

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Bourses d'études plutôt qu'aide sociale

Pour un soutien efficace des adolescents et des jeunes adultes

Document de base de la CSIAS

1. Introduction

Dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté¹, la CSIAS constate qu'en dépit du haut niveau de la formation scolaire en Suisse, le lien entre succès scolaire et statut socio-économique des parents n'a pas pu être rompu à ce jour. Dès lors, elle demande entre autres la ratification du Concordat sur les bourses d'études par l'ensemble des cantons ainsi que l'élaboration de bases destinées à harmoniser le système des bourses d'études et celui de l'aide sociale.

Lors de sa retraite du printemps 2011, le Comité de la CSIAS s'est penché de manière approfondie sur la thématique. Le Comité directeur de la CSIAS a poursuivi la discussion.

Avec le présent document de base, la CSIAS entend confirmer que pour elle, la formation des jeunes à une priorité absolue dans la prévention de la pauvreté. Il s'agit de mettre tout en œuvre pour que les jeunes adultes puissent sortir de l'aide sociale, voire qu'ils n'y entrent pas. La CSIAS considère l'harmonisation entre la politique en matière de bourses d'études et la politique d'aide sociale comme un investissement prioritaire et concret. Suite à la mise en place du Concordat sur les bourses d'études, il s'agira au cours des années à venir de réviser les lois cantonales relatives aux bourses d'études. Par ce document de base, la CSIAS souhaite stimuler la discussion dans les cantons et montrer des pistes possibles.

2. Fondements

Le droit à la formation est un droit fondamental en vertu de l'art. 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Bien que la Suisse ait ratifié les principaux traités du droit international, le droit à la formation n'est pas explicitement inscrit dans la Constitution fédérale. Selon le Département fédéral de l'intérieur (DFI), cette revendication est toutefois reprise de manière implicite par les différentes dispositions générales de la Constitution. Ainsi, l'art. 2 Const. féd. obligerait la Confédération et les cantons de favoriser conjointement la prospérité commune, le respect de la diversité culturelle et l'assurance d'une égalité des chances aussi grande que possible. Ces objectifs de politique nationale seraient également les lignes directrices en matière de formation. Dans les buts sociaux définis dans l'art. 41 Const. féd., la Confédération et les cantons s'engagent par ailleurs à réaliser certains objectifs en matière de formation. Cet engagement implique la tâche de veiller à ce que les enfants et les jeunes ainsi que les personnes en âge de travailler puissent bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondantes à leurs aptitudes, à ce qu'ils soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et à ce qu'ils soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique.²

L'aide sociale garantit la couverture du minimum vital selon l'art. 12 Const. féd. Elle encourage l'autonomie économique et personnelle et assure l'intégration sociale et l'insertion professionnelle. Dès lors, elle n'a pas seulement un mandat économique de couverture du minimum vital, mais également un mandat explicite d'intégration. Or, en fonction du principe de la subsidiarité, l'aide sociale n'est octroyée qu'à condition qu'aucune autre aide ne soit disponible. Ainsi, en vertu des

¹ CSIAS, Eléments d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, 2010 (p. 9)

² http://www.sbf.admin.ch/bra/faq_fr.html#2

normes CSIAS (C 1.4), les frais liés à la scolarité, aux cours et à la formation ne sont pris en charge que s'ils ne sont pas inclus dans le forfait pour l'entretien ou couverts par des bourses d'études.

En principe, le financement de la formation des enfants incombe aux parents. Si les parents ne disposent pas des moyens financiers nécessaires, ils peuvent demander des allocations de formation. Or, les lois cantonales en matière de bourses d'études sont très hétérogènes. Dans la plupart des cas, les bourses d'études ne couvrent pas le minimum vital, elles sont conçues uniquement comme contribution aux frais. Par ailleurs, selon le domicile, elles ne couvrent pas tous les types de formation, mais se concentrent souvent sur le degré tertiaire. Les jeunes adultes et les familles bénéficiaires de l'aide sociale sont particulièrement touchés par l'absence d'un financement de la formation. La logique du système voudrait toutefois que les coûts de formation ne soient pas à la charge de l'aide sociale, mais que les instruments existants des bourses d'études soient développés de manière à ce que les jeunes issus de familles ayant un accès limité à la formation et économiquement faibles puissent également en profiter.

«L'insertion professionnelle et l'intégration sociale des jeunes figure tout en haut de l'agenda de politique sociale.» C'est ainsi que l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) analyse l'importance et, par là-même, le besoin de formation des jeunes. En termes quantitatifs, cela veut dire que la proportion des jeunes ayant terminé le degré secondaire II doit être portée de 90 à 95 pour cent d'ici 2015.

La Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique soutient cette préoccupation et stipule dans sa déclaration 2011 sur les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de la formation que «95 pour cent des personnes de 25 ans possèdent un diplôme du secondaire II».

La revendication d'une formation pour toutes et tous est fondée non seulement sur la politique de formation, mais également sur l'économie publique. Le taux de personnes sans formation ne peut pas laisser une société indifférente. Il produit non seulement des détresses individuelles, mais également des coûts pour l'économie publique – sous forme d'une perte de recettes fiscales et de contributions aux assurances sociales ainsi que sous forme d'augmentation des dépenses sociales. En investissant dans la formation, l'Etat peut ainsi réaliser des économies globales considérables³.

3. Mesures actuelles et évaluation de la CSIAS

Une faible formation peut être un facteur de risque de pauvreté et en même temps une conséquence de la pauvreté. Les adolescents et les jeunes adultes sont particulièrement touchés par la pauvreté. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale sans formation professionnelle est globalement en augmentation.⁴ Parmi les bénéficiaires de l'aide sociale âgés entre 18 et 25 ans, deux tiers environ n'ont pas de diplôme professionnel.⁵

C'est pourquoi la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) s'est intéressée à plusieurs reprises à ce groupe de personnes. Ceci toujours dans le but de développer une pratique d'aide sociale qui réponde aux conditions de vie et aux besoins particuliers des adolescents et des jeunes adultes et qui concentre ses efforts notamment sur leur insertion professionnelle, une

³ Travail.Suisse a fait calculer le coût de l'absence de formation en Suisse: quelque 10'000 francs par personne et par an. Source: Büro BASS. Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz. Schlussbericht. Berne, 2009:

⁴ OFS, Statistique de l'aide sociale 2009, Sélection de résultats, p. 7, 2011

⁵ La statistique inclue toutefois également les jeunes qui n'ont pas encore terminé leur formation.

formation suivie jusqu'à la fin, l'exercice d'une activité lucrative et ainsi sur l'assurance durable de leur autonomie économique.

Ainsi, la CSIAS a publié dans ces normes des instruments pratiques contenant des recommandations relatives à la prise en charge des jeunes adultes.⁶ Les points clés de ces aides à la pratique visent l'insertion professionnelle ainsi qu'une application différenciée des normes en tenant compte de la situation spécifique des jeunes adultes. Il s'agit notamment de prendre en compte les conditions de vie réelles des jeunes adultes entre famille, formation et marché du travail. Il s'agit également d'assurer que les incitations à suivre une formation et à exercer une activité lucrative sont appropriées par rapport aux jeunes en formation non soutenus.

En 2007, la CSIAS a thématiqué dans un document de base l'absence de formation et le chômage chez les jeunes adultes.⁷ Elle a montré qu'indépendamment de la conjoncture favorable à cette époque, les adolescents et les jeunes adultes continuaient à présenter un taux élevé d'aide sociale. Ceci indique que le risque de pauvreté a des causes structurelles. Par ailleurs, l'origine socio-économique, c'est-à-dire familiale, reste toujours déterminante pour les performances scolaires et les carrières de formation des enfants. L'absence ou l'interruption d'une formation professionnelle marque souvent le début d'une évolution qui mène à l'aide sociale. C'est également dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté que la CSIAS a accordé une grande importance à l'élimination de ce risque structurel de pauvreté.⁸

Depuis lors, les connaissances et prises de conscience acquises à l'époque dans la pratique sont généralement reconnues. La nécessité d'accorder une attention particulière à la lutte contre l'absence de formation et le chômage chez les jeunes adultes n'est plus contestée. Mais quels sont les instruments dont dispose l'aide sociale? Dans le domaine des offres d'insertion destinées aux jeunes adultes, beaucoup de choses se sont faites et mises en place au cours de ces dernières années. Le conseil personnel aux jeunes adultes par des services spécialisés a également été développé. La collaboration interinstitutionnelle a été renforcée. L'aide sociale ne peut que saluer ces évolutions.

La lutte contre l'absence de formation et le chômage doit commencer tôt. Au moment où les adolescents et les jeunes adultes ont besoin d'être soutenus par l'aide sociale, trop de mauvais tournants sont souvent déjà pris. Ainsi, la CSIAS a fait savoir en 2007 déjà que l'aide sociale n'est pas vraiment la bonne instance pour combattre efficacement l'absence de formation, le chômage et la pauvreté des jeunes adultes. Il faut en premier lieu des mesures préventives. A commencer par la promotion précoce des enfants de familles ayant un accès limité à la formation jusqu'au coaching dans la recherche d'un emploi. Alors qu'entre-temps, du côté des mesures d'insertion professionnelle pour les jeunes, différentes solutions ont été développées, telles que le case management, les semestres de motivation etc., la question de la couverture du minimum vital pose souvent problème. Qui est responsable des coûts de formation et notamment de l'entretien pendant la formation? Pour les jeunes sans formation, faut-il privilégier l'exercice d'une activité lucrative dans le secteur des bas revenus ou plutôt le rattrapage d'une formation? Qui prend les coûts en charge? Qu'en est-il du rapport entre aide sociale et système des bourses d'études?

Il y a cinq ans, le Canton de Vaud a introduit un modèle qui mérite l'intérêt de toute la Suisse. En mettant en œuvre de manière cohérente le principe «Bourses d'études plutôt qu'aide sociale», il a

⁶ http://csias.ch/uploads/media/2016_SKOS-Richtlinien-komplett-f.pdf

⁷ CSIAS, Manque de formation et chômage des jeunes adultes, document de base, 2007

⁸ CSIAS, Eléments d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, 2010

réalisé un changement de paradigme que la CSIAS salue pour la Suisse entière. Aujourd'hui, il faut des mesures permettant d'améliorer substantiellement ce type de soutien aux jeunes adultes qui promet plus de succès que la pratique actuelle.

4. Adolescents et jeunes adultes à l'aide sociale

Depuis plusieurs années déjà, le taux d'aide sociale des jeunes adultes est nettement supérieur à la moyenne. En 2014, il se montait à près de 4 pour cent, ce qui dépasse clairement les 3,2% de la population globale.⁹ Les causes en sont d'une part de nature structurelle, les jeunes peu qualifiés et issus de couches socio-économiques inférieures ayant plus difficilement accès au marché du travail. D'autre part, en période de conjoncture incertaine, les jeunes adultes sont particulièrement défavorisés sur le marché du travail. En cas de baisse, ils sont souvent les premiers à perdre leur emploi et le marché du travail ne les réintègre qu'après plusieurs années de reprise. C'est notamment le manque d'expérience professionnelle qui s'avère être un obstacle supplémentaire à l'entrée ou au retour dans le monde du travail.

L'absence de formation est considérée comme la cause principale d'un chômage ultérieur et comme la raison du besoin des jeunes adultes d'être soutenus par l'aide sociale. Deux tiers environ des bénéficiaires de l'aide sociale âgés entre 18 et 25 ans n'ont pas de formation professionnelle. Mais les jeunes adultes faiblement qualifiés ne sont pas les seuls à être touchés par le chômage. Même les jeunes titulaires d'un diplôme universitaire ne trouvent souvent pas d'accès (adéquat) au monde du travail. Et entre-temps, leur exclusion des prestations de l'assurance chômage raccourcit le chemin vers l'aide sociale.¹⁰

Dans son rapport «Les jeunes adultes à l'aide sociale», l'Office fédéral de la statistique distingue différentes catégories de jeunes.¹¹ Il en ressort qu'un cinquième des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale suit une formation. Un quart est au chômage. 20 pour cent des jeunes adultes (probablement pour la plupart des femmes) ont besoin d'être soutenus par l'aide sociale en raison d'un ou de plusieurs enfants. Dans ces cas également, une absence de formation est à supposer. 12 pour cent n'exercent pas d'activité lucrative. On peut en déduire que pour l'écrasante majorité des adolescents et des jeunes adultes à l'aide sociale, la formation est un sujet crucial.

Il est probable que le taux d'aide sociale des jeunes adultes ne reflète que la moitié de la vérité. Contrairement à des préjugés largement répandus selon lesquels les jeunes adultes s'accommodent volontiers d'une vie à l'aide sociale, la vérité pourrait être bien différente. La proportion des adolescents qui renoncent à l'aide sociale bien qu'ils y aient droit, dépasse probablement la moyenne. Plus facilement que les personnes plus âgées, les jeunes se débrouillent souvent pour mener une vie précaire à l'aide de la famille, des amis et des copains, de petits crédits ou d'autres moyens pour d'éviter de s'adresser aux instances officielles. Le logement temporaire chez des connaissances est une solution éprouvée pour mener sa vie avec des ressources extrêmement modestes. La peur de la bureaucratie, la désagréable prise de renseignements auprès de la famille ou l'injonction de modifier le comportement font le reste pour faire éviter au maximum une démarche auprès de l'aide sociale.

⁹ Statistique suisse de l'aide sociale 2014

¹⁰ Avec la 4ème révision de la LACI, l'octroi de prestations aux jeunes adultes a été fortement limité.

¹¹ OFS, Statistique de la Suisse, Les jeunes adultes à l'aide sociale. Neuchâtel 2009

A plusieurs reprises, la CSIAS a attiré l'attention sur le fait que dans la très grande majorité des cas, ce n'est que tardivement, voire trop tardivement que l'aide sociale entre en contact avec les jeunes adultes menacés de pauvreté. Ses possibilités d'intervention opèrent trop tard, quand les dégâts sont déjà trop nombreux. Par ailleurs, l'école, la formation et l'entrée dans la vie professionnelle sont conçues et perçues comme des phases de vie clairement séparées, et les instances compétentes pour les différentes phases sont différentes elles aussi. Cela ne correspond pas à l'évolution réelle. En outre, l'acquisition de la majorité est un pas légal assez arbitraire. Dans la pratique, le détachement de la famille et l'insertion dans le monde du travail, censés permettre une vie économique autonome, s'avère être un processus continu. Par conséquent, les mesures ne devraient pas être conçues comme des «raccords» ponctuels ou des offres et interventions temporaires, mais comme une évolution continue ouvrant des perspectives.

Par ailleurs, il s'agit d'éviter autant que possible les incitations perverses. Ainsi, il peut arriver que suite à l'entrée d'un ou d'une adolescent/e en apprentissage, une famille voit ses moyens disponibles diminuer du fait que le salaire d'apprenti est déduit du revenu du ménage. Cela peut entraîner un manque d'incitation positive à entreprendre une formation professionnelle, tant pour les adolescent/es que pour leurs familles.

5. La formation, l'issue pour sortir de la pauvreté

Dans notre actuelle société du savoir, la meilleure voie pour éviter aux jeunes la pauvreté ou de les en sortir, est une formation professionnelle. Celle-ci ne fournit certes pas de garantie contre la pauvreté, mais il est empiriquement prouvé qu'elle offre les meilleures chances d'autonomie économique ultérieure. La qualification professionnelle s'avère dès lors être une clé dans la lutte contre la pauvreté. Fondamentalement, la Suisse dispose de bonnes conditions pour combattre la pauvreté des jeunes adultes. Le système dual de formation, l'orientation professionnelle bien développée et les différentes offres d'insertion proposent une large palette de possibilités. Actuellement, l'offre de places d'apprentissage dépasse même la demande. Le morcellement des compétences rend toutefois plus difficile un travail ciblé avec les jeunes adultes.

Heureusement, l'utilisation des offres de formation et d'insertion existantes porte ses fruits dans de nombreux cas. Mais pour une partie des jeunes, ces offres sont inaccessibles. Elles s'avèrent être trop exigeantes pour eux et dressent des obstacles insurmontables pour les jeunes bénéficiant de ressources intellectuelles ou manuelles très faibles. Dans son document de base de 2007, la CSIAS a développé quelques recommandations qui, pour l'essentiel, restent valables encore aujourd'hui. Elles visent entre autres le développement de mesures appropriées d'insertion professionnelle. Une autre difficulté réside dans le fait que les adolescents et les jeunes adultes sont souvent pris en charge et soutenus par des instances différentes. Ils souffrent souvent de l'absence d'un interlocuteur précis et doté de toutes les compétences requises, et ceci dans une phase essentielle pour le développement de la personnalité.

Entre-temps, la confédération et les cantons ont reconnu cette faiblesse qu'elles essaient de corriger en recourant au case management, aux job coaches et à d'autres mesures. L'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT invite les cantons à mettre en place cet instrument. Les expériences faites avec le case management montrent que cette démarche coordonnée constitue une mesure extrêmement utile pour de nombreux jeunes leur permettant de prendre pied dans la formation professionnelle. Le case management peut être compris comme une

charnière entre les différents systèmes de soutien – dans des situations complexes, ce n'est souvent que cette connexion qui permet d'arriver à une solution durable. L'introduction de bourses couvrant le minimum vital conjointement avec le case management constituerait un atout décisif en vue d'un travail d'intégration efficace.

6. Manque de concertation entre bourses d'études et aide sociale

L'interaction entre le régime des bourses d'études et l'aide sociale a été peu examinée à ce jour. C'est surprenant. Dans les deux domaines, il s'agit d'assurer le minimum vital par des moyens publics. Au cours de ces dernières décennies, tous les cantons ont mis en place un système des bourses d'études pour soutenir la formation et les études des adolescents et des jeunes adultes de condition modeste. Au cours de ce processus, le système des bourses d'études s'est développé de manière autonome, pratiquement sans liens transversaux avec l'aide sociale. En principe, les bourses d'études devraient assurer l'accès à la formation également aux enfants des couches défavorisées. Elles garantissent l'entretien jusqu'à un certain point.

Le système des bourses d'études relève exclusivement de la compétence des cantons. Avec la RPT, la Confédération n'octroie des allocations de formation plus que pour le degré tertiaire. Les cantons dépensent quelque 280 millions de francs par an pour des allocations de formation sous forme de bourses d'études et de prêts, les prestations accordées ayant diminué au cours de ces dernières années.¹²

Les règlements des bourses d'études diffèrent très fortement d'un canton à l'autre. Ceci ne vaut pas uniquement pour les prestations, mais également pour les conditions dans lesquelles les bourses d'études sont octroyées. Tendanciellement, les bourses d'études servent avant tout à financer des formations d'accès difficile. Les limites de revenu et de fortune en dessous desquelles une famille et ses enfants peuvent compter avec des bourses d'études sont également très différentes. Le nombre d'années d'études soutenues varie autant que l'accès des adolescents et des jeunes adultes étrangers à une bourse d'études. Des différences existent également dans la définition des formations initiales et des formations complémentaires qui sont traitées de manières différentes. Bref: davantage encore que l'aide sociale, le système des bourses d'études connaît de grandes différences entre les cantons.

Tandis que les bourses d'études ne s'entendent pas comme une prestation destinée à couvrir le minimum vital, mais comme une prestation de formation, l'aide sociale quant à elle sert à assurer le minimum vital et l'intégration. L'aide économique couvre le coût d'entretien et les mesures d'intégration sociale. L'intégration est une tâche clé de l'aide sociale. Notamment chez les jeunes, le soutien dans la voie vers une vie autonome a la première priorité, la qualification professionnelle étant l'élément majeur.

Une concertation systématique entre bourses d'études et aide sociale fait défaut presque partout. Ceci vaut tant pour le plan conceptuel que pour le cas individuel. Les bourses d'études sont octroyées en vertu des lois correspondantes qui n'offrent que peu de marge d'appréciation. L'aide sociale pour sa part dispose d'une marge d'appréciation plus large, mais elle ne considère le financement de la formation pas comme son mandat légal. Entre les deux, il y a un abîme qui complique un encouragement cohérent des formations de jeunes issus de familles à faible revenu.

¹² CDIP, Accord intercantonal sur l'harmonisation des allocations de formation. Commentaire. Berne, 2009

7. Le Concordat sur les bourses d'études

Au cours de ces dernières années, le système suisse des bourses d'études a connu une transformation pour le moins partielle. Les législations cantonales sur les bourses d'études de nombreux cantons ont été adaptées dans des points importants. Ces efforts d'harmonisation reposent sur le Concordat sur les bourses d'études de la CDIP entré en vigueur en 2013. A ce jour, 18 cantons déjà ont adhéré au Concordat.

Le Concordat introduit des standards minimaux sur lesquels les cantons membres du Concordat se sont mis d'accord. Ceux-ci concernent notamment le cercle des ayants droit, les limites d'âge, les types de formation, la durée des études et le volume des prestations. Après l'entrée en vigueur du Concordat, les cantons membres auront cinq ans pour procéder aux adaptations légales nécessaires.¹³

En principe, le Concordat sur les bourses d'études concerne les formations du degré tertiaire. Son importance pour l'aide sociale est dès lors plutôt limitée. Les adaptations intercantionales prévues du droit des bourses d'études au Concordat offrent cependant l'occasion d'analyser plus en détail également l'interaction entre aide sociale et bourses d'études et de prévoir des modifications correspondantes de la loi.

En 2015, le peuple suisse a rejeté une initiative populaire des Etudiant-e-s de Suisse (UNES) qui prévoyait une solution fédérale pour les bourses d'études. Cette initiative se limitait toutefois à une solution nationale pour les études universitaires, le soutien aux autres degrés de formation serait ainsi resté réservé aux cantons. Pour l'aide sociale, qui ne s'occupe que d'une minorité de jeunes visant l'obtention d'un diplôme universitaire, l'intérêt de l'initiative populaire était dès lors secondaire.

8. Un modèle performant dans le Canton de Vaud

Dans ce contexte, un modèle du Canton de Vaud revêt un intérêt tout particulier. Depuis 2010, ce canton mise systématiquement sur le principe Bourses d'études plutôt qu'aide sociale. Les normes de l'aide sociale concernant l'entretien ont été harmonisées avec les normes en matière de bourses d'études (ces dernières se chargeant en plus des frais de formation) dans le but de permettre de passer de l'aide sociale au régime des bourses d'études sans effets de seuil et de faire supporter le financement de l'entretien des jeunes adultes en formation par un prestataire rattaché au système de formation plutôt que par l'aide sociale. Cette harmonisation constituait une condition majeure à la consolidation du programme de formation professionnelle FORJAD qui dirige les jeunes adultes sans formation professionnelle à l'aide sociale systématiquement vers la formation et le système des bourses d'études.

Le message adressé aux bénéficiaires est donc clair: les adolescents et les jeunes adultes à l'aide sociale ont besoin d'une formation professionnelle. Celle-ci leur est réclamée. Pour autant qu'il n'y ait pas d'obstacles objectifs, les jeunes adultes qui refusent une mesure d'insertion à la formation professionnelle touchent dès le 1er janvier 2012 des prestations d'aide sociale à concurrence du

¹³ Pour plus de détails sur le texte du Concordat: http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/stip_konkordat_f.pdf

forfait I pour l'entretien¹⁴ des normes CSIAS. Ils sont cependant soutenus par la formation professionnelle qui développe et met en place, en collaboration avec eux, un projet de formation. Une place de formation est assurée et l'entretien est financé par le biais des bourses d'études. Les décisions de financement sont liées aux progrès de réussite, comme c'est usuel pour les bourses d'études.

Avec ce modèle, le Canton de Vaud a réalisé quelques objectifs centraux en matière de politique sociale: les adolescents et les jeunes adultes ne sont pas simplement soutenus par une aide financière. Au contraire, on leur demande de suivre une formation dans le sens d'une contre-prestation. Cette obligation des jeunes adultes a pour contrepartie l'engagement de l'Etat de veiller à la mise à disposition d'une place de formation adéquate. En même temps, l'enjeu est clairement positionné. Ce ne sont pas la pauvreté et son soulagement qui sont au centre, mais une formation qui, à terme, promet l'autonomie économique. Les personnes concernées ne sont pas simplement les victimes des conditions sociales, mais les acteurs de leur propre avenir. Ainsi, la perspective change doublement: la vision de la situation de vie actuelle n'est pas axée sur le déficit, ce ne sont pas les possibilités de sanctionner les jeunes qui déterminent le regard, mais il s'agit de chances de développement auxquelles les jeunes et les autorités contribuent conjointement. Et en même temps, le jeune est obligé de participer à un projet qui lui offre une perspective.

Il est évident que ce nouveau modèle ne résout pas tous les problèmes. Même dans ce régime, il y aura des jeunes qui refusent de participer à tout projet ou qui ne sont pas en mesure de le faire. Mais c'est alors une minorité de cas. Pour la majorité des adolescents et des jeunes adultes, le modèle permet de réaliser des projets de formation. Si nécessaire, les jeunes adultes au programme FORJAD continuent même après leur passage au régime des bourses d'études, à être accompagnés pendant leur formation par des coaches spécifiquement formés à cet effet. Après avoir terminé leur formation professionnelle avec succès, ils peuvent être soutenus par des agents de placement dans leur recherche d'une place de travail pendant 3 mois.

Depuis 2006, quelque 1'400 jeunes adultes ont pu entrer au programme. Près de 300 parmi eux ont terminé un apprentissage. En automne 2011, 630 jeunes adultes étaient inclus dans le programme.

Après l'introduction définitive du programme en 2009 (phase pilote de 2006 à 2009) et l'harmonisation simultanée des normes d'entretien entre l'aide sociale et le régime des bourses d'études, quelques 600 jeunes adultes ont pu passer de l'aide sociale au régime des bourses d'études. 1'700 familles working poor en dehors de l'aide sociale avec de jeunes adultes en formation ont vu augmenter les bourses d'études de quelque 6'300 francs par an. Le budget global des bourses d'études a été augmenté de 26 millions de francs (+ 78 pour cent), dont 11 millions environ concernent les dépenses consacrées aux jeunes adultes au programme d'insertion FORJAD. L'aide sociale a pu être déchargée d'un montant comparable.

Sous l'angle de l'économie publique à long terme, cet investissement dans les bourses d'études pour les jeunes en formation est rentabilisé au multiple. Le Canton de Vaud estime que ce programme donnant la possibilité de diminuer considérablement le risque d'une dépendance durable des personnes concernées vis-à-vis de l'aide sociale permettra à moyen terme d'économiser quelque 10 millions de francs par an au niveau de l'aide sociale, ceci étant une estimation conservatrice.

¹⁴ Dès le 1.1.2012, les jeunes adultes vivant seuls touchent Fr. 960.-francs/mois (dès le 1.7.2012, Fr. 970.-/mois en raison de l'indexation des normes d'un 1%). Les personnes suivant un stage ou participant à une mesure d'insertion etc. reçoivent Fr. 1'110.-/mois (dès le 1.7.2012, Fr. 1'121.-/mois).

La mise en place de ce modèle requiert une série d'adaptations des règlements cantonaux des bourses d'études et de l'aide sociale. Il s'agira en premier lieu de faire converger les conditions donnant droit aux bourses d'études et celles donnant droit à l'aide sociale et d'harmoniser complètement les normes matérielles (entretien) afin d'éliminer tout effet de seuil. Aujourd'hui, dans le Canton de Vaud, les familles avec adolescents ou jeunes adultes en formation bénéficient du même soutien financier de leurs enfants que celui-ci soit octroyé par les bourses d'études ou par l'aide sociale. Les jeunes adultes avec ou sans famille n'ont plus besoin de s'adresser à l'aide sociale pour subvenir à leur entretien pendant leur formation. Du fait qu'une grande partie des jeunes adultes à l'aide sociale n'a pas de passeport suisse, l'accès des jeunes étrangers aux bourses d'études doit être assuré. Il serait judicieux que les jeunes puissent bénéficier de bourses d'études dès l'âge de 16 ans. Et finalement, il faut des adaptations légales spécifiques concernant le financement. Dans les cantons dans lesquels les bourses d'études et l'aide sociale sont financées par le canton, ceci ne pose guère de problèmes, contrairement aux cantons dans lesquels les coûts de l'aide sociale et ceux des bourses d'études ne sont pas financés par le même échelon. Dans ces derniers cantons, il faudra des mécanismes de péréquation financière.

9. Bourses d'études plutôt qu'aide sociale – Recommandations

La CSIAS estime qu'un changement de paradigme dans le domaine de l'aide sociale pour adolescents et jeunes adultes est indispensable. L'obtention d'une formation professionnelle de base par chaque jeune doit être l'objectif.

Bien que ce document vise principalement les adolescents et les jeunes adultes, il faut tenir compte du fait que de nombreuses personnes sans formation dépassant vingt-cinq ans se trouvent également à l'aide sociale et que cette catégorie de personnes rencontre des difficultés particulières en ce qui concerne la reprise d'une formation. Il est donc important de vérifier une éventuelle ouverture des limites d'âge vers le haut.

L'objectif de la formation professionnelle de base revêt une grande importance également du point de vue de l'économie publique, puisque sa réalisation diminue le nombre de jeunes tributaires de l'aide sociale et leur évite de tomber précocement dans une dépendance de longue durée.

Le principe Bourses d'études plutôt qu'aide sociale devrait être réalisé dans tous les cantons. Le modèle du Canton de Vaud peut servir d'exemple.

La signature du Concordat sur les bourses d'études de la Conférence des directrices et directeurs de l'instruction publique CDIP permet d'obtenir une certaine harmonisation du système suisse des bourses d'études. La CSIAS espère que celui-ci pourra bientôt entrer en vigueur et que tous les cantons si possible adhéreront à ce concordat.

La mise en œuvre du Concordat sur les bourses d'études nécessitera des décrets d'introduction et des adaptations des règlements cantonaux des bourses d'études. Ce sera l'occasion idéale pour clarifier le rapport entre aide sociale et bourses d'études.

- La CSIAS recommande de concevoir le règlement des bourses d'études dans toute la mesure du possible de manière à permettre de financer les formations et les mesures d'insertion adéquates – donc, en dehors des formations du degré tertiaire, également celles d'accès facile – pour les adolescents et les jeunes adultes dès 16 ans issus de couches à faible revenu.

-
- La CSIAS recommande d'adapter le règlement des bourses d'études de manière à ce que les adolescents et les jeunes adultes titulaires d'un permis de séjour régulier puissent bénéficier de prestations.
 - La CSIAS recommande de fixer le montant des bourses d'études à un niveau qui permet de couvrir l'entretien. En même temps, dans les cas où il est raisonnablement possible de réaliser, en parallèle à la formation, un revenu provenant d'une activité lucrative, celui-ci doit être déduit du coût de l'entretien. En fonction des conditions individuelles des jeunes, il faut toutefois également veiller, dans le sens d'une incitation motivante, à ce que la formation puisse être terminée dans les meilleurs délais. De même, il faut faire le nécessaire pour que les adolescents et les jeunes adultes bénéficiaires de l'aide sociale ne soient pas privilégiés par rapport à ceux sans aide sociale.
 - Pour finir, la CSIAS recommande de créer les conditions structurelles nécessaires pour qu'en complément de la prestation matérielle de bourse d'études, une seule instance s'occupe du soutien dans le sens d'un accompagnement et d'une prise en charge des adolescents et des jeunes adultes. Dans ces cas, le conseil en matière de bourses d'études et l'aide sociale personnelle doivent être réunis et le case management doit être doté d'un mode de financement simple.

Berne, décembre 2011