

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

Postulat Jean Tschopp et consorts - Renforcer l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le lundi 2 octobre 2023, à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Dite commission était composée de Mesdames les Députées Géraldine Dubuis, Sylvie Podio, Anne-Lise Rime et Graziella Schaller ainsi que de Monsieur le Député Jean Tschopp. Madame la Députée Laurence Bassin a été confirmée dans son rôle de présidente et de rapporteuse. Monsieur le Député Fabien Deillon était absent.

Ont également participé à cette séance Madame la Conseillère d'Etat Isabelle Moret, Cheffe du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP) ; Madame Françoise Favre, Cheffe de la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM) ; Monsieur Alain Bollomay, Chef Adjoint à la DGEM ; Madame Delphine Cantin, Chargée de projet au Pôle Insertion socio-professionnelle à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ; Madame Maria-José Undurraga, Directrice qualité de vie à la Direction générale des ressources humaines (DGRH) ; Monsieur Olivier Barraud, Directeur de l'Office de l'assurance-invalidité pour le Canton de Vaud (OAI).

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de commissions parlementaires, a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié pour l'excellente synthétisation des propos de séance.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant indique en préambule que son objet parlementaire a été développé en concertation avec *Forum Handicap Vaud* qui est l'organisation faitière de plus d'une vingtaine d'associations de défense des personnes en situation de handicap dans le Canton de Vaud. Cette problématique dépasse les affinités politiques, puisque le Grand Conseil a d'ailleurs pris en considération à l'unanimité les motions Cuérel (20_MOT_8)¹ ainsi que Bouverat (20_MOT_9)². De plus, le postulant observe que cette préoccupation figure en bonne place dans le Programme de législation 2022-2027 du Conseil d'Etat (PL 2022-2027).

Les personnes en situation de handicap peuvent suivre différentes filières de formation. Bien que la majorité d'entre elles suivent une éducation dans des écoles spécialisées, le concept de l'école inclusive commence à se mettre en œuvre dans le Canton.

En parallèle, l'Office de l'assurance invalidité (OAI) examine les possibilités pour les adolescent·e·s de suivre une première formation professionnelle à l'issue de leur formation initiale. Tel qu'indiqué dans le présent objet parlementaire, 68% des personnes en situation de handicap et en âge de travailler occupent un emploi. Par conséquent, une partie importante d'entre elles ne trouve pas d'activité professionnelle.

Ce postulat résulte également du constat sur le terrain d'une méconnaissance des opportunités ainsi que des possibilités de certains acteurs et certaines actrices du marché du travail, ce qui les amène à y renoncer.

¹ [\(20_MOT_8\) Motion Julien Cuérel et consorts – Pour une loi cantonale relative aux droits des personnes en situation de handicap](#), site web de l'Etat de Vaud

² [\(20_MOT_9\) Motion Arnaud Bouverat et consorts - Pour une mise en œuvre de la CDPH dans le Canton de Vaud et pour une loi sur l'intégration des personnes handicapées qui porte bien son nom](#), site web de l'Etat de Vaud

Ce fait concerne également le marché de l'emploi hors de l'administration cantonale. Le postulant informe aussi que selon de nombreuses personnes en situation de handicap qui sont engagées dans un service ou une administration, ce sont à elles de s'adapter, alors que l'adaptation doit aller dans les deux sens, ce qui amène par conséquent à repenser l'organisation du travail.

De plus, si la personne en situation de handicap n'a pas de formation professionnelle, elle a peu de chances d'accéder au marché primaire de l'emploi. Elle devra donc entreprendre des activités en milieu protégé à vocation productive ou socialisante et bénéficiera d'une rente d'invalidité. Les proches aidant·e·s et les associations constatent que beaucoup de ces personnes finissent par abandonner à cause d'un manque de choix et d'intérêt. Ce phénomène est mal vécu par l'individu concerné et les proches. Le postulant se demande donc s'il ne serait pas nécessaire d'envisager d'autres types de formation qui pourraient permettre à ces individus de développer des compétences qui ne sont pas forcément directement imposables sur le marché de l'emploi, mais qui ont un potentiel en termes d'inclusion et de participation sociale.

Enfin, le postulant indique avoir rencontré un délégué de la Ville de Lausanne qui l'a sensibilisé au Centre d'éducation permanente (CEP), dont l'objectif est d'accueillir et d'accompagner les personnes en situation de handicap tout en anticipant leurs besoins. A cet égard, le CEP propose un cours intitulé : « *Communiquer à l'écrit pour les personnes en situation de handicap* ». Aussi, les formations offertes par le CEP rencontrent beaucoup de succès et sont efficaces.

Dès lors, le présent postulat est composé de trois demandes. La première concerne une étude sur l'évolution de l'accès au marché de l'emploi et au chômage pour les personnes en situation de handicap, les freins à cet accès ainsi qu'au chômage. La seconde cherche à connaître les mesures qui pourraient être envisagées afin de renforcer leur intégration dans le secteur privé ainsi que dans l'administration cantonale sur la base d'éléments chiffrés et d'indicateurs. La dernière demande, dans la mesure du possible, de faire la lumière et chiffrer les personnes en situation de handicap qui peuvent se retrouver sans accompagnement ni perspective à la suite de leurs études et à la charge de leur famille et/ou de proches aidant·e·s.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Conseillère d'Etat remercie à titre liminaire le postulant pour le dépôt de cet objet parlementaire qui met le doigt sur une problématique importante et complexe, puis passe la parole aux représentant·e·s de l'administration.

Monsieur le Directeur de l'OAI souhaite se concentrer sur les mécanismes de détection précoce mis en place dans le Canton de Vaud et sur la manière dont le processus se déroule pour les différents publics cibles, étant donné que l'assurance-invalidité (AI) ne touche pas seulement les personnes qui ont suivi un parcours spécialisé. Aussi, l'OAI se supplée aux autres offices afin de payer les prestations qui sont normalement dévolues à la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal).

Ces jeunes sont identifié·e·s dès leur naissance et pris·es en charge par le service des mineur·e·s qui va les accompagner jusqu'à leur majorité, leur formation, voire l'entrée au marché du travail. La plus grande partie des individus concernés est admise dans des établissements spécialisés. Ils sont suivis par des spécialistes qui les accompagnent dans le domaine de la formation, ce qui va leur permettre d'accéder à des centres de formation professionnelle spécialisée. Par la suite, ils peuvent être aidés pour trouver un premier emploi. En cas d'incapacité de travail, ils sont dirigés vers des ateliers protégés à vocation productive. À partir de ce moment, l'OAI ne les suit plus, car ils sont considérés comme autonomes dans leurs vies dès qu'ils ont trouvé un emploi. Celles et ceux qui restent sont pris·es en charge par une Cellule InterServices (CIS)³ qui réunit des représentant·e·s de plusieurs services pour orienter les jeunes au mieux.

Les enseignant·e·s qui constatent des difficultés avec leurs élèves peuvent signaler leur dossier au doyen ou à la doyenne qui l'envoie à la CIS. Ensuite, le dossier est examiné et la CIS définit à quel service correspond chaque cas. À partir de ce moment, l'instance adaptée s'occupe de la personne signalée. Ce système fonctionne bien et les jeunes sont pris·es en charge très tôt. Les mécanismes sont composés à la fois d'une voie interne avec des dossiers ouverts préalablement et une voie externe avec une série d'enfants atteints d'une variété de troubles.

³ [Cellule InterServices](#), site web de l'Etat de Vaud

Des mesures de réentraînement et d'orientation ont aussi été mises en place pour permettre aux jeunes de suivre une formation certifiante, si possible, d'un Certificat fédéral de capacité (CFC) ou d'une Attestation fédérale de formation professionnelle (AFP). À la sortie, des mesures de placement avec des collaborateur·ice·s de l'OAI ou des prestataires externes mandatés aident les jeunes à trouver leur premier emploi, préférablement avec un contrat de travail à durée indéterminée. Selon une enquête de fin de formation réalisée en 2022, après 12 mois de travail, environ 60% des personnes ayant bénéficié des mesures d'aide sont actuellement employées dans le secteur dans lequel elles ont été formées, 23% n'ont pas d'activité et le reste continue une formation.

L'accompagnement des jeunes est un processus individualisé qui doit trouver un équilibre entre l'épanouissement personnel et le respect des limites fonctionnelles causées par l'invalidité. Toutefois, la réalisation d'études portant sur ce sujet posera de nombreuses difficultés en matière de statistiques et de codage. Il convient ainsi de définir préalablement la notion de « handicap » ou « d'invalidité ». Pour l'OAI, l'invalidité est comprise dans le sens économique. Le préjudice économique subi par l'invalidité est dès lors calculé sur la base de comparaisons de salaires. Cependant, un grand nombre de personnes n'entrent pas dans les statistiques de l'OAI. A titre d'exemple, pour 80% des cas de burnout, les individus retournent à leur emploi précédent et ne sont plus suivis par l'OAI. La difficulté de suivre les maladies psychologiques et somatiques, et les diverses contraintes doivent être prises en compte afin de pouvoir cibler la population concernée.

Madame la Chargée de projet au Pôle Insertion socio-professionnelle à la DGCS explique que sa tâche est notamment de définir la stratégie d'intégration des personnes adultes en situation de handicap et qui bénéficient d'une rente d'AI. Cette stratégie est répartie entre la Direction de l'insertion et des solidarités qui dirige des ateliers à vocation productive et la Direction de l'accompagnement et de l'hébergement qui se charge de l'hébergement, des centres de jours et des ateliers à vocation socialisante.

L'évaluation des besoins repose sur les retours des différents partenaires à vocation productive répartis sur 15 sites dans le Canton de Vaud. L'objectif est de proposer des prestations sur l'ensemble du canton qui sont adaptées aux personnes en situation de handicap et qui leur permettent d'exercer une activité entre 40% et 100%. Un atelier à vocation productive doit ressembler à une entreprise du premier marché dans des secteurs diversifiés. Pour 2023, 922 places ont été proposées, ce qui permet à environ 2'000 personnes de bénéficier d'activités dans ces structures, et les subventions se montent à 21 millions de francs. Les partenaires subventionnés travaillent beaucoup avec le tissu économique local, le but étant d'adapter et de développer des prestations qui sont intégrées dans les entreprises. De plus, une série d'activités sont proposées pour renforcer les liens sociaux et des ateliers moins exigeants sont mis en place pour assurer une transition lorsque l'état de santé d'une personne en situation de handicap se détériore.

La Direction de l'accompagnement et de l'hébergement permet l'intégration directe des bénéficiaires de l'AI dans des entreprises et chez les employeur·euse·s. Les employé·e·s sont par ailleurs sensibilisé·e·s à certains types de handicaps, la collaboration et la déstigmatisation. Concernant ce dispositif, pour l'année 2022, 152 bénéficiaires ont été suivi·e·s et 109 personnes ont pu être placées chez 150 employeur·euse·s différent·e·s.

En termes d'études, les informations disponibles sont essentiellement qualitatives et il n'y a pas un dispositif d'indication sur l'hébergement, étant donné que l'idée est de se rapprocher d'une entreprise classique.

Estimant que sa Direction est la moins impliquée en lien avec le présent postulat car elle ne fait pas partie de la CIS, la Cheffe de la DGEM rappelle que les Offices régionaux de placement (ORP) suivent les personnes qui répondent aux conditions de l'assurance chômage, telles que l'employabilité et le fait d'être apte au placement.

Se référant à l'intervention du Directeur de l'OAI, Monsieur le Chef Adjoint à la DGEM affirme que l'identification à l'entrée constitue un problème majeur. La base de données fédérales avec laquelle ses collaborateur·ice·s travaillent ne contient pas un champ de saisie qui permettrait de faire une étude sur un handicap ou une situation invalidante. De plus, une étude sur les personnes qui s'inscrivent au chômage poserait une problématique au niveau de la protection des données. En ce qui concerne l'inclusion et la réinsertion professionnelle, les situations sont effectivement individuelles et temporaires du point de vue de l'assurance chômage. Néanmoins, une des circonstances de partage entre les services se retrouve dans le public bénéficiant d'un revenu d'insertion où intervient le dispositif « Unité commune ORP-CSR ». Parmi ces individus, certains sont atteints dans leur santé de différentes manières.

En outre, il est précisé que le Conseil fédéral tiendra compte de la demande exprimée dans la motion Pascale Bruderer Wyss (19.3239)⁴ en permettant aux personnes en charge de l'orientation professionnelle et de placement au sein de l'OAI d'avoir accès aux bases de données fédérales du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) sur les places vacantes. En 2018, l'obligation d'annoncer les postes vacants a été introduite, ce qui a mené à la création de « Job-Room », un métamoteur qui recense toutes les places inoccupées signalées auprès des ORP et des services publics. En effet, une partie des situations de ces personnes ne sont pas dévolues à un suivi chômage, mais à un suivi plus longitudinal qui dépend de l'OAI. Pour conclure, du point de vue de l'ORP et de l'AI, une étude ne peut pas être développée sur le plan cantonal, puisque les bases de données sont fédérales.

Madame la Directrice « qualité de vie » à la DGRH considère qu'une étude concernant les freins pour les personnes en situation de handicap n'est pas nécessaire, car ils sont connus. Les problèmes actuels sont la peur à l'engagement et les fausses croyances vis-à-vis de ces individus. Pour faire face aux craintes des employeur·euse·s, il est nécessaire de mettre en avant la sensibilisation. Par ailleurs, une analyse pour le développement d'un programme d'e-learning pour tous les collaborateur·ice·s de l'administration cantonale est en cours et ce, afin de les sensibiliser sur les limitations fonctionnelles du handicap. En outre, une directive technique sera appliquée en janvier 2024 pour informer le personnel de l'administration cantonale de la manière avec laquelle il convient de traiter une situation de limitation fonctionnelle durable.

Au sein de la DGRH, le secteur du *case management* s'occupe de la réinsertion professionnelle qui correspond à un premier soutien pour des individus en situation de handicap. Tout est fait pour maintenir la personne en poste en l'aménageant : si cela ne s'avère pas possible, des stages dans d'autres services sont proposés tout en respectant l'état de santé de la personne. En outre, le PL 2022-2027 prévoit plusieurs mesures d'inclusion et d'intégration. Enfin, et d'ici à la fin de l'année, une nouvelle stratégie de ressources humaines sera appliquée, visant à intégrer les individus en situation de handicap qui se trouvent éloignés du marché de travail, ainsi que de garantir leur sécurité, l'accessibilité des lieux et de protéger leur santé.

Madame la Conseillère d'Etat estime qu'une étude quantitative n'est pas appropriée, car les personnes invalides ne se trouvent pas toujours dans une situation de handicap. S'agissant des études qualitatives, les possibilités d'amélioration sont déjà connues. Elle indique par ailleurs que PL 2022-2027 met en avant le fait que l'Etat doit être un employeur exemplaire pour convaincre les autres employeur·euse·s, d'où l'accent mis sur la politique d'intégration au sein du personnel de l'administration cantonale.

Pour conclure, elle soulève également le fait que les demandes du présent postulat concernent uniquement l'ORP pour la DGEM, alors que l'essentiel du travail est réalisé par l'OAI ainsi que le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS). L'inquiétude du postulant concerne surtout les personnes qui échappent du système en place dans le Canton de Vaud.

4. DISCUSSION GENERALE

Déclarant ses intérêts en qualité de directrice de *Pro Infirmis* et membre du comité de *Forum Handicap Vaud*, une commissaire informe les membres de la commission que l'association *Pro Infirmis* a réalisé une étude selon laquelle quatre personnes interrogées sur cinq ne se sentent pas incluses, et trois sur cinq ont des problèmes d'accès au travail. L'AI concerne les personnes qui se trouvent dans une situation de perte économique, lesquelles peuvent par la suite réintégrer le marché du travail. Toutefois, un certain nombre de jeunes se ne retrouvent pas dans les ateliers protégés et il existe des signes que des listes d'attente commencent à se former. Ces personnes restent à la maison sans activité, ce qui pose des problèmes à la fois pour elles-mêmes, mais aussi pour la famille. Une vision sur l'ensemble des problématiques en lien avec le handicap fait ainsi défaut. Les jeunes sont difficilement soutenus, notamment quand ils doivent rester à la maison. Enfin, la Députée maintient que l'inclusion en milieu professionnel n'est pas satisfaisante aujourd'hui.

Monsieur le Directeur de l'OAI répond que sa préopinante se réfère à une catégorie de jeunes qui sont dans une situation trop compétente pour les ateliers à vocation productive et en même temps n'ont pas la productivité pour entrer au marché du travail. Il manque des postes de travail qui correspondent à ce profil. Numériquement, il s'agit d'une minorité, mais des améliorations peuvent être faites pour ces personnes.

⁴ [Application du principe de la préférence nationale \(mise en oeuvre de l'initiative "contre l'immigration de masse"\). Ne pas exclure les personnes à l'AI qui sont à la recherche d'un emploi](#), site web de la Confédération

Déclarant à son tour ses intérêts en tant qu'ancienne membre du Conseil de fondation de l'Hôpital de l'enfance de Lausanne (HEL), une commissaire s'interroge sur le type de handicap traité. D'après son expérience à l'HEL, les enfants avec des troubles envahissants du développement (TED) reçoivent un accueil différencié. Les personnes handicapées rencontrent un nombre de difficultés conséquent dans la vie quotidienne. En mettant l'accent sur l'importance d'agir, elle n'est pas convaincue qu'une étude puisse amener des solutions.

Madame la Chargée de projet au Pôle Insertion socio-professionnelle à la DGCS informe qu'il n'existe pas de dispositif pour identifier les situations qui échappent aux milieux institutionnels, mais qui sont connues par les associations.

Une autre commissaire constate qu'un grand nombre d'offres est proposé, mais certains jeunes ne sont tout de même pas pris-es en charge par le système, et le présent postulat permettrait d'avoir une clarification sur la politique publique en vigueur. Il faut une réponse qui explicite la politique transversale en place afin de faciliter la vie des associations et des personnes concernées et de mettre en exergue les manques pour lesquels des solutions pourront être proposées.

Le postulant indique qu'il ne désire pas obtenir une étude quantitative, mais qualitative. Selon la conclusion du rapport, les député·e·s soussigné·e·s demandent « *dans la mesure du possible de faire la lumière et chiffrer les personnes handicapées* ». L'objectif n'est ainsi pas que l'OAI prenne du temps dans la quantification des personnes qui rentrent dans certaines catégories, mais que cette étude soit menée en consultation avec les associations concernées. Les jeunes qui n'ont pas de formation professionnelle se trouvent dans une situation de véritable détresse. Les freins étant connus, le postulant demande dès lors ce qui pourrait être envisagé pour renforcer l'intégration professionnelle et se demande si la DGEM – ou une autre entité – devrait piloter ce projet. Aussi, il suggère qu'il convient de regrouper tous les milieux concernés et désigner une autorité orientée vers le marché de l'emploi. En résumé, le présent postulat appelle à réaliser une étude qualitative centrée sur les personnes qui ne sont pas en mesure de suivre une formation professionnelle.

En tant que mère d'un enfant en situation de handicap, une commissaire témoigne de sa propre expérience aux membres de la commission. Elle atteste des complexités du système scolaire et n'est pas convaincue de l'efficacité de l'école inclusive. En ce qui concerne l'emploi, un office de travail pour intégrer ces jeunes (lesquels ont des parcours et des handicaps très divers et plus ou moins aggravants) est nécessaire, et ce afin d'éviter de graves lacunes dans les apprentissages qui peuvent mener à des parcours de vie et professionnels chaotiques.

Madame la Conseillère d'Etat propose une prise en considération partielle et une reformulation de ce postulat car elle considère que la présente problématique relève également de la Direction générale de l'enseignement obligatoire et de la pédagogie spécialisées (DGEO) et du DSAS. Ce dernier serait le département le plus pertinent à mener cette étude.

Dans la foulée de quelques échanges entre les personnes participants à la présente séance de commission, les conclusions du postulat sont modifiées comme suit :

« Les député·e·s soussigné·e·s demandent au Conseil d'Etat, en particulier au Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP) au vu de la thématique, une étude portant sur l'évolution de l'accès au marché de l'emploi des personnes en situation handicap, les freins à cet accès ainsi qu'au chômage. Cette étude devrait inclure les mesures que pourrait envisager la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM) pour renforcer leur intégration professionnelle dans le secteur privé et dans l'administration cantonale sur la base d'éléments chiffrés et d'indicateurs. Ce service pourrait aussi fournir des informations issues de la surveillance du marché du travail, dans la mesure où les personnes en situation de handicap subissent des discriminations sur leur lieu de travail. Enfin, les député·e·s soussigné·e·s demandent dans la mesure du possible aux départements concernés de faire la lumière sur la situation des et chiffrer les personnes handicapées qui, après un parcours dans un établissement scolaire spécialisé, voire des mesures de transition, peuvent se retrouver sans accompagnement, sans perspective, parfois à domicile et à charge de leur famille et/ou de proches aidants. Cette étude devrait, sur la base des freins à l'accès au marché du travail, inclure les mesures pour renforcer l'intégration professionnelle des personnes en situation de handicap dans le secteur privé et dans l'administration cantonale sur la base d'indicateurs.

Le postulant se dit satisfait par cette proposition de synthèse et souhaite remercier l'ensemble des personnes ayant participé à la présente séance de commission.

5.VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat à l'unanimité des membres présent-e-s, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Marchissy, le 9 avril 2024.

*La rapporteuse :
(Signé) Laurence Bassin*