



## Rapport 2016-DEE-2

8 novembre 2016

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2015-GC-64 Andrea Burgener Woeffray/Peter Wüthrich – Encadrement des jeunes en difficulté majeure en vue de leur insertion professionnelle

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport relatif au postulat déposé par les députés Andrea Burgener Woeffray et Peter Wüthrich.

#### 1. Résumé du postulat

Le 27 mai 2015, les députés Andrea Woeffray Burgener et Peter Wüthrich ont déposé un postulat priant le Conseil d'Etat de développer un dispositif de préformation propre aux jeunes en difficulté majeure.

Parmi les jeunes en difficulté majeure présentant des besoins particuliers et qui nécessiteraient un accompagnement spécifique de plus longue durée, sous la forme d'un dispositif de préformation hors chômage, les postulants citent quatre profils:

- > des jeunes qui fréquentent le Centre de préformation professionnelle (PréFo) de Grolley, présentant un état de santé peu compatible avec une intégration dans le monde professionnel (soit 60 à 70% des jeunes suivis);
- > quelques jeunes mères élevant seules leurs enfants (2 à 3 jeunes);
- > des jeunes issus de l'enseignement spécialisé (5 à 7 jeunes);
- > des jeunes ayant un quotient intellectuel (QI) en-dessous de 75 points, qui bénéficiaient de prestations de l'assurance-invalidité (une dizaine de jeunes durant ces deux dernières années).

Le Grand Conseil, sur la proposition du Conseil d'Etat, a accepté ce postulat lors de sa séance du 15 décembre 2015 par 82 voix contre 0, sans abstention, et a chargé la Commission pour les jeunes en difficultés d'insertion dans la vie professionnelle (CJD) de réaliser une étude à ce sujet.

#### 2. Analyse du contexte

Afin d'analyser la pertinence de la création d'un dispositif de préformation, il est nécessaire d'abord d'étudier le contexte fribourgeois (école, solutions transitoires), les profils de jeunes qui seraient concernés et de considérer les différentes solutions qui existent déjà dans le canton.

#### 2.1. Contexte: l'école et les solutions transitoires

##### 2.1.1. La scolarité obligatoire

La scolarité obligatoire s'étend sur onze années réparties en 3 cycles. L'école du cycle d'orientation (CO) constitue le troisième et dernier cycle, d'une durée de trois ans. **L'école a un rôle primordial dans la préparation de l'avenir professionnel des jeunes.**

Le CO a pour objectif de consolider les connaissances et compétences des élèves afin de leur permettre d'accéder à une formation professionnelle ou de suivre l'enseignement des écoles du secondaire II qui font suite à l'école obligatoire. Tout au long de ce troisième cycle, l'élève prépare son choix professionnel. Pour cela, les élèves bénéficient d'un suivi régulier de la part des titulaires de classe et de cours de formation générale incluant un programme d'éducation au choix. Chaque établissement scolaire dispose d'un centre d'orientation, rattaché au Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA). Des conseillers et conseillères en orientation aident les élèves à choisir une voie professionnelle ou une voie d'études. Ils préparent les jeunes à un choix professionnel et les assistent dans l'élaboration de leur projet, ainsi que dans la recherche d'une place d'apprentissage. Les élèves ont la possibilité d'accomplir une 12<sup>e</sup> année, exceptionnellement une 13<sup>e</sup> année de scolarité, notamment pour leur permettre d'atteindre le programme de 11<sup>e</sup> Harmos ou d'effectuer une année linguistique.

Toutefois, malgré le soutien des enseignants et des conseillers en orientation, tous les élèves n'ont pas une solution à la sortie du CO. Certains d'entre eux doivent ainsi recourir à des solutions transitoires (cours d'intégration, semestres de motivation ou de préformation) en s'inscrivant auprès de la Plateforme Jeunes (PFJ), effectuer des stages, voire trouver un petit job.

Au 7 juillet 2016 (année scolaire 2015/16), 4451 élèves ont terminé le CO dans le canton, dont 346 (soit 7,8% du total des élèves) n'avaient pas encore trouvé de solution pour la suite. Parmi eux, 266 jeunes se sont inscrits à la PFJ (source: SOPFA).

### 2.1.2. L'enseignement spécialisé

Les enfants présentant des besoins éducatifs particuliers qui ne peuvent pas fréquenter une école ordinaire suivent une école spécialisée. Depuis la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), entrée en vigueur en 2008, ce sont les cantons qui se chargent de la formation scolaire spécialisée. Ainsi, le Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM) s'occupe des besoins particuliers des élèves en matière de pédagogie spécialisée dans le domaine préscolaire, scolaire et postscolaire dans tout le canton de Fribourg.

Comme les élèves du CO, les élèves qui suivent la scolarité spécialisée obligatoire bénéficient de l'orientation professionnelle. Dans ce cas, lors de la dernière année de scolarité, une demande est présentée à l'Office de l'assurance-invalidité (AI). Si le jeune ne peut pas être pris en charge par l'AI pour la formation (formation élémentaire AI auprès d'un centre de formation professionnelle spécialisé), il est adressé au Service de la formation professionnelle (SFP) ou à la Plateforme jeunes (PFJ) afin de bénéficier des solutions transitoires adaptées.

En mars 2015, le SESAM a élaboré le Concept de pédagogie spécialisée du canton de Fribourg. Dans ce concept, une **cellule d'orientation professionnelle spécifique pour les élèves n'ayant pas trouvé de solution d'insertion** à la fin de la scolarité obligatoire est prévue. Il est également prévu d'engager une personne par le SOPFA pour renforcer le conseil en orientation des élèves intégrés ne bénéficiant pas de prestations de l'AI. La mise en place de ce dispositif se fera dès que la base légale (Loi sur la pédagogie spécialisée) sera entrée en vigueur, à savoir si possible en août 2017 ou au plus tard en août 2018.

### 2.1.3. Les solutions transitoires: le dispositif cantonal d'aide aux jeunes en difficultés d'insertion

Les solutions transitoires permettent de faire le pont entre la fin de l'école obligatoire et le début d'une formation. Elles durent en principe entre six mois et une année, visent à combler les lacunes scolaires et à apporter un soutien dans la concrétisation d'un projet de formation. Ces solutions constituent le dispositif cantonal d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion.

La Commission pour les jeunes en difficultés d'insertion dans la vie professionnelle (CJD) a été instituée en 2007 par le Conseil d'Etat. Elle a pour mission de développer et concrétiser le dispositif cantonal d'aide aux jeunes en difficulté. Un pivot essentiel de ce dispositif est la Plateforme Jeunes (PFJ): mise en place en 2001, elle est un outil d'aiguillage des jeunes vers les solutions transitoires adaptées. Tout jeune qui ter-

mine l'école obligatoire sans solution y est adressé par l'école, par les services qui le suivent, ou s'y adresse de lui-même.

Parmi les mesures et solutions qui font partie du dispositif, il existe notamment:

- > Les cours d'intégration, pour les jeunes de langue étrangère;
- > Le semestre de motivation Intervalle (pour les jeunes aptes au placement), et les semestres de préformation Reper (pour les jeunes ayant peu d'autonomie) et Grolley (pour les jeunes en grandes difficultés ayant très peu d'autonomie et n'étant pas aptes au placement);
- > La mesure «Avenir 20-25», pour les jeunes suivis à l'aide sociale âgés entre 20 et 25 ans et n'ayant pas de formation;
- > Le «Case management Formation professionnelle», qui prend en charge les jeunes ayant des difficultés multiples, qui sont sortis de l'école ou des solutions transitoires sans solution ou qui interrompent leur apprentissage.

Le nombre de jeunes qui se tournent vers la PFJ augmente sans cesse: environ 1200 dossiers ont été enregistrés auprès de la PFJ pour l'année scolaire 2015/16. En automne 2015, la CJD a dû trouver une solution urgente pour environ 80 jeunes qui n'avaient pas de prise en charge dans l'immédiat, les solutions transitoires étant pleines. Ainsi, le dispositif a été complété temporairement par la mesure Coaching et stages (Intervalle), qui assure un suivi plus léger.

De plus, un projet pilote a été testé dès l'été 2015 pour prendre en charge les jeunes ayant des problèmes de santé (cf. point 2.2).

A noter que les semestres de motivation (SeMo) font partie des mesures relatives au marché du travail (MMT) prévues par la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI).

## 2.2. Les jeunes «en difficulté majeure» selon les postulants

### 2.2.1. Les jeunes fréquentant la PréFo de Grolley

*Les postulants indiquent que 70% des jeunes qui fréquentent le semestre de préformation (PréFo) de Grolley constituent le public cible nécessitant un accompagnement de plus longue durée.*

La PréFo de Grolley fait partie des solutions transitoires citées ci-dessus. Elle prend en charge des jeunes qui sont en grandes difficultés et qui ne sont pas aptes au placement, incluant également les élèves ayant suivi la scolarité spécialisée ou ayant des problèmes de santé.

Environ 50 jeunes par année peuvent suivre cette mesure, dont le financement est assumé entièrement par le canton

(par le biais du Fonds cantonal de l'emploi). En effet, pour un jeune «immédiatement apte au placement» (terminologie du Secrétariat d'Etat à l'économie; SECO), le financement de la structure est fédéral, alors que le canton assure le financement de la mesure pour un jeune qui n'est pas apte à trouver une solution professionnelle dans l'immédiat.

Toutefois, les jeunes qui sont adressés à Grolley s'inscrivent au chômage après une période de 3 mois dans la structure. Avec l'aide de la PréFo, ils ont ce temps pour constituer entre autres leur dossier de chômage et s'inscrire à l'ORP. Ainsi, comme les autres jeunes qui suivent un semestre de motivation, ils reçoivent une compensation financière de l'assurance chômage dès le 4<sup>e</sup> mois en structure et durant une période de maximum 210 jours de présence dans la mesure ou en stage (soit 10 à 12 mois maximum). Cette compensation financière se monte à 450 francs par mois au maximum (soit 20.75 francs par jour).

Selon des chiffres fournis par Grolley, en 2014/15, la moitié des jeunes suivis présentaient de grandes difficultés psychologiques: 30% des jeunes avaient de sérieux problèmes (hyperactivité, déficit de l'attention, dépendances, dépression), et 20% des jeunes présentaient plusieurs difficultés psychologiques sérieuses (dépression et anxiété). De nombreux jeunes ont eu un suivi psychologique durant la scolarité obligatoire. Dans la prise en charge de ces jeunes, la PréFo prévoit d'abord une consolidation des ressources personnelles avant d'entamer un processus d'orientation.

Le taux d'insertion professionnelle de la mesure est d'environ 23,4% en 2015/16 (il était de 32% en 2014-15<sup>1</sup>). Durant l'année scolaire 2015/16, sur 64 participants, 15 jeunes ont trouvé une solution au terme de la mesure (8 d'entre eux ont entamé un AFP/CFC, 1 une formation et 6 ont trouvé une autre solution), 12 jeunes n'ont pas souhaité commencer la mesure, 27 jeunes l'ont arrêtée ou abandonnée, 7 l'ont terminée sans solution et 6 jeunes ont poursuivi la mesure dès le mois de septembre (source: PréFo Grolley).

A noter que les jeunes sortis sans solution qui le souhaitent sont ensuite pris en charge par un case manager de la PFJ.

En 2015, une **procédure de collaboration entre l'Office AI et la PréFo de Grolley** a été mise sur pied. Par ce biais, une stricte collaboration et une bonne coordination ont permis de trouver des solutions adéquates pour 8 jeunes entre mars et juillet 2016.

### 2.2.2. La question du QI, de l'enseignement spécialisé et de l'assurance invalidité

*Les postulants citent dans le public-cible nécessitant un accompagnement plus long, des situations de «jeunes ayant un QI en*

*dessous de 75 qui bénéficiaient de prestations de l'assurance invalidité». Il y aurait eu une dizaine de jeunes dans cette situation durant ces deux dernières années. Les postulants citent également des jeunes issus de l'enseignement spécialisé (5 à 7 jeunes).*

### *Notions et prise de position de l'Office AI*

La question des jeunes présentant un QI inférieur à 75 points et qui bénéficiaient antérieurement de prestations de l'AI revient régulièrement. A ce titre, il existe un sentiment selon lequel l'Office AI aurait durci les normes liées au QI, lesquelles qui seraient ainsi passées de 75 à 70 points pour une prise en charge. Or, dans sa prise de position, l'Office AI cantonal indique que l'origine de ce problème est une mauvaise interprétation en lien avec l'entrée en vigueur de la RPT au 1<sup>er</sup> janvier 2008, qui a provoqué le passage de la prise en charge de la scolarité spéciale de l'Assurance invalidité aux cantons.

L'enseignement spécialisé est destiné à des jeunes qui présentent des problèmes de santé qui ne remplissent pas les exigences de l'école publique et ont donc besoin d'un enseignement adapté. L'art. 8 du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI; RS 831.201) définissait les groupes de jeunes assurés pouvant bénéficier de l'enseignement spécialisé et on y retrouvait les assurés dont le quotient d'intelligence ne dépassait pas 75 points. Par contre, pour le droit à la formation professionnelle, le QI est (et a toujours été) de 70 points.

Une atteinte à la santé se définit par un diagnostic qui provoque des limitations qui ont des répercussions sur la capacité de travail et donc de gain. Le QI est un élément permettant de définir s'il y a une atteinte à la santé mentale. Le CIM-10 définit le retard mental léger (F70) par un QI de 50 à 69 points. Un QI inférieur à 70 s'accompagne en règle générale d'une capacité de travail réduite. Dans ce sens, le droit à des prestations de l'AI sous l'angle de la formation initiale (art.16 de la loi sur l'assurance-invalidité; LAI; RS 831.20) est ouvert, que ce soit pour une formation spécialisée en centre ou pour toute autre mesure de formation adaptée. **Ces aspects légaux ne sont pas liés à la 5<sup>e</sup> ou à la 6<sup>e</sup> révision de l'AI, mais ils existent depuis de nombreuses années.**

Par contre, par rapport à la prise en charge par l'AI de la scolarité spéciale (ancien art. 8 LAI) qui a été appliquée jusqu'à la fin 2007, le droit était ouvert avec un QI ne dépassant pas 75 points. Cette «largesse» liée à la scolarité spéciale provient du fait que le législateur désirait offrir l'opportunité à des jeunes ayant un QI entre 70 et 75 points de bénéficier de l'encadrement particulier offert par la scolarité spéciale. Compte tenu du développement de l'intelligence, il est tout à fait plausible qu'un jeune bénéficiant de scolarité spéciale n'ait pas automatiquement droit à la formation initiale et une investigation médicale complémentaire doit être effectuée.

<sup>1</sup> A titre de comparaison, pour l'année scolaire 2015-16, le taux d'insertion de la PréFo Reper est 42% et de 79% pour le SEMO Intervalle.

Auparavant, l'Office AI avait un dossier du jeune concerné constitué depuis des années car lié à l'octroi de la scolarité spéciale, alors que dès 2008 une première demande de prestations de l'assurance-invalidité se fait très souvent avec la demande de formation initiale. L'Office AI doit donc constituer un dossier et récolter les informations médicales afin de définir s'il y a une atteinte à la santé au sens de la loi. Cet aspect donne aussi le sentiment aux intéressés que l'AI a durci ses pratiques, puisque précédemment la procédure relevait d'un certain automatisme.

Dans quelques situations, à la suite de l'instruction du dossier, l'Office AI peut constater qu'il n'y a pas d'atteinte à la santé au sens de la loi (par ex. difficultés liées exclusivement à des problèmes linguistiques). Des refus de prestations sont ainsi parfois notifiés, ce qui peut donner la fausse impression que l'AI a changé de pratique.

L'Office AI souligne que lorsque le diagnostic de retard mental ne peut pas être posé car le QI est supérieur à 70, les jeunes ayant bénéficié de la scolarité spéciale présentent souvent des éléments de comorbidité qui permettent à l'AI d'entrer en matière pour une formation initiale. **Dès lors, les cas de refus pour des jeunes issus de la scolarité spéciale sont actuellement exceptionnels.**

Concernant les cas «non AI» dont le QI varie entre 70 et 80 points, comme indiqué ci-dessus lorsqu'ils sont issus de la scolarité spéciale, la plupart du temps l'Office AI pourra entrer en matière sur la base d'autres éléments de comorbidité.

### *Mesure et projet pour les jeunes «non reconnus AI»*

Dans son rapport daté du 12 décembre 2012, la CJD avait proposé de développer une mesure pour les «jeunes en difficultés non reconnus AI». Ce projet pilote d'une durée de 2 ans devait offrir, en complément au centre de préformation de Grolley, l'appui d'un centre de compétences spécialisé en matière d'insertion professionnelle (en l'occurrence: Prof-In à Courtepin et le CFPS Château de Seedorf). Il était prévu que les jeunes expérimentent des stages professionnels dans le but d'accéder à une formation professionnelle reconnue. Dans le cadre du programme de mesures structurelles et d'économie, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas donner suite au financement de ce projet.

En 2014, constatant que certains jeunes inscrits à la PFJ souffrent de problèmes de santé qui représentent un frein à leur insertion dans un processus de formation professionnelle, l'Office AI a conçu pour la CJD le projet «détection précoce des jeunes en difficulté présentant des problèmes de santé». Selon des indications fournies par les solutions transitoires ainsi que la Plateforme Jeunes, il s'agirait d'une vingtaine de jeunes.

Le projet a été officiellement lancé le 9 juillet 2015. Concrètement, trois étapes ont été prévues:

1. La détection par la PFJ ou par une mesure des situations de jeunes ayant un problème de santé et ne touchant pas de prestation AI;
2. L'évaluation de la situation par une équipe multidisciplinaire (composée d'une conseillère en réadaptation et d'un médecin de l'Office AI, ainsi que d'une personne de la PFJ);
3. La mise en place de mesures dans le cadre des mesures d'intervention précoce de l'Office AI.

Le projet pilote prévoyait d'accueillir 20 jeunes: seules 14 situations ont été annoncées et ont pu prendre part au projet. Parmi ces situations, 7 jeunes bénéficient de prestations de l'AI. De ce fait, 7 situations seulement présentaient le profil fixé. **Au final, 4 jeunes ont bénéficié du projet jusqu'à la mise en place de mesures.** Les séances d'évaluation avec des professionnels de l'AI ont été un élément efficace dans l'éclaircissement des situations.

A noter également qu'au cours du projet, il a été demandé à la PréFo de Grolley de détecter une dizaine de situations ayant les plus grandes difficultés (problèmes de santé). Il était souhaité d'identifier clairement les problématiques rencontrées grâce à l'équipe multidisciplinaire du projet. Seule une situation a été transmise.

De même, des jeunes ayant une problématique en lien avec un QI faible ou ayant suivi la scolarité spécialisée n'ont pas été signalés pour prendre part au projet. Au vu des résultats de ce projet, il semblerait que les solutions existantes sont suffisantes, sans pouvoir exclure toutefois que de tels profils existent.

Il est encore à relever que le SESAM n'a pas recensé de jeunes sortants de la scolarité spéciale qui n'ont pas de solutions de formation à la fin de leur scolarité obligatoire en juin 2016.

Le projet a tout de même permis de créer de la clarté au sujet du partage des compétences et des échanges d'informations pertinentes entre l'Office AI et la PréFo de Grolley pour les jeunes bénéficiant de prestations AI (certains avaient refusé des mesures proposées par l'AI).

### **2.2.3. La question des jeunes mères élevant seules leurs enfants**

*Parmi le public-cible nécessitant un suivi de plus longue durée, les postulants citent des jeunes mères qui élèvent seules leurs enfants (soit 2 à 3 jeunes).*

A la suite du postulat Eric Collomb/Antoinette Badoud à propos de l'intégration sur le marché du travail des mères élevant seules leur(s) enfant(s), un rapport a été transmis au Grand Conseil le 25 novembre 2014 (2014-DEE-46).

Ce rapport a conclu que **les situations de jeunes mères élevant seules leurs enfants sont très peu nombreuses dans le canton**. Lorsque le cas se présente, les écoles et les structures transitoires s'adaptent afin de permettre à la jeune femme de poursuivre sa formation. Il a également été relevé l'existence d'une structure spécialisée pour ces situations, l'Institution aux Etangs, à Fribourg. Une bonne coordination entre cette institution et les écoles concernées a permis aux jeunes de poursuivre le processus de formation jusqu'à présent. Les situations sont traitées au cas par cas et des solutions individualisées sont trouvées en fonction de la complexité de la situation.

Ainsi, pour ce public-cible, des solutions existent et les acteurs concernés par ces situations s'adaptent et font preuve de souplesse. Le Conseil d'Etat n'a pas estimé nécessaire d'implémenter une mesure supplémentaire.

### 3. Conclusion

L'analyse de la pertinence d'un dispositif de préformation pour des jeunes en difficulté majeure a permis d'étudier le contexte fribourgeois, le public-cible relevé, ainsi que les solutions existantes.

La scolarité obligatoire (école ordinaire, institution spécialisée) a pour mission de préparer et d'accompagner chaque jeune vers une voie professionnelle ou d'études. Son rôle est primordial et mérite d'être soutenu et renforcé. Des améliorations sont en cours.

Malheureusement, des jeunes arrivent au terme de la scolarité sans une solution pour la suite et doivent avoir recours aux solutions transitoires proposées par le dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion. Une large palette de mesures sont à disposition (cours d'intégration, semestre de motivation, semestres de préformation, Case Management, mesure «Avenir 20–25» et autres mesures et projets ad hoc), permettant de trouver une solution individuelle pour chacun des jeunes qui s'y adressent chaque année.

Toutefois, le nombre de jeunes s'adressant à la PFJ augmente sans cesse. Or, le nombre de places dans les solutions transitoires et les moyens financiers n'augmentent pas au même rythme. Le dispositif actuel se retrouve au maximum de sa capacité.

La CJD veille à la cohérence de ce dispositif et est chargée de détecter les éventuelles failles. Elle veille aussi à l'améliorer: dans cette idée, elle va consolider les mesures existantes, en renforçant leur flexibilité pour mieux s'adapter au cas particulier de chaque jeune et en évitant d'ajouter des mesures supplémentaires qui alourdiraient un dispositif déjà dense.

Suite à l'analyse effectuée dans le présent rapport, il ressort que les public-cibles faisant l'objet du postulat sont peu nom-

breux (voire inexistant) et trouvent des réponses parmi les solutions existantes. Les acteurs impliqués dans le dispositif, ainsi que dans le contexte cantonal, font preuve de souplesse afin de répondre au mieux à chaque situation, chaque cas étant singulier et différent des autres et méritant la solution la mieux adaptée.

Il n'est pas certain qu'une prise en charge de plus longue durée puisse résoudre les situations les plus complexes. La mise en place de collaborations particulières ou de dispositifs permet de résoudre des cas de rigueur. Est à relever le fait que le projet pilote «détection précoce des jeunes en difficulté présentant des problèmes de santé» (cf. pages 5 et 6 du présent rapport), mis en place par la CJD avec l'Office AI pour des jeunes faisant partie du public-cible décrit par les postulants, n'a pas eu de succès en l'absence de situations.

Le Conseil d'Etat relève le travail important que la CJD réalise en faveur des jeunes en difficultés d'insertion. Au vu des éléments de ce rapport, il estime qu'il n'est pas nécessaire d'implémenter une mesure supplémentaire, tout en reconnaissant les risques que comportent ces situations, et invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.