aides quand des problèmes ne sont pas résolus et empêchent le jeune de suivre une formation. Le travail du case manager se fait même plutôt dans une logique d'urgence que dans une idée de prévention.

La prévention doit être menée, mais en amont et par d'autres acteurs que les case managers afin d'éviter que les jeunes arrivent au dernier filet qu'est le case management. Aujourd'hui dans les écoles la prévention se fait à différents niveaux et la détection précoce est une thématique qui prend de l'importance, notamment au travers de la question de la détection des troubles de l'attention avec ou sans hyperactivité qui a souvent été abordée au cours des entretiens avec les enseignants et les responsables d'établissements autant au niveau de la scolarité obligatoire que de la formation professionnelle.

3.3. Procédures de signalement et critères de sélection

Il faut des procédures et des critères précis sinon c'est flou. Mais quand il y a des procédures c'est lourd et pas maniable, pas adapté à la réalité.

À quoi sert le case management ? À quel moment agit-on ? Mais aussi comment signaler les jeunes en difficulté ? Le signalement est un élément central dans le suivi du case management. Mais pour le réaliser, il faut que la procédure soit claire : Qui signale ? Selon quels critères ? Les différents acteurs ne sont pas d'accord sur les réponses à apporter à ces deux questions.

En ce qui concerne les personnes de référence pour le signalement, au niveau du CM I ce sont au début les titulaires des classes du CO et les COSP qui devaient identifier les jeunes à risque. À la fin

de chaque année scolaire, ils repéraient les élèves qui risquaient de rencontrer les plus grandes difficultés à la fin de la scolarité obligatoire et qui auraient le plus besoin d'un accompagnement[37]. Les enseignants n'étaient pas à l'aise avec l'idée de dépistage, notamment comme mentionné précédemment à cause de la stigmatisation qui pouvait découler de cette sélection. Au-delà de cet argument, « *faux* » pour certains car les jeunes ne voyaient pas vraiment de différence entre le COSP et le CM I, pour beaucoup d'enseignants le problème était qu'ils ne comprenaient pas exactement ce qui allait se passer pour ces élèves signalés. Pour eux, ce travail était déjà réalisé dans le cadre de l'orientation. De plus, le fait que chaque titulaire devait signaler les élèves a sans doute eu pour conséquence une diffusion de la responsabilité. « *D'autres le feront* » et aucun enseignant ne se sentait vraiment concerné par ce projet dont l'utilité et la pertinence semblaient échapper à la majorité des acteurs concernés.

Dans la configuration actuelle du CM I, cela a un peu changé. Pour la partie dans les CO, ce sont les COSP qui s'occupent du signalement en inscrivant directement les jeunes dans le CM-Online. Toutefois ils ne le font pas tous et pas de manière systématique. Le signalement ne change quasiment rien au suivi qu'ils proposent aux élèves. Il s'agit essentiellement d'une tâche administrative, même si certains COSP disent être tout de même plus attentifs à ces cas. Sinon au niveau de la transition I le signalement se fait auprès du CM I par la Plateforme Jeunes principalement, la Plateforme ayant pour mission l'aiguillage des jeunes sans solution à la fin de l'école obligatoire ou à la suite des solutions transitoires.

Au niveau du CM II, l'idée initiale était d'instaurer, dans chacune des écoles professionnelles, un doyen référent responsable de l'annonce des dossiers au CM II. Cette structure permettait d'éviter des annonces provenant de toutes les personnes impliquées dans la formation professionnelle. Les chefs de secteurs du SFP, quant à eux, géraient le suivi standard des jeunes en difficulté, notamment en situation de rupture de contrat, et transféraient les cas au CM II uniquement lorsque les difficultés étaient multiples et nécessitaient l'activation de plusieurs mesures. Dans la concrétisation, les doyens référents annoncent très peu de cas au CM II. Ils ont pourtant un accès au CM-Online, mais ne préfèrent « *pas trop s'aventurer là-dedans* ». L'argument principal pour ne pas signaler les jeunes et que les critères ne sont pas très clairs. Certains ayant annoncé des cas ont vu leur requête refusée car « *ce n'était pas un cas case management* » ou n'ont pas eu de nouvelles du suivi du jeune signalé. L'argument de la protection des données a parfois été utilisé. Selon les dires des personnes concernées, cette question n'a jamais été plus approfondie. La pertinence de continuer le signalement a alors été mise en doute. La plupart des cas sont aujourd'hui plutôt annoncés par les chefs de secteur du SFP.

Par ailleurs, un autre frein au signalement, qui est toujours présent aujourd'hui au niveau du CM I et du CM II jusqu'à la majorité de l'élève, est la permission des jeunes et des parents. Il faut une

[37] Comme expliqué dans la description du projet, en raison du nombre important de situations transférées initialement aux CM I lors de la première année d'opérationnalisation, le canton de Fribourg a, en fonction des ressources à disposition et afin de se concentrer sur les jeunes qui en avaient le plus besoin, réduit le nombre d'élèves pouvant faire l'objet d'un suivi de 5% à 2-3%.

procuration qui peut décourager le lancement de la procédure (pour les cycles d'orientation, cette demande passe par la direction). S'y ajoute le logiciel CM-Online jugé par tous les acteurs concernés comme compliqué à utiliser, peu maniable et peu pertinent pour le suivi des jeunes[38].

En ce qui concerne les critères, les personnes censées signaler les jeunes sont unanimes pour dire qu'ils ne sont pas clairs. Initialement au niveau du CM I, les enseignants ont reçu une fiche d'évaluation. « *Il y avait 5 critères et à partir de là il fallait signaler les jeunes aux COSP ou directement aux case managers qui venaient dans les écoles et qui décidaient ensuite si un suivi débutait* »[39]. Les personnes concernées par le signalement ont clairement indiqué ne pas utiliser cette liste jugée trop figée et ne tenant pas assez compte selon beaucoup des éléments de la vie privée du jeune. Au départ, certains enseignants ne signalaient aucun élève, d'autres toute leur classe en disant « *ils ont tous des difficultés mes élèves. Je ne peux pas dire que potentiellement certains vont en avoir plus* ». Par ailleurs, quand le nombre d'élèves suivis a été vu à la baisse, cela a eu pour effet que par école les « *2 ou 3 pires étaient signalés* », la définition du « *pire* » étant subjective et les critères officiels n'étant pas vraiment suivis.

Aujourd'hui les critères ne semblent pas être utilisés, le critère de « la problématique multiple » ayant supplanté le reste, avec le lot d'interprétations que ce genre de terme peut amener. « *Y a-t-il des problématiques qui sont simples ?* » s'interrogent plusieurs acteurs. Une problématique multiple est définie par la plupart comme la combinaison de difficultés scolaires, familiales, de comportement, de problèmes psychiques, de manque de motivation, de difficultés au niveau de la langue. Il faut que plusieurs critères soient remplis, sans que personne ne puisse vraiment hiérarchiser ou donner un degré d'importance à ces critères. Les case managers eux-mêmes n'aiment pas trop cette terminologie car « *le problème peut être unique mais tellement important que le jeune ne va pas réussir à avoir la tête à sa formation* ». En fin de compte, le dernier mot revient au case manager qui évalue si la situation « *est case management ou non* ». Une liste détaillée n'est pas pertinente pour la plupart des personnes concernées par le signalement car « *ça freine, ça complique, même si ça permet quand même de se faire une idée* ». Pour les case managers, l'élément-clé est que la problématique mette en péril la formation professionnelle. « *Les personnes qui signalent doivent plutôt réfléchir à la situation du jeune de manière globale que voir si elle correspond aux critères d'une liste.* » Ainsi aucun diagnostic approfondi et surtout pluridisciplinaire n'est mené sur les situations des jeunes annoncés (ou non).

Au niveau du CM I hors du CO, la question des critères de signalement pour les jeunes qui sortent sans solution des mesures transitoires a été posée différemment car les jeunes sont systématiquement contactés. Il n'y a plus vraiment de signalement qui est fait. Le CM I envoie un courrier à tous les jeunes quittant les solutions transitoires sans solution grâce à la liste fournie par la Plateforme Jeunes. Ce courrier explique ce qui est proposé et contient un formulaire avec une enveloppe-réponse

[38] Le chapitre 4.2. concernant les moyens à disposition aborde de manière détaillée la question du logiciel CM-Online.
[39] Les critères sont classés par thématiques (l'apprentissage scolaire, le comportement, le projet professionnel, les ressources, l'appréciation globale sur le besoin d'encadrement) qui comprennent chacune plusieurs sous-critères. Cette liste est disponible en annexe 3.

préaffranchie : le jeune indique s'il a une solution ou non et s'il souhaite un entretien. Le cas échéant il laisse son numéro de téléphone. Les parents signent également ce formulaire. Évidemment tous les jeunes ne répondent pas. Les volées 2011-2012 et 2012-2013 représentent environ 200 jeunes. Il n'est pas possible de s'occuper de tous les jeunes, donc le case manager sélectionne, avec comme critère principal la motivation et la volonté d'être aidé.

Ainsi, des critères fixes existent mais ne sont la plupart du temps pas utilisés. La principale explication est celle de la prise de responsabilité : « *il faut à un moment donné signer et dire, voilà, j'ai mis un nom sur une liste que je considère comme potentiellement à risque, et ça personne n'est prêt à le faire* ». Le problème ne serait pas dans la définition des critères, mais dans la définition de la responsabilité de chacun et des conséquences de l'inscription au case management. Une autre explication pourrait venir du changement dans les marches à suivre. Depuis le début du projet de case management, il y a eu plusieurs ajustements comme vu dans le chapitre précédent. La difficulté est que ces changements, plus ou moins conséquents, ne sont pas si évidents à suivre pour les différents acteurs. Les personnes intervenant auprès des jeunes n'ont pas forcément eu le fil de ces transformations et, même au niveau des responsables de services et d'établissements, les changements n'ont pas toujours été clairement indiqués. Les personnes se sont alors lassées et n'ont plus forcément cherché à comprendre et à appliquer le case management. Enfin, la zone « en difficulté » ne peut pas être clairement définie. Il faut des critères – le groupe de travail qui a réfléchi à l'identification des jeunes le reconnaît – mais les parcours des jeunes ne peuvent pas si facilement être catégorisés. Sur le terrain, la réalité ne se résume pas à des critères et chaque situation de jeunes relatée est en quelque sorte une exception.

4. Les moyens et instruments à disposition

La mise en œuvre du case management suppose d'accomplir de nouvelles tâches pour toute une série d'acteurs de l'insertion des jeunes. Dans la pratique, comment est-ce que le case management se concrétise ? Quels sont les outils des case managers ? Quels sont les moyens à disposition des acteurs du dispositif d'aide à l'insertion afin que le case management soit appliqué ?

4.1. Les moyens humains et financiers

Le défi est de réussir à mettre en place plus d'accompagnement car il y aura toujours plus de jeunes, mais sans disposer de davantage de ressources financières.

Grâce au projet du case management, 2.4 EPT ont été répartis entre le CM I rattaché au SOPFA avec 1.4 EPT et le CM II rattaché au SFP avec 1 EPT. « *Ça s'est fait comme ça car c'est le financement qu'il y avait du SEFRI. Ça pourrait être plus, mais c'est le financement de base.* » Le case management a ainsi été mis en place avec les moyens financiers proposés et son équivalence en termes de temps de travail. La plupart des personnes concernées est d'avis que cela n'est pas suffisant. Au niveau du CM I, la limite est vite apparue avec le suivi collectif des élèves dans les CO car il n'était pas possible de proposer un accompagnement individuel. Le nombre de jeunes signalés avait alors été vu à la baisse. Aujourd'hui le manque de moyens est toujours présent avec les 0.8 EPT consacrés au CM I dans les CO. La plupart des établissements n'ont pas reçu de moyens supplémentaires alors que les COSP sont censés assurer le case management en plus de leur cahier des charges habituel. Cette répartition s'est faite selon trois critères : les besoins, le ratio nombre d'élèves / EPT COSP, et enfin selon une répartition entre partie francophone et partie alémanique. Pour beaucoup d'acteurs, cette répartition n'a pas forcément été comprise et bien expliquée, ce qui a ajouté de l'imprécision et du flou dans un projet déjà considéré comme mal défini. Par ailleurs, avec le 0.6 EPT destiné au post-CO, il n'est pas possible non plus d'aider tous les jeunes qui se retrouvent sans solution. La volée 2011-2012 et la nouvelle 2012-2013 représentent à peu près 200 jeunes. En ce qui concerne le CM II, le case manager accepte le suivi s'il s'agit d'une problématique multiple mais aussi d'après le nombre total des dossiers en cours. « *Avec le temps que j'ai pour chacune des situations que j'ai à traiter, il n'y a pas de miracle (…) On pourrait faire plus, mais alors il faut également avec des moyens en termes d'EPT supplémentaires.* » Le CM II n'est pas le seul à déplorer le manque de temps pour réaliser son travail, le responsable du projet soulignant lui-même à plusieurs reprises que la mise en œuvre du case management aurait été totalement différente avec plus de temps à disposition.

Les case managers sont aujourd'hui engagés sous contrat déterminé jusqu'à la fin du financement du SEFRI en 2015. En ce qui concerne le CM I, il sera probablement intégré dès 2015 dans les structures existantes du SOPFA. Les postes de case manager sont déjà en partie dans le budget de la Direction de l'instruction publique[40]. Au-delà du projet case management et de sa pertinence, il a

[40] Actuellement 0.6 EPT ont déjà été repris par la Direction, 0.2 de plus seront inscrits dans le budget de 2014.

surtout été souligné l'importance d'aider les jeunes en difficulté et que pour ce faire il fallait des appuis supplémentaires en termes d'EPT. Évidemment ce financement dépendra aussi des finances de l'État. Du côté du SFP et de la Direction de l'économie et de l'emploi, le 1 EPT du CM II n'est pas encore dans le budget du canton. Concernant les finances cantonales, la CJD a longuement travaillé le budget du dispositif d'aide aux jeunes en difficulté afin d'optimiser les ressources financières à disposition. Il y a alors des enjeux financiers mais aussi politiques.

Toutefois, il n'y a pas que le financement de postes de case managers qui est important. La plupart des personnes concernées soulignent le manque de moyens au niveau du catalogue de mesures. Le case management propose un accompagnement et une coordination, « *mais ceux qui arrivent en fin des solutions transitoires, ils n'ont socialement plus rien. Le case manager peut être empathique, le jeune peut être motivé, mais il n'y a rien d'autre, les solutions sont épuisées* ». Il est primordial d'avoir des solutions à proposer, dans le cadre de prestations étatiques, mais aussi au-delà. Se pose alors de manière récurrente chez les différents acteurs, la question des mesures disponibles. Pour beaucoup le case management aurait plus de sens non seulement si le catalogue de mesures était plus étendu et diversifié, mais aussi et surtout si le volume des prestations était plus important.

4.2. Les moyens techniques

Le case management c'est un outil, pas une solution.

Il est important de noter que le case management n'est pas pensé comme une mesure en plus, mais bien comme une coordination des mesures existantes. Il n'y a alors pas d'outils techniques particuliers pour les case managers, hormis le logiciel de gestion par cas CM-Online. Ce logiciel a été fortement recommandé par le SEFRI qui a accès par ce biais aux statistiques des suivis des jeunes. Le canton de Fribourg a accepté d'utiliser cet outil. Lors de la conception du logiciel, les cantons étaient consultés. Différents groupes de travail se réunissaient avec des représentants des cantons. La difficulté est que comme le logiciel est le même pour tous, il n'est pas possible de tenir compte des spécificités. Pour qu'il y ait un consensus, il a fallu faire des rubriques très générales qui ne correspondent pas à la réalité du terrain. Maintenant il y a encore des réunions pour les responsables des différents cantons quand il y a des modifications. « *Normalement c'est seulement le responsable qui va même si ce n'est pas lui qui est case manager et qui utilise vraiment le logiciel.* » Il y a aussi des formations de temps en temps, mais en général une seule personne y va par canton. Un des case managers transmet alors les informations aux autres. Les cantons peuvent demander des modifications, mais ces dernières sont payantes (le prix peut être réduit si plusieurs cantons demandent les mêmes changements). Les cantons n'ont pas l'obligation d'utiliser le CM-Online, mais ils doivent fournir des statistiques à la Confédération concernant les cas suivis et la gestion de ces dossiers.

Concrètement, les case managers doivent remplir différents items concernant les données personnelles des jeunes[41] ainsi qu'un plan des mesures proposées et suivies. D'autres personnes ont également accès au CM-Online, notamment les COSP et les doyens référents des écoles professionnelles. Ils ont un accès restreint à certaines informations en tant qu'identificateurs des jeunes en difficulté. Le responsable du projet case management est l'administrateur du logiciel : lui seul peut extraire des statistiques. Lors de la mise en place, il n'était pas très clair comment le logiciel allait fonctionner et surtout être utilisé par les différents acteurs. Donc dans la liste des personnes concernées par le case management, « *il y a par exemple les directeurs de CO car on imaginait qu'ils seraient peut-être directement impliqués dans la gestion des dossiers. Il s'est avéré que ce n'était pas le cas.* ». La question de la protection des données s'est aussi posée. Un case manager explique une situation où il aurait fallu que le patron du jeune et le curateur aient aussi accès aux informations, mais ce n'est pas possible.

À l'unanimité ce logiciel n'est pas satisfaisant. Cette insatisfaction se joue alors à différents niveaux. Premièrement, le CM-Online n'est pas pertinent pour les différents acteurs qui l'utilisent. Il ne répond pas de manière adéquate aux besoins. Une société privée a été mandatée par le SEFRI pour réaliser ce logiciel demandé au début du projet par les cantons. Il y a eu des groupes de travail pour décider des besoins. Chaque canton ayant un concept particulier, les informations disponibles dans le CM-Online sont dès lors très basiques. « *Les indications demandées sont peut-être pertinentes pour les statistiques du SEFRI, mais n'aident pas pour le suivi du jeune.* » Chaque dossier est dans une phase du suivi, mais cette information n'est pas pertinente lorsque dans la phase « identification » il y a des dossiers en cours d'identification et des dossiers qui ont été refusés. Ces derniers restent dans cette phase. Il n'y a pas d'indications sur l'arrivée du dossier, c'est-à-dire sur la personne qui l'a identifié. De plus, pour que cette base de données soit pertinente, il faudrait quasiment quotidiennement la mettre à jour. Certains dossiers devraient être clos, certains n'ont jamais vraiment été ouverts, mais il n'est pas possible d'effacer des dossiers une fois qu'ils ont été créés.

Le plan de mesures proposé dans le logiciel ne répond pas non plus aux besoins. Dans l'idéal ce plan devrait être rempli, imprimé et donné au jeune pour avoir une sorte de journal de bord des choses à faire. Mais cet idéal ne correspond pas à la réalité où le case manager est au téléphone avec le jeune, décide rapidement de faire quelque chose et n'entre pas dans le logiciel pour le noter. Et une fois que la mesure est faite, il est contraignant d'aller remplir les items. « *Si un jeune a suivi cinq mesures et que le suivi est terminé, à quoi bon aller remplir toutes les rubriques pour les cinq mesures*. » Il y a aussi un item concernant le nombre d'heures consacrées au suivi, mais les case managers ne comptant pas les heures par dossier, il est difficile de donner même une indication sur cette durée. De plus, les dossiers ne sont pas tous des dossiers « *lisses* » qui correspondent à ce qui est demandé dans le logiciel. Les menus déroulant ne laissent que peu de possibilités. Un exemple de proposition pour la raison du suivi : « problèmes multiples, l'intégration dans une formation postobligatoire risque

[41] La date de naissance, la date de l'enregistrement du dossier, le début de la formation, le représentant légal, la formation achevée, la réactivation d'un dossier, etc. Le SEFRI extrait ces données pour ses statistiques.

d'être compromise ». Ce type d'énoncés très large ne dit rien sur la situation du jeune. « *Et à quoi bon remplir toutes les rubriques pour un jeune qui va peut-être disparaître dans 2 jours ?* »

Pour toutes les personnes concernées, le CM-Online est un logiciel de gestion de masse. Il ne permet pas d'introduire des éléments précis sur le suivi du jeune, sur ce qui se passe concrètement. L'extraction de données pour des statistiques et des indicateurs n'est en soi pas remise en cause, mais chacun est d'accord pour dire qu'il faudrait également une partie « *plus clinique* » qui serve vraiment à l'accompagnement du jeune.

Deuxièmement, le logiciel n'est pas utile principalement car il en existe déjà un au niveau du CM I. Le logiciel Cyclop est utilisé par le SOPFA pour l'orientation. Seuls les COSP ont accès à ce logiciel. Pourquoi alors utiliser un autre logiciel, qui plus est impossible à connecter avec l'existant ? Cette interconnexion ne se fait pas pour des questions de coûts, mais également de protection des données. Pour ce qui est du CM II, beaucoup de choses se font à partir du dossier physique du jeune, avec des notes ajoutées dans le dossier, avec la liste des choses à faire sur le dossier, par des contacts directs avec les personnes concernées.

De plus, ce logiciel n'est pas adapté à la charge de travail car il est long de remplir toutes les rubriques, même si uniquement les rubriques obligatoires sont complétées. Les différents acteurs se téléphonent, se voient. Tous s'accordent pour dire qu'ils n'ont pas le temps d'aller dans le logiciel. Ce qui est important est que les jeunes soient suivis et aillent bien. Le logiciel n'est pas utile et les statistiques qui en découlent paraissent pour beaucoup peu fiables vu la manière dont les informations sont entrées et tenues à jour. Certains dossiers sont clos, mais il n'y a pas encore eu l'évaluation finale dans le CM-Online. Il s'agit donc de dossiers ouverts pour le SEFRI. Ce logiciel ne sert alors qu'aux statistiques. Dans certains cantons la gestion du logiciel a été donnée à du personnel administratif qui entre les informations sans s'occuper concrètement du suivi des jeunes.

Troisièmement, le logiciel est non seulement peu utilisé mais aussi peu utilisable dans le sens où les acteurs ont de la peine à l'employer car il n'est pas simple d'utilisation. Certains n'ont pas les codes d'accès ou ne les ont plus, d'autres ont essayé le logiciel mais ne l'utilisent pas assez souvent pour être à l'aise, ne savent pas comment faire pour créer un dossier, ont peur de se tromper surtout vu que les dossiers ne peuvent pas être effacés. Une fois dans le logiciel, il n'est pas facile de s'orienter, de savoir où il faut aller. Il est compliqué d'ajouter un jeune dans le système et de donner l'accès aux personnes concernées avec le bon rôle (participant actif / participant passif). Il est aussi possible d'ajouter un participant, mais il faut que cette personne soit affiliée à une institution et si l'institution n'existe pas encore dans le logiciel, il faut l'ajouter. Il n'est d'ailleurs pas clair qui peut créer cette nouvelle entrée. Arrive alors une des grandes difficultés que chacun a relevée : personne ne sait vraiment qui a accès à quoi et comment. Par exemple les case managers ont leur propre compte. Ils ne voient pas les dossiers des autres. Personne ne sait dans quelle mesure les autres utilisent ou non le logiciel. Ils peuvent interagir en donnant accès à un dossier à un autre utilisateur en modifiant le rôle de ce dernier de participant passif à participant actif, mais il n'y a pas d'alerte ou de message qui

avertit de ce changement. Pour certains dossiers « *il faut un peu bricoler à certains endroits* », quand par exemple le case manager n'a pas le bon rôle et ne peut pas accéder à toutes les informations.

Ainsi, le logiciel CM-Online ne convainc pas. De plus, il risque fort de disparaître avec le projet d'harmonisation des systèmes d'information pour la gestion de l'environnement administratif des écoles (projet HAE). En résultera un outil de suivi de tous les élèves de l'école primaire à l'entrée dans la vie active. Les éléments de case management y seront alors inclus. Cette immense base des écoles remplacera sans doute plusieurs petites bases existantes, mais ce projet ne sera pas en place avant 3 ou 4 ans. Il n'y a donc pas de réelle réflexion sur ce qui pourrait être changé au niveau du CM-Online. Ce logiciel est un outil du SEFRI. Comme pour d'autres projets nationaux, la Confédération veut que les cantons prennent le relais, mais ce n'est pas forcément réalisable et surtout pertinent de le faire. Les cantons ne vont pas faire des modifications à leurs frais pour ce logiciel. Et si plusieurs cantons arrêtent de l'utiliser, Fribourg suivra sûrement. La seule raison de le garder serait qu'il permette vraiment une trace entre le CM I, le CM II et au-delà avec la Collaboration Interinstitutionnelle[42]. « *Mais il faudrait qu'il soit vraiment utilisé par tous et sur la durée.* » Il est cependant à craindre que les personnes réticentes jusqu'ici à utiliser le CM-Online le soient aussi avec un logiciel amélioré ou avec un nouveau système dans le cadre du projet HAE. Un outil informatique est toujours difficile à implanter dans les habitudes des personnes, surtout dans des domaines où l'essentiel du travail se joue dans les relations et les rencontres et non par l'intermédiaire d'un ordinateur. Ce type de formalisation est le plus souvent mal perçu par les acteurs de terrain. De plus, comme mentionné précédemment, il sera toujours délicat de prendre la responsabilité d'identifier un jeune comme étant en difficulté ou comme plus à risque que d'autres. Les réticences ne sont donc pas uniquement dues à l'outil, mais aussi à l'engagement que son utilisation implique.

4.3. Les incitations à appliquer le case management

On nous a dit tellement de choses par rapport à ce case management… Et en même temps il faut quand même continuer à faire le travail habituel. Le choix est vite fait.

Un dernier point à relever concernant les instruments et moyens à disposition pour réaliser le case management est le peu d'incitation à faire recours au case management. Les différents professionnels soulèvent le manque d'engagement dans le projet en mentionnant être les premiers à ne pas forcément jouer le jeu. Différents facteurs peuvent expliquer cette difficulté.

Tout d'abord, le manque d'engagement est sans doute lié aux différentes réorientations, même légères, qui ont été apportées au projet. Ces changements n'ont pas toujours été clairement expliqués aux personnes concernées qui, au fur et à mesure, ont commencé à douter du projet. Le fait que les personnes engagées aient changé à plusieurs reprises a également semé le doute. « *Personne ne sait vraiment ce qu'il faut faire. Pour finir même les case managers ne savent pas où ça va.* » Cela a pour

[42] Le logiciel CaseNet est utilisé dans le cadre de la CII.

effet d'engendrer une certaine lassitude difficile à enrayer, malgré les séances d'informations ou autre indication parvenant du SOPFA pour les COSP et les cycles d'orientation ou du SFP pour les écoles professionnelles. Les personnes n'y croient plus, ne voient plus le sens du projet et ne s'investissent plus.

Un autre facteur est l'importance des tâches administratives et des procédures qui peut décourager, notamment les procédures de signalement dans les CO et l'utilisation du CM-Online. Enfin, le manque de retour sur ce qui se passe pour un jeune une fois qu'il a été signalé au case manager n'encourage pas les personnes à continuer à s'engager dans les démarches de signalement. « *On ne sait même pas si le jeune a été suivi ou non donc à quoi bon ?* » Il y a parfois des retours sur les situations, mais de manière informelle au détour d'une conversation. Cette faible circulation des informations amène les différents acteurs à s'interroger sur la place qu'ils occupent dans le processus d'insertion et sur la pertinence de leur participation si au final aucune nouvelle n'est donnée. « *Si l'objectif est d'avoir un suivi, un continuum dans l'accompagnement du jeune, on n'en est très loin.* » Le manque de ressources a également été souligné par les différents acteurs qui ont émis des doutes sur la possibilité d'accompagner et de coordonner les mesures pour les jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle dans tout le canton avec si peu d'effectif. « *De toute façon les case managers sont débordés et ne peuvent pas accepter tout le monde. C'est évident mais c'est dommage et surtout injuste pour les jeunes.* »

À cela s'ajoutent d'autres difficultés, avec notamment la question du poids et de la légitimité de la coordination. Le manque d'engagement dans la coordination a été souligné par différentes études, notamment à propos de la « méthode ouverte de coordination », outil utilisé dans les politiques sociales européennes : ces procédures « qui reposent essentiellement sur la bonne volonté des participants, sont trop faibles pour garantir l'efficacité de la coordination »[43]. Quel est alors le poids du case management s'il ne repose pas sur un cadre plus rigide ? Faut-il plus de suivi de l'activité et des résultats ? Toutefois un suivi trop prononcé et formalisé serait peut-être une mesure extrême qui rendrait le dispositif rigide (ce qu'il faudrait éviter pour permettre une adaptation aux situations variées).

Cependant une plus grande incitation paraît indispensable. Cette incitation passe tout d'abord par plus de transparence : quel service ou établissement est partie prenante au projet ? Les critères sont-ils respectés ? L'information est-elle correctement transmise ? A-t-on les moyens pour concrètement réaliser le projet proposé ? L'incitation passe également par la mise en évidence de l'intérêt du projet. Les différents acteurs se désintéressent du case management car ils n'en voient pas le sens. Même si ce dernier peut paraître évident (aider les jeunes en difficulté d'insertion professionnelle), il faut encore montrer en quoi le case management permet d'atteindre cet objectif et ce qu'il apporte comme plus-value au dispositif dans son ensemble.

[43] DEHOUSSE R., "La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique" in LASCOUMES P. & LE GALÈS P. (s/s la dir. de), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004, p.348.

5. Les structures organisationnelles de la mise en œuvre du case management

La mise en œuvre du case management est également à examiner sous l'angle des structures organisationnelles. Il n'y a pas que le projet et les moyens qui le composent qui doivent être analysés, mais aussi l'organisation en tant que telle, c'est-à-dire les différents échelons administratifs composés d'entités ayant chacune leurs caractéristiques propres et leur manière de fonctionner.

5.1. Un case management, un seul projet national

Le case management c'était une décision politique de la Confédération, ce n'était pas une demande du canton et encore moins des gens du terrain.

Le case management est un projet « top-down », c'est-à-dire qu'il est proposé par le haut de l'administration aux intervenants de terrain. Ce type de projet est délicat à mettre en place car il n'a pas forcément de significations pour les personnes qui doivent l'appliquer et car le concept ne contient souvent que peu d'indications sur comment concrètement transformer le projet papier en actions sur le terrain. À l'inverse, les projets « bottom-up » viennent directement des intervenants de terrain qui mettent en place un projet qui répond à leurs besoins et qui a du sens dans leur pratique. Évidemment, ce type de projet demande non seulement beaucoup d'investissement et de mobilisation de la part des acteurs de terrain mais aussi une marge de manœuvre de la part des instances supérieures.

Dès le départ les intervenants concernés n'ont pas été très preneurs de ce projet venant de l'extérieur. Une réticence, voire une résistance, se retrouve quasiment toujours en cas de changement dans le fonctionnement d'une institution. Pour la dépasser, les personnes concernées doivent voir l'intérêt de modifier leurs manières de faire. Cela demande du temps et de l'implication. Les membres du groupe de projet à la base du concept ont alors reconnu que les choses se sont peut-être passées trop vite et qu'ils ont trop voulu se conformer au souhait du SEFRI. « *C'est souvent comme ça dans les projets qui viennent du niveau national. De quelle marge de manœuvre dispose le canton ? Est-ce que le projet a été suffisamment pensé ?* » L'impression générale est qu'il y avait une enveloppe financière et un concept qui n'avait pas été réfléchi avec les partenaires cantonaux. Même si des groupes de réflexion avaient été mis en place, il est toujours difficile de tenir compte des spécificités de chacun, ce qui a pour effet d'aboutir à des projets beaucoup trop larges manquant de consignes claires. L'objectif du SEFRI était d'atteindre 95% de jeunes diplômés, mais le chemin concret pour y arriver n'a jamais été détaillé. Au début du projet, il était question d'accompagnement et de coaching et par la suite le SEFRI a surtout insisté sur l'aspect de coordination. Les informations transmises n'étaient alors pas précises pour le canton qui en plus ne se reconnaissait pas vraiment dans l'idée de coordination. Fribourg est un petit canton où les différents acteurs se connaissent et se rencontrent. Il était plus important d'assurer un accompagnement des jeunes, accompagnement primordial pour que la coordination puisse se faire. « *Fribourg a voulu faire le bon élève en suivant ce que le SEFRI disait, mais cela a conduit à des incompréhensions de la part des gens du terrain qui ne*

comprenaient pas vraiment quelle était la plus-value du case management. (…) On faisait déjà ce qui était proposé donc pourquoi imposer aux gens une autre manière de faire qui semblait être un doublon ? »

5.2. Un case management, deux Directions

Il n'y a qu'un case management, mais ce n'est quand même pas la même chose entre la DICS et la DEE, c'est deux mondes différents.

Le case management est pensé comme un continuum divisé en deux volets. Même si le projet est sous la responsabilité de la CJD qui a comme mandat de veiller à ce que la mise en œuvre, le développement et l'évaluation des mesures soient coordonnés par les partenaires concernés[44], il n'est pas simple de garantir ce continuum car les deux volets dépendent de Directions différentes, entre l'instruction publique (DICS) pour le CM I et l'économie et l'emploi (DEE) pour le CM II. Deux grands types de différences peuvent être dégagés : premièrement des différences dans la structure organisationnelle, deuxièmement dans la perception des jeunes en difficulté et de la manière de leur venir en aide.

La structure organisationnelle n'est pas la même entre les deux services – SOPFA et SFP – qui sont responsables du case management. Le SOPFA ne pilote pas les cycles d'orientation alors que le SFP pilote les écoles professionnelles. En effet ce dernier est chargé de développer et d'appliquer la politique de la formation professionnelle initiale. Il a pour mission de surveiller la formation ainsi que les prestations administratives et pédagogiques pour toutes les voies de formation professionnelle. En ce qui concerne le SOPFA, il a pour but d'aider les jeunes et les adultes à choisir une voie professionnelle, une voie d'étude ou à établir un parcours de carrière. Il les informe sur les possibilités existantes et les conseille dans leur choix. Les centres d'orientation sont physiquement dans les cycles d'orientation. Les COSP sont employés par le SOPFA, mais sont rattachés à un établissement scolaire dont ils sont évidemment dépendants (fonctionnement et culture de l'établissement, instructions données par le directeur, etc.). Si le directeur d'un établissement n'adhère pas au projet, il n'y aura pas forcément de suivi case management. Dans un autre établissement où le directeur est favorable, il encouragera les COSP à signaler des jeunes et à mettre en place un tel suivi. Au niveau du CM II, les écoles professionnelles sont directement subordonnées au SFP. De plus, les écoles professionnelles sont moins nombreuses que les cycles d'orientation (respectivement 5 et 21) ce qui permet d'avoir une meilleure communication avec un nombre d'acteurs réduit[45]. Bien sûr, dans les écoles professionnelles comme dans les cycles d'orientation, les personnes en présence ont une grande importance. Mais la mise en place est plus simple, même si

[44] COMMISSION POUR LES JEUNES EN DIFFICULTÉ D'INSERTION DANS LA VIE PROFESSIONNELLE, *Situation des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle dans le canton de Fribourg, Rapport à l'attention du Conseil d'État*, Fribourg, 3 juillet 2009, p.12.

[45] Il faut également souligner que les écoles professionnelles sont bilingues, ce qui n'est pas le cas des CO. Les différences linguistiques sont importantes à prendre en compte dans la mise en oeuvre d'un projet tel que le case management. Pour plus de détails, se référer au chapitre 5.3.

chaque école a ses spécificités et que les filières ne comportent pas toutes la même proportion de jeunes en difficulté.

Des différences se retrouvent aussi au niveau de la relation que les case managers entretiennent avec le service auquel ils sont rattachés. Les contacts sont également différents avec le responsable du projet, le CM II actuellement en place ayant beaucoup travaillé avec ce dernier dès le début de la mise en place du deuxième volet. Du côté du premier volet, la mise en place a débuté avant l'engagement du responsable du projet. Les relations ne se sont donc pas nouées de la même façon. Aujourd'hui le CM II est très impliqué dans ce qui se passe au niveau du SEFRI, dans les modifications du CM-Online, dans les discussions du projet avec le responsable. À noter enfin que la DICS et la DEE ne fonctionnent pas de la même façon et n'ont pas exactement le même rôle dans la mise en place du case management. Le SFP a toujours eu la conduite du projet auprès du SEFRI avec l'idée de d'abord mettre en place le case management au niveau de la scolarité obligatoire. Comme le relatent les personnes concernées, « *la DEE est très projet, très procédure. La formation professionnelle c'est plus carré que l'enseignement obligatoire.* » Cela est alors vu comme un atout car dans les projets comme le case management il faut à un moment imposer certaines choses et être clair sur les attentes. Pour les acteurs de l'enseignement obligatoire, cette clarté a quelque peu manqué et les limites de l'intervention n'étaient pas claires. « *Jusqu'où fallait-il aller en-dehors de l'école ?* » Pour les personnes travaillant dans les écoles, leurs actions s'arrêtent une fois que la situation dépasse le cadre de l'établissement. La question n'est pas de trancher si la DICS doit intervenir au-delà de l'école ou non, mais bien de se rendre compte que cette limite est présente et que, même si elle n'est pas annoncée clairement, elle joue un rôle important dans ce que les personnes concernées sont prêtes à faire ou non.

Enfin, même si la collaboration entre les deux Directions et les différents services est considérée comme bonne par les différents acteurs, il est important de mentionner que l'arrivée du responsable de projet a été bénéfique car il était extérieur et « *à l'écoute de tous les partenaires, de tous les besoins, de toutes les difficultés* ». Rattaché à la CJD, il est considéré comme un consultant externe qui aide à avancer.

Ainsi le fait que le case management soit divisé entre deux volets est une particularité qui rend l'application du projet difficile mais qui est, pour la majorité des personnes, nécessaire pour que les deux Directions (et même plus que cela au travers de la CJD où les autres Directions sont également représentées) se sentent concernées par l'insertion des jeunes. C'est important pour que la thématique ait du poids politiquement et institutionnellement. Par contre, à la majorité également, les acteurs impliqués pensent que le fonctionnement actuel est trop séparé. Il n'y a pas un seul case management divisé en deux volets, mais deux case management qui ont très peu de choses en commun, comme le montre le peu de relation existant entre CM I et CM II[46]. Il faudrait alors renforcer la collaboration réelle entre les Directions et les services afin d'assurer le continuum dans le suivi des jeunes.

[46] Cette relation est abordée de manière détaillée au chapitre 6.2.

5.3. Un case management, deux régions linguistiques

Il n'est pas possible d'aborder la thématique de l'insertion des jeunes de la même manière dans la partie francophone et dans la partie germanophone du canton… Enfin si, c'est possible, mais ça ne fonctionnera que dans une !

Un facteur important à prendre en compte dans la mise en œuvre du case management est les différences entre les régions linguistiques, différences qui ont peut-être été sous-estimées lorsque le concept de case management a été préparé et qui se situent essentiellement à deux niveaux :

Au niveau scolaire tout d'abord. Au niveau de l'école obligatoire, la prise en charge dans les cycles d'orientation n'est pas la même. Chez les Alémaniques, le maître de classe, qui est le même durant les trois années de cycle, est beaucoup plus proche des élèves et les accompagne vers la transition entre l'école et la formation professionnelle. Le suivi est nettement plus important avec une préparation au choix professionnel dès le milieu de la 1ère et jusqu'en fin de 3ème année. Une prise en charge similaire dans la partie francophone est difficilement concevable : ce n'est pas dans le mandat du titulaire de classe et « *ce n'est pas dans la culture* ». De plus, le fait de changer chaque année de titulaire fait que les enseignants se soucient différemment de cette préparation au choix professionnel. En 2ème année, il y a un cours d'éducation au choix durant lequel la coordination avec le COSP est conseillée, mais cela reste au bon vouloir de chaque établissement.

Par ailleurs, la formation duale est plus valorisée en Suisse allemande qu'en Suisse romande : les entreprises forment plus, les jeunes souhaitent faire un apprentissage. Pour le canton de Fribourg en 2013, le choix d'une formation duale (en entreprise ou en école professionnelle) représente 39% dans la partie francophone et 55% dans la partie alémanique. Les élèves francophones s'orientent ainsi plus vers le gymnase et les écoles supérieures. À noter également que, selon les personnes rencontrées, la structure des sections est différente du côté alémanique avec des exigences plus importantes pour les élèves en exigences de base (EB) et une meilleure image de ces élèves. Du côté francophone, la tendance serait plutôt au sur-classement en prégymnasiale (PG), avec des élèves poussés par les parents ainsi que les enseignants et les directeurs. À noter encore que les jeunes francophones sont plus nombreux que les jeunes alémaniques à sortir du CO sans solution[47].

Au niveau socio-économique ensuite. Il faut signaler du côté alémanique une plus grande proximité avec les entreprises et des réseaux plus serrés qui peuvent s'expliquer par l'urbanisation moins grande de ces régions. Le taux de chômage est plus bas en Singine et dans le Lac que dans les parties francophones du canton[48]. La démographie pourrait également jouer un rôle. Le canton de Fribourg connaît une hausse de la démographie, mais surtout dans la partie francophone. Par ailleurs, la démographie en baisse dans le canton de Berne par rapport à celui de Fribourg permettrait aux jeunes

[47] La part des élèves francophones sans solution est toujours plus élevée que celle des élèves alémaniques. Selon les chiffres du SFP, en septembre 2013, 6,5% des jeunes francophones étaient sans solution pour 3,8% des jeunes alémaniques. À la même période l'année précédente, ces taux s'élevaient respectivement à 7% et 3%.

[48] En octobre 2013, le taux de chômage dans le canton de Fribourg était de 2,7%. En ordre décroissant : Sarine : 3,6%, Veveyse : 2,8%, Glâne : 2,7%, Gruyère : 2,6%, Broye : 2,6%, Lac : 1,8% et Singine : 1,4%.

Fribourgeois alémaniques de trouver plus facilement des places d'apprentissage dans le canton de Berne.

En ce qui concerne le case management en tant que tel, ces différences sont importantes quant à l'implantation du projet. Alors que chez les francophones, il y a pu avoir des problèmes au niveau de la forme, pour les Alémaniques le problème se pose directement au niveau du contenu. Au vu de ce qui se fait déjà dans les cycles d'orientation, la pertinence du projet n'était pas vraiment pas évidente. « *Ça allait au tout début car il fallait essayer et ensuite c'était clair que ce n'était pas nécessaire et le case manager était vraiment laissé à l'extérieur*. » Aujourd'hui dans les CO alémaniques ce sont les enseignants et non les COSP qui sont supposés accomplir le suivi case management.

Enfin, les acteurs germanophones regrettent que le volet CM II ne soit pas accessible aux jeunes alémaniques, faute d'avoir une personne maîtrisant suffisamment l'allemand. Il y a sans doute moins de jeunes germanophones qui ont des difficultés durant leur apprentissage et qui mériteraient d'être pris en charge par un case manager, mais cette possibilité devrait exister. Ainsi l'accompagnement des jeunes est jugé suffisant au niveau de l'école obligatoire, mais une fois qu'ils sont sortis, un manque est clairement constaté.

5.4. Un case management, une multitude de mesures d'aide à l'insertion

Qu'est-ce qui existe ? Qui fait quoi à quel moment ? Il y a une juxtaposition de mesures et pas un système coordonné et intégré.

La mise en œuvre du case management dépend de la place que ce projet occupe dans le dispositif d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes. Dans le canton de Fribourg, le projet du case management a été greffé à un dispositif déjà existant. Pour la CJD qui coordonne les mesures afin qu'« aucun jeune ne reste au bord de la route »[49], le case management est le liant qui est chargé de relier toutes les interventions visant à éviter les ruptures dans le parcours de formation. L'importance du suivi longitudinal ainsi que de la traçabilité et de la transmission des informations a été soulignée dans le dernier rapport de la CJD en décembre 2012 : « Pour tous les services intervenant à un moment donné, il est essentiel de connaître ce qui a déjà été entrepris avec le jeune. »[50] Certaines conditions doivent alors être remplies pour qu'une vision globale des possibilités de prise en charge des jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle soit possible.

Tout d'abord, une cartographie précise des mesures existantes et des rôles des différents acteurs. Les personnes interviewées n'ont pas de vision précise du dispositif d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes. Il n'est peut-être pas possible que tous les acteurs aient une vue détaillée du case management et des différentes mesures existantes, mais ne pas savoir qui fait quoi empêche le bon

[49] Selon le communiqué de presse accompagnant la sortie du premier rapport de la CJD disponible sur le site Internet de l'État de Fribourg : www.fr.ch/sfp/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=25104, rapport daté du 3 juillet 2009.

[50] COMMISSION POUR LES JEUNES EN DIFFICULTÉ D'INSERTION DANS LA VIE PROFESSIONNELLE (CJD), *2e rapport*, Fribourg, le 12 décembre 2012, p.13.

fonctionnement des procédures imaginées. Plusieurs acteurs ne savent pas ce qu'est le case management ou ne connaissent qu'un des deux volets du projet.

Un autre aspect important est que même si les personnes connaissent le case management, elles ne savent pas toujours comment l'utiliser. Même si l'information a été donnée et que la décision de participer au case management a été prise, les différents professionnels sont avant tout dépendants du fonctionnement de leurs institutions. Les changements qu'un tel projet implique pour chaque partenaire ont sans doute été sous-estimés. Il ne suffit pas de réunir les personnes ou de leur transmettre des informations sur les mesures existantes. Les décisions qui sont prises, même en commun, ne demandent pas juste l'aval de chacun, mais une réelle application dans la pratique quotidienne, application qui demande parfois de modifier les manières de faire et l'organisation de chacune des institutions concernées. Ni une décision politique ni une décision d'une institution ne va suffire à la concrétisation : l'implication des niveaux opérationnels est indispensable.

Cette implication pose alors la question de la hiérarchie des structures. « *Lorsqu'une décision est prise dans un groupe de travail la fonction des personnes en dehors de ce groupe ne devrait pas primer. Par exemple un chef de service impose son point de vue auprès de ses collaborateurs dans son service, mais il n'a en fait pas de quoi imposer son point de vue dans un groupe de travail.* » Face aux différents services et institutions concernés par la mise en œuvre du case management, l'arrivée d'un chef de projet a été bénéfique car non seulement il était externe et à l'écoute, mais aussi car il « *a essayé de formaliser les difficultés* ». Selon la plupart des personnes concernées lors de la mise en place du case management, le chef de projet a pu intervenir où certains acteurs n'étaient justement pas responsables, où ils ne se sentaient pas légitimes et n'avaient pas de pouvoir. Toutefois l'implication de chacun des partenaires est parfois difficile à maintenir et à concrétiser dans la réalité quotidienne. Les missions centrales des différents services passent évidemment avant la réalisation de projets complémentaires comme le case management.

Enfin, le dispositif est en perpétuelle évolution. Les institutions déjà existantes modifient leurs offres ou élargissent leurs missions ; de nouvelles prestations sont mises en place. Cette multiplication des offres et des tâches résulte notamment de l'évolution du contexte[51] avec l'intention de toujours améliorer l'aide apportée aux jeunes en difficulté d'insertion professionnelle. Toutefois cela a pour conséquence, d'une part, d'accroître la confusion des rôles et l'impression de doublon entre les professionnels et, d'autre part, de disposer d'une offre considérée par certains acteurs comme surabondante tout en étant peu adaptée à la réalité des jeunes, cela principalement car la diversification des mesures découpe le suivi des situations en différents domaines alors que ces situations sont au contraire de plus en plus marquées par des problématiques complexes et imbriquées qui devraient être traitées de manière globale. C'est bien ce que tente de contrecarrer le case management avec l'idée de référent unique pour coordonner les mesures, mais il n'empêche que le dispositif, qui a été qualifié par certains de « *tentaculaire* », ne cesse de s'agrandir sans que les conditions nécessaires à la coordination soient réunies. Il est également important de souligner que

[51] La question du contexte sera développée au chapitre 7.

parallèlement à la mise en place du case management, les mesures d'aide et de soutien dans les écoles professionnelles se sont fortement développées, notamment depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur la formation professionnelle qui préconise la mise en place de mesures intégratives pour les jeunes en formation initiale en deux ans (encadrement scolaire/mandat de référence A et encadrement professionnel/mandat de référence B). Ces mesures, qui sont toujours aujourd'hui en évolution, peuvent donner l'impression que le case management est un doublon de ce que les coachs chargés de ces encadrements proposent comme suivi aux jeunes. Il faut donc bien se rappeler qu'au début de la mise en place du case management, ces encadrements n'étaient pas encore disponibles.

À noter encore que ce développement « *tentaculaire* », notamment au travers d'offres locales venant pour certaines d'initiatives privées, risque parfois d'aller à l'encontre de l'objectif initialement visé. Les mesures peuvent entrer en confrontation, avec des décalages d'intérêts et d'enjeux entre les acteurs publics et privés et des difficultés à concilier dans la réalisation des intentions individuelles pourtant louables. De plus, ce dispositif complexe et ramifié n'assure pas un tissage serré et laisse peut-être passer des jeunes, comme par exemple les jeunes interrompant leurs études gymnasiales ou leur formation à l'École de culture générale (ECG) qui ne sont pas forcément orientés vers le case manager ou encore les jeunes au-delà de leur formation professionnelle initiale qui entrent alors dans les dispositifs du chômage ou de l'aide sociale comme tout autre adulte. Cela pose la question de la vision d'ensemble du dispositif et des limites à fixer à l'intervention. Il est nécessaire d'avoir un panel large de mesures pour répondre au mieux aux situations très différentes et complexes que rencontrent les jeunes. Il ne s'agit alors pas de réduire l'offre mais de mieux la structurer afin de la rendre plus lisible et accessible, prioritairement pour les professionnels.

6. Les acteurs de la mise en œuvre

Pour comprendre la mise en œuvre d'un projet, il ne suffit pas de s'intéresser aux institutions et aux organisations dans lesquelles les individus seraient de simples agents. Les individus sont également à saisir comme des acteurs, c'est-à-dire qu'ils ont une capacité d'action et qu'ils effectuent des choix stratégiques. Ils sont évidemment fortement influencés dans leurs actions et interactions par les institutions auxquelles ils sont rattachés, mais ils contribuent également à produire ces institutions. Dit autrement, les acteurs, par leurs ressources particulières, leurs représentations et leurs intérêts propres vont jouer un rôle dans la mise en place des projets. Les différents acteurs impliqués vont ainsi influencer la mise en œuvre du case management, principalement par leurs visions et leurs représentations du projet et des jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle (visions parfois contradictoires) ainsi que par les interactions et les relations qu'ils vont entretenir ou non.

6.1. Représentations des jeunes et de l'aide à l'insertion

Dans ce projet il y a quand même eu des personnalités si on peut dire,
des gens qui ont vraiment donné une certaine dimension au projet.
(…) Avec d'autres ça aurait été complètement différent.

Toutes les personnes impliquées dans le dispositif d'aide à l'insertion des jeunes ont une manière différente de définir ce qu'est un jeune « en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle » et de définir ce qui doit être fait pour les aider. Trois différences principales sont apparues qui jouent un rôle très important dans la mise en œuvre du projet, autant comme facilitateur que comme obstacle à la réalisation du case management tel qu'il avait été défini.

Premièrement, une grande différence apparaît au niveau de la définition de « difficulté ». Pour les acteurs du dispositif d'aide à l'insertion, la difficulté est liée à ce moment de transition entre la formation et l'entrée dans le monde du travail. Mais lorsqu'il s'agit de dire en quoi consiste concrètement cette « difficulté » et de définir quel jeune entre dans cette catégorie, les choses se compliquent. Une minorité d'acteurs interrogés ne font aucune nuance entre un jeune et un jeune en difficulté car « *tous les jeunes sont en difficulté car ils sont ados* ». Par le fait qu'ils sont dans une période de vie qui, par nature, est faite d'épreuves, de tests, de défiance de l'autorité et de moments de doutes, il ne serait pas possible de dire qu'un jeune est plus en difficulté qu'un autre[52]. Pour ces personnes le suivi doit alors être le même pour tous les jeunes, ce qui évite de stigmatiser certains ou de « *dramatiser des choses qui vont passer dans quelques mois* ». Cependant, pour la majorité des professionnels en lien avec le case management, il y a des éléments spécifiques qui permettent de dire que le jeune est « en difficulté ». La tendance serait alors de venir en aide aux jeunes dès qu'une difficulté arrive, avant que la problématique ne devienne multiple. Ces acteurs vont alors tous définir différemment cette « difficulté » : certains y associent directement les questions de délinquance. « *Pas tous les jeunes en difficulté vont finir délinquants, mais ça peut arriver si on ne les aide pas*

[52] Concernant le passage à l'âge adulte, se référer au chapitre 7.3.

rapidement ». Chez ces professionnels, l'aspect administratif et juridique revient également souvent, en mentionnant la question de la protection de ces jeunes, du placement, du juge des mineurs. Pour d'autres, la « difficulté » est avant tout en lien avec l'institution scolaire. Le jeune est en difficulté lorsqu'il y a des problèmes scolaires et/ou que le jeune, par son comportement, peut causer du tort à l'école et aux autres élèves. Cette difficulté cache pour la plupart des personnes rencontrées des difficultés dans d'autres sphères, mais l'élément central est clairement la difficulté institutionnelle. Enfin, il est également ressorti fréquemment des entretiens qu'un jeune en difficulté est un jeune ayant des problèmes psychologiques qui se manifestent la plupart du temps par un comportement inadéquat (inattention, absence, non-respect des règles). Les professionnels ne précisent pas plus ce que sont ces problèmes, mais ils sembleraient selon leurs dires être de plus en plus fréquents.

Deuxièmement, la logique sous-jacente à l'aide à apporter aux jeunes est également très différente entre, à un extrême, des acteurs penchant pour une responsabilisation des jeunes où ils sont poussés à entrer dans un cadre bien défini et, à l'autre extrême, ceux qui sont plus dans une logique de « *prendre le jeune là où il est* » en essayant plutôt d'adapter, dans la mesure du possible, le cadre au jeune. Évidemment il s'agit d'extrêmes qui ne se rencontrent pas purement dans la réalité, mais ils permettent d'imaginer un axe où les différents acteurs pourraient être placés. La première logique est accompagnée d'une vision des jeunes qui doivent « *se bouger* » pour réussir leur formation et être prêts à répondre aux exigences du monde du travail. Ainsi les mesures proposées par le dispositif d'aide à l'insertion ne doivent pas être considérées comme « *des vacances où on se la coule plus douce que dans le cadre des études ou du travail* » mais au contraire être un lieu de responsabilisation du jeune et d'« *apprentissage de la vraie vie* ». Dans la logique opposée, le jeune doit également faire des efforts pour réussir, mais les conditions qui l'entourent sont bien plus mises en évidence pour expliquer sa situation. La responsabilisation individuelle est moins forte avec l'idée que le cadre, comme par exemple les exigences des patrons, peut sans doute être flexibilisé. La responsabilisation est alors plus diffuse quant à la question de l'insertion (et de la non-insertion) des jeunes dans le monde du travail.

Troisièmement, en ce qui concerne la multitude de mesures existantes tout au long du parcours du jeune, de sa prime enfance jusqu'à son entrée sur le marché du travail, à nouveau deux logiques se dessinent. Pour certains professionnels, le suivi longitudinal est primordial. Dans ce sens ils saluent d'ailleurs le projet du case management avec l'idée d'accompagner le jeune jusqu'à la fin de sa formation initiale. D'un autre côté, certains sont plutôt partisans de la page blanche. Le reste de la vie du jeune ne doit pas être connu. Cela s'applique aux événements passés comme à ce qui se passe actuellement dans les autres sphères de la vie du jeune. « *Il ne faut pas savoir ce qui s'est passé au secondaire I pour ne pas se laisser influencer. (…) J'ai pas envie de savoir des choses sur ce qui s'est passé avant car justement c'est passé.* » Là aussi une balance entre ces deux logiques doit sans doute être trouvée. Il est alors délicat de trouver ce juste milieu car il dépend fortement des représentations et des sensibilités de chacun.

Ces différences entre les représentations mettent bien en évidence la difficulté à créer un référentiel commun entre toutes les personnes concernées dans un dispositif aussi vaste que celui de l'aide à l'insertion dans la vie professionnelle des jeunes. Le chef de projet essaie de saisir « *les logiques, les manières de travailler des différents acteurs* » et de « *les mettre ensemble, de les faire communiquer et d'avoir quelque chose d'efficace et d'efficient, de créer quelque chose de fluide* ». Évidemment cela demande du temps, mais pas uniquement. La création de référentiels peut être définie comme « un mécanisme de fabrication d'images, d'idées, de valeurs qui constitue une vision du monde »[53], en l'occurrence dans le cas présent une vision du jeune et du suivi de l'insertion du jeune, qui serait partagée par les différents acteurs concernés. Les différences de visions dépendent des clivages institutionnels, mais aussi de la variété des professions, des statuts et des fonctions. Sans oublier un dernier élément décisif : les personnalités en présence. L'ensemble des acteurs est donc très disparate et ne dispose pas pour l'instant d'une culture de référence qui pourrait tendre vers une unification des systèmes de valeurs. Ces différences font partie de tout projet, mais montrent bien à quel point la mise en œuvre est un équilibre fragile qui dépend des institutions, des services et des individus. Le problème de la philosophie est sans doute exacerbé par les différences entre services.

6.2. Case manager I et case manager II

Ce n'est pas qu'il faudrait plus de relation entre le CM I et le CM II. Il n'y a pas de raison car ils ne suivent pas les mêmes jeunes.

Au début de la mise en œuvre du case management, il avait été imaginé que quasiment tous les dossiers du CM I seraient ensuite suivis par le CM II. Une réflexion avait alors été spécialement menée pour définir une structure et une procédure pour la transmission des dossiers. Ainsi la collaboration devait être forte entre les deux types de case managers. Il s'est pourtant avéré que ce n'était pas le cas : quasiment aucun dossier n'a transité du CM I au CM II. Plusieurs facteurs cumulatifs peuvent expliquer cette non-transmission.

Il apparaît assez rapidement en interrogeant les différents acteurs que le CM I et le CM II ne suivent pas les mêmes jeunes. D'une part, il ne s'agit pas de la même population et d'autre part, les critères ne sont pas les mêmes. En ce qui concerne le CM I qui intervient maintenant au niveau du post-CO, les jeunes suivis sont ceux qui n'ont pas trouvé de solution professionnelle. Il s'agit alors pour la plupart de jeunes qui sortent des solutions transitoires (prématurément ou à leur terme) sans avoir trouvé une place d'apprentissage. « *Ces jeunes n'ont pas de problèmes multiples tels que le CM II les considère.* » Le CM II quant à lui intervient lorsqu'il y a un grand risque de rupture au niveau de la formation ou que cette rupture a déjà eu lieu. « *Il ne s'occupe que de jeunes qui ont de grandes difficultés à différents niveaux. (…) Il faut les aider à avoir la tête à leur travail pour éviter la rupture ou les remettre dans la formation professionnelle.* » Ainsi deux grandes différences peuvent

[53] MULLER P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde » in FAURE A., POLLET G. & WARIN P. (s/s la dir. de), *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, Éditions L'Harmattan, 1995, p.157.

être identifiées : le fait qu'un contrat d'apprentissage ait déjà été une fois signé et l'aspect problématique multiple. Ainsi le CM I se focalise sur la transition I avec une orientation sur la scolarité alors que le CM II intervient après une signature de contrat d'apprentissage et en cas de problèmes multiples. Bien sûr, dans la réalité, ce n'est pas si tranché. D'ailleurs les frontières entre les deux interventions sont assez floues. Si le CM I suit un jeune qui décroche une place d'apprentissage, il va quand même continuer à le suivre durant un certain temps, peut-être jusqu'à la fin de la première année de formation. Mais si des difficultés arrivent en dernière année, le jeune sera-t-il suivi par le CM II ? Et si ces difficultés ne répondent pas à la définition de la problématique multiple, le CM I doit-il agir ? Il y a donc un flou qui vient de la population-cible différente que les deux types de case managers sont censés suivre et des critères qui ne sont pas identiques. Un autre exemple est le jeune qui quitte le SeMo, mais qui avait déjà eu un contrat d'apprentissage auparavant. Va-t-il être suivi et par qui ?

Concernant ces critères, comme vu dans le chapitre 3.3., l'interprétation de chacun des acteurs joue un rôle important et le dernier mot revient au case manager qui décide si un suivi va débuter ou non. Actuellement les deux types de case managers disent aider les jeunes ayant des problématiques multiples, mais ils n'ont pas « *la même sensibilité* » à ces problématiques. Il y a alors eu des transferts de dossiers, mais sans suite. Le CM II a décidé de fermer certains dossiers car il trouvait qu'il n'y avait pas assez de problématiques. « *Le CM II c'est vraiment des grosses problématiques multiples comme des problèmes de dépendance. Si c'est juste des problèmes scolaires le CM II ne fait rien, il ferme le dossier.* » Le problème n'est alors pas un manque de collaboration car CM I et CM II sont en contact, par le logiciel CM-Online, mais également par des rencontres, au moins une fois par année, où ils échangent sur leurs dossiers et leur pratique. La difficulté vient des éléments présentés dans le point précédent : les grandes différences de représentations entre acteurs. À nouveau, le fait que le case management soit partagé entre deux Directions et que les case managers soient rattachés à des services différents influencent clairement la possibilité de collaboration. Un exemple parmi d'autres est la différence de formation et de profession : au niveau du premier volet, les personnes engagées ont en général une formation de psychologue et de COSP. En ce qui concerne le deuxième volet, le profil est différent, avec une insistance sur les compétences et les connaissances du secondaire II plutôt que sur une qualification particulière. Dès lors, des personnes avec des profils différents et travaillant dans des services aux philosophies différentes auront sans doute des difficultés à trouver un terrain commun. Ils vont plutôt avoir tendance à faire ce qu'ils ont à faire avant de se soucier de ce que fait l'autre. Bien sûr, ces différences peuvent être un atout pour certains aspects où les personnes peuvent se compléter. « *Ça m'a aidé de voir sa façon de faire. C'est plus procédural, je ne fonctionne pas comme ça, mais ça m'a permis parfois de prendre du recul lors de la sélection des jeunes.* » Ainsi les profils variés peuvent apporter des éléments positifs, mais cela fonctionnerait d'autant mieux si la collaboration était plus directe, que les personnes étaient dans le même service avec à la base des manières de faire et des objectifs communs plus forts. Même si le chef de projet fait le lien « *cette double phase du case management* » n'a pas de sens pour les personnes interrogées. « *Idéalement il faudrait faire un repérage des jeunes à la fin de la scolarité*

obligatoire, et après les suivre indépendamment du fait qu'ils ne sont pas encore sous contrat, en résiliation de contrat ou autre. »

Ainsi la relation entre le CM I et le CM II n'est ni bonne ni mauvaise, mais semble plutôt quasiment inexistante car non pertinente pour les personnes concernées. Non seulement leur mandat est différent, mais leur formation, leur environnement de travail ainsi que leurs représentations personnelles diffèrent également. « *Chacun essaie que cela fonctionne dans son service et voilà. Chacun a travaillé sur sa manière de faire, ses procédures, ses critères.* » Les case managers peuvent voir les cas signalés dans le CM-Online et se contacter s'il y a des questions ou des remarques. Hormis une rencontre annuelle, il n'y a pas d'échanges formalisés entre CM I et CM II. « *On est un peu dans deux mondes.* »

6.3. Le case manager I et ses partenaires

L'important aujourd'hui c'est de miser sur le post-CO, c'est là que le case manager doit agir avec la Plateforme Jeunes.

Au début de la mise en œuvre du projet, avant le glissement CM I au post-CO, la relation la plus importante était celle qui liait les case managers aux COSP. Du point de vue des COSP, cette relation a toujours été particulière : même si la plupart au début voyait dans ce projet l'occasion de renforcer le suivi des jeunes, la différence entre le travail du COSP et celui du case manager n'a jamais été claire. Comme vu dans la description de la mise en œuvre, l'arrivée des case managers a été vécue par beaucoup de COSP comme une intrusion dans leur travail. La collaboration était difficile car les case managers ne connaissaient pas les jeunes et les COSP devaient beaucoup échanger avec eux pour qu'ils comprennent les situations et s'habituent à la culture de l'établissement. Beaucoup de COSP voyaient cela comme du travail supplémentaire sans plus-value au suivi des jeunes. La difficulté principale était selon les COSP que « *les case managers courraient entre les écoles et ne pouvaient pas assurer un véritable suivi* ». Les case managers relèvent également ce point : beaucoup de perte de temps due au déplacement, pas de poste de travail adéquat dans les CO, trop de jeunes à suivre en rapport avec le temps à disposition. Les conditions de travail n'étaient alors pas optimales. « *Il n'y a pas de lien qui se fait avec un jeune qu'on voit une demi-heure toutes les 4 semaines alors que dans l'école il est suivi.* » Les premiers case managers se sont épuisés, la difficulté à accomplir leur mission venant ni de leurs compétences ni du concept d'aide en soi, mais de la réalisation concrète du projet. De plus, même si les case managers avaient également une formation de conseiller en orientation et connaissaient les COSP (ce qui aidait clairement à la compréhension de l'autre et à l'instauration de la relation), il y avait tout de même des résistances, liées au projet mais aussi au contexte du moment[54]. Ces réticences étaient tout à fait comprises par les case managers qui

[54] Se déroulait durant la même période l'évaluation des fonctions de l'État de Fribourg (EvalFri). Cette évaluation a mené à des changements dans la classification des fonctions, notamment celle de conseiller en orientation scolaire et professionnelle. Les COSP vivaient alors un moment particulier du point de vue de la reconnaissance, de la visibilité et de la légitimité de leur travail.

avaient d'ailleurs de la peine à expliquer la réelle plus-value du projet. « *Il y avait toujours des remarques sur le projet, ce qui est dur à assumer.* » À cela s'ajoutait encore un dernier élément : la difficulté à assurer le suivi des jeunes. Il y avait peu de temps à disposition, mais en plus les case managers avaient l'impression de « *faire un peu le policier* » auprès des jeunes et de ne rien pouvoir faire de plus que ce qui était déjà fait. « *Il aurait fallu faire plus mais je ne pouvais pas. Il y a la limite des moyens à disposition mais aussi ensuite de la fonction.* » Les case managers ont souvent souligné le fait qu'ils n'étaient pas éducateurs et ne pouvaient pas non plus tout reprendre à zéro avec les jeunes. Ainsi la relation entre CM I et COSP au début du projet n'était pas forcément mauvaise, mais surtout les conditions n'étaient pas réunies pour que cette relation soit un plus dans le suivi des jeunes. Au contraire, cela a amené plus de complications et de flous qu'une véritable aide supplémentaire.

Ce constat explique en partie la sortie du CM I de l'école pour le faire intervenir au niveau du post-CO (transition I) et d'attribuer directement aux COSP dans les écoles une partie du case management (0.8 EPT). Aujourd'hui les COSP disent ne pas vraiment faire autre chose que le suivi qu'ils proposent aux élèves qui viennent « *normalement* » à l'orientation. La plupart souligne tout de même que lors des premières rencontres avec ces jeunes, il y a plus de vigilance et d'attention avec l'idée de « *bien approfondir tout ce qui ne va pas* ». Le fait que les parents doivent accepter par écrit le suivi a aussi une influence selon certains COSP : « *ça tire la sonnette d'alarme* » au niveau familial, vers le positif (les parents vont plus s'impliquer) ou le négatif (les parents vont se décharger car leur enfant est pris en charge par d'autres). Dans les CO le case management aujourd'hui est défini comme « *une orientation rapprochée* » : « *le suivi en soi ne change pas beaucoup. C'est surtout la démarche administrative qui est différente* ». L'aspect positif relevé par les différents acteurs par rapport au case management dans les CO est l'augmentation des EPT. Même si cette augmentation a été minime et ne concernait que certains établissements, elle est perçue comme une reconnaissance de l'importance du travail des conseillers en orientation. « *Le travail du COSP ce n'est pas juste faire des CV et proposer 2-3 métiers possibles. Il y a aussi des cas plus compliqués où ce n'est pas seulement parler d'orientation, mais aussi de fragilité psychique, de problèmes de comportements, de problèmes de scolarité. (…) Donc reconnaître ce travail, ça donne une certaine légitimité, même si ce travail était déjà fait avant.* »

Pour ce qui est du CM I, aujourd'hui externe à l'école, il entretient évidemment toujours des relations avec les COSP qui lui signalent les jeunes arrivant en fin de scolarité obligatoire et qui pourraient être en difficulté. À noter également que le CM I est la personne de référence pour les COSP concernant le logiciel CM-Online. Le CM I a alors une position particulière : il ne fait partie ni de l'école ni des solutions transitoires. Cette situation résulte du constat qu'il y avait « *un trou dans le suivi des jeunes* » après l'école obligatoire. De nombreux jeunes qui sortent du CO sans solution passent par des solutions transitoires. Selon les différents professionnels interrogés, beaucoup de travail se fait déjà à ce niveau, notamment avec l'appui de la Plateforme Jeunes à laquelle est rattachée « *un COSP qui va dans les SeMo pour s'occuper de tout ce qui est orientation et définition de projet de formation et de projet professionnel* ». Donc le CM I ne s'occupe pas des jeunes qui sont

dans les solutions transitoires, mais intervient à la suite de ces mesures « *car là il y a une problématique avec un nombre assez important de jeunes qui abandonnent, qui sont exclus et qui sortent des mesures sans solution* ». Ces jeunes sont alors signalés au CM I par la Plateforme Jeunes.

La relation entre la Plateforme Jeunes et le CM I est dès lors très importante. Les différentes personnes doivent connaître ce que les autres font afin de pouvoir « *détecter s'il s'agit d'un cas case management ou non* ». Cette collaboration, qui apparaît dans les propos des acteurs comme acquise aujourd'hui, devrait tout de même faire l'objet de vigilance, surtout si les personnes concernées venaient à changer. En effet, actuellement le CM I est très proche du COSP travaillant pour la Plateforme Jeunes. Cette proximité est due non seulement à des logiques et des représentations similaires, mais aussi à une proximité géographique, leurs bureaux étant sur le même site. Il ressort clairement que la collaboration et la relation sont fortement influencées par des éléments de contexte et par les personnes en présence et que la description faite dans un concept de projet ne suffit pas à l'effectivité de la mise en œuvre.

Dans le travail du CM I, le réseau est très important car, comme souligné à de nombreuses reprises, le case management n'est pas une mesure en plus, mais une coordination des mesures existantes. Le case manager doit alors connaître les personnes à solliciter pour venir en aide aux jeunes. Le travail du CM I est « *un travail au début de diagnostic : qu'est-ce qui cloche, qu'est-ce qui fait qu'aujourd'hui le jeune ne trouve pas ?* » Cette phase peut être plus ou moins longue selon les difficultés que le jeune rencontre. Et une fois les problématiques identifiées, il faut trouver comment les régler. « *Ne mettant pas en place directement des mesures, il faut pouvoir dire au jeune quelles personnes aller voir.* » Constituer un réseau prend alors du temps. Même si des listes des personnes pouvant être des partenaires sont disponibles, le case manager doit faire lui-même son carnet d'adresses. Des personnes peuvent ensuite être sollicitées plusieurs fois pour différents cas, mais comme chaque situation est différente, les acteurs ne sont jamais les mêmes. La difficulté pour le CM I (comme pour le CM II) est d'être visible et connu dans ce réseau. Comme l'information disponible sur le case management reste passablement limitée, entrer en relation n'est pas toujours facile pour les case managers. De nombreux professionnels rencontrés ont dit ne pas savoir ce qu'est le case management, qui sont les case managers, que font-ils exactement, quelle est la différence entre les deux volets, qui contacter, etc. Bien sûr, des informations ont été transmises, mais les personnes changent, le projet évolue, et l'information est parfois perdue.

6.4. Le case manager II et ses partenaires

Comme tous les dossiers vraiment difficiles arrivent chez les doyens normalement, le CM II doit être contacté. Mais souvent les chefs de secteur du SFP sont déjà au courant.

L'enjeu lors du lancement du deuxième volet du case management était la nécessité de clarté des missions entre le CM II, les doyens, les enseignants, les médiateurs, les commissions d'apprentissage, etc. « *Une procédure très précise d'annonce des dossiers a été mise en place pour*

éviter que tout le monde appelle le CM II. » Ainsi, la procédure est que le doyen référent signale les jeunes au CM II qui ensuite décide si un suivi va être mis en place. Toutefois, peu de dossiers arrivent par ce biais, la plupart des situations étant annoncée par les chefs de secteur du domaine formation du SFP. Ces derniers règlent les suivis standard et ont ainsi beaucoup de contacts avec les patrons qui sont souvent ceux qui détectent les problèmes sur le lieu de travail. Les chefs de secteur signalent alors les éventuels jeunes en difficulté. « *Parfois ils disent juste « là ça coince un peu, attention » mais il n'y a pas de dossier qui s'ouvre, ça reste en suspens.* » La collaboration entre le CM II et les chefs de secteur est alors assez informelle et demande du temps pour fonctionner car chacun doit bien comprendre comment travaille l'autre et jusqu'où chacun va dans le suivi. Aujourd'hui les chefs de secteur savent quand un dossier peut concerner le CM II ou non. Cette collaboration est importante, mais est à nouveau une collaboration fragile car fortement dépendante des personnes en présence. Lorsqu'un nouveau projet se met en place, chacun doit prendre ses marques et s'habituer à l'outil, mais « *il faut aussi que ça prenne entre les gens* » ce qui n'est ni prévisible ni imposable aux différents acteurs. À noter également que le signalement des chefs de secteur peut varier selon les spécificités du secteur en question car les difficultés et les ruptures ne sont pas en même nombre et de même nature selon les métiers.

Avec les autres partenaires, le CM II entretient surtout des relations ponctuelles, chaque cas étant différent et demandant l'intervention d'autres acteurs. Le CM II assure la coordination entre le jeune et les personnes de son réseau et se retrouve donc chaque fois face à des personnes différentes. Même s'il existe une liste de toutes les institutions qui pourraient être contactées, le case manager ne l'a quasiment jamais utilisée. Il n'y a pas une problématique où automatiquement telle ou telle personne est contactée. Même s'il y a quelques acteurs de référence, il n'y a pas de lien régulier et direct. Et comme le case manager est un coordinateur « *Une fois qu'un dossier part à l'AI par exemple, on le voit plus.* » Ce sont ensuite les parents ou le jeune qui est majeur qui activent la demande auprès de l'AI, qui remplissent les formulaires. « *Peut-être qu'il y aura à l'avenir de nouveaux contacts, mais peut-être pas.* » Le case manager prendra sans doute une fois des nouvelles pour le suivi de pérennité, mais pas forcément plus. Ainsi les relations entre le CM II et les différents partenaires sont ponctuelles. Il n'y a pas de collaboration systématique qui s'instaure.

Enfin, un dernier point à soulever à propos du deuxième volet du CM est l'impression de doublon qui peut exister, notamment avec les médiateurs[55], mais aussi au niveau des nouvelles mesures intégratives mises en place dans les écoles professionnelles. Concernant les médiateurs, une inquiétude s'est faite ressentir par rapport à la frontière entre ce que fait le médiateur et ce que fait le CM II. Selon les différents acteurs interrogés, il n'est pas si clair jusqu'où intervient le médiateur : pour certains, la médiation est en lien seulement avec la formation et les mesures faites dans l'école. Pour d'autres, au contraire, le médiateur agit au-delà de l'école. Ce flou dans la définition amène les professionnels à s'interroger sur ce qui est fait, sur ce qui doit être fait et jusqu'où et surtout par qui. Il y aurait sans doute une information plus claire à donner par rapport à la mission et au rôle respectif

[55] La médiation est apparue dans les années 90 et s'est beaucoup développée depuis les années 2000, notamment avec la mise en place de la formation des médiateurs avec l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle.

du médiateur et du CM II. Au-delà de cet aspect, les propos des différentes personnes concernées et surtout des jeunes ont permis de montrer l'importance pour ces derniers d'avoir la possibilité de parler à quelqu'un d'extérieur à l'école. Les médiateurs sont des enseignants et même si un jeune va voir un médiateur qu'il ne côtoie pas directement dans les cours, cela reste dans la structure scolaire. Certains jeunes ont alors dit avoir apprécié pouvoir parler avec le case manager car il n'était ni du côté de l'école ni du côté des patrons.

Enfin, concernant l'impression de doublon, il est également important de noter les changements au niveau des mesures dans le cadre même de l'école professionnelle. Aujourd'hui, l'encadrement standard proposé par l'école va très loin. Il y a un encadrement individuel spécialisé pour ceux qui ont des problèmes scolaires ou professionnels. La médiation s'est développée, des mesures de coaching spécifiques ont été mises en place. Le projet du case management est alors arrivé en même temps que ces changements dans les écoles, ce qui peut donner aujourd'hui l'impression que certains acteurs font les mêmes choses. Les projets ont évolué en parallèle avec des acteurs qui, chacun de leur côté, pensent bien faire. Aujourd'hui il en résulte une lecture difficile de ces mesures et des tensions entre professionnels qui défendent en quelque sorte ce qu'ils font. Cela apparaît très fortement dans les discours où les différents acteurs n'arrivent pas à dire ce que font les autres tout en affirmant que leurs solutions sont (plus) adaptées.

Pour conclure, comme déjà indiqué à propos du CM I, la difficulté pour les case managers est d'être visibles et connus dans le réseau. Beaucoup d'acteurs ne savent pas qui est le CM II, ne l'ont jamais vu, ne savent pas quel est son travail. Les autres intervenants du dispositif d'aide à l'insertion connaissent peu ou mal ce que fait le CM II. « *Maintenant les écoles sont au courant, ça tourne* », pourtant plusieurs acteurs ne semblent pas vraiment connaître le case management. Se pose également la question de la collaboration entre le CM II et la Plateforme Jeunes qui, selon l'avis de la plupart des acteurs interrogés, devrait être plus importante. « *Un jeune qui sort du SeMo avec une place, on ne sait pas ce qui se passe. Avoir une place c'est une chose, mais il faut tenir. Peut-être que le CM II pourrait évitait la rupture s'il suivait directement les jeunes.* » Reviennent alors d'une part la question de la prévention et de la possibilité de détecter assez rapidement les difficultés des jeunes et, d'autre part, la question de l'intervention dans la vie jeune : jusqu'où intervenir ? Mais surtout la Plateforme Jeunes est perçue par beaucoup d'acteurs comme un « *point de chute pour les jeunes* » et comme l'entité qui sera la première avertie en cas de décrochage. Il paraît alors évident pour la plupart que le CM II devrait être en contact direct avec cette plateforme.

7. Le contexte de la mise en œuvre

Le contexte dans lequel est mis en œuvre un projet doit également être pris en compte dans l'analyse. Dans le cas du case management, il s'agit principalement du contexte politique et du contexte économique, mais également du contexte social. Ce dernier correspond non seulement à la place des jeunes dans la société mais aussi l'importance accordée aujourd'hui au passage à l'âge adulte, moment de transition qui paraît de moins en moins évident à négocier et qui demande alors un accompagnement spécifique.

Tout changement dans ces différents contextes peut avoir des répercussions sur la mise en place du case mangement. Face à une action publique qui se veut de plus en plus transversale, il est aussi important de tenir compte des interactions entre différents projets.

7.1. La volonté politique

L'insertion des jeunes est le nouveau cheval de bataille des politiques.

Les jeunes adultes en difficulté forment depuis quelques années une nouvelle catégorie de l'action publique. Dans cette catégorie se retrouvent les jeunes entre 16 et 25 ans qui sont en difficulté dans la phase de transition entre la formation et l'emploi. Cette catégorie n'est pas très précise, notamment à cause de sa délimitation par l'âge qui n'est pas représentative de la situation sociale et des parcours de vie des jeunes. Il n'empêche que la thématique des jeunes en difficulté est très présente dans les discours politiques, autant au niveau fédéral que cantonal. Différents éléments peuvent alors être mis en évidence pour bien cerner l'importance du contexte politique dans la mise en œuvre du case management.

Avant toute chose, il faut noter la réelle volonté politique dans le canton de Fribourg pour que les choses changent. « Ne laisser aucun jeune au bord de la route » est un slogan fort et indique cette volonté que tous les jeunes puissent accéder à une formation et par la suite entrer le plus facilement possible sur le marché du travail. Le canton est alors dans une logique proactive, ce qui explique entre autres pourquoi Fribourg a mis en place rapidement le case management : il y avait une volonté politique d'être un des premiers cantons à le faire.

Toutefois cette volonté politique n'est pas toujours facile à concrétiser, ou du moins cela prend du temps. Avec la CJD, le souhait de collaboration est très clair. Mais cette commission a mis longtemps pour être créée. « *Chacun voulait garder son terrain et le cloisonnement était très fort.* » Même si aujourd'hui la collaboration fonctionne, la logique par prestation et par service demeure. La CJD doit continuer « *son travail de liant* ». Pour certains des acteurs rencontrés, la CJD manque encore de légitimité. Il faudrait que ça soit un Conseiller d'État à la présidence. « *Les membres doivent chaque fois demander à leur Conseiller et ça ralentit tout.* » Pour d'autres, il est important que la présidence soit assurée par une personne externe ou en tout cas par quelqu'un qui n'a ni un pouvoir de décision ni un pouvoir hiérarchique sur les autres membres. Le fait que la CJD soit aujourd'hui présidée par

un représentant du monde économique est vu par la plupart comme une avancée décisive dans le rapprochement entre le monde de la formation et celui de l'emploi. La CJD a déjà beaucoup évolué depuis ses débuts. Comportant seize membres à sa création, elle en compte aujourd'hui sept[56]. Toutes les personnes interrogées sont d'accord pour dire que cette commission est une réussite car elle concrétise vraiment le souhait de collaboration entre les Directions et entre les services, même si certaines relèvent tout de même des aspects qui pourraient être améliorés.

Tout d'abord, la CJD est parfois un peu éloignée de la réalité du terrain. Les professionnels soulignent que les politiques sont trop loin des réalités. « *On pourrait jouer le jeu du papier en disant qu'il y a tant de jeunes suivis, que la situation est gérée et sous contrôle, qu'il y a des procédures très claires, mais ça ne veut rien dire sur l'accompagnement des jeunes. Il faut descendre sur le terrain pour vraiment comprendre.* » Ce type de remarques est clairement lié aux projets « top-down » qui ne répondent pas vraiment à ce qui se passe concrètement au niveau de l'intervention. Les politiciens ont souvent des visions à un niveau macro, c'est-à-dire des visions générales en surplomb de la réalité concrète du terrain. « *Il y a tant de jeunes en Suisse qui ont des problèmes, tant de jeunes qui sont suivis. C'est le fantasme que l'on contrôle la situation.* » Même si les différents professionnels soulignent que cet objectif est « *politiquement normal* », ils souhaiteraient tout de même plus de collaboration réelle. Pour eux, les entités politiques doivent donner les orientations stratégiques mais l'opérationnel doit être géré uniquement par les personnes du terrain. La CJD devrait alors mieux assurer le dialogue entre les politiciens et les professionnels. Le case management est un bon exemple des difficultés de dialogue : le projet a été mis en place en voulant trop bien faire, en voulant « *prendre sous son aile* » tous les jeunes dans les écoles, et c'était trop large par rapport aux ressources à disposition. Ils sont partis de 10% puis ont « *réduit la voilure à 5% puis 2%* » car les ressources étaient insuffisantes. Au vu de ces changements, il y a eu un mouvement « *vous n'êtes pas crédibles, laissez-nous faire* » de la part des acteurs du terrain.

De plus, les mesures choisies ne semblent pas forcément en lien avec les besoins réels des jeunes. La volonté politique de mettre en place le case management tiendrait plus au contexte qu'à la réelle pertinence du projet. Lorsque le case management a été proposé, la CJD commençait à bien fonctionner et à mettre en évidence l'importance du liant entre les mesures. Le case management a alors été vu comme l'outil pour assurer ce liant sans que l'adéquation et la pertinence de cet outil pour y arriver aient vraiment été réfléchies. Il y aurait alors un effet de moment plus qu'un résultat d'une véritable réflexion : « *Le case management est arrivé en même temps que la volonté de liant, mais est-il vraiment le bon projet pour ça ?* » Enfin, cette pertinence tiendrait trop à l'aspect financier : « *c'est pertinent car il y a de l'argent* ».

Un dernier point à soulever de manière plus générale est l'impact de cette volonté politique de prendre en charge les jeunes en difficulté sur la population de manière générale. « *Cela peut donner*

[56] Initialement cette commission était composée de représentants publics et privés de l'éducation et de la formation professionnelle. Elle ne comprend dorénavant plus que les services de l'État les plus impliqués et est ainsi composée d'un représentant du Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA), du Service public de l'emploi (SPE), du Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF), du Service de l'action sociale (SASoc), de l'Institut agricole de l'État de Fribourg (IAG) et du Service de la formation Professionnelle (SFP).

une image très négative des jeunes alors que la grande majorité des jeunes vont très bien. » Ainsi les prestations qui leur sont spécialement dédiées ne doivent pas donner une image négative des jeunes. L'inactivité des jeunes n'est pas synonyme de délinquance à venir. Les professionnels sont parfois étonnés du discours véhiculé sur les jeunes aujourd'hui. Les mesures partent du principe que l'inactivité des jeunes est néfaste et qu'elle est susceptible d'entraîner des problèmes sociaux qu'il faut prévenir. « *Mais il ne faut pas non plus tomber dans une chasse aux jeunes qui ne font rien.* » Ainsi les mesures doivent valoriser et ne pas être une stigmatisation de plus pour des jeunes qui ont des difficultés à s'insérer au niveau professionnel mais aussi souvent au niveau social. Les politiques jouent alors un rôle dans l'image de l'insertion et doivent être attentifs au sens social de l'insertion qui devrait être positif.

7.2. La situation économique et les exigences du marché du travail

Le marché du travail veut l'élite des jeunes, qu'ils soient éduqués et autonomes et les jeunes sont de plus en plus en difficultés. L'écart s'agrandit et il doit être comblé.

Toutes les personnes interrogées ont parlé de la situation économique et des exigences du marché du travail comme élément important pour saisir les enjeux de l'insertion des jeunes aujourd'hui. Ce contexte particulier doit être pris en compte pour comprendre la mise en œuvre du case management.

Les exigences du marché du travail ont évolué ou en tout cas semblent avoir évolué pour la plupart des personnes rencontrées. Les patrons veulent des employés qualifiés, compétents, flexibles. Ils auraient tendance à prendre les jeunes les plus performants en apprentissage. Le marché du travail semblerait se durcir et y entrer deviendrait de plus en plus difficile pour certains jeunes. Les difficultés se situeraient au moment de l'entrée en apprentissage (transition I), mais également à la fin de la formation professionnelle initiale (transition II). Plusieurs personnes interrogées ont insisté sur le nombre de places d'apprentissage disponibles. Pour 2013, 1'925 places ont été annoncées pour l'entrée en apprentissage en automne. Sur ce nombre, 118 n'ont pas été repourvues dont 56 pour la profession d'agriculteur. Se pose évidemment la question de l'adéquation entre les places disponibles et d'une part les souhaits et attentes des jeunes quant à leur future profession et d'autre part le profil des jeunes. Selon le baromètre des places d'apprentissage, la raison principale pour laquelle des places demeurent vacantes réside, d'après les indications des entreprises, dans des postulations inappropriées[57]. Il n'est pas facile de savoir exactement combien de jeunes sont en attente pour commencer une formation et/ou entrer sur le marché du travail, mais au 31 octobre 2013, la Plateforme Jeunes avait orienté 512 jeunes[58]. Pour certains des acteurs rencontrés, ce n'est pas seulement le monde du travail qui se durcit, mais aussi le système de l'apprentissage qui est trop rigide. Il faudrait aller vers plus de réseaux d'entreprises afin d'encourager les PME à continuer à

[57] LINK INSTITUT, *Baromètre des places d'apprentissage août 2013*, Rapport condensé, Secrétariat d'État à la formation professionnelle, à la recherche et à l'innovation SEFRI, Berne, octobre 2013.
[58] Au 31 octobre 2013, 414 jeunes étaient en structure (258 en SeMo/PréFo ou autres et 156 en cours d'intégration) et 98 en attente (jeunes qui ont été dirigés vers les structures et qui vont être convoqués ou qui attendront un peu plus longtemps).

former les jeunes. « *Pour que les patrons acceptent de former des jeunes, il faut les aider et rendre les conditions optimales. (…) Si ça se passe mal avec un jeune et que personne n'intervient, le patron n'aura plus envie de prendre quelqu'un d'autre.* »

Lors de la transition II, 41% des jeunes étaient encore dans l'entreprise qui les a formés une année après l'obtention de leur diplôme[59]. Pour les autres, la recherche d'un emploi n'est pas forcément évidente, surtout car il y a de moins en moins d'offres d'emploi qui correspondent à des postes pour des spécialistes débutants[60]. Aujourd'hui, en observant les offres d'emploi, il est très souvent demandé une expérience professionnelle ainsi que l'engagement dans des formations continues après le diplôme de formation initiale. Ces deux critères deviennent de plus en plus importants sur le marché du travail, ce qui en rend l'accès plus délicat pour les jeunes diplômés. Il est également important de mentionner que le taux de chômage des jeunes en fin d'apprentissage a augmenté plus vite que celui de la population active en général. Au pic conjoncturel de 2001, le taux de chômage des jeunes en fin d'apprentissage était encore 1,2 fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population active, en moyenne annuelle, et au pic de 2008, il en a atteint largement le double[61]. Ce genre d'études tend à montrer que lors de mauvaise conjoncture, le taux de chômage monte, mais qu'en cas de reprise économique, il ne redescend pas à son niveau antérieur et tend plutôt à se stabiliser, ce qui laisse craindre à long terme une augmentation du chômage des jeunes. Face à cette situation, les personnes interrogées ont à nouveau souligné l'importance d'accompagner les patrons et de leur expliquer les avantages à engager des jeunes dans leurs entreprises. Ces postes devraient être valorisés et leur création encouragée. Comme il apparaît dans le baromètre des jeunes arrivant sur le marché du travail, les petites et moyennes entreprises proposent plus souvent que les grandes des postes accessibles aux jeunes diplômés[62].

Face à l'évolution économique et aux exigences du marché du travail, la formation est un des points centraux pour assurer l'intégration socioprofessionnelle. « Les jeunes qui n'ont achevé aucune formation sont 1,7 à 1,8 fois plus souvent en situation de travail précaire, sans emploi ou sans activité professionnelle (et ne sont pas en formation non plus) »[63]. L'effet positif de l'achèvement d'une formation professionnelle initiale sur les perspectives professionnelles des jeunes est une fois de plus souligné dans ce rapport. Les jeunes (et les moins jeunes) doivent alors être encouragés à suivre une formation initiale puis par la suite à continuer de se former tout au long de leur vie. L'importance de la scolarité et la formation pour l'accès au marché de l'emploi doit pousser à questionner les décalages qui peuvent exister entre ces différents domaines. La plupart des personnes interrogées ont relevé qu'il s'agissait de mondes qui semblent « *fonctionner chacun sans trop prendre garde à ce que fait l'autre* ». Quel est alors le dialogue entre la scolarité et le monde du travail ? Pour les

[59] UNIVERSITÄT ZÜRICH, STELLENMARKT-MONITOR SCHWEIZ, *Baromètre 2012 des jeunes arrivant sur le marché du travail après une formation professionnelle initiale*, Zürich, automne 2012, p.14.
[60] SACCHI S. & SALVISBERG A., « L'évolution du marché du travail pour les jeunes entrant dans la vie active » in *La Vie économique*, n°4, 2001, pp.31-34.
[61] *Ibid.*, p.33.
[62] UNIVERSITÄT ZÜRICH, STELLENMARKT-MONITOR SCHWEIZ, *Baromètre 2012 des jeunes arrivant sur le marché du travail après une formation professionnelle initiale*, Zürich, automne 2012, p.19.
[63] *Ibid.*, p.12.

professionnels qui encadrent les jeunes dans ce moment de transition, notamment dans les solutions transitoires, la réalité professionnelle est très mal connue des jeunes. Comment expliquer aux jeunes cette réalité et à quel moment pour « *ni les effrayer ni les dégoûter* » ? Les personnes rencontrées se posent beaucoup de questions sur l'adéquation entre la scolarité et le monde du travail et même sur l'existence d'un réel lien entre ces sphères : « *Que savent les COSP sur l'emploi alors qu'ils n'ont jamais travaillé dans le privé ? Que savent les employeurs sur ce que les jeunes apprennent à l'école ? Comment fixent-ils leurs exigences alors qu'ils ne savent pas ce qui se fait durant les formations ?* » Ces questions révèlent l'effort encore à réaliser pour rapprocher ces deux domaines, même si cet effort est déjà engagé, comme le montre très bien la CJD aujourd'hui présidée par un représentant des employeurs.

7.3. La jeunesse et le passage à l'âge adulte

Quand je suis sortie du CO, j'étais pas encore prête pour travailler,
je faisais n'importe quoi.

Le projet du case management ne peut être évalué sans prendre en compte la spécificité du public auquel il est destiné. Les jeunes forment en effet une population particulière en se situant dans une période de transition entre l'enfance et l'âge adulte. La jeunesse est donc une notion complexe, socialement construite, caractérisée par un entre-deux mondes, mondes eux-mêmes en pleine mutation. Les transformations sociales et culturelles des dernières décennies ont modifié non seulement les limites temporelles de la jeunesse mais aussi ses caractéristiques.

Tout d'abord, la jeunesse actuelle se caractérise par un allongement de la transition entre l'enfance et l'âge adulte et par une désynchronisation des parcours de vie[64]. Les grandes étapes qui marquaient autrefois le passage à l'âge adulte comme l'obtention du diplôme puis d'un emploi à contrat indéterminé dans une entreprise, ou encore le mariage puis la venue des enfants, ne sont plus franchies successivement et une fois pour toutes : certaines ne seront jamais franchies, d'autres le seront à plusieurs reprises. Dès lors, où commence et où s'arrête la catégorie des jeunes ? Aujourd'hui les termes de pré-adolescents ou d'« adonaissants »[65] désignent ces jeunes plus tout à fait enfants mais pas encore adolescents. À l'autre extrême, le terme « adulescent » est utilisé pour désigner des jeunes adultes dont les pratiques sociales sont plus proches de celles des adolescents que de celles des adultes. S'il est fréquent de circonscrire la jeunesse entre 15 et 25 ans, cette délimitation n'est alors souvent qu'une convention administrative qui ne reflète pas la réalité sociale.

La difficulté à fixer les limites de la jeunesse en tant que catégorie s'ajoute à celle de définir ses caractéristiques. De tout temps, c'est surtout le fait que « les jeunes ne sont plus ce qu'ils étaient » qui crée le consensus. Les caractéristiques de la jeunesse se modifient en effet au gré des transformations de la société. La société contemporaine est plus individualiste et moins encadrante

[64] GALLAND O., *Sociologie de la jeunesse*, Paris, Éditions Armand Colin, 2011.
[65] DE SINGLY F., *Les Adonaissants*, Paris, Éditions Armand Colin, 2006.

qu'autrefois. Elle ne semble plus offrir à chaque jeune « l'assurance que sa place est acquise parmi les autres, c'est à lui de la trouver là où les anciennes structures d'encadrement et de soutien *a minima* s'effacent »[66]. Cela implique un temps d'apprentissage et de socialisation au monde adulte qui se raccourcit alors que s'allonge un temps d'expérimentation[67] durant lequel le jeune va devoir se créer ses propres références pour forger son identité et ses perspectives d'avenir.

Durant cette période de vie parfois délicate à négocier, les jeunes vont se tourner davantage vers leurs pairs et remettre en question les différentes figures d'autorité. Le passage à l'âge adulte correspond à un détachement graduel du milieu familial. Pour devenir plus autonomes, les jeunes vont chercher d'autres références identitaires, principalement auprès des autres jeunes. La reconnaissance sociale que leur apportent leurs amis est centrale. Certains jeunes vont être très influencés par les groupes auxquels ils appartiennent alors que ceux qui rencontrent des difficultés à s'intégrer vont développer des comportements plus solitaires et se replier sur eux-mêmes. Parallèlement, les jeunes vont progressivement remettre en cause les modèles qu'ils prenaient pour acquis. Ils vont de moins en moins s'identifier à leurs parents et aux autres figures qui pouvaient auparavant faire autorité.

La catégorie « jeunes » est donc très hétérogène et difficilement saisissable. Non seulement ses limites sont floues, mais ses caractéristiques spécifiques en font une population complexe, en pleine période d'expérimentation personnelle et de remise en question de l'autorité conventionnelle. Intervenir auprès des jeunes n'est alors pas aussi prévisible et prédéfinissable qu'auprès de populations adultes plus stables. Si les aides et les solutions proposées semblent ne pas fonctionner ou ne pas aboutir à ce qui était souhaité et planifié, c'est aussi car cette population, marquée par les changements et l'incertitude, est difficile à prendre en charge.

[66] LE BRETON D. & MARCELLI D. (s/s la dir. de), *Dictionnaire de l'adolescence et de la jeunesse*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p.469.
[67] *Ibid.*

8. Les jeunes

Principaux concernés par le projet du case management, les jeunes suivis depuis le début de la mise en œuvre du projet témoignent de la complexité de la thématique en même temps qu'ils confirment la nécessité d'une intervention spécifique et capable de s'adapter aux situations individuelles. Au-delà des statistiques officielles, les entretiens auprès des jeunes ont permis de saisir leurs trajectoires pour mieux comprendre à quel moment et comment peut intervenir le suivi du case management. De plus, il apparaît que certaines problématiques spécifiques dépassent le mandat du case management et nécessiteraient sans doute une réflexion quant aux possibilités de prise en charge par le dispositif d'aide à l'insertion professionnelle.

8.1. Les données chiffrées sur les jeunes suivis par le case management

Comment chiffrer la réalité vécue par les jeunes ? On ne peut pas isoler leur insertion comme si c'était une variable que l'on peut extraire des autres.

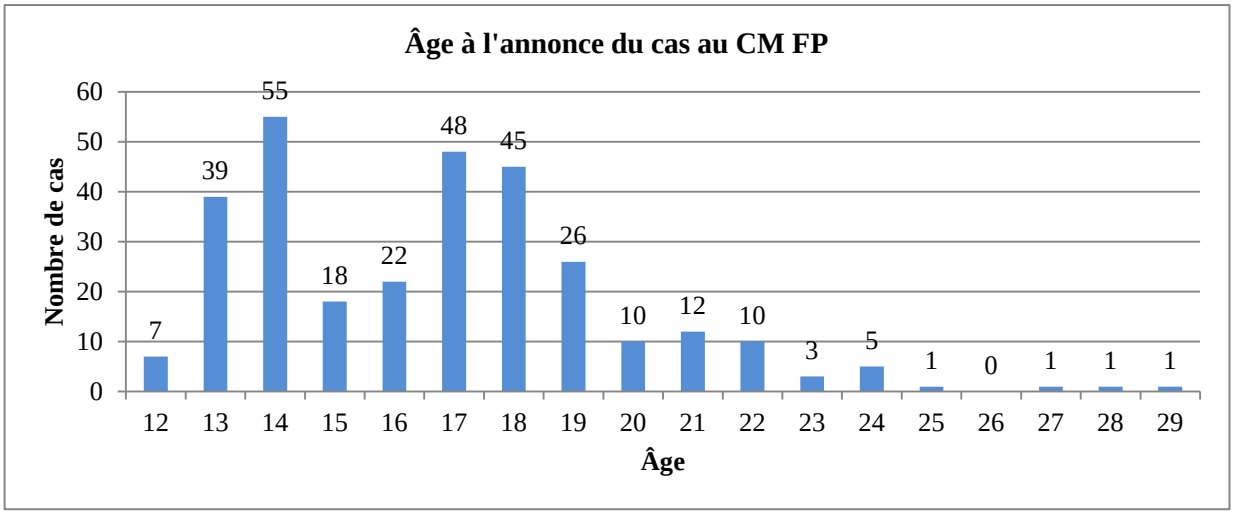
Selon les données statistiques disponibles à ce jour via le logiciel CM-Online, environ 300 jeunes ont été signalés au case management[68]. Les données sont cependant très restreintes et il est difficile d'en retirer des informations pertinentes et fiables pour mieux saisir le parcours et les caractéristiques des jeunes concernés par le case management.

Comme mentionné au chapitre 4.2. à propos du CM-Online, ces chiffres sont à prendre avec précaution pour de nombreuses raisons. Tout d'abord, différents intervenants, avec des degrés d'utilisation variables du logiciel, ont accès au CM-Online. Ce dernier est non seulement l'outil des case managers, mais il est pensé pour être utilisé également par les COSP qui dispensent un suivi de case management dans les établissements secondaires. Alors que certains le remplissent avec assiduité, d'autres avouent sans détour ne l'utiliser que rarement, de façon minimale, voire pas du tout. Globalement, des données sont incomplètes et de nombreux dossiers ne sont que partiellement remplis et demeurent ouverts sans information sur le suivi réel des cas. Le logiciel étant principalement fait de catégories fermées pour permettre l'extraction de statistiques au niveau de la Confédération, les choix proposés sont parfois peu pertinents pour permettre de disposer, au niveau cantonal, d'une vue d'ensemble de la population concernée et du type de suivi dispensé. À cela s'ajoute la compréhension des critères et des réponses à choix multiples qui n'est pas forcément la même pour tous les intervenants. Toutefois, il est possible de relever certains éléments à partir de ces données chiffrées.

Les caractéristiques sociodémographiques des jeunes signalés sont relativement limitées. Parmi les quelques 330 cas signalés, 43% sont des filles et 57% des garçons. Cette légère surreprésentation masculine ne permet pas de conclure à une situation plus difficile pour les garçons fribourgeois. Par

[68] Il s'agit là des données qui ont été entrées dans le logiciel entre février 2011 (moment de mise en service du CM-Online) et novembre 2013.

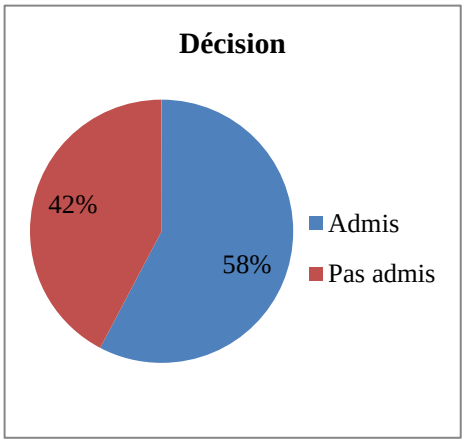
contre l'âge des jeunes signalés permet de saisir un peu mieux la population concernée. Les jeunes signalés ont entre 12 et 29 ans, mais la fréquence de signalement est plus importante un peu avant la fin de la scolarité obligatoire, vers 13-14 ans, et 3-4 ans plus tard, vers 17-18 ans, période qui peut être caractérisée par une rupture de formation, par la fin d'une solution transitoire ou par une difficulté durable à trouver une solution de formation à partir de ses propres ressources.



La nationalité des jeunes n'est pas directement disponible dans le logiciel. Une répartition par région du monde est proposée[69] et ne permet de dresser qu'un portrait flou des jeunes concernés. Plus de 90% sont de nationalité européenne, dont une forte majorité d'Europe centrale. Dans 110 dossiers, le statut de séjour est mentionné. La moitié dispose d'une autorisation d'établissement (Permis C) et 42 autres jeunes d'une autorisation annuelle (Permis B). La dizaine de cas restants est titulaire d'une autorisation provisoire ou de courte durée. Il peut être supposé à partir de ces 110 cas qu'environ un tiers des jeunes signalés est de nationalité étrangère. En considérant que 21,9% des élèves fribourgeois sont d'origine étrangère[70], ces données vont dans le sens d'autres statistiques, notamment celles des solutions transitoires, qui montrent que la transition vers la formation professionnelle est souvent plus difficile pour les jeunes issus de la migration.

En plus de ces quelques caractéristiques sociodémographiques, les données du CM-Online montrent que le signalement se fait par différents acteurs. Un peu plus d'un tiers des jeunes est signalé par l'école obligatoire. Environ 15% s'annoncent eux-mêmes ou sont annoncés par leurs proches. Les autres jeunes sont principalement signalés par des acteurs du dispositif, notamment le Service de la formation professionnelle, l'orientation professionnelle, les SeMo et les écoles professionnelles, qui signalent chacun environ 10% des jeunes. Cette diversité montre non seulement l'importance d'impliquer les différents acteurs de terrain dans le projet mais aussi la variété des situations au moment du signalement.

[69] Les nationalités sont regroupées par continent et par région continentale, par exemple pour l'Europe, les catégories sont : Europe orientale / occidentale / méridionale / méridionale orientale / méridionale occidentale / centrale / septentrionale.
[70] Statistiques 2011/2012 issues de l'Annuaire statistique du canton de Fribourg. SERVICE DE LA STATISTIQUE DE L'ÉTAT DE FRIBOURG, *Annuaire statistique du canton de Fribourg*, Édition 2013, p.312.



Les quelques 330 jeunes signalés ne sont cependant pas tous admis dans le case management. Sur les 226 dossiers dans lesquels cette information est disponible, 131 cas ont été admis pour le suivi. La décision de non-suivi est justifiée dans près de la moitié des cas par le fait que le jeune n'avait pas de problématique multiple ou disposait de ressources propres ou externes suffisantes pour intégrer la formation professionnelle sans le soutien du case management. L'admission est parfois impossible car le jeune refuse le suivi (20%) ou demeure inatteignable (10%). Parmi les cas restants, les jeunes sont pris en charge par d'autres institutions, ne veulent pas effectuer de formation, sont en voyage ou ne font pas partie du groupe d'âge.

Les dossiers qui ont été fermés l'ont été après une période plus ou moins longue, allant de quelques semaines à plus de deux ans. D'après les chiffres à disposition (112 cas), environ 47% atteignent les objectifs. Les interruptions prématurées représentent 37% des cas, et sont pour la plupart attribuées au jeune (manque de coopération ou de motivation, jeune non-joignable ou refusant le suivi). Les dossiers restants sont clos pour des raisons inconnues.

L'évaluation des résultats à la fin du suivi du case management est mentionnée dans 102 dossiers. Parmi ces jeunes, 53 ont commencé une formation professionnelle de type CFC (45) ou AFP (8)[71]. Pour 25 autres, il est estimé que le case management a permis d'éviter un décrochage sans perspective de formation. Les autres jeunes ont fait un stage (15), se sont lancés dans la vie professionnelle sans diplôme (6) ou ont intégré une offre transitoire (3).

Le logiciel prévoit également une évaluation de la pérennité des résultats 6 mois après la clôture du dossier. Cette information n'est disponible que pour 38 jeunes. Pour 13 d'entre eux l'intervenant est sans nouvelle. Néanmoins 17 jeunes suivent une formation postobligatoire lors de la prise de contact un semestre après la fin du suivi. Les autres jeunes sont dans des situations diverses, 2 ont interrompu leur formation, 2 sont suivis par l'aide sociale, l'un d'eux a trouvé un emploi, un autre est au chômage, un troisième a décidé de ne pas poursuivre de formation et le dernier est à nouveau suivi par le case management. Il est cependant très difficile de savoir si ces résultats sont représentatifs de l'ensemble des cas suivis dans le cadre du projet. De plus, ces indications ne permettent pas de connaître concrètement la situation du jeune, « décider de ne pas poursuivre de formation » ne donnant aucune indication sur l'alternative imaginée ou non par le jeune.

Parallèlement à ces chiffres issus du CM-Online, le volet I du case management a établi ses propres statistiques pour l'année 2012/2013. Il apparaît que durant l'année scolaire écoulée, 185 jeunes ont été contactés par courrier, dont 100 ont répondu. Parmi ces jeunes, 39 ont trouvé une solution avant

[71] CFC : Certificat fédéral de capacité (3 ou 4 ans). AFP : Attestation fédérale de formation professionnelle (2 ans).

ou après l'intervention du case manager, 19 ont refusé ou ne correspondent pas aux critères d'admission, 13 n'ont pas donné suite à la convocation en entretien, 7 ont interrompu le suivi sans nouvelle et 22 participent au case management. Les chiffres décrivant la population suivie (40 jeunes) en 2012-2013 montrent que le case management I a suivi davantage de filles (24) que de garçons (16). Une interprétation possible est que les difficultés spécifiques des jeunes filles sont davantage liées au choix professionnel. Ces situations se retrouvent donc davantage au post-CO qu'en aval, lors des ruptures d'apprentissage. Parmi les 84 jeunes inscrits au case management I depuis janvier 2012, le statut des dossiers est très variable. Un peu plus d'un tiers des jeunes (35) n'a pas été admis ou a refusé le suivi, 8 ont interrompu leur suivi, 13 sont en train d'être suivis, 14 ont terminé le suivi et 9 n'ont été que signalés.

Ces chiffres permettent de voir que le projet se concentre sur certains jeunes et leur propose un suivi plus ou moins régulier selon les cas. Au niveau du case management I, 256 entretiens ont été menés en 2012/2013 auprès des 40 jeunes suivis. L'enjeu ne se situerait alors pas dans la quantité des dossiers suivis mais davantage dans le fait de proposer à ces jeunes un accompagnement rapproché afin de les aider à surmonter leurs difficultés d'insertion. Les case managers ne sont pas en train de traiter des dossiers, mais suivent les jeunes.

8.2. Des difficultés multiples

C'était vraiment une avalanche, mon frère qui avait un cancer, mon père… euh… des problèmes avec lui… c'est arrivé tout en même temps.

Au-delà de ces données chiffrées, les entretiens auprès des jeunes et des différents intervenants permettent de mettre en exergue quelques-unes des caractéristiques des jeunes concernés. Il apparaît en premier lieu que les profils des jeunes sont non seulement très variés, mais aussi très complexes. Si la définition des difficultés multiples pose problème dans la procédure de sélection, l'accumulation des problématiques apparaît comme une réalité dans le parcours des jeunes suivis par le case management. Plusieurs difficultés semblent récurrentes dans le profil des jeunes. Il est rare qu'un seul facteur soit présent, même si parfois un élément peut être identifié comme le déclencheur d'autres difficultés.

Les résultats scolaires apparaissent dans la plupart des récits d'intervenants et chez une grande partie des jeunes comme un élément freinant l'intégration, notamment à cause de l'augmentation des exigences dans la formation professionnelle et la disparition des formations élémentaires au profit des attestations de formation professionnelle (AFP). Les cas de jeunes n'ayant pas achevé leur scolarité obligatoire, pour des questions de comportement par exemple, ou l'ayant achevé sans acquérir de certificat semblent encore plus problématiques à l'heure de se présenter chez un

employeur[72]. Toutefois, « *les difficultés scolaires seules ne sont pas trop graves, les jeunes peuvent s'en sortir, en faisant une attestation de formation ou en trouvant un apprentissage pas trop exigeant sur ce point* ». Les résultats scolaires faibles sont davantage vus comme une conséquence d'autres difficultés qui elles vont freiner l'intégration du jeune. Il est également de plus en plus fréquent que les jeunes n'aient pas de difficultés scolaires mais d'autres problèmes qui les empêchent d'intégrer de manière satisfaisante le monde du travail. À noter également que la Plateforme Jeunes reçoit environ 30% de dossiers qui ne viennent pas d'élèves de la filière exigence de base. Cette situation nouvelle traduit bien la complexification des parcours des jeunes vers l'emploi.

Au-delà des résultats scolaires se pose la question de l'orientation. Si certains jeunes ont tenté de découvrir le monde du travail pendant leur scolarité, par des stages et des rencontres avec les COSP, d'autres ont terminé leur scolarité, parfois prématurément, sans avoir réfléchi à leur avenir professionnel. Même quand un jeune a décidé la voie qu'il souhaitait emprunter, celle-ci peut s'avérer problématique. Les intervenants et les jeunes mentionnent notamment de nombreux cas où le choix de formation est inadapté : une formation trop exigeante par rapport aux compétences du jeune, choisie par les parents ou choisie sans connaître la réalité du métier. « *J'avais vu qu'une partie du métier, je pensais pas qu'il y aurait autant de choses à connaître et à savoir, c'est un joli métier, mais il faut le découvrir en entier avant de commencer. Il y a plusieurs secteurs : génie civil, bûcheronnage, entretien,… il faut aimer un peu tous les métiers, c'est pas mon cas.* ». Le cas des filles pose encore un problème différent car leur choix est souvent compris dans un éventail de cinq ou six professions (notamment dans les domaines du commerce, de la vente, de la pharmacie et de la coiffure). Ce sont alors des places assez rares et difficiles à obtenir, car il y a une forte concurrence.

Les difficultés familiales sont aussi très souvent présentes. Si quelques intervenants mentionnent des cas de surprotection parentale où l'enfant « roi » ne peut s'intégrer car ne supportant aucune frustration, c'est avant tout le manque d'encadrement qui est sur le banc des accusés. « *J'ai eu très peu de soutien, même quand j'étais au CO, mes parents s'en fichaient un peu, mon beau-père n'était pas tout à fait en ordre, j'ai été vraiment laissé à moi-même, pour les devoirs et tout. Mais j'ai appris à me débrouiller tout seul.* ». Ce manque d'encadrement semble souvent lié à la situation sociale ou économique des parents. Ces derniers sont dépassés, démunis, et n'ont alors pas les moyens (disponibilité, réseau, connaissance du système, etc.) d'accompagner leur enfant vers la formation professionnelle. Les problématiques familiales sont parfois très complexes. Les divorces, les maladies graves, les décès ou les violences domestiques empêchent souvent les jeunes de se consacrer entièrement à leur projet professionnel. De plus, il ressort que la famille peut jouer un rôle de contre-modèle, lorsque les parents ou les frères et sœurs ne sont eux-mêmes pas intégrés professionnellement.

À ces difficultés viennent souvent s'ajouter d'autres problèmes spécifiques. Ainsi, les problèmes de santé psychique sont relativement fréquents. Une partie des jeunes ont un suivi psychologique

[72] Selon les chiffres à disposition, 15% des jeunes signalés au case management n'ont pas obtenu leur diplôme de fin de scolarité obligatoire.

régulier, voire des médicaments pour contrôler leur anxiété ou pour soigner une dépression. « I*l y a énormément de jeunes qui sont médicamentés et fragiles psychologiquement, ils doivent consolider ça avant de pouvoir envisager l'employabilité* ». Hormis des problèmes psychiques, la santé physique est parfois un facteur qui freine l'intégration car elle peut engendrer des absences fréquentes et une difficulté à suivre les étapes de formation.

De plus, le comportement des jeunes est souvent vu comme un élément central de leur problématique. Toutefois, les difficultés sont très différentes d'un jeune à l'autre, au niveau des causes comme des conséquences, et sont perçues différemment selon les représentations des acteurs. Les profils sont très hétéroclites et varient entre des extrêmes : trop timides ou trop sûrs d'eux, sans initiative ou trop indépendants. Les troubles du déficit de l'attention avec hyperactivité (TDAH) apparaissent aussi dans plusieurs situations comme un élément perturbateur au moment d'intégrer la formation professionnelle. Si de plus en plus de services parascolaires tentent d'encadrer ces jeunes durant leur scolarité, aucune mesure spécifique n'existe à ce jour au niveau de la formation professionnelle. Or, de l'avis de certains intervenants et de parents directement concernés, cette problématique peut rendre difficile l'adaptation du jeune à sa nouvelle réalité quotidienne d'apprenti. Des problèmes d'addictions ou de délinquance peuvent apparaître dans certains cas, le plus souvent corrélés à l'influence négative d'un groupe de pairs.

Les jeunes en rupture de contrat d'apprentissage rencontrent encore d'autres difficultés conditionnant leur intégration professionnelle[73]. Il ressort en effet dans plusieurs cas que les problèmes relationnels sur le lieu de travail sont, aux yeux des jeunes, la cause de leur arrêt de formation. Ils mentionnent notamment le flou autour du statut d'apprenti et le manque d'encadrement dans certaines places de formation. Ils mettent en avant notamment leur incapacité à verbaliser leurs difficultés et leurs besoins, le sentiment d'être rabaissés ou inconsidérés dans leur travail. Ces témoignages font ressortir le choc de la socialisation professionnelle pour certains jeunes qui étaient peu habitués à ce type d'interactions. Alors qu'ils sont dans une période où leurs pairs jouent un rôle central, ils se retrouvent parfois entourés exclusivement d'adultes. « *J'ai 18 ans, j'ai un contact facile, je pose des questions, j'essaie d'engager différents sujets, je me gêne pas trop, j'essaie, mais ça marche vraiment pas avec mes collègues actuels. Celui avec qui je dois travailler presque tout le temps, il a 60 ans, il est un peu vieux jeu et on se prend la tête presque tous les jours* ». En plus de l'apprentissage parfois difficile de nouvelles règles de communication, les jeunes doivent aussi apprendre à gérer leur nouveau statut et leur revenu[74]. Ainsi, nombre de jeunes ont également été suivis pour des raisons financières, des dettes importantes qui les empêchent de se consacrer pleinement à leur formation.

[73] Pour une description détaillée des difficultés en cause dans l'arrêt de formation, voir LAMAMRA N. & MASDONATI J., *Arrêter une formation professionnelle. Mots et maux d'apprenti·e·s*, Lausanne, Éditions Antipodes, 2009.
[74] Pour plus d'informations sur cette thématique, voir notamment les recherches de Caroline Henchoz, HENCHOZ C., « Les apprentis et l'argent », in *Revue Reiso* [En ligne reiso.org], novembre 2013.

8.3. Des problématiques spécifiques : les jeunes mères et les migrants

Les jeunes mères vont plutôt se tourner vers des emplois non qualifiés pour pouvoir avoir davantage d'argent à court terme et pouvoir travailler à temps partiel.

Parmi la multitude de difficultés pouvant mener à un besoin de soutien à l'heure de s'intégrer dans le marché du travail, certaines problématiques semblent soulever des enjeux spécifiques.

Premièrement, le cas des jeunes mères a récemment été mis en avant par un postulat déposé par deux députés fribourgeois[75], en s'interrogeant notamment sur la pertinence de la création d'une mesure inspirée du projet AMIE du canton de Bâle[76]. Dans la réponse du Conseil d'État à ce postulat, les différentes mesures existantes, dont le projet du case management, sont mentionnées comme des soutiens disponibles. Il est mis en avant que l'intégration professionnelle de ces jeunes femmes est un élément parmi d'autres de leurs problématiques et qu'elles sont également prises en charge par d'autres structures privées, subventionnées par le canton.

Dans la mise en œuvre du projet du case management, cette population spécifique est peu présente. Les cas sont rares et la grossesse est souvent un élément qui vient s'ajouter à d'autres difficultés. La quasi-absence des jeunes mères dans le suivi du case management s'explique principalement par deux raisons. Premièrement, l'intégration professionnelle est le plus souvent mise en suspens. « *Quand il y a une grossesse c'est un peu la panique et personne ne pense à la formation ou la profession. C'est surtout que faire avec le bébé et comment s'occuper du bébé. Il se passe une année au minimum avant que la situation se stabilise* ». Deuxièmement, d'autres structures prennent en charge les jeunes mères en tentant de les amener à l'autonomie, comme la Fondation Aux étangs.

Néanmoins, la problématique des jeunes mères semble difficile à intégrer dans le dispositif d'aide à l'insertion des jeunes. Il existe en effet peu de possibilités pour ces jeunes femmes de suivre une formation professionnelle tout en assumant parallèlement leurs nouvelles responsabilités. Le système dual ne permet actuellement pas de formation à temps partiel. Or les services de garde des enfants ne sont généralement pas suffisants pour permettre une occupation de la mère à 100%, sans aide extérieure. Dès lors, ces jeunes mères doivent se reposer grandement sur leur entourage ou être soutenues par une structure sociale compétente. De plus, les contraintes d'une formation à 100% peu rémunérée dissuadent beaucoup de jeunes mères de poursuivre une formation professionnelle. Comme elles ont de nouvelles dépenses, certaines préfèrent avoir un emploi non qualifié à temps partiel, ou, dans d'autres cas, se tourner vers l'aide sociale. Le problème n'est que repoussé car, sans formation professionnelle, elles demeurent souvent mal intégrées professionnellement et doivent alors obtenir du soutien à l'âge adulte.

Ainsi, un soutien spécifique aux jeunes mères, comme le projet AMIE, semble avoir du sens pour soutenir ces femmes dans le processus de formation professionnelle, mais à condition de partir de ce

[75] Postulat P2004.12. Eric Collomb et Antoinette Badoud, *Intégration sur le marché du travail des mères élevant seules leur(s) enfant(s)*, 14 février 2012.
[76] Pour plus de détails sur ce projet : www.amie-basel.ch/.

qui existe déjà en s'adaptant aux différents acteurs actifs dans cette thématique et à la situation cantonale. Plusieurs éléments nécessitent une réflexion approfondie afin d'imaginer un tel projet. Premièrement, se pose la question du ciblage de cette population. Le projet AMIE concerne les mères de 16 à 26 ans, ayant achevé leur scolarité obligatoire, bénéficiaires de l'aide sociale et maîtrisant la langue officielle. De l'avis des différents acteurs fribourgeois rencontrés, ce ciblage exclurait de nombreuses jeunes mères dans le besoin et pourrait avoir des effets pervers. En effet, il semblerait que plusieurs jeunes mères n'ont pas achevé leur scolarité obligatoire et/ou ne maîtrisent pas suffisamment une des langues officielles. Le critère du suivi par l'aide sociale pose également problème car pour certaines jeunes mères ce suivi serait un frein plus qu'un encouragement à débuter une formation professionnelle, car cela impliquerait sans doute une baisse substantielle de leur revenu. Deuxièmement, en amont d'un tel projet, les conditions structurelles doivent être réunies. Or la formation professionnelle peut-elle être plus flexible non seulement pour ces jeunes mères, mais aussi pour les jeunes pères qui doivent également pouvoir s'investir dans leur rôle ? Les structures de garde peuvent-elle s'adapter à ces situations ? La survie financière de ces jeunes mères peut-elle être assurée ? Dès lors, il semble que la mise en place d'un soutien cantonal spécifique à cette problématique nécessiterait un travail de réflexion et d'élaboration qui dépasse le cadre de cette évaluation. Le projet du case management, en tant que mesure de soutien et de coordination à l'intégration professionnelle, peut être impliqué dans cette problématique, mais les enjeux vont bien au-delà de son mandat et le suivi ne peut être efficace que si d'autres mesures ont déjà été mises en places pour stabiliser la situation de ces jeunes mères.

Une autre population sur laquelle il convient de s'arrêter est celle des migrants. Les jeunes migrants sont présents en relativement grand nombre parmi les dossiers suivis par les case managers, mais cette problématique dépasse le mandat du case management. Malgré une récente étude démontrant le potentiel des jeunes migrants dans la formation professionnelle[77], les difficultés spécifiques de ces jeunes sont nombreuses au moment de s'intégrer dans la formation professionnelle et dépendent beaucoup de leur degré d'intégration et de celui de leurs parents[78]. Ainsi, il est aujourd'hui reconnu que les noms à consonance étrangère sont parfois, consciemment ou non, mis de côté par certains patrons lors du choix de leurs apprentis[79]. Au-delà de cette difficulté partagée par la majorité des migrants, les parents sont souvent perdus dans le système de formation suisse. Non seulement le système lui-même est complexe, mais l'apprentissage a souvent une connotation négative. Pour certains parents la seule voie pour réussir est l'accès aux études tertiaires. Dans les classes d'intégration, les jeunes sont suivis par l'orientation afin de les aider à élaborer un projet réaliste, parfois malgré les attentes de leur entourage qui les voyait devenir médecin ou ingénieur. « *C'est*

[77] STAMM M. *& al., MIRAGE Migranten als Aufsteiger. Der Berufserfolg von Ausbildenden mit Migrationshintergrund im Schweizer Berufsbildungssystem,* Schlussbericht zuhanden der Berufsbildungsforschung des BBT, Université de Fribourg, Août 2012.

[78] Pour plus d'informations à ce sujet, voir WANNER P. & FIBBI R., « Enfants d'immigrants en Suisse: entre intégration et discrimination » in ORIS M. *(éd.), Transitions dans les parcours de vie et construction des inégalités*, Lausanne, Presses politechniques et universitaires romandes, 2009, pp.127-147.

[79] FIBBI R., LERCH M. & WANNER P., "Unemployment and Discrimination against Youth of Immigrant Origin in Switzerland: When the Name Makes the Difference" in *Journal of International Migration and Integration*, Vol.7, n°3, 2006, pp.351-366.

douloureux pour la famille et douloureux pour le jeune ». L'entourage joue un rôle central dans la transition, non seulement pour soutenir et accompagner le jeune, mais aussi pour lui ouvrir les portes de certaines entreprises grâce à son réseau. Or nombre de jeunes migrants ne disposent pas d'un entourage à même de remplir ces fonctions.

Enfin, même si les classes d'intégration semblent pallier en partie à cette difficulté, la maîtrise d'une des langues cantonales est un prérequis pour tous les apprentissages. Dès lors, suivant le niveau des jeunes au moment d'entrer en classe d'intégration et leurs capacités d'apprentissage, une année n'est parfois pas suffisante. Ils peuvent alors postuler pour une seconde année (à condition notamment d'être motivés et d'avoir bien travaillé durant l'année) ou pour une solution transitoire. Cependant, les intervenants concernés observent que « *les jeunes peu scolarisés arrêtent souvent les SeMo après 2-3 mois, un peu déprimés car ils se rendent compte que ça n'est pas un projet réaliste, qu'il faut qu'ils cherchent du travail et pas une formation* ». De plus, même après avoir suivi les cours d'intégration, les compétences linguistiques ne sont parfois pas suffisantes pour entrer dans une solution transitoire. Que deviennent alors ces jeunes ? Ce sujet mériterait sans doute d'être traité de manière approfondie, la preuve étant l'ouverture de nouvelles classes de cours d'intégration. En 2012-2013, les 16 classes d'intégration accueillaient chacune jusqu'à 13 élèves, soit, selon les périodes entre 160 et 200 élèves. L'effectif varie beaucoup en fonction des départs des jeunes qui trouvent un emploi ou une formation, décident d'arrêter ou retournent dans leur pays. L'intégration de nouveaux élèves ne se fait que durant le premier semestre, ce qui peut laisser certains jeunes en attente d'y entrer sans avoir d'autre solution. L'afflux récent de migrants, notamment depuis le Portugal, augmente encore le nombre de jeunes qui auraient besoin de ces cours d'intégration, et sans doute aussi d'un soutien à plus long terme. La thématique de la migration, au vu de son évolution récente et à venir, mériterait sans doute d'être traitée spécifiquement afin de ne laisser aucun jeune au bord de la route.

8.4. Des parcours types ?

Pour moi, même si mon parcours est hyper chaotique, toutes les mesures ont eu du sens, c'est assez complémentaire au final, à chaque fois j'ai progressé un peu.

Les jeunes pris en charge par le case management représentent donc une population très hétérogène aux parcours de vie variés. Le schéma ci-après synthétise les différentes trajectoires reconstruites à partir des entretiens approfondis menés auprès de certains jeunes. Il explicite la non linéarité des parcours et montre la diversité des mesures que les jeunes peuvent suivre. Les jeunes rencontrés étant souvent à des stades différents de leur parcours d'insertion, la dernière étape mentionnée est celle dans laquelle ils se trouvaient lors de l'entretien.

Tout comme le révèle une étude menée récemment à l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) par Nadia Lamamra et ses collègues[80], il existe divers temps de transition dans le parcours des jeunes. En reprenant leurs termes, le schéma suivant met en avant le moment encore peu thématisé de la « transition 1½ », qui correspond à la période plus ou moins longue entre le premier arrêt de formation professionnelle et la reprise de formation. Ce temps de transition consiste parfois en une remise en question du choix d'orientation, en une pause due à des problèmes de santé ou des problèmes personnels, ou encore plus simplement au temps nécessaire à la recherche d'une nouvelle place d'apprentissage.

Il ressort également que le case management intervient rarement de manière préventive mais est davantage sollicité au moment où les difficultés ont pris de l'ampleur et dépassent les possibilités d'action des acteurs en présence. Lors de la transition avant l'entrée en formation professionnelle, le case manager intervient une fois que les autres mesures ont été mises en œuvre ou lorsque le jeune a usé de ses différentes ressources personnelles. Dans ces cas-là, il semble que le case management ait avant tout un rôle d'aiguillage et d'activation en vue d'une recherche de solution de formation. Lorsque le case manager intervient auprès d'un jeune déjà en apprentissage, les difficultés sur le lieu de formation sont souvent importantes. Il s'agit alors davantage d'un rôle de conciliation entre le jeune et son employeur, afin d'éviter une rupture de contrat d'apprentissage. De plus, malgré la volonté de proposer un suivi longitudinal, celui-ci est relativement ponctuel, même si, selon les cas, il peut aller d'une seule rencontre à plusieurs mois de suivi.

Il est intéressant de relever dans les trajectoires présentées la multitude de mesures et d'acteurs. En effet, plusieurs jeunes ont connu différentes mesures de transition, successivement ou à des moments décalés de leur parcours. Pendant les temps de transition, en plus des mesures faisant clairement partie du dispositif d'aide à l'insertion des jeunes, d'autres solutions viennent s'ajouter, souvent de la propre initiative des jeunes ou de leur entourage. Ainsi, les séjours linguistiques, les périodes d'occupation comme au pair et les petits emplois sont très fréquents dans les trajectoires des jeunes. Ces solutions personnelles, tout comme les différentes mesures du dispositif, participent au processus de transition vers le monde professionnel en amenant les jeunes à vivre des expériences multiples dans des contextes divers. Ils se confrontent à chaque fois à un univers nouveau et acquièrent davantage de maturité pour pouvoir intégrer ou réintégrer la formation professionnelle.

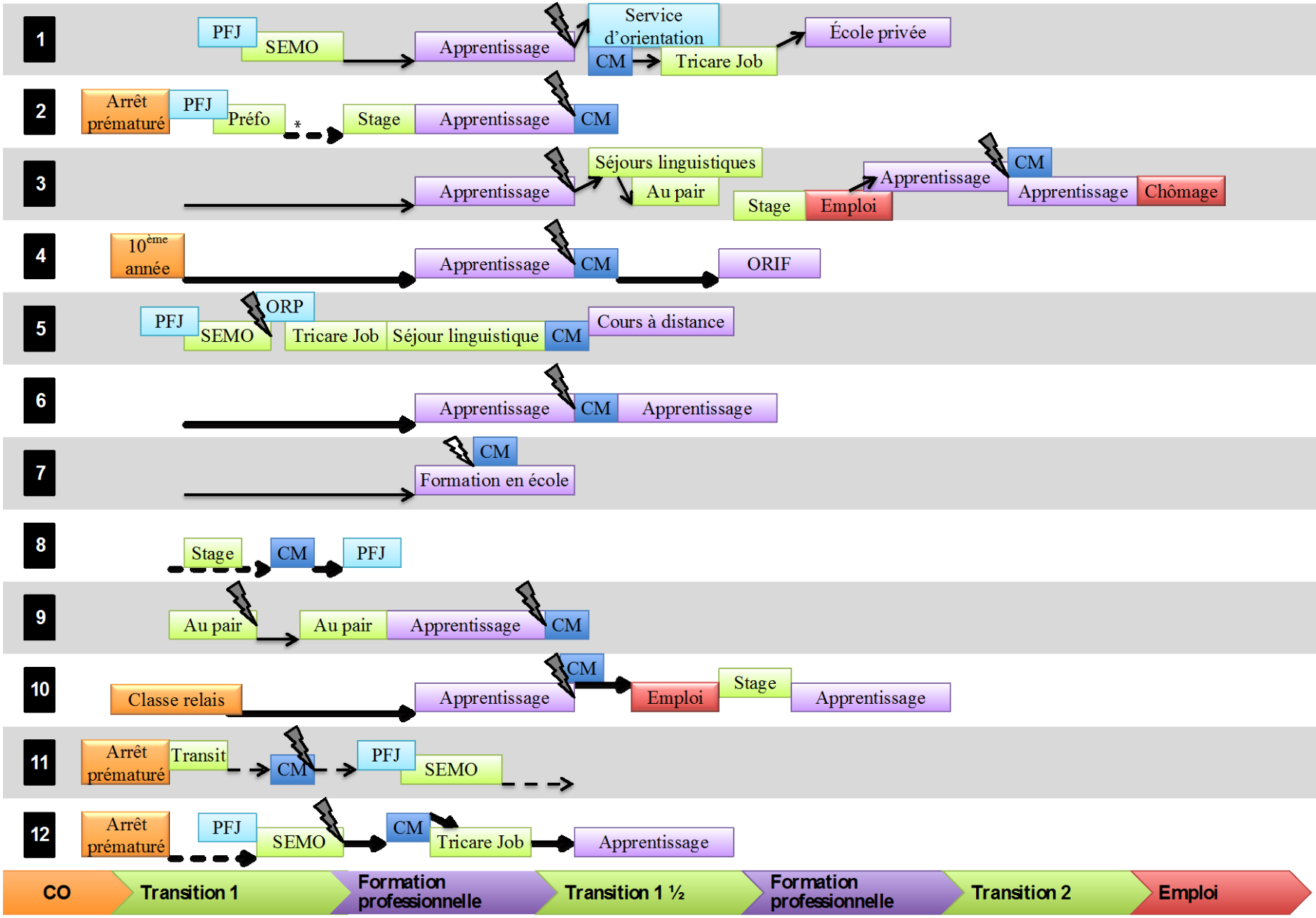
Ces différentes étapes se caractérisent aussi par de nombreux acteurs qui gravitent autour des jeunes, certains directement liés au dispositif et d'autres impliqués de par les situations personnelles. Les rôles se recoupent parfois et, aux yeux des jeunes, il est difficile d'identifier qui sert à quoi au sein du dispositif. Ainsi, le case manager, les COSP, les médiateurs des écoles professionnelles ou les commissions d'apprentissage peuvent jouer des rôles similaires à certains moments du parcours du jeune. Toutefois, l'un ou l'autre acteur va être privilégié car le jeune lui accorde davantage de crédit ou de neutralité par rapport à la situation. Par exemple, un des jeunes a volontairement choisi de se

[80] DUC B., JORDAN M. et LAMAMRA N., *Un arrêt en formation professionnelle, et après ?*, Brochure de présentation des résultats, Lausanne, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP), 2013.

tourner vers le case manager car d'une part, il n'imaginait pas se référer à la commission d'apprentissage sachant que les membres connaissaient son employeur et, d'autre part, il ne souhaitait pas aller parler aux médiateurs de son école. « *C'est des profs, ça m'inspirait pas, c'était trop en lien, j'avais besoin de quelqu'un de neutre, d'externe.* »

Au-delà des acteurs directement liés au dispositif, nombre d'intervenants externes sont parfois impliqués dans les situations des jeunes. Ainsi, il n'est pas rare que le jeune dispose d'un suivi médical et/ou psychologique. Dans certaines situations, ces professionnels vont également être sollicités au moment de discuter des problèmes à résoudre. Il peut aussi arriver, lors de congés maladie prolongés, qu'un case manager soit directement nommé par l'assurance du jeune afin de coordonner la situation. Dans ces cas-là, les risques de doublon sont fréquents car le mandat du case manager de la formation professionnelle est proche. De plus, suivant la situation du jeune, un éducateur, un assistant social, un conseiller de l'ORP ou de l'office AI, un intervenant du Service de l'enfance et de la jeunesse ou un juge des mineurs peuvent aussi être impliqués dans les processus de transition.

Pourtant, malgré la multitude d'acteurs et de mesures dans la trajectoire des jeunes, la plupart reconnaissent au case management une utilité spécifique, de par son adaptabilité à la situation particulière du moment.



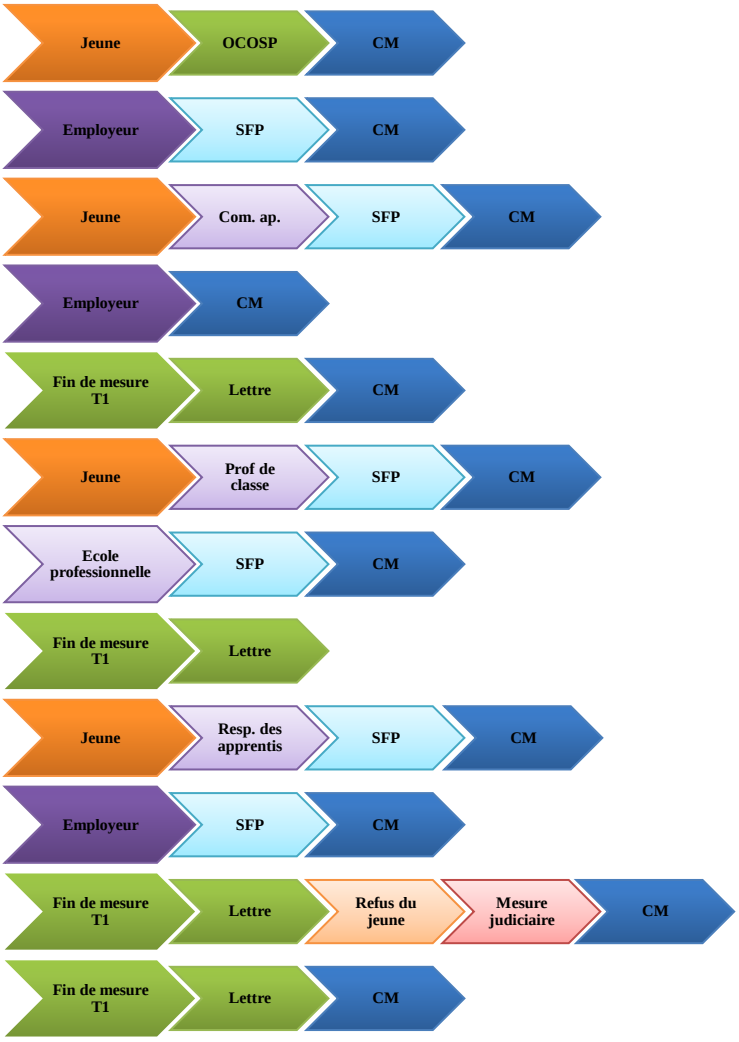
* Les flèches discontinues représentent les étapes durant lesquelles les jeunes étaient hors du dispositif pour un temps plus ou moins long.

8.5. Être suivi par le case management

Pour moi c'était une chance, ça me donnait des obligations, mais c'était mon choix.

Les problématiques et trajectoires étant très hétérogènes, l'entrée des jeunes dans le suivi du case management se fait de façons très diverses, en fonction de leur situation particulière. Le tableau ci-après reprend de manière schématique le processus de signalement des jeunes interrogés.

Il apparaît à nouveau que les jeunes sont signalés par des acteurs différents selon leur situation. Même s'il existe probablement d'autres acteurs qui dirigent des jeunes vers le case manager, trois type de processus de signalement peuvent tout de même être identifiés. La démarche peut ainsi être enclenchée par le jeune lui-même, par l'employeur ou l'école et enfin par le signalement automatique au case manager des jeunes sortant d'une mesure transitoire sans autre solution.



Premièrement, certains jeunes sont dans une démarche purement volontaire. Ils contactent eux-mêmes un acteur qu'ils identifient comme personne de référence durant leur apprentissage. Le jeune est dans ce cas clairement demandeur d'une intervention externe et le suivi est choisi.

Deuxièmement, l'employeur ou l'école peut prendre contact avec le SFP ou directement avec le case manager. Au moment de ce contact, la situation a parfois déjà pris une ampleur importante. Le jeune, qu'il soit demandeur d'un suivi ou non, est alors plus ou moins contraint de l'accepter car sa place de formation est en jeu. Si, malgré l'intervention du case manager, une rupture de contrat d'apprentissage se produit, la poursuite du suivi dépend alors de l'intérêt du jeune pour cette mesure.

Troisièmement, les jeunes terminant une mesure de transition sans solution de formation professionnelle sont signalés automatiquement au case management. Ils reçoivent alors une lettre qui les invite à prendre contact avec le case manager dans le but d'obtenir un suivi pour leur recherche de

formation. La démarche est ensuite volontaire et peut être déclinée par le jeune. L'avant-dernier processus de signalement figurant dans le tableau montre cependant qu'il est possible, en cas de démêlés avec la justice, que le jeune se voit contraint par l'autorité judiciaire d'être suivi par une des mesures du dispositif d'aide à l'insertion des jeunes.

Il est important de noter que, quelle que soit l'origine du signalement du jeune, la continuité du suivi dépend grandement de la motivation. Si un jeune n'est pas preneur, le suivi ne lui sera pas imposé. Ainsi, aux yeux des case managers, une des première étapes du suivi est de « *créer l'alliance* » avec le jeune, d'obtenir sa confiance et d'instaurer une dynamique positive. Certains jeunes n'ont visiblement pas passé ce stade « *ça m'a pas servi à grand-chose, ça se serait passé la même chose sans le case manager* », alors que pour d'autres ce suivi a été perçu comme un élément-clé de leur parcours : « *j'avais le moral en bas, j'avais plus confiance en moi, j'aurais pas eu le courage de faire les démarches sans ça* ».

Concrètement, une fois le suivi installé, il s'agit de définir avec le jeune un cadre de collaboration : les étapes à suivre, les documents à produire, la fréquence des rencontres. « *C'était donnant – donnant : je devais fournir quelque chose et le case manager m'aidait en retour* ». La forme du soutien apporté dépend par contre grandement de la situation du jeune et du moment de l'intervention.

Au niveau du CM I, il s'agit principalement de clarifier la situation du jeune, de définir avec lui des projets de formation réalistes et des pistes alternatives, « *de me montrer que je devais peut-être ouvrir un peu, pas focaliser seulement sur assistante dentaire* ». Puis le suivi consiste à les accompagner dans les démarches de recherche de formation professionnelle. « *J'ai appris à faire des lettres plus précises, des bons CV* ». Selon les situations, c'est également le CM I qui va orienter le jeune vers d'autres mesures du dispositif.

Au niveau de l'intervention du CM II, le suivi prend souvent la forme d'une tentative de conciliation entre le jeune et son employeur. « *Je lui ai tout dit pour qu'il ait un maximum de matière, après en séance c'est lui qui mettait à plat, il expliquait les responsabilités des apprentis, des patrons, les lois et tout, il m'expliquait bien.* » « *Il a critiqué et dit les choses bien pour les deux donc c'était juste*. » Il peut donc être une sorte d'intermédiaire entre deux mondes en décalage. « *Case manager, c'est un peu barbare comme terme, mais c'est un métier d'avenir, on en aura de plus en plus besoin, parce que quand on est jeune apprenti, on ne sait pas comment gérer les situations difficiles.* » Si l'intervention du case manager comme médiateur entre le jeune et l'employeur ne permet pas toujours de maintenir le contrat d'apprentissage, elle semble cependant mener dans bien des cas à une rupture à l'amiable et permet de maintenir le jeune dans le dispositif. À moins que le jeune ne souhaite pas de suivi ou trouve une autre place directement, le suivi du CM II se poursuit au-delà de la rupture de contrat d'apprentissage. Il prend alors une forme plus similaire à celle du CM I, pour redéfinir le projet de formation professionnelle et les étapes pour y parvenir, revoir les CV et les lettres de motivation, orienter les recherches du jeune.

Les jeunes ont de la peine à qualifier le suivi du case manager qui n'est ni coach ni conseiller en orientation. Dans leur discours, pour ceux qui ont souhaité avoir un suivi régulier, c'est une relation agréable, avec une personne qui « *a une bonne tête* » ou quelqu'un qui « *est vraiment gentil et comprend bien les jeunes* ». Mais au-delà de ces éléments très subjectifs, il s'agit avant tout de deux types d'intervention. Premièrement, le suivi peut consister en un processus très personnalisé de clarification et de soutien dans la recherche de solutions de formation professionnelle. Deuxièmement, dans le cas des jeunes rencontrant des difficultés sur leur lieu de travail, le suivi peut prendre la forme d'une tentative de conciliation entre l'employeur et le jeune dans le but de maintenir le contrat d'apprentissage ou de permettre une rupture à l'amiable en conservant le jeune dans le dispositif d'aide à l'insertion professionnelle. Les autres aspects de l'intervention du case management, comme la coordination des mesures ou la sollicitation d'acteurs tiers pour des problématiques spécifiques, n'apparaissent pas dans le discours des jeunes rencontrés. Cela traduit sans doute la différence de perception de l'intervention entre les différents protagonistes. Les jeunes identifient avant tout ce à quoi ils participent activement et les actions ayant des conséquences concrètes sur leur situation et non pas le processus que ces actions peuvent enclencher.

9. La mise en œuvre du case management : pistes de réflexion

L'analyse de la mise en œuvre du case management a permis de mettre en évidence comment le projet s'est concrétisé et quels ont été les facilitateurs et les obstacles à cette mise en œuvre. Afin de prendre au mieux en charge les jeunes connaissant des difficultés pour s'insérer dans la vie professionnelle, les différents acteurs rencontrés ne cessent de s'interroger sur la manière la plus appropriée de procéder. Ce chapitre reprend ces questionnements en tentant de montrer leur amplitude afin de proposer quelques pistes de réflexion sur la place du case management dans le dispositif.

9.1. Entre information et publicité : comment parler des mesures d'aide aux jeunes en difficulté ?

Aujourd'hui les jeunes disent « je m'en fous, je cherche pas de place, je vais aller au SeMo comme mon frère ». Donc imaginez si on commence à faire de la publicité !

Le projet du case management « Formation professionnelle » a permis de rendre les professionnels attentifs à la thématique des jeunes en difficulté. Apparaissant dans le programme gouvernemental comme un projet à pérenniser[81], le case management amène l'idée de la transversalité institutionnelle du suivi des jeunes, idée jugée positive et pertinente par les acteurs rencontrés.

Les professionnels sont ainsi plus attentifs à la thématique des jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle. Toutefois pour assurer la durabilité de cet effet et surtout l'application et l'utilisation du dispositif, plus d'informations devraient être disponibles. La question de la visibilité se retrouve dans les discours de nombreux acteurs. La crainte d'un appel d'air si la visibilité des prestations est trop grande est tout à fait compréhensible, mais il ne faut pas confondre visibilité et lisibilité. L'absence d'informations claires peut être contre-productive, autant pour les professionnels qui n'ont pas une image précise du dispositif que pour les personnes dans le besoin arrivant tardivement dans les prestations et souvent dans l'urgence d'une situation qui se détériore depuis longtemps.

Au niveau des professionnels, présenter le projet au début ne suffit pas, les personnes concernées devant être informées régulièrement de l'avancée du projet. De plus, les nouvelles personnes qui arrivent dans les différentes structures ne sont pas spécialement informées des mesures et du dispositif d'aide existants. Cela pourrait se faire sous forme de formations pour les nouveaux arrivants, de newsletters ou de présentations, en soulignant que l'implication des différents professionnels est indispensable. La perte d'intérêt et de sens est expliquée par les personnes

[81] Défi n°2 : Développer une politique favorisant l'insertion des jeunes et des adultes dans un monde professionnel exigeant. Le point 7 de ce défi est de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté. Le case management « Formation professionnelle » est mentionné comme un outil-clé dans l'insertion des jeunes, au niveau du cycle d'orientation dans le cadre de l'orientation professionnelle ainsi qu'en cas de rupture pendant les solutions transitoires ou durant la formation professionnelle. ÉTAT DE FRIBOURG, *Rapport sur le programme gouvernemental et le plan financier de la législature 2012-2016*, Fribourg, 26 octobre 2012, pp.18-22.

concernées par le manque de transparence et d'explication. « *Au bout d'un moment, si ça change tout le temps, on décroche. Et en plus c'est pas tellement crédible de nous dire de faire comme ça et 6 mois plus tard de faire autrement.* » Il faudrait alors une meilleure information et une réelle discussion avec les personnes qui appliquent quotidiennement le projet. Le projet pourrait être mieux régulé avec une approche plus interactive où l'expérience du terrain guiderait une réflexion partagée entre les professionnels et les hiérarchies administratives. Un espace de discussion[82] pourrait être l'occasion de partager les expériences, mais aussi d'approfondir les connaissances de chacun sur sa prestation et surtout celles des autres. Il est apparu dans les propos des professionnels interrogés que le rôle des différents intervenants du dispositif d'aide à l'insertion n'est pas clair. Certains ont dit ne pas connaître telle ou telle mesure, confondre des prestations, ne pas savoir à quelle structure sont rattachées quelles mesures et quelles personnes. En ce qui concerne plus précisément le case management, les deux volets ne sont pas compris par la plupart des professionnels : ils n'en connaissent qu'un seul, n'ont jamais vu les case managers, sont restés sur les premières informations données au début du projet, n'ont jamais utilisé l'outil n'étant pas sûrs que le jeune réponde aux critères, ont envoyé un jeune qui n'a pas été suivi et n'ont pas renouvelé la procédure pour d'autres. De plus, les case managers ont souligné la difficulté de se créer un réseau. Cette difficulté découle d'une transmission des informations qui n'est pas assez claire, ce qui a pour conséquence de compliquer l'orientation au milieu de toutes les prestations et mesures existantes, pour les case managers comme pour les autres professionnels. Dès lors, le travail d'informations devrait être constant dans un dispositif aussi dense et complexe avec autant d'intervenants afin que les personnes comprennent le dispositif, se sentent prises en compte dans son fonctionnement et son évolution et ainsi voient l'intérêt et le sens de s'y investir. De plus, au vu des disparités au niveau des représentations des jeunes et de l'aide à leur proposer, des rencontres et contacts plus soutenus entre les professionnels favoriseraient la diffusion d'une culture commune de l'aide aux jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle en estompant au moins quelque peu les différences entre les services, les professions, les statuts, les fonctions.

Pour les jeunes, il ne s'agit pas de rendre les prestations plus visibles et attrayantes, mais de leur fournir l'information de base, à savoir à qui s'adresser en cas de besoin. Le cas du processus d'orientation de la Plateforme Jeunes illustre bien le problème de lisibilité du dispositif pour les jeunes. Jusqu'à l'an passé, un jeune qui s'inscrivait à la Plateforme recevait un papier du SPE pour l'inviter à un entretien, alors que bien souvent il ne souhaitait pas s'inscrire au chômage. Ensuite le jeune était convoqué pour un test par l'école professionnelle, suite à ce test, c'est la mesure de transition vers laquelle il avait été orienté qui le contactait pour le début de sa mesure. Donc le jeune était à chaque fois convoqué par quelqu'un d'autre et ne savait pas forcément à qui s'adresser en cas de questions ou de difficultés. Depuis 2013, ces courriers sont tous émis par la Plateforme et portent la même en-tête. Des modifications de ce type, qui sont en fait des ajustements structurels minimes, participent à rendre le dispositif plus lisible et plus clair pour les jeunes, sans pour autant créer une

[82] Cet espace ne consisterait pas forcément en des rencontres formelles, mais prendrait la forme d'un forum se tenant plusieurs fois dans l'année, que les professionnels identifieraient comme le lieu où partager sur ses pratiques, avec la possibilité de transmettre auparavant ou d'amener sur le moment des thématiques, des questions, des remarques.

publicité pour les mesures d'aide à l'insertion. Dans le cadre plus précis du case management, les jeunes en rupture durant les solutions transitoires sont systématiquement informés par un courrier leur indiquant qui est le case manager et comment le contacter. Cette manière de procéder paraît pertinente. Cependant les jeunes interviewés soulèvent l'importance de voir la personne avant d'entrer en contact avec elle. Avec seulement un numéro de téléphone, ils hésitent à appeler. La présentation du case management (et d'autres mesures) par les intervenants eux-mêmes pourrait être un plus, autant pour les jeunes que pour les professionnels.

9.2. Entre accompagnement et éducation : quel rôle pour les intervenants et pour les parents ?

Je passe beaucoup de temps à reprendre des choses de base avec eux, comme la manière de parler et d'être en société. (…) Je ne m'attendais pas à ça, je ne suis pas leur mère.

Les différents professionnels impliqués dans le suivi des jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle ont souvent mentionné la difficulté à accompagner le jeune lorsque des règles de base ne sont pas respectées. Différents exemples ont été donnés : le jeune ne vient pas au rendez-vous, s'en fiche et ne fait pas d'effort, ne se plie à aucune autorité, manque de respect envers son patron, décroche un stage d'une semaine et n'y va que deux jours sans annoncer qu'il arrête.

Pour les professionnels ces problèmes sont clairement liés à des questions d'éducation. Plusieurs d'entre eux ont souligné ne pas être la mère ou le père du jeune et ont avoué se trouver impuissants dans leur travail d'accompagnement, des difficultés en amont empêchant le bon déroulement du suivi. Ces difficultés sont expliquées principalement par deux facteurs : premièrement, le rôle des parents, en insistant sur le fait qu'il ne s'agit pas de parents démissionnaires, mais de parents démunis face à la situation et la trajectoire de leur enfant. Une reproduction des difficultés est également avancée par les différents acteurs interrogés : il y a rarement seulement un problème scolaire, l'entourage familial jouant dans la majorité des cas un rôle important dans la situation du jeune. Deuxièmement la motivation est souvent pointée comme étant un des facteurs primordiaux pour l'accompagnement. Son absence serait alors un obstacle majeur à l'aide qui pourrait être apportée aux jeunes.

Des pistes s'ouvrent alors à différents niveaux. Plusieurs professionnels souhaiteraient que les parents s'investissent plus dans la situation de leur enfant. Mais ce mouvement ne va pas dans un seul sens. L'intégration des parents dans le suivi et leur investissement ne dépendent pas uniquement de leur volonté, mais de ce qui leur est offert comme soutien pour mieux comprendre la situation des jeunes. Jusqu'à la fin du cycle d'orientation, la scolarité est obligatoire. Cette obligation est importante car elle ne laisse de marge de manœuvre ni au jeune qui doit suivre ce qui lui est imposé ni aux parents qui doivent s'assurer que leur enfant suit sa scolarité. Tout est alors très encadré. Mais une fois l'école secondaire terminée, il n'y a plus aucun cadre et les parents se retrouvent parfois démunis face à ce carrefour de vie où leur enfant n'a plus à suivre le chemin mais doit le choisir. Il faudrait alors que les parents soient mieux informés sur le système éducatif, sur la réalité du monde

du travail, sur le moment de vie particulier qu'est l'adolescence et les problèmes qui peuvent apparaître (soumission à l'autorité, questionnement identitaire, troubles de l'attention, utilisation des réseaux sociaux, etc.). La sensibilisation précoce des parents, notamment ceux issus de la migration, au fonctionnement de la formation professionnelle en Suisse permettrait sans doute d'éviter des représentations peu réalistes de l'avenir de leur enfant et d'initier une réflexion commune avant la fin de la scolarité obligatoire. De plus, une information claire et systématique devrait être disponible sur les prestations existantes et sur les personnes à contacter en cas de difficultés ainsi que sur les implications et les conséquences lorsqu'une aide est demandée (qui est au courant, quelle est la responsabilité de chacun, quelles répercussions cela peut avoir sur le reste de la famille, etc.). Les politiques familiales devraient être directement mobilisées par exemple en élargissant les prestations de soutien à la parentalité déjà existantes.

Une autre piste par rapport aux questions d'éducation et d'intégration sociale des jeunes est celle du travailleur social scolaire. « *Ces jeunes ont besoin d'un substitut au coaching parental lorsque ce dernier est défaillant, chose que le COSP ne peut pas faire.* » De plus en plus de jeunes ont des difficultés sociales qui ne peuvent pas être prises en charge par les professionnels classiques de l'école[83]. Du personnel socio-éducatif est déjà présent dans différents établissements et cela devrait peut-être se généraliser[84]. « *Les personnes de l'école ne savent plus quoi faire, il faut que quelqu'un prenne le relais. Il faut que l'école puisse se concentrer sur sa tâche première d'enseignement et que d'autres prennent en charge les difficultés sociales.* » Pour les personnes rencontrées, l'avantage d'un travailleur social est de ne pas être mêlé directement à l'enseignement et au jugement du jeune par rapport à sa scolarité. De plus il peut aussi être plus proche des parents et de la famille du jeune. Toutes soulignent l'importance de créer du lien avec les adultes : « *Certains jeunes ne sont pas du tout en contact avec des adultes ou alors à l'inverse accomplissent des tâches d'adultes que leurs parents n'assument pas.* » Le travailleur social scolaire pourrait alors aider à mieux gérer les situations de vie de plus en plus complexes.

Enfin, en ce qui concerne la motivation du jeune, il est important de rappeler que l'individu, pour qu'il se sente motivé et s'engage, doit pouvoir s'attribuer ce qui lui arrive. S'il pense que ce n'est pas de sa faute, que ce n'est pas de sa responsabilité, il ne va pas être motivé à s'engager. Il faudrait alors pouvoir faire la part des choses avec le jeune en lui montrant non seulement ce qui dépend de lui et sur quoi il peut avoir prise (comme par exemple son comportement avec son employeur, sa relation avec ses collègues, son implication aux cours), mais aussi certaines choses qu'il ne maîtrise pas (le contexte familial dans lequel il évolue, ou encore le contexte économique). Le jeune doit pouvoir séparer ce qui est de sa responsabilité de ce qui ne l'est pas afin d'éviter au maximum la culpabilisation, la stigmatisation et/ou la résignation et ainsi lui permettre d'agir en donnant du sens et de l'intérêt à ce qui lui arrive. Le jeune devrait alors pouvoir s'approprier la mesure et l'aide qui lui sont proposées. Pour ce faire, la co-construction du projet de formation et/ou d'insertion par

[83] Dans une interview donnée à La Liberté, le directeur du CO de la Tour-de-Trême parlait d'une quinzaine de cas à l'ouverture du CO il y a neuf ans et d'une trentaine aujourd'hui. La Liberté, le 29 décembre 2012.
[84] Selon l'inspection scolaire, une douzaine de travailleurs sociaux en milieu scolaire œuvrent dans le canton.

l'intervenant et le jeune est indispensable. En effet, au-delà d'une conjoncture économique favorable ou non, un jeune a peu de chance de s'insérer s'il reste dans une logique passive. De même, sans prise en compte par les jeunes de ce qui leur arrive et sur quoi ils peuvent agir, certains auront tendance à se raccrocher à une sorte de « pensée magique » et à se figurer qu'une fois la place d'apprentissage trouvée, ils seront à l'heure sans difficulté ou auront moins de problèmes personnels. Il s'agit alors de responsabiliser les jeunes sans les culpabiliser, de leur expliquer ce qui est de leur ressort et ce qui est indépendant de leur volonté, afin de les aider à développer une attitude proactive et réaliste quant au projet qu'ils élaborent et tentent de concrétiser.

9.3. Entre surprotection et exposition : quelles logiques sous-jacentes à l'accompagnement ?

Est-ce que ça serait mieux de moins materner, de plus les pousser ? Peut-être qu'on les accompagne trop et qu'en fait ce n'est pas les aider non plus.

La question de l'aide et du contrôle revient de manière récurrente lorsqu'il est question de mesures mises en place pour accompagner les individus en difficulté. Sommes-nous en train de les aider, de les aiguiller et de les soutenir dans un projet répondant à leurs besoins et attentes ? Ou sommes-nous en train de les contrôler, de leur apporter une aide plus contrainte que désirée, de les cadrer afin de garder la maîtrise de notre société ? Ce porte-à-faux n'est ni nouveau ni spécifique au projet du case management mais se retrouve aux fondements de toute pratique sociale. Ainsi, les personnes rencontrées ont toutes montré par leurs questionnements que concilier ces deux aspects n'est pas si évident. « *Que fait-on exactement et jusqu'où va-t-on* ? » sont des interrogations sous-jacentes à toutes les interventions décrites durant les entretiens. Un exemple concret est le rappel des jeunes qui ne donnent pas de nouvelles : les case managers recontactent les jeunes s'ils ne viennent pas. Une fois, deux fois, trois fois. Est-ce déjà trop ou pas assez ? Jusqu'où l'État intervient-il dans la sphère privée ? L'État est-il responsable si les mesures qu'il propose ne permettent tout de même pas aux jeunes d'arriver sur le marché du travail ?

Ces questions sont de l'ordre de l'éthique, éthique à entendre comme « questionnement permanent de la pratique »[85] afin d'adopter la meilleure solution en s'appuyant sur les normes et valeurs tout en tenant compte du contexte dans lequel l'élément qui déclenche le questionnement se déroule. Ce qui est difficile dans la pratique quotidienne est que ces questions n'ont pas de réponse, l'éthique étant un débat continu. Il n'empêche que pour réaliser leur travail avec les jeunes, les professionnels ont tout de même besoin de repères fixes afin que ces questionnements ne bloquent pas leur pratique. Ces repères pourraient être, en reprenant la définition de l'éthique, une plus grande prise en compte d'une part des différentes valeurs des personnes en présence, et d'autre part du contexte.

Premièrement, les normes et valeurs jouent un grand rôle dans les représentations et actions des individus. Un exemple concret présenté dans ce rapport est l'idée de suivi longitudinal face à celle de la page blanche. Il ne s'agit pas de trancher pour dire ce qui est « mieux » pour le suivi du jeune,

[85] BOUQUET B., *Éthique et travail social. Une recherche du sens*, Paris, Éditions Dunod, 2012, p.18.

mais de faire en sorte que chacun puisse fonctionner avec sa propre manière de penser. Ainsi il faudrait expliciter pour toutes les personnes concernées ce qui peut être dit, ce qui peut être su, par quel moyen et à quel moment. Ainsi chacun serait libre d'aller chercher, à un endroit donné, les informations auxquelles il aurait droit d'accéder. La future base informatique du projet HAE pourrait être le moyen de communiquer, à qui de droit, certaines informations (personnelles, scolaires ou autres). Il serait ainsi clairement défini qui a le droit de savoir quoi et comment se procurer cette information si la personne le souhaite. Un tel, dans l'idée du suivi longitudinal et de l'importance de connaître les antécédents d'un jeune et/ou ce qui se passe dans d'autres sphères de sa vie, pourrait accéder à certaines informations, selon certains critères (fonction, lien avec le jeune, etc.). Un autre, dans l'idée de la page blanche, pourrait décider de ne pas consulter ces informations. Cet aspect soulève bien sûr la question de la protection des données qui a souvent été reprise par les différentes personnes rencontrées. Cette question devrait être réglée une fois pour toutes car la collaboration est pour l'instant toujours teintée d'un malaise à communiquer porteur de confusion, autant pour les professionnels que pour les jeunes.

L'éthique repose donc sur certaines valeurs qui doivent être prises en compte pour assurer un suivi adapté et adéquat. Il est important alors de ne pas vouloir trancher entre des « bonnes » et des « mauvaises » valeurs, mais bien de se rendre compte que plusieurs manières de voir se combinent dans les solutions proposées pour aider les jeunes. Un article sur les jeunes en difficulté met bien en évidence les différentes visions du chômage des jeunes dans les discussions à l'Assemblée fédérale[86]. Certains parlementaires s'appuient sur un postulat social, où les jeunes sont considérés comme les premières victimes du contexte économique actuel et sont par conséquent très exposés au risque de chômage. Il faut donc les aider face à cette situation. Pour d'autres, un postulat moral prime : l'absence d'emploi à cet âge provoque des comportements problématiques. Il faut donc agir sur l'employabilité des jeunes et éviter que le désœuvrement ne s'installe. Ces deux visions vont amener des controverses sur les prestations, les premiers soutenant de préférence des mesures d'aide aux jeunes sur fond de responsabilité collective, les seconds prônant plutôt des prestations moins protectrices et encourageant le jeune à prendre ses responsabilités. Il ne s'agit alors pas de choisir entre ces deux manières de faire car dans le fond le consensus est là : l'intervention est nécessaire car les jeunes sont aujourd'hui une catégorie particulièrement vulnérable. Il faut dès lors prendre en compte ces visions, chercher des solutions satisfaisantes pour tous et trouver un juste milieu.

Deuxièmement, le questionnement tient compte du contexte à un moment donné. Cet élément n'est pas anodin et est repris par les différents acteurs de l'aide à l'insertion des jeunes : il faut prendre en considération le contexte social, économique, politique. Mais il semblerait que le discours ne se concrétise pas totalement. Le raisonnement sur la vulnérabilité est justement un bon exemple de cette volonté de tenir compte du contexte qui a toutefois du mal à se matérialiser. La vulnérabilité est aujourd'hui une « nouvelle » lecture en sciences sociales des questions d'inégalités et d'exclusion. Être vulnérable, c'est pouvoir être blessé, c'est être exposé à certains risques. La vulnérabilité est alors de toute façon relationnelle, c'est-à-dire que l'individu est vulnérable à quelque chose, qu'il y a

[86] TABIN J.-P. & PERRIARD A., « Les "jeunes en difficulté" » in *Revue Reiso* [En ligne reiso.org], octobre 2012.

un agent qui provoque sa blessure. Concrètement, cela signifie que les personnes vulnérables le sont par rapport à leur situation, par rapport au milieu dans lequel elles vivent. Pour le dire autrement, les personnes ne sont pas en difficulté seulement par leur faute (elles n'ont pas les capacités, elles n'ont pas les ressources), mais également à cause du contexte dans lequel elles évoluent. Contrairement à l'exclusion où la responsabilité individuelle apparaît comme très forte, la vulnérabilité ramène dans le débat la question de la responsabilité sociale : les inégalités résultent autant de situations individuelles qui se diversifient que de conditions et de positions sociales. Au vu des interventions actuelles focalisées sur l'individu qui doit être responsable et élaborer un projet d'insertion, comment, au-delà du discours, cette vulnérabilité est-elle prise en compte ? Il ne faudrait alors pas seulement agir sur les individus, mais aussi sur le contexte. Et surtout faire plus que simplement le dire. Beaucoup de personnes interrogées ont parlé de l'importance d'inclure les patrons, d'inclure la société civile dans les réflexions sur l'aide à apporter aux jeunes et dans les actions à mener auprès d'eux. « *Les exigences montent, mais socialement il faut trouver des solutions car il faudra quand même que tout le monde puisse s'insérer. (…) Et si les patrons faisaient un pas ?* » Ainsi le dispositif d'aide à l'insertion des jeunes doit évidemment continuer à informer et à orienter les jeunes, à leur proposer des mesures, mais devrait peut-être aussi trouver des manières d'agir sur l'emploi et de sensibiliser les patrons ainsi que la société dans son ensemble sur la situation des jeunes, mais également sur la thématique de l'insertion et de l'intégration au sens large. « *Ce n'est pas seulement aider quelques jeunes à trouver un emploi, c'est plus large que ça, c'est donner une orientation à notre société en donnant plus au moins d'importance au travail.* »

9.4. Entre « les jeunes » et un jeune : comment suivre les parcours de chacun ?

Vouloir laisser aucun jeune au bord de la route, c'est drôlement ambitieux comme politique. Quand on voit la diversité des problématiques, on se demande quand même si c'est possible.

La spécificité de la population à laquelle s'adresse le projet du case management est un des éléments à prendre en compte dans la réflexion. En effet, les jeunes ne sont pas un groupe homogène et leurs trajectoires sont souvent très différentes. Accompagner des jeunes dans cette période de transition implique de tenir compte du parcours de chacun afin de lui apporter, au bon moment, un soutien adapté à sa situation particulière. Il semble donc très délicat de penser le dispositif à partir d'une trajectoire type linéaire et limitée dans le temps. Différents éléments doivent alors être pris en considération pour assurer le suivi des parcours, suivi tendant vers une approche longitudinale comme le préconise le case management.

Un premier élément, décrit comme étant de plus en plus courant par les personnes rencontrées, est le manque de maturité des jeunes à la fin du CO. Au-delà des parcours hétérogènes, cette question est peut-être celle qui réunit le plus de situations présentées par les différents professionnels. Au vu des exigences des employeurs, la possibilité de s'insérer dans la formation professionnelle semble demander de plus de plus de maturité. Or, plusieurs intervenants remarquent que de nombreux jeunes

ne sont pas assez matures au moment de terminer leur scolarité obligatoire. Il leur manque parfois des connaissances scolaires, mais surtout des compétences sociales de base permettant de s'intégrer dans un univers de travail. Ainsi, les mesures de transition sont parfois un temps de maturation nécessaire pour les jeunes, durant lequel l'enjeu est davantage de les rapprocher d'un seuil minimal d'employabilité plutôt que de les aider à trouver une place d'apprentissage. « *Il y a toute une série de jeunes qui, indépendamment de la conjoncture, n'arrivent pas à s'intégrer au monde du travail de par le déficit qu'ils ont au moment de terminer leur scolarité obligatoire.* » La Plateforme Jeunes demande que le jeune ait déjà effectué trois stages avant d'être admis dans une solution transitoire de type SeMo. Cette condition apparaît comme exigeante pour certains jeunes qui n'ont pas les compétences de base afin d'assumer un stage en entreprise et pour qui l'expérience de stage risque d'être un échec de plus plutôt qu'une opportunité de s'initier au monde du travail. Le case manager, qui agit parfois en amont des solutions transitoires, ne semble cependant pas avoir les moyens ou les outils pour amener le jeune à développer les compétences lui permettant d'intégrer les solutions transitoires car cela nécessite un accompagnement intensif et continu. Pour plusieurs acteurs, se pose alors la question de la généralisation de la 10ème année[87] qui permettrait de laisser un temps supplémentaire de maturation ainsi que d'asseoir davantage les compétences scolaires. Selon plusieurs personnes rencontrées, cette 10ème année ne s'effectuerait pas forcément dans le cadre du cycle d'orientation, mais devrait plutôt être rattachée aux écoles professionnelles où les jeunes auraient non seulement des cours mais également une initiation au monde du travail notamment par différents stages. Cette 10ème année ne fait pas l'unanimité auprès des personnes interrogées, certaines n'y voyant qu'un report du problème sans réel impact sur l'employabilité des jeunes. Afin de mieux se positionner, il faudrait alors déjà qu'un projet clair soit présenté. En effet, pour le moment, « la 10ème année » n'a pas de définition précise ce qui laisse aux différents acteurs la possibilité de tout imaginer sans qu'un véritable contenu soit posé.

Au-delà de ce constat de manque de maturité, il ressort clairement que les parcours des jeunes sont de plus en plus hétérogènes et complexes. Les trajectoires sont différentes, les rythmes également. La question pour certains intervenants est de savoir si le dispositif peut accompagner les jeunes de manière continue ou si des « *trous* » dans le parcours de certains jeunes sont peut-être inévitables. « *Peut-être qu'il s'agit aussi d'une question de temps et qu'il faudrait laisser certains jeunes à 14-15 ans et les repêcher à 17-18 ans* ». Néanmoins, si l'objectif est de « ne laisser aucun jeune au bord de la route », les laisser disparaître du dispositif de manière provisoire engendre un grand risque de ne pas pouvoir tous les soutenir au moment opportun. Il paraît alors nécessaire de penser un dispositif longitudinal d'accompagnement des trajectoires, ce que le case management tente de mettre en place. Pourtant, au-delà des difficultés liées au fonctionnement du case management, aux différences structurelles et institutionnelles, aux personnes en présence ou encore au contexte, d'autres éléments mériteraient d'être pris en compte dans cette réflexion.

Tout d'abord, ce suivi longitudinal ne peut pas s'arrêter aux frontières institutionnelles. La collaboration peut alors encore être travaillée, peut-être avec une collaboration plus clairement

[87] 12ème année HarmoS.

expliquée aux différents acteurs. Cette collaboration doit surtout être vue comme un plus par les personnes concernées et non comme une contrainte. Des modèles de collaboration, comme les espaces de coordination de la CII ou les pôles insertion + sont sans doute des exemples à suivre.

Ensuite, ce suivi longitudinal ne peut, par définition, s'arrêter à des critères comme l'âge ou l'affiliation à telle ou telle prestation (comme par exemple être inscrit au chômage pour bénéficier d'une mesure). Avec l'introduction toute récente de la mesure « Avenir 20-25 »[88], c'est bien le constat de trou dans le suivi qui essaie d'être comblé. Les jeunes entre 20 et 25 ans qui, entre autres, n'ont pas encore commencé de formation professionnelle et qui ne bénéficient pas d'une autre mesure pourraient prétendre à suivre cette mesure. L'intention est donc louable, mais ce type de mesures ne résout pas le problème de fond, à savoir la coordination. Peut-être même au contraire que cela ajoute de la complexité au dispositif si le sens et le fonctionnement de cette mesure ne sont pas clairs pour tous les acteurs. Le lien et la coordination avec les autres mesures ne vont pas de soi. De plus, cette mesure avec de nouveaux critères pose la question des jeunes n'y répondant pas. Il faut des compétences linguistiques pour entrer dans la mesure. Qu'est-ce qui se passe alors pour les jeunes ne maîtrisant pas suffisamment la langue ? Il n'est pas question de dire que cette mesure n'est pas pertinente, mais de soulever plutôt le peu de cohérence de fond qui rend le suivi longitudinal souhaité difficile à réaliser.

Enfin, le suivi longitudinal n'est pas forcément synonyme de référent unique pour tout le suivi. Le suivi doit être longitudinal mais surtout transversal. Un suivi longitudinal adapté au parcours de chaque jeune ne peut en effet pas être porté par une seule personne. Le dispositif doit être pensé comme un réseau d'accompagnement. L'important n'est pas qu'il y ait une seule personne qui assure le suivi tout au long du parcours d'insertion du jeune, mais que chaque étape soit accompagnée, de près ou de loin selon les besoins, et que les moments de transition entre les mesures soient coordonnés. Ainsi, un réseau d'intervenants modulables selon les situations pourrait être imaginé, au sein duquel la personne responsable du case management varierait selon le moment du parcours du jeune et ses besoins spécifiques. C'est un fonctionnement qui a été adopté dans les espaces de coordination de la CII et qui semble intéressant : le case manager n'est pas défini en amont, mais est le professionnel parmi ceux concernés par le cas qui est le plus à même d'assurer la coordination avec les acteurs du réseau à un moment donné du parcours de l'individu en difficulté selon la situation, c'est-à-dire selon ses besoins et d'après le plan d'action élaboré en accord avec toutes les personnes en présence.

[88] Lancée en novembre 2013, la mesure « Avenir 20-25 » vise à soutenir l'insertion dans la vie professionnelle des jeunes âgés entre 20 et 25 ans sans formation professionnelle reconnue. Cette mesure a pour mission de mettre en place un projet professionnel, d'élaborer conjointement des solutions aux problématiques liées à la formation notamment au plan social, de mener un coaching intensif auprès du jeune pour le soutenir dans cette démarche, y compris durant la première année de formation. Pour plus de détails, se rendre sur le site du SASoc : www.fr.ch/sasoc/fr/pub/aide_sociale/avenir_20-25.htm.

9.5. Entre le projet du SEFRI et les mises en œuvre cantonales : que se passe-t-il dans les autres cantons ?

Tout le monde développe l'aide à l'insertion des jeunes, mais personne n'a encore trouvé la solution idéale.

Le case management a été appliqué différemment selon les cantons. Chacun a un dispositif d'aide à l'insertion des jeunes en difficulté qui lui est propre. Sont présentés ici brièvement certains aspects des dispositifs mis en place dans les cantons de Berne, Vaud et Genève afin de voir les tendances actuelles et peut-être retenir certains éléments pour le dispositif fribourgeois.

Le canton de Berne

Dans le cadre de la CII, les Directions de l'instruction publique, celle de l'économie et celle de la santé publique et de la prévoyance sociale ont lancé début 2009 le projet « Coordination des passerelles du canton de Berne (KoBra) »[89] dont l'objectif principal est la coordination des efforts sur la transition I pour que le plus grand nombre possible de jeunes suivent une formation secondaire II ou le cas échéant, exercent une activité professionnelle sur le premier marché du travail en ayant suivi une autre filière de formation. Ce projet a été accepté suite à différents constats. Le système fonctionne et les solutions transitoires contribuent de manière importante à l'intégration professionnelle. Toutefois, il y a un manque de coordination entre les offres et un déficit de connaissances des solutions entre elles. De plus, l'affectation des jeunes dans les mesures est parfois trop peu ciblée et les offres ne semblent pas suffisamment adaptées aux besoins des jeunes (il manquerait notamment des offres bas seuil).

À partir de ces constats, cinq sous-projets ont alors été élaborés. Trois d'entre eux sont présentés ici et pourraient être intéressants pour continuer les réflexions dans le canton de Fribourg.

La mise en place d'un service de pilotage des solutions transitoires ayant différentes missions, notamment la gestion des places nécessaires dans les solutions transitoires, la procédure d'admission dans les solutions transitoires, la typologie des groupes cibles et des offres, les fondements de la communication avec les parties prenantes en interne et en externe. Cela permet d'avoir un monitoring et une ligne directrice précise avec une conduite unique des offres et des thèmes transversaux. Ce fonctionnement se rapproche du Comité de Pilotage (CoPil) fribourgeois de la Plateforme Jeunes, mais avec une institutionnalisation claire d'un service qui gère les solutions transitoires.

Deuxièmement, les années scolaires de préparation professionnelle (APP) ou solutions transitoires scolaires sont réagencées afin de pouvoir mieux répondre aux besoins individuels d'encadrement et d'encouragement des jeunes fréquentant une de ces solutions. Les jeunes sont dirigés vers les APP à la fin de la 9ème année par un enseignant[90], par les parents, par les jeunes eux-mêmes, par le centre d'orientation ou d'autres institutions. Les APP comprennent deux filières. La filière « Préparation

[89] Pour plus de détails, consulter le site Internet de la Direction de l'Instruction publique du Canton de Berne : www.erz.be.ch/erz/fr/index/berufsbildung/berufsbildung_intern/projekte/projekt-kobra.html.
[90] Comme dans les CO alémaniques fribourgeois, les titulaires de classe sont très présents et travaillent activement pour trouver des solutions pour leurs élèves.

professionnelle » propose une offre de base de cours, des cours spécifiques de préparation aux futurs métiers dans le but d'aider les jeunes à se décider, et du temps pour l'apprentissage à l'école. Dans ce système il n'y a pas de jour de congé car l'idée est d'adopter le rythme que les jeunes connaîtront ensuite en formation professionnelle. Cette filière s'apparente en partie à ce que certains acteurs fribourgeois imaginent comme 10ème année. Quant à la deuxième filière, il s'agit de la filière « Intégration » pour les jeunes migrants. Cette filière était d'une année, mais avec le projet KoBra elle passe à deux ans. Un an n'était pas suffisant pour la plupart des jeunes, surtout au niveau de la maîtrise de la langue. Au vu du nombre de jeunes arrivant dans les cours d'intégration fribourgeois et des difficultés que certains peuvent rencontrer pour s'insérer dans le monde de la formation et celui du travail, une réflexion devrait sans doute être menée pour renforcer la prise en charge de ces jeunes.

Enfin, si les jeunes n'ont pas trouvé de place d'apprentissage ou de préapprentissage et si la fréquentation d'une APP n'est pas adaptée, les jeunes sont dirigés vers le service d'aiguillage. Ce nouveau service, qui s'ouvrira au début 2014, a donc pour objectif d'orienter les jeunes jusqu'à 25 ans aux prises avec des problèmes multiples vers les solutions transitoires duales ou à bas seuil. Ce service, qui n'est pas une entité physique, est dispensé dans les centres de l'orientation professionnelle par les case managers. Les case managers vont donc aiguiller les jeunes qui : n'ont pas trouvé de solution de raccordement après le secondaire I pour effectuer une formation, un préapprentissage ou une APP / sont sans solution de raccordement après avoir terminé une solution transitoire / ont besoin d'une solution transitoire parce qu'ils ont interrompu leur apprentissage / ont besoin d'une solution transitoire pour d'autres raison (retour d'une année à l'étranger par exemple). Donc c'est un service du case management, mais qui ne va pas forcément déboucher sur un suivi case management. Le jeune va peut-être être orienté vers un SeMo sans être suivi par le case manager en tant que tel. Ce dernier va intervenir si l'aiguillage n'est pas possible car le jeune est dans une situation ne lui permettant pas de s'insérer, d'autres difficultés devant être traitées en amont de l'insertion. Ce service ressemble à la Plateforme Jeunes fribourgeoise à la différence qu'il ne s'adresse pas à tous les jeunes sans solution, un premier tri ayant déjà été fait en amont avec les jeunes orientés vers les APP. Selon les projections, environ 300 jeunes seront suivis chaque année par ce service. 80% des jeunes bernois trouvent directement une place. Sur les 20% qui sont sans solution, 80% n'ont pas de problèmes multiples et sont donc orientés vers les APP ou le préapprentissage. Il ne reste que 20% des 20%, soit 4% des jeunes qui iraient vers le service d'aiguillage. Ce service est financé par un pot commun de la CII.

Le canton de Vaud

Le case management « Formation professionnelle » vaudois a été mis en œuvre autour d'un élément central, les Guichets de la Transition I. L'identification des jeunes se fait dans les écoles secondaires et durant la formation postobligatoire (gymnase, écoles de métiers, apprentissage en entreprise), les jeunes peuvent aussi s'adresser directement à un Guichet.

Concrètement, il s'agit d'un bureau d'accueil lié à l'Office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle[91] qui propose aux jeunes jusqu'à 25 ans trois types de prestations. Tout d'abord, un bilan d'orientation sur 3 ou 4 semaines avec un COSP. Puis un suivi individuel de type coaching[92] intensif de 6 mois qui vise à accompagner le jeune dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de formation. Ce coaching consiste en une aide dans les démarches d'insertion mais aussi dans un travail personnel sur les compétences, les représentations et les difficultés individuelles. Enfin le Guichet gère les demandes relatives aux mesures de transition.

L'intérêt de ce fonctionnement est la lisibilité des démarches pour tous les intervenants et pour les jeunes, ils savent où s'adresser pour être pris en charge et la mesure par la suite dépend de la situation du jeune. Toutefois, 20% des jeunes vaudois terminant la scolarité obligatoire en 2010 s'étant inscrits au Guichet[93], la visibilité a peut-être eu pour effet de transformer les mesures de transition en une « solution en soi » aux yeux de jeunes. Cela rejoindrait la crainte de certains acteurs fribourgeois de voir les jeunes se diriger vers les mesures de transition en cas d'affichage trop important de ces dernières.

Parallèlement à ce dispositif cantonal, de nombreux organismes privés sont actifs sur le canton de Vaud. Par exemple, en matière de prévention des ruptures de places d'apprentissage, l'Association TEM (Transition École-Métier)[94] propose un suivi spécifique pour les apprentis, sous forme de coachings individuels ou collectifs incluant un travail de réseau et éventuellement des cours d'appui durant la formation. Ce suivi est volontaire et peut être sollicité par le jeune lui-même ou par son entourage personnel, scolaire ou professionnel. Parallèlement TEM intervient aussi de manière plus ponctuelle auprès des apprentis en rupture ou en risque de rupture, en proposant une médiation avec l'employeur et/ou en cas de rupture une aide pour retrouver une place d'apprentissage. L'intervention ponctuelle de TEM auprès des apprentis est proche de ce que fait le CM II dans le canton de Fribourg, mais cette intervention est plutôt pensée sous l'angle de la prévention. Si Fribourg souhaite renforcer la prévention, ce type de suivi volontaire avec l'accent mis sur la médiation pourrait être approfondi.

Le canton de Genève

À Genève, le projet de case management « Formation professionnelle » s'est concrétisé de deux manières. Une Gestion du suivi individualisé (GSI) dans le domaine de la formation duale ainsi qu'une Coordination et organisation du suivi individualisé (COSI) dans le domaine de l'enseignement postobligatoire ont été mises en place[95]. Très brièvement, la GSI consiste en une prise en charge et un

[91] Équivalent vaudois du SOPFA.
[92] Appelé Start'up.
[93] 12% des jeunes envisageaient une solution de transition en l'an 2000. L'augmentation est due à une corrélation de facteurs dont notamment l'évolution du contexte économique. Voir à ce sujet GONDOUX FRELÉCHOUX V., *Orientation à l'issue de la scolarité obligatoire et des filières de transition. Résultats de l'enquête « choix 2010 »*, Statistique Vaud, Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS), septembre 2010.
[94] www.t-e-m.ch/
[95] Pour plus de détails de ces outils voir notamment : COMMISSION EXTERNE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, *Évaluation de la politique d'information et d'orientation professionnelle en faveur des jeunes en rupture de formation*, République et canton de Genève, 14 octobre 2011.

suivi pour les jeunes en rupture de formation. Ces jeunes présentent une situation relevant d'une prise en charge intensive et coordonnée (problématique multiple). À l'origine, le programme s'adressait essentiellement aux jeunes en formation professionnelle duale. Le public-cible a été élargi par la suite aux jeunes en rupture souhaitant raccorder une formation professionnelle duale. Cette gestion s'apparente à ce que propose le CM II à Fribourg, même si au fur et à mesure de la pratique le suivi genevois s'est ouvert à d'autres jeunes que ceux qui sont en filière apprentissage. Pour ce qui est de la COSI, elle a pour mission de s'occuper des élèves en difficulté. L'action essentielle du responsable COSI consiste à accueillir les élèves et à effectuer un bilan avec eux. Le travail concret de construction de projet et d'accompagnement est délégué soit aux écoles, soit à la GSI, soit à d'autres mesures. Cette coordination se rapproche d'une partie de la mission de la Plateforme Jeunes fribourgeoise.

Parallèlement à ces outils, les autorités genevoises ont entrepris la définition d'une politique spécifique concernant les jeunes en rupture de formation. Pour ce faire, un groupe de travail interdépartemental a été mandaté afin qu'il détermine les axes généraux d'une politique publique en la matière et propose en outre un réseau de collaborations interinstitutionnelles (Encouragement à la qualification et l'insertion professionnelle – EQIP). Ainsi, la GSI et la COSI étaient les premiers outils concrets pour répondre au projet de case management, mais dès le début il était clair que la réflexion allait être poussée plus loin pour proposer une solution adaptée à la réalité genevoise. C'est ainsi que cet automne, le canton de Genève a présenté son nouveau dispositif « CAP Formations »[96]. « Pour faire suite aux recommandations de la commission externe des politiques publiques préconisant que l'inscription au chômage ne doit pas être une porte d'entrée pour les jeunes en rupture de formation et afin de poursuivre l'objectif politique visant à l'insertion et à la qualification des jeunes en rupture de formation, le Département de la solidarité et de l'emploi et le Département de l'instruction publique ont renforcé la coordination de leurs actions. »[97]

Le but de ce guichet d'accueil unique est d'« aider les jeunes entre 15 et 25 ans sans formation initiale à obtenir une qualification professionnelle en leur proposant rapidement les mesures les mieux adaptées à leurs besoins »[98]. Cette structure est interinstitutionnelle dans l'idée de dépasser la perméabilité entre les mesures de l'Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue et l'Office cantonal de l'emploi. La collaboration existait bien sûr déjà, mais elle est ainsi intensifiée. L'idée est de conjuguer les prestations visant l'insertion et les outils dédiés à la formation afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience du système. Pour les responsables de ce projet, il y a un renversement de la logique : les mesures ne sont plus pensées en fonction des dispositifs administratifs existants, mais en fonction des besoins réels du jeune. L'équipe de « CAP Formations » est constituée de conseillers en personnel et conseillers gestion du suivi individualisé au bénéfice d'une forte expérience des jeunes de 15 à 25 ans. Ils ont également une connaissance approfondie du

[96] Le guichet est ouvert depuis le 16 septembre 2013.
[97] Extrait du communiqué de presse du 4 septembre 2013 : «CAP formations »: un guichet unique pour les jeunes en rupture de formation. En ligne : www.ge.ch/dip/gestioncontenu/detail.asp?mod=communique.html&id=2175.
[98] Selon l'article de la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève, n°3196, mardi 17 septembre 2013, pp.28-29.

domaine de la formation professionnelle, des conditions d'entrée par filière et des exigences du monde professionnel ainsi que du réseau médico-social. Cela souligne l'importance pour les professionnels qui interviennent auprès des jeunes de connaître autant le domaine de la formation que celui du travail.

En conclusion, les cantons avancent progressivement dans les réformes et adaptations de leur dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle. Chacun connaît ses lots de succès et d'échecs. Il faut alors en retenir notamment que tous les dispositifs tendent vers une collaboration plus grande et surtout une collaboration interinstitutionnelle. Cette collaboration peut être plus ou moins formelle et institutionnalisée, mais elle nécessite surtout une transparence dans le fonctionnement et les objectifs de chaque service et de chaque prestation ainsi que dans la définition des missions de chacun des acteurs concernés. Apparaît également la question de la 10ème année ou des solutions transitoires scolaires. Il ressort en effet partout cette préoccupation de la maturation des jeunes pour entrer sur le marché du travail. Les jeunes migrants forment aussi une catégorie spécifique avec des réformes qui vont dans le sens d'un développement d'une prise en charge adaptée à ces jeunes. Enfin, tous les dispositifs sont en train d'être réformés par petits pas, en ajoutant des mesures qui tendent toutes vers un suivi longitudinal sur fond de collaborations intensifiées. Cela pose alors des questions sur les fondements des dispositifs et sur le positionnement des différentes prestations et mesures au sein de ces dispositifs réticulaires.

9.6. Quelle place pour le case management dans le dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion professionnelle ?

Il ne faut pas forcément encore plus développer le dispositif avec des nouvelles mesures. Il faut surtout optimiser ce que se fait déjà.

Ce dernier chapitre propose des pistes de réflexion quant au positionnement du case management dans le dispositif. Ces différentes pistes s'ouvrent à partir des constats des professionnels.

Il est important tout d'abord de souligner que pour les professionnels rencontrés, les case managers (CM I comme CM II) doivent intervenir hors de l'école. Aujourd'hui, autant dans les cycles d'orientation que dans les écoles professionnelles, les interventions et mesures sont suffisantes et considérées comme « *bonnes et adaptées* » par les différentes personnes concernées. Il est important de rappeler qu'entre le moment où le concept de case management a été conçu et son application, des changements plus ou moins importants sont intervenus dans le suivi proposé aux jeunes par les établissements. Ainsi, afin d'éviter les doublons, le case management doit intervenir dans les « *trous* », c'est-à-dire au niveau du post-CO comme le fait déjà aujourd'hui le CM I, mais aussi lorsque les prestations sont trop associées à l'école. Le CM II, comme les jeunes l'ont raconté, est un partenaire pertinent car il est externe à l'école et peut aborder les employeurs ou les enseignants sans double casquette. Un premier élément à retenir par rapport au positionnement du case management est qu'il doit rester cet acteur neutre et extérieur qui joue un réel rôle de coordinateur sans être partie

prenante. Cette insistance sur des personnes extérieures aux institutions fréquentées par les jeunes montre à nouveau, comme il ressort tout au long de cette évaluation, l'importance du suivi longitudinal basé sur les besoins des individus dans différentes périodes de leur vie, indépendamment des institutions auxquelles ils sont rattachés.

En ce qui concerne le reste du dispositif, toutes les personnes interrogées ont relevé l'avancée tentaculaire du dispositif comme indice d'un dysfonctionnement structurel. Par ailleurs, en regardant de plus près les derniers changements au niveau du dispositif, deux choses peuvent être constatées. D'une part, il s'agit de mesures qui visent justement la coordination des mesures en insistant sur le fait que ce ne sont des nouvelles mesures (le case management en est un exemple). D'autre part, apparaissent chez des acteurs déjà présents une fonction de « porte-parole » dans le but de simplifier la communication en ayant une seule personne de référence (le cas de la Fédération des solutions transitoires avec un seul interlocuteur dans la relation avec l'administration publique). Il faut alors souligner la volonté de collaboration et l'engagement des différents acteurs concernés pour que ces propositions soient mises en place. Néanmoins, la multiplication des mesures et des projets de coordination qui s'ajoutent tout de même aux mesures existantes est un révélateur de problèmes de conception structurelle du dispositif. « *On bricole où on peut, on fait encore une mesure là, on implique encore un tel dans les projets.* » Cette manière de procéder est tout à fait normale lorsque les dispositifs prennent de l'importance car il est très délicat de revenir sur les fondements des systèmes. Pourtant, un dispositif tel que celui de l'aide aux jeunes en difficulté d'insertion professionnelle devrait intégrer la collaboration et la coordination à sa base, c'est-à-dire se construire sur ces principes et non pas les ajouter à des logiques existantes où il sera très difficile de les implanter. Comme constaté dans cette évaluation, cela risque de créer plus de confusion et de désengagement des différents professionnels concernés qu'autre chose. Il faudrait alors que tout le dispositif s'organise autour de la coordination.

Toujours par rapport aux mesures existantes, il est apparu dans la majorité des propos la question des moyens, autant humains que financiers et techniques, à disposition pour suivre les jeunes. « *C'est ambitieux de dire qu'on ne veut laisser aucun jeune au bord de la route. Si on veut politiquement le déclarer, il faut aussi donner les moyens de… ou alors on dit "Non, on va en laisser au bord de la route, certaines catégories". Je ne juge pas, mais c'est un choix que l'on va devoir faire.* » Cette question des moyens n'a pas forcément de réponse car l'aide à apporter aux jeunes n'a pas de limite chiffrable. Toutefois elle amène une autre piste de réflexion : faut-il diversifier ou densifier les mesures existantes ? Dans les propos des personnes rencontrées, la densification paraît primordiale avant de continuer à développer des nouvelles mesures. La diversification est importante pour toujours mieux suivre les parcours de plus en plus hétérogènes des jeunes. En même temps la diversification vient complexifier encore le dispositif, mais surtout elle est une réponse aux fondements segmentés du dispositif. En effet, le dispositif est fragmenté entre de nombreuses prestations ayant chacune leurs conditions et leurs critères d'admission, ce qui a pour conséquence un ajout continuel de mesures qui viennent couvrir des populations qui ne sont pas prises en compte dans les mesures existantes. Si aujourd'hui « Avenir 20-25 » est lancé, c'est car les mesures

existantes ne prennent pas en charge les jeunes qui n'ont pas encore commencé de formation après 20 ans. Le CM II n'utilise pas de limite d'âge, mais il n'intervient pas s'il n'y a jamais eu de contrat d'apprentissage. Qui aide alors ces jeunes ? Et le raisonnement pourrait continuer, chaque nouvelle prestation étant soumise à certaines conditions qui définissent la population-cible tout en repoussant plus loin les populations ne répondant pas à ces critères. Ainsi la diversification est liée à la structure du dispositif qui pourrait être corrigée pour tendre vers une coordination plus forte à la base.

Dès lors le suivi longitudinal et la collaboration sont les éléments-clés pour le fonctionnement du dispositif. Quels sont alors les acteurs qui incarnent ou pourraient incarner ces éléments ? Les différentes personnes interrogées, lorsqu'il a été question du dispositif dans son ensemble et des acteurs-clé, ont toutes mentionné la Plateforme Jeunes et son importance dans le suivi des jeunes. Cette Plateforme apparaît comme centrale dans le dispositif, les jeunes en difficulté y étant quasiment tous aiguillés. Depuis 2001, elle a progressivement pris une place incontournable dans le paysage de l'insertion des jeunes en difficulté. « *C'est la plaque tournante du dispositif.* » La Plateforme est « *une réflexion constante sur les besoins des jeunes* » et « *fait remonter les infos au niveau politique* ». De plus, en étant interinstitutionnelle, elle a « *un certain poids* » qu'un service seul n'aurait pas. Les relations entre le case management et la Plateforme sont également fortement apparues, d'une part au niveau du CM I très proche de la Plateforme, d'autre part d'un côté du CM II où les liens sont pour l'instant faibles mais devraient justement se développer. Dès lors, le case management pourrait peut-être être directement rattaché à la Plateforme Jeunes. Le case management permet de suivre les jeunes, mais il s'agit principalement d'un outil et non d'un « *point de chute* » comme la Plateforme. Le case management n'est pas clairement identifié par les différents acteurs, surtout à cause des séparations institutionnelles. Réunir les case managers dans la même structure permettrait de mieux voir ce qu'ils font, tout en gardant les deux volets qui sont deux interventions distinctes et pertinentes pour le suivi des jeunes. Justement car les moments de l'intervention sont différents (post-CO et difficultés en cours d'apprentissage), réunir les case managers dans la même entité assurerait une meilleure coordination non seulement entre eux, mais aussi avec les autres acteurs du dispositif. Le case management serait alors valorisé tout en permettant aux case managers d'être aux fondements de la coordination du dispositif. La Plateforme jouerait ainsi pleinement son rôle de « *plaque tournante* » et d'aiguillage des jeunes vers les mesures appropriées qui, selon les situations, pourraient passer par un suivi d'un des case managers.

Cette question d'une entité forte au centre du dispositif a été soulevée par de nombreuses personnes. Cela permettrait de favoriser la logique d'orienter le suivi selon les besoins du jeune et non selon les services. L'échange des pratiques serait plus facile, « *plus fluide* » et le rôle de chacun bien plus explicite. De plus, l'idée d'une seule entité permet aussi de dépasser d'autres clivages, notamment celui de l'âge. Le suivi ne résiste pas aux changements d'institutions et de services. Il faudrait alors assurer une prise en charge de réseau. « *S'il y avait une seule plateforme, on pourrait couvrir toute la formation et même au-delà une fois les gens sur le marché du travail. (…) Ce qui compte c'est que la personne connaît plusieurs difficultés qui demandent une intervention coordonnée.* » Ce genre de propos peut alors laisser imaginer des regroupements entre les prestations actuelles et surtout entre

les prestations qui aujourd'hui assurent les suivis des personnes en difficulté de manière longitudinale et interinstitutionnelle. Car ce sont là des aspects à renforcer dans le dispositif d'aide à l'insertion, pour les jeunes mais aussi les moins jeunes. Il faut assurer un suivi longitudinal pour des problématiques multiples et pour cela soutenir la collaboration. Un rapprochement entre ce qui se fait au niveau de l'insertion des personnes en difficulté, quel que soit leur âge, pourrait alors être une solution afin de consolider ces aspects. Il existe déjà des liens entre la Plateforme Jeunes et la CII, cette dernière ayant été influencée dans sa conception par ce qui se faisait déjà au niveau de la Plateforme. Faudrait-il encore rapprocher ces entités jusqu'à n'en former qu'une seule ? Au niveau des commissions de pilotage, un rapprochement entre la CJD et la commission CII pourrait-il être envisagé ? Cela permettrait de proposer un dispositif global d'aide à l'insertion, dont les mesures et les acteurs seraient variables en fonction de l'âge et des problématiques des individus, tout en demeurant cohérent et concerté dans une perspective longitudinale. Un tel dispositif devrait cependant être réfléchi en détails avec les acteurs concernés pour que celui-ci réponde vraiment aux besoins concrets des individus. Si cette perspective devait être poursuivie, il est capital d'éviter la création d'une entité sans ancrage, qui serait alors perçue comme un nouveau projet « top-down » et non comme un lieu de coordination à même de répondre aux attentes des différents partenaires.

10. Conclusion

Selon le SEFRI, le case management vise à appliquer des mesures adaptées aux jeunes risquant de connaître des difficultés d'insertion professionnelle. « Il sert à coordonner les interventions des différents acteurs par-delà les frontières institutionnelles et professionnelles et même au-delà de la période durant laquelle les jeunes choisissent une profession et suivent une formation professionnelle initiale. »[99] Cette définition est ambitieuse et surtout son application demande des changements de fond dans le dispositif existant. La coordination n'est pas un élément qui s'ajoute comme une couche supérieure recouvrant le dispositif mais doit être totalement intégrée à ce dernier.

Le case management, avec les modifications progressives qu'il a connues entre le concept tel que défini initialement et la pratique actuelle, remplit une fonction importante dans le dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle, notamment en se glissant dans les interstices du suivi, dans les espaces où il y a des « *trous* », pour assurer un accompagnement, même minimal, aux jeunes qui ne peuvent pas ou plus avoir accès aux mesures ou qui sont entre deux mesures ou deux moments de leurs parcours vers l'insertion professionnelle. Les case managers assurent une certaine coordination, mais une coordination locale et situationnelle entre les acteurs qui gravitent autour d'un jeune à un moment donné. Les case managers n'assurent par contre pas une coordination plus large au-delà des frontières institutionnelles et professionnelles et au-delà de la période où le jeune connaît des difficultés. Pour y arriver, une telle coordination devrait être le principe fondateur du dispositif, c'est-à-dire être intégrée au fonctionnement comme base structurelle du dispositif. Elle devrait être portée non pas par un ou des case managers, mais par l'ensemble des intervenants du dispositif. Évidemment une telle démarche demande du temps et l'implication concrète des différentes personnes concernées. Ajouter des acteurs et/ou des structures ne permet pas d'atteindre cette coordination. Au contraire, cela ajoute du flou, des doublons (réels ou du moins vécus comme tels par les personnes impliquées) et de la difficulté à comprendre ce que chacun fait.

Le projet du case management a connu plusieurs obstacles à son application. Le flou autour de la définition du projet du case management a dès le début rendu son application très délicate pour tous les acteurs concernés, les case managers y compris. Au-delà de la difficulté à comprendre ce qu'il fallait concrètement faire, les personnes se sont lassées du projet et des différents remaniements qui sont apparus lors des premières années. Même si tout projet connaît des modifications, et que celles qui ont été mises en œuvre avaient pour objectif de s'adapter davantage à la réalité du terrain, plusieurs personnes y ont vu une preuve que le case management ne répondait aux besoins ni des professionnels ni des jeunes. Ces difficultés pour les personnes directement en contact avec les jeunes et devant appliquer le projet ont pu être expliquées par différents facteurs : les moyens à disposition pour réaliser le case management, l'influence des institutions et des acteurs en présence, la population particulière que constituent les jeunes ainsi que le contexte dans lequel se pose aujourd'hui la question de l'insertion. Les case managers ont pourtant réussi à définir leur travail en se glissant dans les « *trous* » du suivi. Les jeunes rencontrés ont souligné l'importance du case

[99] OFFICE FÉDÉRAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE LA TECHNOLOGIE (OFFT), *Le case management « formation professionnelle ». Principes et mise en œuvre dans les cantons*, Berne, OFFT, 22 février 2007, p.1.

manager dans leur trajectoire. Toutefois, ce suivi reste peu connu et reconnu par les autres acteurs du dispositif et a de la peine à s'implanter dans un dispositif où la coordination n'est pas structurellement intégrée. L'idée d'accompagner les jeunes dans le dédale des mesures et de coordonner ces dernières doit être maintenue, mais cela demande un repositionnement des différents acteurs, avec notamment sans doute un rôle différent à jouer pour la Plateforme Jeunes et les espaces de coordination de la CII, ainsi que des rapprochements entre le CoPil de la Plateforme, la CJD ainsi que la Commission de coordination de la CII.

L'avenir du case management est marqué par l'incertitude. La volonté politique d'aider les jeunes est forte, mais le contexte économique ainsi que le plan cantonal des mesures structurelles et d'économies influenceront la politique menée ces prochaines années. Le financement du SEFRI prendra fin en 2015, il faudra alors prendre des décisions par rapport à ce projet. Afin d'être plus pertinent et cohérent, le dispositif dans son entier devra sans doute être modifié. Il est évident que les ressources financières à disposition auront un impact sur la suite du projet. Cependant, quoi qu'il arrive avec le case management, le suivi longitudinal ainsi que la collaboration et la coordination sont des éléments-clés pour l'avenir du dispositif. Il est ainsi nécessaire d'initier une réflexion de fond sur la structure du dispositif, en tentant de concilier les aspects politiques, stratégiques et opérationnels, afin de rendre plus cohérentes et pertinentes les différentes mesures existantes.

Glossaire

AFP : Attestation fédérale de formation professionnelle

CFC : Certificat fédéral de capacité

CII : Collaboration interinstitutionnelle

CJD : Commission cantonale des jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle

CM I : Case manager I (volet I du case management au niveau de la scolarité obligatoire)

CM II : Case manager II (volet II du case management au niveau de la formation professionnelle)

CO : Cycle d'orientation

COSP : Conseillers en orientation scolaire et professionnelle

DEE : Direction de l'Économie et de l'Emploi

DIAF : Direction des Institutions, de l'Agriculture et des Forêts

DICS : Direction de l'Instruction publique, de la Culture et du Sport

DSAS : Direction de la Santé et des Affaires Sociales

ECG : École de culture générale

EMF : École des Métiers, technique et art Fribourg

EPAC : École professionnelle artisanale et commerciale Bulle

EPAI : École professionnelle artisanale et industrielle Fribourg

EPC : École professionnelle commerciale Fribourg

EPT : équivalent plein temps

ESSG : École professionnelle santé - social Grangeneuve

IAG : Institut agricole de l'État de Fribourg

IFFP : Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle

OFFT : Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (depuis 2013 SEFRI)

ORP : Office régional de placement

PréFo : Préformation professionnelle

SASoc : Service de l'action sociale

SEFRI : Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (jusqu'en 2013 OFFT)

SeMo : Semestre de motivation

SEnOF : Service de l'enseignement obligatoire de langue française

SFP : Service de la formation professionnelle

SOPFA : Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes

SPE : Service public de l'emploi

Bibliographie

ASTIER I., *Revenu minimum et souci d'insertion*, Paris, Éditions Desclée de Brouwer, 1997.

BOUQUET B., *Éthique et travail social. Une recherche du sens*, Paris, Éditions Dunod, 2012.

BOURDIEU P., *Le Sens pratique*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1980.

COLLOMB E. & BADOUD A., *Postulat P2004.12. Intégration sur le marché du travail des mères élevant seules leur(s) enfant(s)*, Fribourg, 14 février 2012.

COMMISSION POUR LES JEUNES EN DIFFICULTÉ D'INSERTION DANS LA VIE PROFESSIONNELLE (CJD), *Situation des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle dans le canton de Fribourg, Rapport à l'attention du Conseil d'Etat*, Fribourg, 3 juillet 2009.

COMMISSION POUR LES JEUNES EN DIFFICULTÉ D'INSERTION DANS LA VIE PROFESSIONNELLE (CJD), *2e rapport*, Fribourg, le 12 décembre 2012.

CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil, 1977.

DE SINGLY F., *Les Adonaissants*, Paris, Éditions Armand Colin, 2006.

DUC B., JORDAN M. et LAMAMRA N., *Un arrêt en formation professionnelle, et après ?*, Brochure de présentation des résultats, Lausanne, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP), 2013.

ÉTAT DE FRIBOURG, *Case management Formation professionnelle. Dossier de mise en œuvre*, Fribourg, 31 janvier 2011.

ÉTAT DE FRIBOURG, *Rapport sur le programme gouvernemental et le plan financier de la législature 2012-2016*, Fribourg, 26 octobre 2012.

FIBBI R., LERCH M. & WANNER P., "Unemployment and Discrimination against Youth of Immigrant Origin in Switzerland: When the Name Makes the Difference" in *Journal of International Migration and Integration*, Vol.7, n°3, 2006, pp.351-366.

GALLAND O., *Sociologie de la jeunesse*, Paris, Éditions Armand Colin, 2011.

GARFINKEL H., *Studies in Ethnomethodology*, Cambridge, Polity Press, 1992.

GOBET P. & *al*., *Le case management en contexte. Bases conceptuelles et applications d'un dispositif de prise en charge intégratif*, Lausanne, Éditions EESP, 2012.

GONDOUX FRELÉCHOUX V., *Orientation à l'issue de la scolarité obligatoire et des filières de transition. Résultats de l'enquête « choix 2010 »*, Statistique Vaud, Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS), septembre 2010.

HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Éditions Armand Colin, 2008, p.101.

HAERINGER J., « Un enjeu : la démocratisation des organisations » in BOUQUET B., JAEGER M. & SAINSAULIEU I. (s/s la dir. de), *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*, Paris, Éditions Dunod, 2007, pp.181-196.

HENCHOZ C., « Les apprentis et l'argent », in *Revue Reiso* [En ligne reiso.org], novembre 2013.

KAUFMANN J.-C., *L'Entretien compréhensif*, Paris, Éditions Nathan, 1996.

LAMAMRA N. & MASDONATI J., *Arrêter une formation professionnelle. Mots et maux d'apprenti·e·s*, Lausanne, Éditions Antipodes, 2009.

LAFORGUE D, « Pour une sociologie des institutions publiques contemporaines : Pluralité, hybridation et fragmentation du travail institutionnel » in *Socio-logos, Revue de l'association française de sociologie* [En ligne socio-logos.revues.org], n°4, 2009.

LAVAL C. & RAVON B., « Relation d'aide ou aide à la relation ? » in ION J. (s/s la dir. de), *Le Travail social en débat(s)*, Paris, Éditions La Découverte, 2005, pp.235-250.

LE BRETON D. & MARCELLI D. (s/s la dir. de), *Dictionnaire de l'adolescence et de la jeunesse*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010.

LINK INSTITUT, *Baromètre des places d'apprentissage août 2013*, Rapport condensé, Secrétariat d'État à la formation professionnelle, à la recherche et à l'innovation SEFRI, Berne, octobre 2013.

MALONE T. W. & CROWSTON K., "The Interdisciplinary Study Of Coordination" in OLSON G. M., MALONE T. W. & SMITH J. B. (eds), *Coordination Theory and Collaboration Technology*, New Jersey, Lawrence Erlbown Associates, 2001, pp.7-50.

MULLER P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde » in FAURE A., POLLET G. & WARIN P. (s/s la dir. de), *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, Éditions L'Harmattan, 1995.

OFFICE FÉDÉRAL DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE LA TECHNOLOGIE (OFFT), *Le case management « formation professionnelle ». Principes et mise en œuvre dans les cantons*, Berne, OFFT, 22 février 2007.

PAILLÉ P., « L'analyse par théorisation ancrée » in *Cahiers de recherche sociologique*, n°23, 1994.

PALIER B. & SUREL Y., « Les "trois I" et l'analyse de l'état en action » in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 55, n°1, 2005, pp.7-32.

SACCHI S. & SALVISBERG A., « L'évolution du marché du travail pour les jeunes entrant dans la vie active » in *La Vie économique*, n°4, 2001, pp.31-34.

SERVICE DE LA STATISTIQUE DE L'ÉTAT DE FRIBOURG, *Annuaire statistique du canton de Fribourg*, Édition 2013.

STAMM M. & *al.*, *MIRAGE Migranten als Aufsteiger. Der Berufserfolg von Ausbildenden mit Migrationshintergrund im Schweizer Berufsbildungssystem*, Schlussbericht zuhanden der Berufsbildungsforschung des BBT, Université de Fribourg, Août 2012.

STRAUSS A. & CORBIN J., *Les Fondements de la recherche qualitative. Techniques et procédures de développement de la théorie enracinée*, Fribourg, Academic Press Fribourg / Éditions Saint-Paul, 2004.

TABIN J.-P. & PERRIARD A., « *Les "jeunes en difficulté"* » in *Revue Reiso* [En ligne reiso.org], octobre 2012.

UNIVERSITÄT ZÜRICH, STELLENMARKT-MONITOR SCHWEIZ, *Baromètre 2012 des jeunes arrivant sur le marché du travail après une formation professionnelle initiale*, Zürich, automne 2012.

WANNER P. & FIBBI R. « Enfants d'immigrants en Suisse: entre intégration et discrimination », in ORIS M. *(éd.), Transitions dans les parcours de vie et construction des inégalités*, Lausanne, Presses politechniques et universitaires romandes, 2009, pp.127-147.

Annexes

Annexe 1 : liste des personnes interrogées

62 entretiens réalisés avec 68 personnes

1 conseiller d'État, 4 chefs de service, 1 adjoint du chef de service, 2 chefs de secteur

Le responsable du projet case management

2 inspecteurs du cycle d'orientation (1 francophone / 1 alémanique)

6 case managers (2 actuellement en fonction, 4 anciens)

8 directeurs de CO (5 francophones / 3 alémaniques), 7 COSP (5 francophones / 2 alémaniques)

1 doyen, 1 enseignant, 2 médiateurs de l'école professionnelle

2 maîtres d'apprentissage

1 président de commission d'apprentissage, 1 membre de commission d'apprentissage

4 membres de la CJD

1 représentant de la CII

2 représentants de la Plateforme Jeunes

5 représentants des solutions transitoires

4 intervenants dans des institutions sociales plus larges que l'aide aux jeunes en difficulté d'insertion professionnelle

12 jeunes ayant été suivis par un case manager

Annexe 2 : guide d'entretien

CM-Eval : évaluation de la mise en œuvre
→ Comprendre la mise en œuvre du CM et situer le CM dans le dispositif fribourgeois d'aide à l'insertion des jeunes

Reconstruire le modèle opérationnel et théorique du dispositif : présenter l'ensemble des ressources et des activités déployées au sein du dispositif et saisir les concepts et logiques sous-jacentes au dispositif.

Définir en début d'entretien le rôle de la personne dans le dispositif d'aide à l'insertion des jeunes et au besoin clarifier le mandat du service et les mesures.

Les objectifs spécifiques	*Les informations à obtenir*
Définir ce qu'est le CM et le dispositif d'aide à l'insertion des jeunes	**1. Qu'est-ce que le CM** ? Comment le définir ? À quoi ça sert ? Quels sont les objectifs ? **2. Qui sont les jeunes** en difficulté d'insertion professionnelle ? Profil type ? Pour qui est pensé le CM ? Pour qui sont pensées les autres prestations genre SeMo ? Pour les mêmes jeunes ? **3. Qu'est-ce qui est fait pour les jeunes en difficulté en dehors du CM** ? Élargir au-delà du CM et dégager un schéma des prestations et des acteurs. **4. Quelles démarches formelles, informelles** sont mises en place ? Comment se passe la prise en charge du jeune ? Quel processus s'enclenche lors du signalement ? **Qui fait quoi, avec quel(s) acteurs**, à quel moment, comment, avec quelles ressources, selon quelles logiques ? Quel est **le rôle** de chacun ? **5.** Quels sont **les outils** utilisés et comment sont-ils utilisés ? (notamment CM-Online) D'autres outils ?
Retracer la mise en place du CM	**1. Comment et pourquoi le projet CM a-t-il débuté ?** L'idée est-elle partie des politiques ou du terrain ? Par quoi a-t-elle été inspirée ? Comment le projet a-t-il été formulé ? Comment le projet a-t-il été présenté ? Pourquoi le canton de Fribourg a répondu à la sollicitation de l'OFFT et a été un des premiers à lancer le projet ? **2. Quel était le projet initial ?** Quelles étaient les mesures envisagées dans le cadre du projet initial ?

	3. Quelles ont été les réactions des différents acteurs (dirigeants, professionnels, bénéficiaires) ? Est-ce que ce projet suivait la logique déjà connue dans le dispositif ou est-elle différente ? Est-ce que le projet amène quelque chose de différents par rapports aux autres mesures existantes ? **4. Est-ce que le projet répondait à une demande existante** ? Est-ce que d'autres options ont été examinées ou est-ce que le CM s'est imposé « naturellement » ? Est-ce qu'il était clair dès le début que le CM se focaliserait sur l'intégration professionnelle des jeunes ? Est-ce que cela a été débattu (par rapport à d'autres dimensions de l'intégration)? Est-ce que le problème de manque d'insertion des jeunes a été encore plus visible avec la venue de ce projet ? Le manque d'insertion des jeunes a poussé à mettre en place le CM ou est-ce que le CM a poussé à se rendre compte du manque d'insertion ? **5. Dans quelles conditions** s'est passée la mise en place du projet ? De quelles manières ont eu lieu les discussions et les négociations ? Qu'est-ce qui a été demandé ? Quels compromis ont été faits ? **6. Quels ont été les préparatifs ?** À quelle vitesse s'est mis en place le projet ? Est-ce que les choses se sont passées trop vite ou au contraire trop lentement ? Dans quelle mesure y avait-il appréhension ? Est-ce que les acteurs étaient partie prenante et motivés par le projet ? Comment l'imaginaient-ils ? Qu'est-ce qui a plu dans le projet ? **7. Quel décalage y a-t-il eu entre les attentes et ce qui s'est réellement passé ?** Quelles difficultés ont surgi ? Quels événements ou situations inattendus ont eu lieu ? Chacun s'est fait une image de ce à quoi allait servir le case management, de comment allaient réagir les jeunes et les différents acteurs concernés : est-ce que ces projections se sont vérifiées ?
Identifier les facilitateurs / les obstacles à la mise en œuvre	Liens avec le contexte et avec le moment (influence de l'instant dans le processus de prise en charge, démarches différentes selon les moments et les acteurs concernés, etc.). **1. Qui a joué un rôle clé** dans la mise en place du CM ? Comment ? Qu'est-ce qui a permis la mise en œuvre ? **2. Qu'est-ce qui a retardé/modifié/empêché** la mise en œuvre ?

Mesurer l'effectivité : les actions envisagées ont-elles réellement été menées ?	Liens entre ce qui s'est fait (premier objectif) et le projet initial (deuxième objectif) **1. Qu'est-ce qui a dû être abandonné par rapport au projet initial** ? Pourquoi ? **2. Qu'est-ce qui a été ajouté ?** **3. Qu'est-ce qui s'est transformé ?**
Évaluer la pertinence : le projet répond-il de manière adéquate aux besoins et tient-il compte des facteurs contextuels ?	**1. De quoi ont besoin les jeunes pour s'intégrer dans le monde du travail** ? Quelles sont les aides externes qu'ils peuvent recevoir ? Est-ce qu'une des mesures existantes à Fribourg (CM et autres mesures) peut les y aider ? Comment ? **2. Quels sont les éléments externes** qui rentrent en ligne de compte par rapport à l'insertion des jeunes ? Qu'est-ce qui influence la réussite ou l'échec d'une mesure de CM avec un jeune ? **3. De quoi auraient besoin les professionnels** pour pouvoir remplir au mieux leur mandat ? En quoi le projet répond ou ne répond pas à leurs besoins spécifiques ?
Évaluer la cohérence entre les objectifs et les moyens utilisés ?	Lien entre les objectifs reconnus (premier objectif, point 1) et la mise en œuvre (premier objectif, point 4) **1. Qu'est ce qui est fait pour atteindre tel objectif** ? Est-ce que l'outil est adapté à la réalité ? Comment pourrait être atteint autrement cet objectif ?
Comprendre quels changements (façon de faire et façon de penser) ont été introduits par le CM et l'évolution du dispositif en ce qui concerne les jeunes en difficulté d'insertion professionnelle	**1. Changements dans les actions** Comment se passent leurs rencontres avec les jeunes ? Qu'est-ce qu'ils font pendant ces rencontres ? Qu'est-ce qu'ils font pour le dossier d'un jeune entre les rencontres ? Quels comportements adoptent-ils avec eux ? Comment a évolué la relation avec les jeunes, mais également avec leurs collègues / les autres acteurs concernés ? Comment qualifient-ils leur travail ? Quelles compétences et connaissances doivent-ils déployer ?

	Avec quels autres acteurs/structures sont-ils en contact ? Comment et pourquoi entrent-ils en contact avec eux ? Quelle collaboration se fait au niveau du réseau du jeune (parents, enseignants, conseiller en orientation, evt. assistants sociaux, juge, etc) ? **2. Changements dans les interprétations** Que pensent-ils du CM ? du dispositif ? Quel est le profil du « jeune idéal » pour ce dispositif ? Quel est le profil qui n'a pas sa place dans ce dispositif ? Que pensent-ils du problème des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle ? Quel serait pour eux le système idéal ? Comment voient-ils l'évolution du dispositif ? Comment imaginent-ils l'avenir du dispositif ? Comment voient-ils leur profession ? Quelle est son évolution par rapport aux jeunes en difficulté d'insertion ? Y a-t-il une remise en cause du dispositif ? Quelles autres solutions imaginent-ils?
Comprendre l'évolution apportée par le CM et ses impacts sur la problématique des jeunes en difficulté + projection	Qu'est-ce que le CM a changé ? Quels changements ont eu lieu entre avant le projet de Case Management, au début de celui-ci et aujourd'hui ? Comment imaginent-ils la suite du CM ? Quelles autres solutions se profilent ? Le CM est-il un aboutissement d'une nouvelle manière de concevoir la prise en charge des jeunes en difficulté ou une solution provisoire vers un autre type de mesure ? Il faut insérer les jeunes, mais y a-t-il de la place pour tout le monde ? Que faire avec les jeunes qui malgré ce dispositif ne trouvent pas de solutions ?
Répertorier d'autres personnes à rencontrer	Qui devrions-nous contacter pour parler du CM et du dispositif ?

Entretiens avec les jeunes

- ➔ Comment le jeune a vécu ou vit la prise en charge proposée par le case management / par le dispositif d'aide à l'insertion ?
- ➔ Compréhension du dispositif et effets de la prise en charge

Définition de la prise en charge	Comment la prise en charge a-t-elle commencé ? Qui leur a donné l'info sur le CM ou d'autres mesures du dispositif ? Pourquoi ? Démarche personnelle, volontaire ? Qui les aide ? Qui les suit ? Comment se déroule le suivi ? Les rencontres avec les professionnels ? Comment utilisent-ils le CM ? Le dispositif ? Quand et pour quelles raisons prennent-ils contact avec le dispositif ? Attitudes et attentes vis-à-vis du CM (et de l'aide à la formation et à l'insertion d'une manière plus large)
Évaluation de la prise en charge (points positifs / négatifs)	Est-ce qu'ils apprécient la prise en charge ? (satisfaction) Qu'est-ce qui devrait changer ? Quels avantages voient-ils dans ce système ? Quel sens donnent-t-ils à l'accompagnement qui leur est proposé ? Se sentent-ils reconnus, valoriser dans ce système ? Comment qualifient-ils leurs situations ? Comment imaginent-ils l'avenir ?
Effets de la prise en charge	Qu'est-ce que la prise en charge change ou a changé ? Comment imaginent-ils la suite de leur suivi ? Est-ce qu'ils comptent sur le dispositif pour s'en sortir ?

Annexe 3

Grille de critères pour évaluer le besoin d'une prise en charge par le dispositif Case Management – formation professionnelle

Coordonnées de l'élève

Nom, prénom :	Cycle d'orientation : .....
Adresse :	N° téléphone :.....
Type de classe :	Année de scolarité :.....

Apprentissage scolaire

L'élève a des difficultés d'apprentissage scolaire				
Comment se manifestent-elles ?	++	+	-	--
Engagement et application dans le travail scolaire	☐	☐	☐	☐
Régularité de l'élève dans ses tâches (devoirs, travaux à effectuer)	☐	☐	☐	☐
Autonomie et organisation de l'élève	☐	☐	☐	☐
Concentration de l'élève	☐	☐	☐	☐
Compréhension des consignes/directives	☐	☐	☐	☐
Maîtrise de la langue d'enseignement	☐	☐	☐	☐
Maîtrise de l'écriture/lecture (absence de problèmes de dyslexie ou de dyscalculie)	☐	☐	☐	☐
	Non	Je ne sais pas		Oui
Des démarches auprès de l'Office AI sont-elles en cours ?	☐	☐		☐
Si non devraient-elles être envisagées ?	☐	☐		☐
Commentaires :				

Comportement

L'élève a un comportement dérangeant ou inquiétant				
Comment se manifeste-il ?	++	+	-	--
Respect des règles de vie en communauté	☐	☐	☐	☐
Contact avec ses pairs (facilité, retrait social)	☐	☐	☐	☐
Acceptation des consignes/directives	☐	☐	☐	☐
Maîtrise des émotions	☐	☐	☐	☐
Comportements sans risque pour soi ou pour les autres	☐	☐	☐	☐
Commentaires :				

Projet professionnel

A compléter dans la mesure possible

L'élève pourrait avoir des difficultés à élaborer un projet d'orientation				
Comment se manifestent-elles ?	++	+	-	--
Découverte des métiers, curiosité (investissement personnel)	☐	☐	☐	☐
Projection dans son avenir scolaire ou professionnel	☐	☐	☐	☐
Connaissances des formations ou métiers visés	☐	☐	☐	☐
Optimisme et confiance face à un projet d'avenir	☐	☐	☐	☐
Connaissances de ses intérêts	☐	☐	☐	☐
Commentaires :				

Ressources

L'élève manque de ressources dans sa situation actuelle de formation				
Si oui, lesquelles ?	++	+	-	--
Autonomie (se prend en mains)	☐	☐	☐	☐
Acceptation de l'aide qui lui est proposée	☐	☐	☐	☐
Collaboration de la famille	☐	☐	☐	☐
Existence d'un réseau social élargi	☐	☐	☐	☐
Activités extrascolaires	☐	☐	☐	☐
	Oui	Je ne sais pas		Non
L'élève a déjà recours à des services auxiliaires (psychologie, logopédie, médiation, etc.) ? Si oui, lesquels ?	☐	☐		☐
Commentaires :				

Appréciation globale sur le besoin d'encadrement individuel par le CM –formation professionnelle

Est-ce que vous avez identifié plusieurs difficultés élevées ou très élevées liées à l'apprentissage scolaire, le comportement ou le futur projet professionnel de l'élève ? Parallèlement aux difficultés observées, les ressources actuellement à disposition de l'élève, s'avèrent-elles suffisantes ou insuffisantes en vue de sa future insertion professionnelle ? Est-ce qu'une prise en charge par le dispositif Case Management –formation professionnelle est souhaitée ? OUI ☐ NON ☐