

Acte de la journée d'automne du 19 novembre 2009

Crise et reprise: oser la formation

Le rôle de la formation et de la requalification
pour les bénéficiaires de l'aide sociale aussi

III. L'importance de la formation du point de vue de l'aide sociale: l'exemple vaudois en faveur des jeunes adultes

Françoise Jaques, cheffe du Service de prévoyance et d'aide sociales, VD

L'ARTIAS a intitulé cette journée de réflexion «*Crise et reprise: oser la formation*», en posant l'objectif de formation comme une réponse à la crise, comme un investissement pour préparer la reprise.

Cet objectif louable, intelligent, se heurte toutefois aux limites des systèmes d'assurances sociales, notamment à celui de l'assurance chômage qui, sauf quelques mesures conjoncturelles prises récemment, ne soutient que très exceptionnellement le financement de formations qualifiantes.

Alors qu'en est-il de l'aide sociale, dernier filet de protection sociale, conçue pour apporter une aide ponctuelle et pour garantir le minimum vital? Est-il possible dans le cadre de l'aide sociale de trouver des solutions originales en matière de soutien à la formation, qui répondent à cet objectif d'investissement durable et de prévention de la précarité.

Les organisateurs de cette journée ont choisi de donner la parole à une responsable d'un service cantonal d'aide sociale. C'est l'occasion d'aborder la question de la formation du point de vue de l'aide sociale et de partager avec vous une expérience modeste, mais concrète, celle de la mise en place d'un programme de formation pour les jeunes à l'aide sociale.

Ce programme vise deux objectifs complémentaires et durables:

- pour les jeunes concernés: leur permettre par la formation de retrouver une insertion professionnelle et sociale;
- pour tous les jeunes à l'aide sociale: inscrire un droit à la formation professionnelle et transformer la prestation d'aide sociale pour les jeunes en un tremplin et une orientation vers la formation professionnelle, dont le financement est assuré par les bourses d'études.

1. Contexte

Dans le canton de Vaud, près de 32'000 personnes ont recouru, une fois au moins, à l'aide sociale durant l'année passée. Cela représente près de 12'000 ménages qui chaque mois sont suivis par les 10 Centres sociaux régionaux qui couvrent le territoire du canton de Vaud. Dans la ville de Lausanne, c'est plus de 7% de la population qui est dépendante de l'aide sociale.

Nous avons connu jusqu'à la fin de l'année passée une période de très bonne conjoncture. Mais, nous devons faire aujourd'hui le constat que les bénéficiaires de l'aide sociale ont peu bénéficié de cette amélioration économique et de la détente sur le marché de l'emploi. On constate que le nombre des bénéficiaires a tout au plus pu être stabilisé pendant cette période.

Actuellement, nous subissons malheureusement les conséquences de la crise financière puis économique et nous constatons déjà une reprise importante de l'augmentation du nombre de dossiers. Pour les derniers mois de l'année 2009, cette augmentation est de près de 7% par rapport à l'année précédente. La stabilisation du nombre de bénéficiaires à un niveau élevé, puis la reprise de l'augmentation du

nombre de dossiers, entraînent un risque important de chronicisation de l'aide sociale. Ce régime, prévu et organisé pour apporter une aide ponctuelle, risque de se transformer pour une partie des bénéficiaires en régime de rente, les personnes étant maintenues durablement dans un dispositif d'assistance, sans perspective de retrouver une autonomie financière et sociale.

L'aide sociale est donc confrontée à de nouveaux défis et pour y faire face, elle est obligée d'adapter ses principes et ses pratiques. Le Département de l'action sociale du canton de Vaud a exprimé sa volonté très claire de mettre au premier plan l'objectif de retrouver une autonomie sociale et professionnelle afin que les bénéficiaires puissent sortir durablement de l'assistance.

Cet objectif, pour ne pas rester une simple injonction, doit s'accompagner de moyens adéquats, en offrant des perspectives réalistes et concrètes aux personnes concernées.

Soutenir la formation, et plus particulièrement la formation des jeunes, est un moyen d'atteindre cet objectif, dans une perspective positive pour l'ensemble des acteurs:

- les jeunes à l'aide sociale, qui ont accès à une formation;
- les travailleurs sociaux, qui peuvent orienter les jeunes, vers des propositions concrètes et réalistes;
- enfin, la société en général, qui évite la création d'une génération exclue du marché du travail par insuffisance de formation et qui serait durablement à l'aide sociale.

2. Niveau de formation et recours à l'aide sociale

Un bon niveau de formation est un des facteurs permettant d'augmenter ses chances d'une entrée réussie sur le marché du travail, en évitant des modalités de travail précaires, le recours au chômage ou au dernier filet de sécurité qu'est l'aide sociale.

En corollaire, l'absence de formation professionnelle est une des raisons majeures qui explique le recours à l'aide sociale.

Parmi les bénéficiaires de l'aide sociale qui sont en âge actif, un tiers n'a pas de formation post-obligatoire.

Cette absence de formation est encore plus marquée pour les femmes (37%) et pour les étrangers (44%). Si l'on compare ces données concernant la formation avec celles de la population vaudoise, on constate qu'il y a deux fois plus de personnes sans formation post-obligatoire à l'aide sociale que dans la population vaudoise. En réalité, c'est peut-être encore plus que cela. Selon les dernières données encore partielles 2009, plus de 40% des personnes en âge actif bénéficiaires des prestations de l'aide sociale n'ont pas de formation post-obligatoire¹. Or, sans ce passeport pour l'emploi, il est très difficile de réintégrer ou d'intégrer le monde du travail.

¹ SCRIS Service cantonal de recherche et d'information statistiques «Niveau de formation et recours à l'aide sociale», Numerus, courrier statistique, no 5, octobre 2009.

3. Qu'en est-il pour les jeunes?

En juillet 2009, on décompte près de 2500 jeunes de 18 à 25 ans qui recourent à l'aide sociale. Parmi eux, près de 70% sont sans formation professionnelle achevée, soit près de 2000 jeunes.

Ce constat, qui ne concerne pas que le canton de Vaud, a conduit les autorités de ce canton à développer une politique active en faveur de la qualification et de la formation professionnelle des jeunes adultes à l'aide sociale.

Avec le constat que cette réalité n'est pas une fatalité et que s'il n'existe pas une solution unique, il est possible d'essayer de trouver des solutions concrètes et réalistes.

Le Conseil d'Etat a dès lors décidé de lancer un programme pilote d'insertion par la formation professionnelle des jeunes adultes – le programme FORJAD - et chargé les trois départements concernés de le mettre en oeuvre: le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), le Département de l'économie (DEC) et le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS)².

L'objectif du programme est de favoriser l'entrée en apprentissage et la réussite de cet apprentissage pour les jeunes adultes sans formation professionnelle issus du RI. Le processus démarre au sein du CSR. Tout jeune adulte qui pourrait entrer dans le programme est sélectionné; il élabore avec son assistant social et cas échéant le conseiller en insertion un projet de formation.

Ce projet peut débuter par une mesure d'insertion, dont l'objectif est de définir et de valider le projet professionnel, d'effectuer un bilan de compétence et des stages. Pour l'octroi de ces mesures, les CSR collaborent avec des organismes spécialisés, tels que l'OSEO, Caritas, la fondation Mode d'emploi. La mission de ces organismes comprend également l'aide à la recherche d'une place d'apprentissage.

Une fois que la place d'apprentissage est trouvée, le jeune adulte peut bénéficier d'un accompagnement spécifique, tout au long de la formation, afin de prévenir les ruptures d'apprentissage. Le DSAS a ainsi mandaté l'association Transition école - métier (TEM) qui bénéficie d'une longue expérience dans le domaine. En outre, le Canton met à disposition des jeunes adultes les plus fragilisés un certain nombre de places d'apprentissage dans des institutions spécialisées (Le Repuis, le Relais, Les Oliviers, Caritas, OSEO).

Grâce à ce programme et avec l'appui des milieux économiques, près de 550 jeunes adultes, répartis en 4 volées, sont aujourd'hui inscrits dans FORJAD. Un jeune adulte de 18 – 25 ans sans titre de formation, au RI, sur quatre, fait donc désormais partie du programme. Parmi eux, 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%).

² Ph. Muller, SG-DSAS, «*La bourse ou l'apprentissage: le Canton de Vaud s'apprête à généraliser et à pérenniser son programme de formation professionnelle FORJAD*», ARTIAS, dossier du mois, juin 09

Les résultats obtenus sont très encourageants. On observe que les jeunes qui ont commencé une formation professionnelle restent inscrits dans le programme, malgré le fait que certains d'entre eux ont dû faire face à des problèmes scolaires et sociaux lourds. Le taux de maintien dans la formation est de l'ordre de 66%.

Enfin, et c'est l'élément déterminant, les résultats en matière de retour à l'emploi sont très positifs: sur les 73 diplômés depuis le début du programme, soit principalement ceux issus de la première volée lancée en 2006, 35 ont trouvé un emploi durable dans leur domaine de formation (48%). Un dossier de l'ARTIAS présentera en décembre de manière plus détaillée les résultats du programme.

4. La pérennisation de FORJAD

Les résultats positifs et la volonté politique de faire de la formation des jeunes une priorité ont conduit le canton de Vaud à généraliser l'expérience pilote et à pérenniser ce programme.

La condition de réussite consistait à dépasser un obstacle rédhibitoire, en tous les cas dans le canton de Vaud, soit la contradiction entre les politiques publiques de l'aide sociale et des bourses d'études. En effet, d'une part l'aide sociale ne peut pas soutenir la formation professionnelle des jeunes et d'autre part, les bourses ne peuvent assurer les moyens nécessaires aux jeunes en formation qui vivent chez leurs parents ou qui vivent seuls, mais ne peuvent pas répondre au statut d'indépendant (autonomie financière pendant les deux ans qui précèdent la demande de bourse). Dès lors, comment dépasser ce paradoxe?

Dans un premier temps, celui de l'expérience pilote, il s'agissait tout d'abord de faire la preuve qu'il était possible de former les jeunes, à condition que l'on puisse garantir des conditions cadre en terme de préparation des jeunes, d'appui à la formation et de garantie des moyens financiers nécessaires.

Dans un deuxième temps, celui de la généralisation, la solution retenue par le canton de Vaud a été celle de transférer les jeunes en formation au RI dans le régime des bourses et, en parallèle, d'harmoniser les barèmes des bourses d'études et du RI. Le passage des jeunes en formation aux bourses se justifie principalement par le fait qu'il fait correspondre la situation d'un jeune en apprentissage avec la source de financement prévue pour garantir l'accès à une formation. De plus, le recours au régime des bourses renforce l'application du principe de subsidiarité de l'aide sociale.

Ce transfert se heurtait à une difficulté majeure. En raison des dispositions régissant les conditions d'octroi des bourses d'études par l'Office cantonal des bourses d'études (OCBE), le passage du RI à l'OCBE des jeunes adultes inscrits dans FORJAD – principalement ceux habitant chez leurs parents – s'avérait impossible. Cela touchait en particulier les jeunes adultes issus d'une famille qui était elle-même au RI et les ménages des travailleurs pauvres.

Pour illustrer ce cas de figure, voici l'exemple d'un jeune adulte RI qui vivait avec ses parents eux-mêmes bénéficiaires de l'aide sociale. Tant qu'il était au RI, la prestation financière pour ce jeune adulte se montait au maximum à 1'230 francs par mois. Son

entrée en formation, avec l'ancien barème des bourses, pouvait entraîner une chute du revenu disponible de la famille atteignant 1'110 francs par mois, soit une réduction de 30% des moyens à disposition de cette famille. Cet écart était principalement dû au plafonnement à 110 francs par mois de l'allocation financière versée au titre de participation aux frais d'entretien par les bourses.

Dès lors, la solution est passée par le principe de l'harmonisation des barèmes entre bourses et RI. Cette harmonisation implique prioritairement le déplafonnement des montants des bourses d'études pour les boursiers vivant dans leur famille (boursiers dépendants).

Dans l'exemple cité, le jeune adulte vivant dans une famille elle-même au RI, l'harmonisation permet donc que le montant versé par les bourses d'études au titre des frais d'entretien équivale exactement au montant assuré par le RI. Les frais d'études et de formation (écolage, matériel, frais de déplacement) sont pris en charge en sus.

Pour assurer une égalité de traitement, cette harmonisation des barèmes s'applique à l'ensemble des ayants droit à une bourse d'étude et ne se limite pas aux familles au RI. Elle concerne donc également les familles de salariés pauvres, dont le revenu se situe au-dessous des normes du RI et qui aujourd'hui renoncent à s'adresser à un CSR alors qu'ils seraient en droit de le faire.

Ainsi, ce sont 1700 familles avec des revenus modestes qui bénéficieront de ce déplafonnement et qui verront leur revenu disponible augmenter de plus de 6'000 francs par année en moyenne par le biais du système des bourses d'études.

Pour maîtriser le coût de ce dispositif, les charges théoriques admises par les bourses ont également été harmonisées avec l'aide sociale. Pour les ménages qui ont des revenus qui se situent entre les normes du RI et les normes actuelles de l'OCBE, c'est par contre une perte, mais qui se limite à 900 francs par année en moyenne. Cela concerne environ 1000 ménages. Toutefois, les personnes actuellement déjà au bénéfice d'une bourse bénéficieront d'un régime transitoire.

L'impact financier sur le budget des bourses d'études atteint environ 13 millions de francs, soit une hausse de 40% par rapport au budget 2008.

Pour plus de détails sur l'harmonisation des normes, et notamment pour la situation particulière des jeunes vivant seuls, je vous renvoie au dossier du département de l'action sociale, que l'ARTIAS a publié en juin 2009, et qui présente dans le détail les différences entre les barèmes des bourses et ceux de l'aide sociale, ainsi que les modalités d'harmonisation.

Le principe d'une systématisation de l'insertion des jeunes adultes au RI par le biais de la formation et les mécanismes de financement du programme ont été bien accueillis. Le Grand Conseil vaudois a adopté, à une forte majorité, la révision de la [Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale](#) (LOF) consacrant ces changements.

5. Qu'en est-il pour les autres bénéficiaires de l'aide sociale?

Ces derniers rencontrent les mêmes problèmes que les jeunes en terme d'absence de formation et se heurtent aux mêmes difficultés et aux mêmes limites des assurances sociales et plus particulièrement de l'assurance chômage en matière de soutien à la formation.

Par rapport à cette situation, qui concerne plus largement les exclus du marché du travail, le débat dépasse celui des possibilités d'action de l'aide sociale. C'est l'organisation et les fondements du système de protection sociale qui sont en question.

La protection que l'état social garantit à la population repose principalement sur des droits fondés sur le salariat. Or, le chômage de longue durée et l'insuffisance des places de travail excluent une partie de la population de l'accès à un travail régulier. Cela concerne particulièrement les personnes qui ne disposent pas des compétences requises, soit qu'elles n'ont pu ou su s'adapter, soit qu'elles n'ont pu acquérir les compétences minimales requises.

Dès lors, la protection de l'état social, par le biais notamment des droits rattachés à l'emploi, est en crise. L'effritement des droits sociaux des travailleurs concerne plus particulièrement les chômeurs de longue durée et une partie des jeunes. Plutôt que de parler d'exclus du marché du travail, il serait plus pertinent de parler de perdants du marché actuel du travail.

Nous observons une accentuation de cette tendance à la dérégulation des droits sociaux (voir la 4^e révision de l'assurance chômage) qui consiste à gérer, par le biais de l'aide sociale, les conséquences sociales pour les exclus du marché du travail.

On pourrait espérer une autre stratégie, celle qui consisterait à refonder les droits liés autrefois exclusivement au statut salarial sur la personne elle-même, qui devrait être protégée aussi bien lorsqu'elle est en emploi, en formation, en réorientation professionnelle, au chômage.

Dans cette perspective, c'est un changement de paradigme qu'il faut envisager. La formation de base pour les jeunes et les adultes à l'aide sociale, mais aussi la reconnaissance et la validation des acquis des expériences professionnelles doivent être prises en compte comme un investissement durable. Cela nécessite un décloisonnement des politiques sociales, une vision globale et une coordination des différents acteurs.

L'expérience modeste faite dans le canton de Vaud va dans ce sens. Elle a permis de décloisonner et de dépasser les blocages entre deux politiques publiques – celle de l'appui aux études et celle de l'aide sociale.

Elle résulte de la volonté politique d'inscrire un droit à la formation pour les jeunes et transformer la prestation d'aide sociale pour les jeunes comme un tremplin et une orientation vers la formation professionnelle.

Au terme de cet exposé, j'aurais envie de renommer cette intervention en me référant au titre d'un rapport concernant la politique sociale³ «*Au possible, nous sommes tenus*». Nous pouvons considérer la formation, pour les jeunes à l'aide sociale notamment, comme un investissement nécessaire et comme une action possible.

³ Avril 2005, rapport au Ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille, France: «*Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale: 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*».