

Résumé

Contexte

Sur l'initiative de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), la problématique du nombre croissant de jeunes et de jeunes adultes en difficulté a été soulevée lors de la conférence sur les places d'apprentissage en novembre 2007. La discussion a abouti, entre autres, à la conclusion que le *case management « formation professionnelle »* (CMFP), actuellement en cours de mise en place dans les cantons, ne doit pas seulement se soucier de l'intégration des jeunes sans solution lors du passage de la scolarité obligatoire à la formation professionnelle, mais qu'il doit aussi être étendu aux jeunes adultes sans diplôme postobligatoire, d'où la nouvelle dénomination de *case management « formation professionnelle plus »*.

Le bureau d'études Egger, Dreher & Partner AG a été mandaté, dans le cadre du présent document de base, pour établir un bilan du contexte relatif au case management « formation professionnelle plus » (CMFPplus) et présenter les différents champs d'actions envisageables. A noter que même si l'on a interrogé des représentants de la formation professionnelle, de l'aide sociale, de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité, il ne faut pas considérer le présent document comme une étude approfondie avec prise en compte détaillée des points de vue des cantons.

Domaine d'activité du CMFP et délimitation par rapport au CMFPplus

Lorsqu'ils quittent l'école obligatoire, la plupart des jeunes suivent un parcours classique : soit ils entreprennent une formation professionnelle, soit ils s'inscrivent dans une école de formation générale du degré secondaire II et obtiennent un diplôme (le cas échéant, après avoir accompli une année intermédiaire). Ils représentent près de 95 % des jeunes en fin de scolarité obligatoire et leur situation ne requiert aucune mesure particulière dans le cadre d'un case management « formation professionnelle » (CMFP).

Le CMFP s'adresse aux 5 % des jeunes en fin de scolarité obligatoire qui courent le risque de ne pas réussir durablement la transition I.

Le point commun des différents modèles de CMFP élaborés par les cantons est une mise en réseau en fonction du cas, axée sur les besoins et une coordination avec d'autres services et institutions. Cependant, dans de nombreux cantons, le case management actuel ne couvre pas encore les processus d'interfaces suivants :

- annonce des personnes en difficulté par des services tiers si elles n'ont pas été identifiées par le case management « formation professionnelle » ;
- convocation des personnes qui ont jusqu'ici refusé de participer au case management « formation professionnelle » ; les services de l'aide sociale, les offices régionaux de placement, le tribunal des mineurs et l'autorité tutélaire ont des moyens de pression ;
- mise en place de stratégies adaptées aux personnes en difficulté qui présentent des problématiques multiples et complexes rendant impossible une formation du degré secondaire II ;
- garantie que les cas relevant de la formation professionnelle ne sont pas traités en même temps par plusieurs services (pas de case management « formation professionnelle » parallèle [implicite]) ; l'interface entre le case management

« formation professionnelle » et l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale est particulièrement importante sur ce point ;

- possibilité de prendre des mesures, sans excès bureaucratiques, pour les personnes qui sont suivies aussi bien par le CMFP que par d'autres services (AI, AC ou aide sociale), d'où la nécessité de définir des règles de financement entre le CMFP, l'aide sociale, l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité.

Il faudrait poursuivre le développement des concepts cantonaux CMFP existants pour prendre en compte ces exigences supplémentaires et pouvoir ensuite les mettre en œuvre.

Des contextes différents pour la mise en œuvre des exigences du CMFP plus dans les cantons

Les contextes pour une mise en œuvre des exigences du CMFP plus décrites ci-dessus sont différents d'un canton à un autre :

- *Des conceptions du CMFP différentes*
Les cantons conçoivent le CMFP de manière différente, sur plusieurs aspects, en particulier le domaine d'activité du case manager (coordinateur ou conseiller), le public cible du CMFP (seulement les personnes aptes à suivre une formation ou aussi les personnes qui présentent des problématiques multiples complexes), la forme institutionnelle du CMFP (création d'un service indépendant ou élargissement du domaine d'activité de services existants) et l'intégration du CMFP dans l'administration (office de la formation professionnelle, office de l'orientation professionnelle, etc.).
- *Des contextes différents au niveau de l'aide sociale*
On constate aussi des différences importantes au niveau de l'aide sociale : d'une part des petites communes avec des services sociaux non professionnels qui ne peuvent garantir aucun service de conseil et d'encadrement réel à leurs clients et d'autre part des grandes villes qui ont mis en place des services sociaux professionnels avec un case management bien établi. Le rôle du canton est lui aussi envisagé de manière différente : dans certains cantons, les clients sont directement suivis par l'office cantonal des affaires sociales, tandis que dans d'autres, ils le sont par des services sociaux régionaux. Dans la plupart des cantons, l'aide sociale relève de la commune, laquelle dispose d'une grande autonomie.
- *Le rôle de l'assurance-chômage lors du passage de l'école obligatoire à la formation professionnelle*
L'application de l'assurance-chômage par les offices régionaux de placement est pour ainsi dire identique dans tous les cantons, sauf en ce qui concerne le rôle de l'assurance-chômage pour les jeunes qui se trouvent dans la transition 1.
- *Le rôle de l'assurance-invalidité (AI)*
L'application de l'assurance-invalidité par les offices AI est, elle aussi, harmonisée dans une large mesure. Les offices AI se distinguent les uns des autres par une attitude plus ou moins proactive envers les jeunes menacés d'invalidité.

Nous exposons ci-après des recommandations d'actions qui, selon notre estimation, devraient être mises en œuvre pour satisfaire aux exigences du CMFP plus décrites précédemment.

Champ d'action 1 : informer sans exception le CMFP lorsque des jeunes quittent l'école sans solution

Plusieurs cantons développent actuellement des concepts pour un recensement nominal des jeunes qui n'ont pas trouvé de solution au terme de la scolarité obligatoire. De même, les jeunes qui interrompent leur apprentissage sont systématiquement recensés et, si nécessaire, adressés au CMFP.

Même s'il devrait vraisemblablement être possible, d'une manière générale, d'obtenir des jeunes concernés une déclaration d'autorisation pour la transmission de leurs données, la solution la plus efficace consisterait, selon notre évaluation, à faire annoncer au CMFP les jeunes adultes sans solution et sans diplôme du degré secondaire II par les services étatiques.

Champ d'action 2 : informer sans exception le CMFP lorsque des jeunes interrompent leur apprentissage ou quittent une école de formation générale du degré secondaire II et se retrouvent sans solution

Si l'on suppose qu'un jeune est sur le point de résilier son contrat d'apprentissage, les inspecteurs des apprentissages du canton dans lequel le jeune accomplit sa formation professionnelle initiale s'efforcent d'empêcher l'interruption de l'apprentissage. Si leurs efforts restent vains et que l'apprentissage est interrompu, il est judicieux de transmettre le cas au CMFP. On notera toutefois que ce n'est pas le CMFP du canton dans lequel l'apprentissage se déroulait qui est responsable, mais celui du canton dans lequel le jeune réside. Il serait souhaitable, à l'avenir, que la surveillance des apprentissages du canton d'apprentissage informe le CMFP du canton de domicile de l'interruption de l'apprentissage. Cette solution requiert une harmonisation entre les cantons.

Si un jeune interrompt ses études secondaires (école de commerce, gymnase, etc.), les cantons ne proposent, à notre connaissance, aucun service comparable à l'inspection professionnelle qui pourrait garantir un triage des personnes en danger et une transmission au CMFP. Il serait judicieux que ce rôle incombe aux écoles secondaires. Elles seraient chargées d'annoncer au CMFP les personnes qui se trouvent en danger à la suite de l'interruption de leurs études. Ici aussi se pose le problème de la collaboration intercantonale, si une personne suit une école secondaire dans un autre canton que son canton de domicile.

Champ d'action 3 : diriger les bénéficiaires de l'aide sociale vers le CMFP en utilisant des moyens de pression

On constate que certains jeunes qui n'ont pas réussi à entrer dans une formation du degré secondaire II s'annoncent auprès de l'aide sociale (au plus tôt à l'âge de 18 ans). Il serait pertinent de les diriger vers le CMFP, lequel se chargerait d'examiner si une formation du degré secondaire II reste malgré tout un objectif réaliste pour eux. Si la réponse est oui, la tâche du CMFP devrait consister à les préparer à une formation professionnelle et à coordonner les activités de recherche d'une formation et d'entrée dans une formation. D'une manière générale, à bien considérer le système dans sa globalité, ce serait une perte de temps si l'aide sociale exploitait son propre centre de compétences, en parallèle à celui du CMFP, pour gérer les cas relevant de la formation professionnelle.

Le système actuel comporte des lacunes qui devraient être comblées : aujourd'hui, selon les déclarations des personnes interrogées, les jeunes de moins de 18 ans, sans solution à la fin de la scolarité obligatoire et qui sont déjà annoncés à l'aide sociale comme faisant partie d'un cas familial, ne sont pas ou pas suffisamment incités à entreprendre une formation du degré

secondaire II. La plupart du temps, l'aide sociale ne devient réellement active que quand ces jeunes atteignent l'âge de 18 ans, devenant alors un cas personnel qui relève de l'aide sociale.

Afin d'améliorer l'interface entre l'aide sociale et le CMFP, dans le sens susmentionné, il importe de régler les aspects suivants au niveau cantonal ou national :

- trouver une règle de principe pour que les jeunes sans formation, bénéficiaires de l'aide sociale et qui font partie du groupe cible du CMFP, soient dirigés vers le CMFP ;
- admettre que l'aide sociale peut recourir aux moyens de pression existants afin d'inciter les jeunes bénéficiaires de l'aide sociale à participer au CMFP ;
- définir une règle stipulant que les jeunes bénéficiaires de l'aide sociale qui ont une chance réelle d'entamer une formation du degré secondaire II, doivent toujours être dirigés vers le CMFP ;
- trouver la règle définissant que le CMFP doit se concentrer sur les personnes pour lesquelles l'objectif d'une formation du degré secondaire II est réaliste (le CMFP devrait se voir attribuer la compétence de refuser les personnes qui ne sont pas aptes à suivre une formation du degré secondaire II) ;
- procéder à une délimitation claire des rôles du CMFP et de l'aide sociale : en présence de cas qui concernent aussi bien le service social et que le CMFP, le service social devrait rester l'organe compétent pour les prestations de soutien ; quant au CMFP, il serait compétent pour les mesures visant à une entrée immédiate dans une formation du degré secondaire II ;
- instruire les collaborateurs des services sociaux et définir les interlocuteurs du CMFP des cantons.

Champ d'action 4 : attribution des personnes au CMFP par l'assurance-chômage

Comme expliqué précédemment au sujet de l'interface entre le CMFP et l'aide sociale, des jeunes s'adressent à l'assurance-chômage quand ils ne possèdent pas de diplôme du degré secondaire II.

Dans ce cas aussi, il faudrait envisager d'adresser ces jeunes au CMFP (le cas échéant en utilisant les moyens de pression existants) pour clarification. Le CMFP examinerait si une formation du degré secondaire II est un objectif réaliste. Si la réponse est oui, la tâche du CMFP consisterait à les préparer à une formation professionnelle et à coordonner les activités de recherche d'une formation et d'entrée dans une formation.

Concrètement, ce sont les mêmes aspects qui doivent être réglés pour l'interface CMFP-assurance-chômage et pour l'interface CMFP-aide sociale.

Champ d'action 5 : attribution des personnes au CMFP par l'assurance-invalidité et inversement

A l'avenir, il faudrait avoir la garantie que les jeunes adultes sans formation qui s'annoncent à l'assurance invalidité ou qui sont annoncés dans le cadre du nouvel instrument de détection anticipée, mais pour lesquels l'AI n'est pas compétente, soient transférés au CMFP.

Inversement, il faut donner au CMFP la possibilité d'adresser à l'office AI cantonal les jeunes qui présentent des signes d'invalidité, afin que l'AI puisse prendre le plus tôt possible des mesures ciblées.

Financement des mesures du CMFP

Dans le cadre de la collaboration liée au cas entre le CMFP, d'une part, et l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale, d'autre part, il est impératif d'étudier la question du financement des mesures du CMFP pour ces cas gérés en commun.

Le plus important, c'est de définir des règles de financement qui permettent au CMFP *de décider rapidement et sans excès bureaucratiques* s'il y a lieu de prendre des mesures, et si oui lesquelles, pour les personnes qui lui ont été adressées, même si ces dernières l'ont été par l'aide sociale, l'assurance-invalidité ou l'assurance-chômage.

Les mesures suivantes sont nécessaires :

- Une participation de l'aide sociale aux coûts du CMFP devrait être réglée par des instances supérieures. Pour des questions d'efficacité, il faut éviter en particulier les modèles de participation aux coûts dans les rapports avec l'aide sociale. Avec les modèles, le CMFP doit demander *pour chaque cas* une garantie de couverture des frais au service social compétent avant de pouvoir décider d'une mesure pour un client. Ces modèles entraînent des dépenses administratives supplémentaires considérables pour les services du CMFP, au détriment des ressources allouées aux tâches premières du CMFP.
- Une éventuelle participation de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité aux coûts du CMFP devrait aussi faire l'objet d'une réglementation supérieure. La perte d'efficacité qui pourrait résulter d'une éventuelle demande de garantie de couverture des frais par cas serait toutefois plus faible que dans les rapports avec l'aide sociale, car le CMFP ne devrait coordonner ses activités qu'avec un nombre restreint d'interlocuteurs.

Aspects de la mise en œuvre

Les cantons travaillent en ce moment à la conception et à la mise en œuvre du CMFP. Il est important qu'ils s'attachent dès le départ à définir des concepts compatibles avec les exigences du CMFPplus décrites ici, à savoir élargir, aujourd'hui déjà, leurs concepts dans le sens d'un CMFPplus.

Toutefois, selon le contexte cantonal, obliger les cantons à prendre en compte les aspects du CMFPplus dans leurs travaux actuels de mise en œuvre n'est pas souhaitable. Il est plus important qu'ils se consacrent dans une première étape au lancement du « CMFP de base », mais qu'ils ne tardent pas trop ensuite pour passer à la deuxième étape que constitue la mise en œuvre du CMFPplus.