



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Andrea Burgener Woeffray / Ursula Schneider Schüttel
Formation professionnelle pour les jeunes handicapés

QA 3005.12

I. Question

Le 12 septembre 2011 était déposée à la Chancellerie fédérale à Berne une pétition intitulée « Formation professionnelle pour tous – aussi pour les jeunes handicapés » et réunissant plus de 100 000 signatures. Les pétitionnaires exigeaient dans ce texte que le Conseil fédéral et l'OFAS ne créent pas davantage d'obstacles à la formation professionnelle de deux ans destinée aux jeunes handicapés. Dans le cadre de la révision 6b de l'AI, le projet du Conseil fédéral et de l'OFAS prévoyait des économies massives au détriment de la formation professionnelle des jeunes handicapés. Comme le précise la Feuille d'information 4 du 13 mai 2011 de l'Office fédéral des assurances sociales, cette mesure a été vivement critiquée dans le cadre de la consultation, de sorte qu'elle a été retirée du paquet des économies prévues dans la révision 6b. Néanmoins la volonté demeure de réaménager l'insertion professionnelle des élèves sortant d'écoles spéciales et de réaliser ainsi des économies; ceci doit intervenir par la voie du règlement et des directives : il s'agit d'économiser près de la moitié des contributions actuelles de l'AI permettant aux jeunes handicapés de suivre une formation élémentaire AI de deux ans, ou une formation pratique INSOS, étant précisé qu'une aide à la formation professionnelle peut sans autre leur être supprimée si elle n'est pas rentable sur le plan économique. En date du 30 mai 2011 déjà, l'Office fédéral des assurances sociales a donc décrété dans une circulaire que toutes les formations élémentaires AI, formation pratique INSOS incluse, ne seront désormais plus octroyées pour deux ans, mais pour une année seulement. Elles ne seront prolongées d'un an qu'à condition qu'une réinsertion sur le marché du travail primaire puisse en être attendue. La circulaire relève d'une logique sacrifiant à la pure rentabilité et à une mise en valeur sur le plan économique; elle engendre une lacune de financement dans la formation professionnelle de jeunes handicapés. Si l'AI ne peut plus octroyer la deuxième année parce qu'il est prévisible que le jeune en question ne pourra s'insérer dans le marché du travail primaire, la formation élémentaire AI ou la formation pratique INSOS doit être interrompue. Selon estimation, ceci devrait concerner les 2/3 des jeunes handicapés.

D'après les déclarations de l'Office fédéral des assurances sociales, les contrats passés entre l'OFAS et les centres délivrant la formation élémentaire AI ou la formation INSOS ont été annulés. Les offices AI des cantons ont été contraints de passer avec lesdits centres des conventions dans le sens précité, conventions qui doivent entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2013. L'AI continue à financer la formation.

La Liberté a publié dans son numéro du 31 octobre 2011 (en page 3) un article sur le sujet, sous le titre « Les jeunes handicapés sous pression ». Le point de la situation est fait en introduction de cet article. Dans celui-ci, la cheffe du Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM) s'exprime également à ce propos. Elle reprend et défend la position du Conseil fédéral et de l'OFAS en ces termes : « Cela n'a pas de sens de financer une formation professionnelle de près de 100 000 francs par an et par jeune (note : l'OFAS parle de 80 000 francs) sans être en droit

d'exiger des résultats » ... « Poser des conditions à l'accès aux centres de formation ne pénalise pas l'élève, parce qu'il n'a de toute façon aucune garantie d'obtenir ensuite une place dans l'économie libre ». Ces mots d'une haute représentante de l'enseignement spécialisé dans le canton sont à notre avis choquants et ne devraient pas rester sans remise en question.

Nous estimons que des jeunes handicapés ont besoin d'une aide spéciale. Ils ont un besoin particulier de formation, qui doit impliquer des solutions spéciales. Créer davantage d'obstacles à l'accès des jeunes à la formation professionnelle, voire l'interdire, est une atteinte claire au but social tel qu'il est défini dans la Constitution fédérale (art. 41 al. 1 let. f Cst), selon lequel il y a obligation de garantir aux enfants ainsi qu'aux jeunes une formation initiale et une formation continue correspondant à leurs aptitudes, autrement dit une formation professionnelle adaptée à leurs conditions. Au cœur d'une formation professionnelle destinée à des jeunes handicapés, il y a certainement d'autres buts, en particulier le développement de la personnalité, l'acquisition de qualifications essentielles ainsi que des compétences de base techniques et sociales (cf. à ce sujet l'art. 41 al. 1 let. g Cst). Ce sont précisément ces compétences qui aideront les personnes handicapées à mieux s'intégrer dans la société et peut-être – qui sait – d'acquérir une indépendance économique.

Dans ce contexte, les auteurs posent les questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat reconnaît-il le besoin d'agir pour le maintien des prestations actuelles, alors que l'OFAS a rendu plus difficile par voie d'ordonnance et de directives l'accès à la formation professionnelle et crée ainsi une lacune dans l'offre et le financement de la formation ?
2. Concrètement, comment se présente dès 2013 dans le canton de Fribourg la formation professionnelle pour les jeunes handicapés (formation élémentaire AI, formation pratique INSOS incluse) dès lors qu'une deuxième année de formation professionnelle ne sera plus à leur disposition ?
3. De quel domaine de compétence relève la problématique mentionnée sous point 2 ?

23 janvier 2012

II. Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

Dans le but d'avoir une bonne compréhension et une approche correcte de la thématique, il est impératif de définir deux types de public-cible.

Le **premier public-cible** est constitué des jeunes qui ont une atteinte dans leur santé et qui bénéficient de mesures de réadaptation financée par la Confédération. Ces mesures peuvent prendre la forme d'une formation (formation élémentaire AI, à savoir une formation pratique INSOS) effectuée au sein d'un centre de formation professionnelle spécialisé. Le financement de la formation professionnelle de ces jeunes en situation de handicap relève de la compétence de la Confédération et n'est pas remis en question.

Les jeunes qui ne remplissent pas les critères de la LAI et qui n'ont pas droit aux mesures de réadaptation constituent le **deuxième public-cible**. Ces restrictions vont se porter essentiellement sur les jeunes qui ont un retard cognitif mesuré par l'examen du quotient intellectuel.

La situation de ces jeunes dont les difficultés d'apprentissage ne relèvent pas d'une prise en charge dans le cadre de l'assurance-invalidité nécessite une nouvelle approche. Il appartient au canton de développer et de mettre en place les mesures de formation adaptées à ce deuxième public-cible. Pour ce faire, le Conseil d'Etat a déjà mandaté la Commission pour les jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle (CJD).

Formation élémentaire AI : formation pratique INSOS

Il est important de relever en préambule que l'assurance invalidité (AI) soutient les personnes atteintes dans leur santé afin de leur permettre d'effectuer une formation professionnelle en prenant en charge les frais supplémentaires liés au handicap. Dans ce sens, l'objectif est avant tout de permettre l'obtention d'une formation reconnue selon la loi sur la formation professionnelle (LFPr). La nouvelle LFPr a apporté un grand changement avec la disparition de la formation élémentaire (certificat de FE), qui était destinée aux jeunes qui n'étaient pas en mesure d'obtenir un certificat fédéral de capacité (CFC). A la place a été créée une formation initiale de 2 ans (AFP) dont le niveau d'exigence est supérieur à celui de la formation élémentaire. Dès lors, il y a eu une forte crainte qu'un certain nombre de jeunes qui pouvaient faire auparavant une FE n'aient pas les capacités et le niveau pour une AFP et restent donc "sur le carreau". Les Centres de formation professionnelle spécialisée (CFPS) ont toujours eu pour vocation de fournir une formation adaptée aux capacités des jeunes et offraient avant tout des formations élémentaires aux jeunes présentant des difficultés d'apprentissage. C'est d'ailleurs de là qu'est venue l'utilisation de terme "formation élémentaire AI" car dans les faits, une telle formation n'existe pas. Pour les jeunes n'ayant pas les aptitudes suffisantes pour faire une formation élémentaire, les centres offrent aussi depuis longtemps des formations non reconnues par la LFPr effectuées en interne et axées sur la pratique. De telles formations portent des dénominations diverses (formation interne, formation pratique interne, etc.) et sont sanctionnées par une attestation du centre à la fin de la période de formation. Ce type de formation dure 1 an, en principe après une 1^{re} année d'orientation et de préparation à la formation. Elle peut exceptionnellement être prolongée d'une année si le potentiel du jeune le justifie. Depuis 2007, INSOS a décidé de réglementer ces formations non reconnues par la LFPr avec une formation dénommée "formation pratique INSOS" pour permettre aux jeunes ne pouvant pas atteindre un niveau d'AFP et à tous ceux qui faisaient déjà une formation interne dans les centres de bénéficier d'une formation de 2 ans.

L'OFAS n'a pas restreint l'accès à la formation pratique INSOS mais rappelle que l'AI doit soutenir avant tout les formations reconnues par la loi sur la formation professionnelle qui ont des durées définies dans la loi (par ex. : 3-4 ans pour un CFC et 2 ans pour une AFP) et que les formations n'ayant pas de reconnaissance formelle (telles que les formations interne ou pratique INSOS) doivent être octroyées pour un an, puis prolongée en présence d'un potentiel de progression important. Ainsi la circulaire de l'OFAS du 30 mai 2011 mentionnant que ces formations sont désormais toutes octroyées pour un an est un simple rappel de la pratique normalement en vigueur depuis de nombreuses années. Elles seront prolongées d'une deuxième année si le bilan effectué à la fin de la première année en collaboration avec l'entreprise formatrice et le jeune en formation fait apparaître que celui-ci a de bonnes chances de présenter à l'avenir une capacité de gain susceptible d'avoir une incidence sur la rente. Il sera également possible d'octroyer une deuxième année de

formation si l'on peut en attendre une insertion sur le marché ordinaire de l'emploi, même s'il n'en découle à court terme aucune incidence sur la rente. La volonté de faire des économies invoquée dans la question Burgener Woeffray / Schneider Schüttel ne semble pas être le but premier de la Confédération.

Si, après l'année préparatoire ou après la 1^{re} année de formation, la 2^e année de formation n'est plus octroyée parce que l'objectif d'une insertion professionnelle via une formation ne peut pas être atteint, le jeune est orienté vers les ateliers protégés où il pourra bénéficier d'un accompagnement adapté à sa situation. Cet appui permet également de conserver la possibilité d'une insertion dans le marché du travail.

Chaque institution formatrice doit assurer le succès de la formation professionnelle permettant une réelle insertion du jeune dans l'économie. Les contrats de mandats, établis avec la participation active des offices AI des cantons (et sur leur demande) spécifient que l'objectif premier d'une mesure individuelle planifiée est de rendre un assuré apte à l'embauche sur le marché du travail primaire, à savoir qu'il accomplisse avec succès une formation professionnelle initiale ou un reclassement pour se préparer à la réinsertion.

C'est pourquoi, pour chaque situation, il convient de contrôler périodiquement l'efficacité de la formation dans l'idée de suivre l'évolution du jeune et d'allouer au mieux les ressources financières. Plusieurs éléments déterminent l'efficacité de la mesure dont notamment : la réussite de la formation, le placement sur le marché du travail primaire et en conséquence la réduction de la rente.

Ce processus d'évaluation et d'orientation, qui est déjà appliqué après l'année préparatoire, n'aura que peu de conséquences sur l'accès et le déroulement actuels de la formation des jeunes en situation de handicap. En matière d'orientation, de formation et d'intégration professionnelle, les centres de formation professionnelle spécialisés (CFPS) de notre canton obtiennent des résultats dont la pertinence n'est plus à démontrer. Près de 2/3 des apprentis des centres de formation professionnels spécialisés du canton s'insèrent dans le marché du travail avec un degré d'autonomie qui fait qu'ils ne perçoivent plus de rente AI.

L'évaluation du projet pilote de la formation INSOS a démontré que seules 4 personnes (soit 1,3%) ont trouvé un poste sur le marché du travail primaire sans rente et 20 (6,6%) sur le marché du travail avec une rente partielle. La majorité des bénéficiaires de cette formation ont rejoint un atelier protégé. En 2011, 28 jeunes ont suivi une formation élémentaire AI/INSOS à Fribourg.

Dispositif cantonal

Suite à l'élaboration de son premier rapport en 2009, la Commission cantonale pour les jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle (CJD) a mis en place un dispositif cohérent qui propose différentes solutions transitoires correspondant aux types de problématiques rencontrées par les jeunes. Ainsi des profils spécifiques ont été définis pour une prise en charge des jeunes par différents partenaires qui proposent des cours d'intégration, des semestres de préformation ou de motivation. Les jeunes sont orientés vers ces structures par la Plateforme Jeunes. Les membres de cette entité sont chargés d'évaluer le profil de chaque jeune et de l'aiguiller vers la mesure la plus adaptée.

La catégorie de jeunes qui ne bénéficieront plus de mesures de réadaptation présentent un profil marqué par des difficultés au niveau cognitif. Ces derniers ont pu bénéficier de mesures importantes lors de la scolarité obligatoire, notamment l'intégration dans des classes de développement ou des appuis scolaires individualisés. C'est au terme de la scolarité obligatoire qu'il conviendra de développer des solutions transitoires leur permettant d'entamer une formation professionnelle correspondant à leur aptitude tout en étant attentif au développement de mesures planifiées dans le cadre du concordat HARMOS, du case management et de la mise en œuvre de la plateforme d'orientation professionnelle spécifique prévue dans le cadre de la RPT.

Cette thématique peut être traitée en priorité par la CJD. Cette commission, où sont représentées 4 Directions (DEE, DICS, DIAF, DSAS), a pour but de favoriser la transition entre les degrés secondaires I et II ainsi que la transition vers le marché de l'emploi à l'issue de la formation. Pour ce faire, elle est chargée de développer et de concrétiser le dispositif, les structures, les outils/instruments et les mesures destinés à renforcer l'appui aux jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle.

Concernant les déclarations de la cheffe de service, ses propos ont été sortis de leur contexte, la responsable du SESAM ayant par ailleurs rappelé à plusieurs reprises à la journaliste que la formation professionnelle spécialisée ne relevait pas de son domaine.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions des députées Burgener Woeffray et Schneider Schüttel :

1. Le Conseil d'Etat reconnaît-il le besoin d'agir pour le maintien des prestations actuelles, alors que l'OFAS a rendu plus difficile par voie d'ordonnance et de directives l'accès à la formation professionnelle et crée ainsi une lacune dans l'offre et le financement de la formation ?

Oui, le Conseil d'Etat reconnaît le besoin d'agir pour continuer à offrir aux jeunes en situation de handicap des solutions de formation professionnelle répondant à leurs besoins.

2. Concrètement, comment se présente dès 2013 dans le canton de Fribourg la formation professionnelle pour les jeunes handicapés (formation élémentaire AI, formation pratique INSOS incluse) dès lors qu'une deuxième année de formation professionnelle ne sera plus à leur disposition ?

Le Conseil d'Etat a déjà donné mandat à la CJD, avec la collaboration des professionnels de la formation pour les jeunes en situation de handicap, de contribuer à la recherche des options les plus adaptées pour ces jeunes. Il soutient la réalisation d'un projet pilote allant dans ce sens. Ces mesures cantonales vont pouvoir compléter le dispositif actuel d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle.

Dans la réflexion qui conduira à développer ces nouvelles mesures, deux questions centrales devront être prises en compte : la première a trait aux coûts de la prise en charge, qui devront être supportables pour les finances de l'Etat. La deuxième doit évaluer les perspectives professionnelles qu'offriront les différentes solutions.

Dans le cadre de son 2^e rapport, qu'elle va transmettre d'ici l'été 2012 au Conseil d'Etat, la CJD présente notamment la situation au mois d'août 2011 des jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle, ainsi qu'une description du dispositif, le résultat de certaines actions ponctuelles et

des propositions de nouvelles mesures. Le concept du projet pilote mentionné ci-dessus sera intégré dans ce document. Une planification financière complète et détaillée pour la période 2012–2016 de tout le dispositif est en préparation.

3. De quel domaine de compétence relève la problématique mentionnée sous point 2 ?

Le financement de la formation professionnelle des jeunes atteints dans leur santé et qui bénéficient de mesures de réadaptation financées par la Confédération relève de la compétence de l'OFAS et de l'Office AI du canton de Fribourg.

La Commission cantonale pour les jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle (art. 87 LEMT), au sein de laquelle la DEE, la DICS, la DSAS et la DIAF sont représentées, est rattachée administrativement à la DEE. Il appartient à cette Commission de développer et de mettre en place les mesures de formation adaptées pour les jeunes dont les difficultés d'apprentissage ne relèvent pas d'une prise en charge dans le cadre de l'assurance-invalidité.

30 mai 2012