

Garantir le droit à la formation professionnelle – Une illustration à travers le cas vaudois

Défi de taille pour la politique sociale, la dépendance à l'aide sociale d'un nombre élevé de jeunes adultes constitue une réalité inquiétante en Suisse.¹ Alors que le taux d'aide sociale suisse atteint 3.1 pour cent pour l'ensemble des catégories de ménages et des classes d'âge, il est de 4.1 pour cent pour les jeunes adultes de 18 à 25 ans, soit un taux supérieur de plus de 30 pour cent.² Les causes structurelles de ce fait social majeur sont multiples. Parmi les principales, on peut citer une sélectivité du marché du travail en hausse constante, le durcissement des conditions de vie pour un nombre croissant de ménages ou encore la pénurie latente ou ouverte de places d'apprentissages. Fort de ce contexte, les jeunes adultes à l'aide sociale cumulent souvent plusieurs difficultés d'ordre social, sanitaire, professionnel et, notamment, scolaire. Un certain nombre d'entre eux courent d'échec en échec. Le risque d'une désaffiliation chronique devient aigu.

La question de la formation professionnelle constitue un enjeu de fond car l'obtention d'un titre reconnu à défaut de garantir un emploi stable représente toujours une condition forte pour accéder durablement au marché du travail. Dans une société démocratique se pose alors la question de comment garantir le droit à une formation professionnelle et comment traduire ce droit dans la réalité. Le Canton de Vaud vient d'adopter une réforme majeure de ses politiques sociales et de formation permettant d'ancrer ce droit à la formation dans la pratique.

Plus de 2'100 personnes âgées de 18 à 25 ans vivant dans le Canton

Philipp Müller
1974, est historien de formation et secrétaire général adjoint du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) du Canton de Vaud. Son article est une version retravaillée d'une contribution parue en juin 2009 dans les dossiers du mois de l'Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale.

de Vaud sont inscrites auprès d'un Centre social régional (CSR) en 2009 et bénéficient du revenu d'insertion (RI = aide sociale). Environ 70 pour cent d'entre elles ne disposent pas d'une formation professionnelle achevée. Préoccupé par cette problématique, le Conseil d'Etat a décidé en 2006 le lancement du programme d'insertion.



tion par la formation professionnelle (FORJAD) sous la responsabilité du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) et du Département de l'économie (DEC).

Le projet FORJAD

FORJAD prévoit l'entrée en apprentissage de jeunes adultes sans formation professionnelle issus du RI.³ Sélectionnés plusieurs mois avant leur intégration dans ce programme, les jeunes adultes élaborent un projet de formation professionnelle d'entente avec leur assistant social ou leur conseillère en insertion et recherchent une place de formation avec l'appui des professionnels.

Pendant ces deux phases, les CSR peuvent recourir à la collaboration d'un certain nombre d'organismes spécialisés (Caritas, OSEO, etc.) qui proposent des mesures d'insertion sociales (MIS). Dans le cadre d'une telle mesure dont la durée varie entre trois et six mois, il s'agit notamment de contribuer à la définition et à la validation du projet professionnel du jeune adulte, d'effectuer des bilans de compétences et des stages en entreprise. La mission de ces organismes recouvre par ailleurs également l'aide à la recherche d'une place d'apprentissage.

Suite à l'entrée en formation et durant toute sa durée, les jeunes adultes faisant partie de FORJAD peuvent bénéficier d'un accompagnement spécifique afin de prévenir des ruptures d'apprentissage. En outre, le Canton met à disposition des jeunes adultes les plus fragilisés un certain nombre de places d'apprentissage dans des institutions spécialisées.

Grâce à ce programme, plus de 500 jeunes adultes, répartis en trois volées, sont aujourd'hui inscrits dans FORJAD. Un jeune adulte de 18 à 25 ans sans titre de formation au RI sur trois fait donc désormais partie de ce programme. Deux tiers suivent une formation duale classique en entreprise. Les autres personnes se répartissent entre les écoles professionnelles publiques (10%) et privées (10%) ainsi que parmi les institutions spécialisées (12%).

Les résultats obtenus par FORJAD sont très encourageants. Le taux de réussite moyen du programme dépasse le 70 pour cent. En ce qui concerne les résultats scolaires, 85 pour cent des jeunes adultes s'étant présentés aux examens les réussissent sans redoublement. Enfin, en juin/juillet 2008, les premiers 22 jeunes adultes dans FORJAD se sont présentés aux examens de fin d'apprentissage. 19 d'entre eux les ont réussis. 15 d'entre eux a déjà trouvé un emploi dans les professions suivantes: constructeur métallique, éducatrice de la petite enfance, mécanicien en automobiles légères, vendeuse, peintre en carrosserie, auto-



maticien, agent sur matière synthétique, employée de bureau et réparateur automobile.

Pérennisation de FORJAD

Fort de ces résultats, le Grand Conseil vaudois vient d'adopter en juin 2009 à une écrasante majorité une proposition du Conseil d'Etat permettant de dépasser le statut de projet-pilote et de pérenniser le programme FORJAD. Cette volonté rend nécessaire deux changements majeurs par rapport à la pratique antérieure.

Il s'agit d'une part d'orienter vers FORJAD tout jeune adulte au RI sans formation professionnelle certifiée qui est en mesure de suivre ce programme. Dans le futur, le rôle de l'aide sociale consisterait pour l'essentiel en la préparation de ces jeunes adultes à l'entrée dans FORJAD par le biais de mesures d'insertion et/ou d'activation spécifiques. Pour prévenir le risque d'une installation durable à l'aide sociale, le RI deviendrait ainsi pour cette classe d'âge un dispositif d'orientation vers la formation professionnelle. L'objectif est d'atteindre le nombre de 800 jeunes adultes inscrits dans FORJAD dès la rentrée scolaire 2010/2011.

D'autre part, le financement des frais d'entretien de ces jeunes adultes assumé par le RI (alimentation, transport, habillement, loyer, écolages etc.) doit être remplacé par une intervention de la part des bourses d'études. Ce passage se justifie principalement par le fait qu'il ferait correspondre leur situation de jeunes en apprentissage avec une source de financement prévue pour garantir l'accès à la formation et qu'il renforcerait l'application du principe de subsidiarité de l'aide sociale.

Ce transfert s'est heurté auparavant à un obstacle majeur. En raison des dispositions régissant les conditions d'octroi des bourses d'étude par l'Office cantonal des bourses d'études (OCBE), le passage du RI à l'OCBE des jeunes adultes inscrits dans FORJAD – principalement de ceux habitant chez leurs parents – s'avèrait impossible. Cet obstacle touche en particulier les jeunes adultes issus d'une famille qui est elle-même au RI et les ménages de travailleurs pauvres. Pour y remédier, les critères d'octroi des bourses d'études viennent d'être revus et harmonisés avec les normes du RI. Il s'agit en outre d'appliquer cette harmonisation à l'ensemble des bénéficiaires des bourses d'études de façon à éviter toute inégalité de traitement avec des boursiers FORJAD. L'entrée en vigueur des nouvelles modalités d'octroi des bourses d'études pour les boursiers FORJAD est la rentrée 2009/2010, c'est-à-dire dès septembre 2009. Leur généralisation à l'ensemble des boursiers vaudois devra intervenir dès janvier 2010.

Harmonisation des normes

La meilleure illustration du problème du transfert de financement des frais d'entretien des jeunes adultes dans FORJAD du RI à l'OCBE peut être donnée à travers l'exemple d'un jeune adulte au RI qui vit avec ses parents eux-mêmes bénéficiaires de l'aide sociale. Alors que la part du RI de ce jeune adulte se monte au maximum à 1230 francs par mois, son entrée dans une formation peut provoquer une chute sévère du revenu disponible de la famille atteignant 1100 francs par mois (-30%).

L'explication de cette chute tient au fait que, comme il ressort du tableau 1, les charges actuellement reconnues avant le calcul du droit à une bourse d'études sont plus élevées que celles du RI.

	Famille mp avec un jeune adulte	Famille mp avec deux jeunes adultes	Famille mp avec trois jeunes adultes	Famille avec un jeune adulte	Famille avec deux jeunes adultes	Famille avec trois jeunes adultes
OCBE (charges reconnues)	Fr. 3300	Fr. 4100	Fr. 4900	Fr. 3900	Fr. 4700	Fr. 5500
RI	Fr. 3200	Fr. 3600	Fr. 4400	Fr. 3700	Fr. 4200	Fr. 4700
Revenu disponible pour une famille au RI suite à l'entrée en formation d'un jeune adulte	Fr. 1700 (-46%)	Fr. 2500 (-30%)	Fr. 3400 (-22%)	Fr. 2600 (-30%)	Fr. 3300 (-21%)	Fr. 3900 (-17%)

Tableau 1: Comparaison mensuelle des normes actuelles de l'OCBE et des normes du RI (chiffres RI arrondis à Fr. 100). mp = monoparentale

Cependant, en raison des mécanismes de calcul de l'octroi d'une bourse d'études et surtout du plafonnement à 110 francs par mois de l'allocation financière versée au titre de participation aux frais d'entretien, il n'y a pas de correspondance effective entre les charges admises et la bourse octroyée. Le projet susmentionné entend éliminer notamment ce problème de cohérence des politiques sociales cantonales et de l'égalité de traitement par le biais de l'harmonisation des normes entre le RI et l'OCBE. Il s'agit très concrètement d'éviter de pousser des familles au RI ayant un enfant qui entre en formation en-dessous du seuil de pauvreté reconnu, voire de permettre à des familles aux revenus salariaux inférieurs aux normes du RI sans être inscrites auprès d'un CSR d'atteindre le minimum social dû à l'entrée en formation d'un de leurs enfants.

A la fois pour garantir le financement des frais d'entretien des jeunes adultes dans FORJAD par le système des bourses d'études, pour ren-



forcer la subsidiarité du RI et pour assurer l'égalité de traitement entre boursiers, une harmonisation complète des normes de l'OCBE et du RI a dès lors été décidée. Cette harmonisation implique principalement la réduction des charges théoriques reconnues par l'OCBE et le déplaçonnement des montants des bourses d'études pour les boursiers vivant dans leur famille (boursiers dépendants). Deux objectifs majeurs peuvent ainsi être atteints: Premièrement, garantir que le passage au système des bourses n'induisse pas des ruptures d'apprentissage pour des jeunes adultes dans FORJAD. Deuxièmement, rendre possible le versement de bourses d'études au titre de participation à l'entretien du ménage selon les critères harmonisés entre le RI et l'OCBE à l'ensemble des jeunes adultes issus d'une famille au RI ou ayant des revenus salariaux inférieurs aux normes du RI.

Harmonisation des normes pour les boursiers dépendants

Sur la base de ces considérations de fond, l'harmonisation envisagée donne lieu aux conséquences normatives suivantes pour le régime des bourses d'études (voir tableau 2).

	Famille mp avec un jeune adulte	Famille mp avec deux jeunes adultes	Famille mp avec trois jeunes adultes	Famille avec un jeune adulte	Famille avec deux jeunes adultes	Famille avec trois jeunes adultes
RI/OCBE	Fr. 3200	Fr. 3600	Fr. 4400	Fr. 3700	Fr. 4200	Fr. 4900

Tableau 2: Futures normes de charges harmonisées (chiffres RI arrondis à Fr. 100). mp = monoparental.

Dans l'exemple susmentionné de la famille au RI sans salaire avec un jeune adulte entrant en formation, le montant versé par les bourses d'études au titre de frais d'entretien équivaudrait exactement au montant auparavant assuré par le RI, frais d'études et de formation en sus (repas pris à l'extérieur, déplacements sur le lieu de formation, écologies, matériel d'études). Dans le cas d'une famille non-inscrite au RI mais dont les revenus salariaux sont inférieurs aux normes de celui-ci, la bourse d'études versée correspondrait à la différence entre charges et revenus reconnus jusqu'à concurrence de la part revenant au requérant selon les normes harmonisées. Si cette famille a un jeune adulte en formation, qu'elle dispose d'un salaire annuel de 40'000 francs et que les charges reconnues sont de 44'400 francs, la partie de la bourse d'études destinée aux frais d'entretien s'élèverait à 4'400 francs par année ou à 366 francs



par mois contre 110 francs par mois auparavant. Autour de 1600 ménages dont les revenus sont inférieurs aux normes de l'aide sociale verraient ainsi leur revenu disponible augmenter de près de 6000 francs par année en moyenne par le biais du système des bourses d'études. Il s'agit pour la grande majorité d'entre eux de familles de salariés pauvres dont le revenu se situe au-dessous des normes du RI. Autrement dit, ces ménages renoncent aujourd'hui à s'adresser à un CSR alors qu'ils seraient en droit de le faire.

L'augmentation nette du budget des bourses d'études atteindrait 13.5 millions de francs, ce qui représente une hausse de 40 pour cent par rapport au budget 2009.

Jeunes adultes dans FORJAD vivant seuls

Un problème particulier se pose pour les jeunes adultes inscrits dans FORJAD qui vivent seuls. Ils sont plus de la moitié à se trouver dans cette situation, qui résulte la plupart du temps de difficultés sociales et/ou relationnelles profondes dans le cadre familial. En raison des dispositions légales en matière de reconnaissance de l'indépendance financière prévues par le système des bourses – activité lucrative d'au moins 18 mois précédant le début de la formation –, seule une très petite minorité des jeunes adultes au RI pourraient acquérir ce statut de manière automatique. Or, ce n'est qu'en pouvant bénéficier de bourses d'études dont les montants s'approchent des bourses d'indépendants qui sont calculées sur le RI d'une personne seule (1100 francs par mois au titre de forfait d'entretien et 650 francs pour le loyer) que le transfert du RI à l'OCBE peut être envisagé. L'accès à la bourse d'études pour les jeunes adultes vivant seuls dépendra d'un examen approfondi de leur situation par un professionnel de l'action sociale et du constat formel de l'impossibilité de réintégrer le foyer familial.

Afin de garantir la poursuite du processus de formation de ces jeunes adultes, le Canton de Vaud envisage, comme pour les boursiers dépendants, une harmonisation des normes entre le RI et l'OCBE. Il s'agit notamment d'harmoniser les normes en matière d'obligation d'entretien des parents pour des jeunes adultes vivant seuls et d'introduire un mécanisme d'avances sur bourses d'études. Le risque qu'une bourse d'études ne puisse aujourd'hui être octroyée en raison du refus des parents de remplir leur obligation d'entretien est en effet important. Pour y pallier, deux mécanismes permettent d'empêcher qu'une rupture familiale avérée ne pèjore les chances d'insertion professionnelle des jeunes adultes concernés. Le premier mécanisme consiste à harmoniser les normes relatives à l'obligation d'entretien en calquant les normes du RI sur cel-



les des bourses d'études. Par ce biais, une bonne transition entre les deux régimes peut être garantie. Le deuxième mécanisme consiste à verser une avance sur bourse d'études pour les jeunes adultes dans FORJAD vivant seuls dont les parents sont solvables et de mettre en place un système de recouvrement des créances. L'Etat deviendrait ainsi créancier face aux parents défaillants et pourrait entreprendre par la suite des démarches de recouvrement au nom du jeune adulte. L'Etat ne saurait en effet se substituer à ces parents sans pouvoir récupérer l'avance consentie à leur enfant auprès d'eux. Sur la base de la jurisprudence (ATF 106 II 287, 123 III 161, 133 III 507), cette subrogation de l'Etat en matière de recouvrement d'avances sur bourses ou prêts est possible.

	Bourse maximale (francs)	Montant total à disposition (y compris subside à l'assurance-maladie)
Jeune FORJAD avec revenu d'apprenti-e de 600.- par mois	1360.- par mois	2200.- par mois
Boursier indépendant avec revenu de 600.- par mois	1760.- par mois de façon automatique	2546.- par mois
Jeune FORJAD sans revenu d'apprenti-e	1760.- par mois	2000.- par mois
Boursier indépendant sans automatique	1760.- par mois de façon	2000.- par revenu mois

Tableau 3: Comparaison boursier indépendant/futur boursier FORJAD vivant seul.

Conclusion

La dépendance de l'aide sociale d'un nombre important de jeunes adultes est une réalité. Elle ne constitue cependant pas une fatalité. Il n'existe pas de solution à l'emporte-pièce face à cette problématique. Toutefois, sous condition d'une volonté politique forte, de la mise à disposition des conditions financières et d'encadrement nécessaires et d'un appui au sein des milieux économiques, des programmes comme FORJAD apportent des réponses et des résultats probants permettant d'affronter cette nouvelle question sociale.

Il convient de relever en particulier les trois conditions suivantes:

1. La mise en place d'une politique d'insertion cohérente allant de l'établissement d'un premier bilan social à l'arrivée à l'aide sociale jusqu'à l'entrée en apprentissage et à l'insertion sur le marché du travail en passant par des mesures de préparation à l'intégration.
2. L'harmonisation des normes de l'aide sociale et du régime des bour-



ses d'études tout en appliquant cette harmonisation à l'ensemble des ayants droit à une bourse d'études en vertu du principe de subsidiarité de l'aide sociale.

3. L'ancrage du principe du droit à la formation dans les pratiques des politiques sociales et de formation.

Annotations

- 1 A ce sujet Caroline Regamey (2001): *Papa, Maman, l'Etat et moi. Jeunes adultes, accès aux dispositifs sociaux et travail social: un état des lieux*. Lausanne: Service de Prévoyance et d'Aide sociales du Canton de Vaud, Lausanne. Matthias Drilling (2004): *Young urban poor. Abstiegsprozesse in den Zentren der Sozialstaaten*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- 2 Office fédéral de la statistique (2009.): *Résultats nationaux de la statistique de l'aide sociale 2007*. Neuchâtel.
- 3 A ce sujet Isabelle von Muralt, Antonello Spagnolo (2007): *FORJAD: L'insertion des jeunes adultes à l'aide sociale par la formation professionnelle*. Dossier du mois d'août, Artias, Yverdon-les-Bains.