

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Catherine Labouchère et consorts -  
Jeunes adultes en difficulté (JAD) et les mesures d'insertions sociales (MIS), un accord imparfait  
à qui il faut redonner le bon tempo**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie à Lausanne le mardi 9 janvier 2017 à la Salle de Conférences du Bâtiment administratif de la Pontaise à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les députées Claire Attinger Doepper, Isabelle Freymond, Catherine Labouchère et Josée Martin ainsi que de Messieurs les députés Axel Marion, Gérard Mojon, Stéphane Montangero, Jean-Marc Sordet, Pierre Volet. Monsieur Jean-Luc Chollet a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur.

Ont participé à cette séance, Monsieur le Conseiller d'Etat Pierre-Yves Maillard, chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) ainsi que Madame Françoise Jaques, cheffe du Service de prévoyance et d'aide sociale (SPAS) et Monsieur Antonello Spagnolo, chef de la section aide et insertions sociales au SPAS. Madame Sylvie Chassot a tenu les notes de séance, ce dont elle est vivement remerciée.

**2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

Le chef du DSAS explique que les résultats obtenus jusqu'ici en termes d'intégration des jeunes émargeant à l'aide sociale, bien que satisfaisants, ne règlent pas encore l'entier du problème puisque 3'200 jeunes restent inscrits à l'aide sociale. Malgré des sorties de l'aide sociale, grâce notamment aux mesures FORJAD, ce chiffre reste stable depuis une dizaine d'années. L'inquiétude se situe plutôt autour des jeunes qui s'agrègent au système, c'est-à-dire ceux qui y restent inscrits de nombreuses années. Afin de précisément travailler sur cette catégorie de personnes, la stratégie adoptée depuis cette année vise à d'abord diminuer le nombre de nouvelles entrées de jeunes dans le système de l'aide sociale en les orientant sur celui de la formation, donc des bourses. Une des différences fondamentale entre les deux systèmes réside dans l'obligation d'entretien des parents, non exigible dans le régime de l'aide sociale mais qui l'est dans le régime des bourses. Ce changement de logique a été rendu possible grâce à la réforme du régime des bourses.

Les défis pour la mise en œuvre de ce changement de logique sont, dans un premier temps lors de l'instruction du dossier d'un nouveau jeune requérant, de lui trouver en 3 mois une mesure d'insertion pour lui ouvrir le droit à une bourse, puis de calculer son droit à une bourse en fonction du revenu de ses parents. Le chef du DSAS est confiant, car selon lui le département a les moyens de développer un nombre suffisant de mesures d'insertion. La seconde étape sera celle de la signature par le jeune d'un contrat d'apprentissage au terme de la mesure, car c'est ici que se tient l'enjeu principal. Compte tenu des données actuelles, ceci exigera la signature à la rentrée non pas de 400 contrats d'apprentissage comme ce fut le cas l'année dernière, mais du double. Le Conseiller d'Etat indique que si ce changement de logique tient ses promesses, le département pourra alors se pencher d'ici 2018-2019 sur le cas des jeunes étant installés depuis des années à l'aide sociale.

### 3. POSITION DE LA POSTULANTE

La postulante note en préambule que lors du dépôt de l'objet parlementaire, il n'y avait pas encore eu de révision de la Loi sur les bourses (LaSB). Pour elle, il convient d'éviter à tout prix que des jeunes se retrouvent à l'aide sociale. Le canton a les moyens d'agir en ce sens et elle se réjouit de constater les pistes intéressantes contenues dans le rapport du Conseil d'Etat.

A titre d'exemple, le coaching voire l'appui aux entreprises est très important pour garder ces jeunes sans qu'ils ne soient sanctionnés par des interruptions de contrats. Une autre piste est relative à la détection en amont, c'est-à-dire au moment de la scolarité obligatoire ou à la fin de celle-ci pour des jeunes qui ne sont pas encore complètement intégrés, notamment au niveau de la langue. D'après les statistiques de la DGEP, l'âge moyen d'entrée en apprentissage dans le canton se situe à 18 ans et 3 mois, ce qui est relativement tard. Ces mesures d'insertion sociales incitatives vont justement permettre à ces jeunes de combler l'espace temporel entre fin de scolarité et début d'apprentissage afin qu'ils ne perdent pas l'habitude des connaissances et des compétences au travail.

### 4. DISCUSSION GENERALE

*Seuls les points ayant fait l'objet de discussions lors de la séance de commission sont repris ci-après.*

En préambule, nombre de commissaire remercient l'administration pour la pertinence et la concision du rapport du Conseil d'Etat. Ils relèvent à cet égard le travail fourni depuis des années afin de mettre en œuvre un système en constante évolution ainsi que des mesures ciblées et intelligentes permettant ainsi de changer et d'améliorer le parcours de vie de ces jeunes qui n'en sont qu'au début de leur vie professionnelle.

### 3. RÉVISION DE LA LASV – LES CHANGEMENTS DE LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES ADULTES ÂGÉS DE 18 À 25 ANS

Les mesures contenues dans le rapport du Conseil d'Etat touchant les jeunes de 18 à 25 ans, un commissaire souhaite savoir ce qui est mis en œuvre pour ceux âgés de 15 à 17 ans. Le chef du DSAS explique que le régime de l'aide sociale ne s'applique qu'aux personnes majeures, l'obligation d'entretien des parents entrant en vigueur pour les mineurs. Il existe ainsi trois logiques :

- Les mesures de type scolaire, grâce auxquelles les jeunes peuvent par exemple opter pour un prolongement de leur scolarité ;
- Les mesures de type chômage, telles que des semestres de motivation ;
- Si ces mesures ne fonctionnent pas, les jeunes sont alors intégrés dans les Centres sociaux régionaux (CSR). Il convient de préciser que les titulaires d'une formation sont aptes au placement, ce qui entraîne la mobilisation des Offices régionaux de placement (ORP).

L'administration ajoute que le canton a profité d'un projet-pilote de *Case management formation professionnelle* (CMPF), lequel a été soutenu par la Confédération. Des guichets d'orientation et d'appui ont ainsi été mis en place pour identifier et effectuer un accompagnement de tous les jeunes en fin de scolarité. Ceux qui ne sont pas d'emblée orientés vers la suite de leurs études ou vers un apprentissage font l'objet d'un suivi particulier. Les guichets vont ainsi aider ces jeunes à entrer dans des mesures adaptées, qui elles-mêmes vont leur permettre d'être préparés à entrer en formation de manière cohérente et structurée.

Il est également important de relever que le programme FORJAD offre également un accompagnement aux jeunes en formation ainsi qu'aux entreprises, prévenant de ce fait les ruptures d'apprentissages. Un coach professionnel est alors la disposition de chaque jeune et fait le lien avec l'employeur. Le taux d'encadrement est relativement important puisqu'un coach appuie environ 25 jeunes. En conséquence, le taux de réussite aux examens à la fin de l'apprentissage est de 85%. Par ailleurs, 80% des jeunes se sont totalement affranchis du Revenu d'insertion (RI). Ces chances de succès équivalent, voire dépassent, les chiffres concernant les jeunes qui ne bénéficient pas de l'aide sociale.

Cependant, un commissaire observe une augmentation de rupture des contrats d'apprentissage, notamment dans certaines formations liées au monde de l'agriculture. Une commissaire remarque à ce

propos que les jeunes idéalisent parfois le métier et font par la suite face à une immense déception. Dès lors, effectuer un choix de métier en connaissance de cause diminue les ruptures de contrat d'apprentissage. Par ailleurs, un commissaire avait déposé un postulat demandant un état des lieux sur le soutien des entreprises aux jeunes en difficulté car il avait relevé que les ruptures d'apprentissage étaient parfois relatives à un déficit de connaissances fondamentales, de langage ou encore de savoir-vivre. Le commissaire dénote ainsi un certain malaise car il n'est pas certain qu'il existe un consensus au sein de l'Etat sur ces obstacles rendant les apprentissages difficiles, tout en soulignant le fait que certaines entreprises ne remontent pas ce type de problématique.

Le chef du DSAS remarque toutefois qu'il est très rare que les employeurs rompent un contrat de travail. Aussi, il précise que le département « récupère » la marge, à savoir 200 inscriptions de jeunes de 18 à 25 ans à l'aide sociale par mois, soit un total annuel de 2'400 jeunes. Si rien n'était fait, cette somme augmenterait chaque année jusqu'à atteindre des dizaines de milliers de jeunes. Par ailleurs, il convient de signaler que les pronostics étaient au préalable défavorables sur les chances de succès des contrats FORJAD, car cette population était décrite comme « cabossée par la vie ».

Toutefois, la problématique va s'intensifier dans les années à venir, en particulier pour les jeunes issus de l'immigration récente puisque ceux-ci ne disposent pas d'un réseau local qui permettrait de trouver un travail. De plus, les mineurs non accompagnés provenant de pays récemment en guerre, et qui arrivent en Suisse sans aucune famille sont également concernés par cette problématique. Il convient dès lors d'avoir une politique proactive, en incitant par exemple les jeunes adultes à faire une demande de stage ou en présentant ceux-ci à un employeur. Cependant, guider ces jeunes vers l'apprentissage se fait à un prix élevé et le volume des places d'apprentissage créées chaque année n'est de loin pas suffisant.

En outre, une commissaire souhaite savoir si des problèmes ont été constatés lors de la mise en œuvre de la Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) et comment le Conseil d'Etat compte doubler le nombre de contrats d'apprentissage. L'administration répond qu'elle n'a pas encore obtenu de retours mais s'en est donné les moyens, tel que le financement de postes à l'Office des bourses dédiés à ce programme. Par ailleurs, les communes pourraient également faire un effort en termes de formation d'apprentis puisqu'elles supportent la moitié de la facture sociale.

Un commissaire revient sur les propos introductifs du chef du DSAS qui déclarait que 800 contrats d'apprentissage devraient désormais être signés et se demande si ce chiffre fait référence au programme FORJAD. Le chef du DSAS répond par l'affirmative et souligne que cette mesure a généré 400 sorties de jeunes de l'aide sociale vers l'apprentissage en septembre 2016. Le nombre d'apprentis se monte à environ 6'000 dans le canton ; faire signer 400 contrats d'apprentissage en plus n'est donc pas hors de portée.

Une des commissaires a travaillé dans un CSR et a constaté que nombre de jeunes ont des difficultés à entrer dans des mesure d'insertion. Elle mentionne qu'un centre pour les jeunes existe dans sa région mais qu'il n'a aucun lien avec le CSR, alors que des ponts pourraient se mettre en place entre les deux institutions. C'est pourquoi donner un sens à l'activité des animateurs œuvrant dans ces centres, en effectuant par exemple un travail de motivation avec ces jeunes en amont, pourrait pérenniser ce type de structures mises en place par les communes. Une commissaire souligne également la nécessité de créer des ponts entre les communes et l'Etat. Il y a un besoin de transversalité ainsi qu'un intérêt à partager les objectifs, de sorte à ce que les buts deviennent communs pour éviter une dispersion de toute l'énergie déployée. Le chef du DSAS remarque également que cette politique d'insertion ne concerne pas que l'Etat mais aussi les communes. Chaque jeune sortant de l'aide sociale représente un potentiel d'économies, réparti de moitié entre l'Etat et les communes.

#### **4.3 Etat des lieux des incitatifs donnés par les CSR aux JAD pour intégrer un processus de formation ou une MIS, respectivement du rapport des CSR aux services cantonaux sur le suivi de ces questions ?**

Un commissaire souhaite savoir si le salaire d'un apprenti est déductible du forfait entretien, ce à quoi l'administration lui répond par l'affirmative tout en indiquant que le jeune a droit à une franchise d'environ CHF 200.- à titre incitatif. Cependant, si celui-ci est apprenti, il sera transféré au régime des bourses et cette somme sera calculée en tenant compte des revenus du ménage.

#### 4.5.2 Programme FORJAD

Un commissaire relève que le taux de rupture se monte à 35% et souhaite savoir ce qu'il advient des jeunes qui abandonnent ce programme. Le chef du DSAS répond que ceux-ci peuvent :

- retourner au RI à court/moyen/long terme, voire définitivement ;
- rester au RI et recommencer un autre apprentissage ;
- trouver un travail ou débiter une autre formation ;
- avoir éventuellement droit à des rentes d'assurances-invalidité.

#### 4.5.3 Formation en entreprise : le modèle du Centre de formation professionnelle spécialisée (CFPS) *Le Repuis*

Le chef du DSAS note que les entreprises consentent à donner une place de travail à un jeune, mais toute la partie administrative (contrats d'apprentissage, qualifications requises pour l'encadrement, etc.) est relativement lourde. Dès lors, une institution de formation signant le contrat et assumant l'encadrement du jeune tout au long de son apprentissage va permettre de favoriser l'engagement d'apprentis en entreprises. Toutefois, les coûts engendrés sont très élevés puisque ces institutions travaillent en principe pour l'assurance-invalidité (AI) et facturent des coûts de ce monde. Dès lors, un commissaire se demande si l'Etat ne pourrait pas créer une sorte d'entreprise « virtuelle ». Etant donné que ces jeunes sont davantage sujets à des accidents professionnels, le fait de les engager augmente les primes Suva de l'ensemble des salariés et pénalise finalement l'entreprise. De plus, il est nécessaire de déclarer un apprenti en maladie ou en accident à tout moment, ce qui représente une administration énorme. Les entreprises ne vont dès lors pas prendre le risque de les engager tant que la gestion des assurances sociale ne sera pas réglée par l'Etat pendant toute la durée de l'apprentissage. Aussi, le commissaire ne comprend pas pourquoi il faut passer par des institutions telles que *Le Repuis*, coûtant excessivement cher, alors que toutes les entreprises disposent de leur propre matériel.

Le chef du DSAS précise que la LASV possède désormais une disposition de ce type permettant de fournir ce genre de prestations. Il convient de trouver un moyen de financer les entreprises consentant à faire ces efforts plutôt que de payer des tarifs très élevés dans le réseau AI. Il existe deux modèles :

- soit le contrat d'apprentissage n'est pas conclu avec l'entreprise et ce n'est donc pas elle qui assume les charges sociales ainsi que la partie administrative (modèle du CFPS *Le Repuis*) ;
- soit une prestation financière est versée à l'entreprise, comme le permet la base légale actuelle, telle que par exemple la prise en charge du salaire de l'apprenti pendant 6 mois.

La difficulté du second modèle réside dans le fait qu'elle est uniquement du ressort financier et qu'il convient de trouver un réel employeur pour le jeune. Une des solutions consisterait effectivement à créer une entreprise « virtuelle » reconnue par la Suva. Dès lors, le chef du DSAS suggère que les prestations de santé relatives à des sinistres de peu d'importance puissent être directement versées plutôt que d'être annoncées à l'assurance. Un commissaire ajoute à ce propos que les employeurs recourent déjà aux « cas bagatelles ».

#### 4.5.6 Autres dispositifs

Le chef du DSAS relève que l'administration possède des données indiquant que des jeunes naissant et grandissant au sein de familles au bénéfice du RI sont très exposés à reproduire le parcours de vie de leurs parents. L'accompagnement de ces familles et des enfants en scolarité est donc un enjeu primordial afin que ces derniers découvrent d'autres modèles et références. Le Secrétariat général du département s'est ainsi penché sur la reconnaissance de cette problématique comme l'un des enjeux des politiques futures. Il est important de repérer ces enfants le plus tôt possible, par exemple via les pédiatres et les infirmières de la petite enfance, afin que des intervenant-e-s puissent se rendre dans les familles pour leur indiquer des lieux de socialisation, de jeux, etc.

Une commissaire estime que le Service de l'emploi pourrait agir de manière plus proactive, c'est-à-dire avant que ces jeunes ne soient en fin de droit, en mettant notamment en place des mesures qualifiantes et adaptées permettant de faciliter leur réintégration dans le marché de l'emploi.

L'administration précise que la Confédération possède deux assurances sociales qui s'occupent du dispositif social pendant une partie du parcours de vie d'une personne, mais pas jusqu'au bout : l'AI et l'assurance chômage. Toutefois, lorsque ces assurances échouent ou restreignent leur champ d'intervention, elles n'assument pas les conséquences, alors épongées par les communes et le canton. Il est donc nécessaire d'effectuer un débat à l'échelon fédéral afin de trouver une solution. Les caisses de chômage pourraient par exemple s'occuper de qualifier les gens par le biais d'un système de validations d'acquis.

Une personne de 45 ans se retrouvant au chômage et qui n'est pas au bénéfice d'un CFC a de grands risques de n'obtenir que des emplois précaires. Il convient alors de lui assurer son niveau de vie, et de lui payer la formation en même temps. Les caisses de chômage ne vont probablement jamais faire ce choix car elles vont s'engager dans le suivi de cette personne pendant 2 ou 3 ans, c'est-à-dire le temps qu'elle obtienne une formation. Cependant, si cette personne retrouve un travail, même précaire de 6 mois, elle sortira rapidement du système ce qui soulagera les chiffres du chômage. C'est à ce niveau que les cantons devraient intervenir pour démontrer que ces stratégies de formations-qualifiantes sont plus profitables à long terme pour la collectivité.

Une commissaire note qu'il existe également des pistes intéressantes, notamment au niveau de la politique socio-éducative. Par exemple, une expérience pilote offre une intégration précoce pour les familles migrantes, ce qui leur permet d'avoir des lieux d'accueil et d'échange. Dès lors, avec peu de moyens et avec une volonté intense de mettre les gens en réseaux, il est possible d'agir avant que des personnes, voire des familles entières, ne tombent à l'aide sociale. De plus, il convient de ne pas se limiter à l'un des services de l'Etat, car du positif est à retirer dans toutes les unités étatiques.

Enfin, un commissaire insiste sur le fait qu'il convient de prendre garde à ne pas ternir l'image de la filière de l'apprentissage.

## **5. VOTE DE LA COMMISSION**

*Acceptation du rapport*

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité des membres présents.*

Lausanne, le 21 février 2017

*Le rapporteur :  
(Signé) Jean-Luc Chollet*