

L'assurance-invalidité et les offices de la formation professionnelle

Autor(en): **Uldry, Raymond**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **53 (1961)**

Heft 1

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385177>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

L'assurance-invalidité et les offices de la formation professionnelle ¹

Par *Raymond Uldry*,
directeur de l'Office cantonal de la formation professionnelle, Genève

Introduction

Au moment où les demandes des invalides s'amoncellent sur les bureaux des commissions cantonales de l'assurance-invalidité, que naissent de grands espoirs dans le cœur de ceux qui souffrent, que le peuple suisse accorde 2 et 4‰ de son travail dans un geste de solidarité en leur faveur, il vaut la peine de se demander ce que nos offices de la formation professionnelle peuvent faire pour tous ces frères moins bien partagés et pour tous ceux qui les aident à triompher de leur infirmité.

Il est d'autant plus opportun d'y penser que la plupart d'entre nous ont collaboré à la mise au point de l'avant-projet de révision de la loi fédérale sur la formation professionnelle de 1930 et que nous avons inscrit à son article 8, alinéa 4:

« L'apprentissage de personnes qui, par suite d'invalidité, ne peuvent être formées complètement en vue de l'exercice d'une profession déterminée sera réglé par voie d'ordonnance. »

Le rapport qui accompagne cet avant-projet laisse clairement apparaître nos intentions:

« On a profité de la révision de la loi pour régler la formation professionnelle d'adolescents qui, par suite de leur invalidité, ne peuvent pas être formés complètement pour l'exercice d'une profession déterminée. Il est prévu de fixer les détails de cette réglementation par voie d'ordonnance. Il convient d'avoir certains égards pour les invalides lors des examens de fin d'apprentissage et de leur délivrer un certificat particulier contenant la spécification des branches sur lesquelles la formation et l'examen ont porté. Cet article 8, alinéa 3, est applicable également aux invalides majeurs. » (P. 23.)

De telles déclarations sont un engagement auquel nous devons faire honneur.

Que faisons-nous avant l'introduction de l'assurance-invalidité?

Etablir l'inventaire des institutions, services sociaux publics et privés qui se sont intéressés aux invalides, c'est pénétrer dans un extraordinaire réseau d'interventions, dont les mailles furent tissées avec dévouement et persévérance par des milliers d'hommes et de femmes de bonne volonté, d'invalides qui courageusement sont venus au secours de leurs frères invalides.

¹ Rapport présenté le 16 mai 1960 à la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle.

Les services publics cantonaux ont rivalisé de zèle: services médicaux, services de protection de la jeunesse, services médicaux-pédagogiques, offices de travail et enfin offices d'orientation professionnelle et de la formation professionnelle.

Et cependant, ce réseau qui couvre tout notre pays laisse passer entre ses mailles de nombreux cas d'enfants invalides: estropiés, sourds-muets, aveugles, épileptiques, cardiaques, diabétiques, tuberculeux et débiles mentaux. Les institutions et établissements spécialisés, si nombreux qu'ils soient, sont notoirement insuffisants et des invalides attendent désespérément qu'une petite place leur soit faite là où ils ont mis tous leurs espoirs.

En revanche, nous pouvons nous réjouir de la solidarité intercantonale de toutes ces institutions et de la part prépondérante des institutions privées, signe de santé d'un peuple qui n'attend pas tout de l'Etat providence; nous notons, cependant, que leurs efforts demeurent dispersés, que nos offices de la formation professionnelle n'y participent pas dans la mesure de leurs forces et que les associations professionnelles sont trop rarement appelées à collaborer à cette grande œuvre de solidarité nationale.

Certes, la formation professionnelle prend rang parmi ces pionniers de l'entraide aux invalides:

L'article 24, alinéa 2, de la loi fédérale sur la formation professionnelle de 1930 et la loi fédérale sur le service de l'emploi du 22 juin 1951, qui reconnaissent les ateliers pour jeunes gens faibles de corps et d'esprit, ont permis à l'OFIAMT d'encourager par des subventions les Anlernwerkstätte et les ateliers d'intégration professionnelle d'adolescents.

L'article 50 de la loi fédérale sur la formation professionnelle prévoit l'octroi de subventions fédérales pour les cours de rééducation professionnelle. Un cours intercantonal pour apprentis sourds-muets a été institué en Suisse allemande.

Dans notre loi genevoise sur la formation professionnelle et le travail des mineurs du 4 juillet 1959, l'article 5 réserve le cas du mineur incapable de mener à chef l'apprentissage. Cette réserve implique que des mesures spéciales devront être prises pour assurer sa formation professionnelle.

L'article 63 de la même loi précise que l'Office cantonal de la formation professionnelle a le devoir de collaborer avec les institutions spécialisées pour l'éducation professionnelle des invalides (orientation et formation professionnelles).

Enfin, les articles 69 à 79, qui constituent un véritable code du travail des mineurs, chargent ce même office de protéger le travail des mineurs, y compris celui des invalides (âge minimum, horaire, durée du travail, surveillance médicale, devoirs des employeurs, etc.).

L'introduction de l'assurance-invalidité a fait naître un immense espoir dans les milieux d'invalides et d'aide aux invalides. Cepen-

dant, malgré le magnifique élan qui anime ceux qui sont chargés d'exécuter la loi, malgré la ferme ligne de conduite et la célérité qu'ils impriment à leur action, notre assurance-invalidité a des limites. La loi exclut de l'assurance de nombreuses catégories d'handicapés que, pour notre compte, nous considérons comme des diminués dignes de notre sollicitude.

Les instructions de l'Office fédéral des assurances sociales ne laissent aucun doute à ce sujet:

« Les enfants faibles d'esprit dont l'intelligence répond aux exigences d'une classe de développement ou d'une classe spéciale ne sont pas invalides, même si, à défaut de classe spéciale, ils sont placés dans un établissement. » (Instructions de l'OFAS, janvier 1960.)

Sont également exclus, les caractériels et tous ceux qui ont une déficience du caractère. « Il est difficile de distinguer les atteintes à la santé mentale des simples défauts du caractère... au début de l'assurance-invalidité, il faut traiter avec prudence les cas d'atteinte à la santé mentale. » (Ibidem.)

L'article 73 de la loi sur l'assurance-invalidité précise que « l'assurance alloue des subventions pour la construction, l'agrandissement et la rénovation d'établissements et d'ateliers publics ou reconnus d'utilité publique qui appliquent des mesures de réadaptation dans une proportion importante. »

Les ateliers du type de l'atelier d'intégration professionnelle d'adolescents que la Société genevoise pour l'intégration professionnelle d'adolescents a ouvert en septembre 1958 et qui reçoivent des élèves libérés de la scolarité obligatoire en classes spéciales pour les faire bénéficier d'un entraînement progressif au travail professionnel, seront-ils exclus de l'assurance?

Prenons-y garde: *Si les offices cantonaux de la formation professionnelle limitent leur action à ceux qui sont capables de faire un apprentissage régulier laissant à l'assurance-invalidité le soin de régler le sort des autres, il se créera parmi ceux que l'assurance-invalidité ne reconnaît pas une catégorie de jeunes gens et de jeunes filles dont personne ne s'occupera et qui ne recevront pas l'instruction professionnelle à laquelle ils ont droit.*

« L'enfant physiquement, mentalement ou socialement désavantagé doit recevoir le traitement, l'éducation et les soins spéciaux que nécessite son état ou sa situation. » (Déclaration des droits de l'enfant adoptée le 20 novembre 1959 par l'assemblée générale des Nations Unies. Cette déclaration de principe figurait déjà dans la déclaration de Genève adoptée par la Société des nations en 1924.)

La lecture du rapport qui accompagne l'avant-projet de la loi fédérale sur la formation professionnelle élaborée par les experts nous engage à la vigilance.

« L'initiation fondamentale du personnel non qualifié incombera comme par le passé aux entreprises. » (P. 44.)

Nous devons donc nous persuader que l'assurance-invalidité ne va pas résoudre les problèmes de ceux qu'en Suisse allemande on appelle les «Angelernte».

On peut contester aux offices de la formation professionnelle la compétence de s'en occuper et prétendre qu'elle appartient aux inspecteurs des fabriques ou du travail. C'est méconnaître le rôle social et éducatif de nos offices et les ravalier au rang d'organes administratifs chargés de l'enregistrement des contrats, de la surveillance de l'apprentissage et de l'organisation des examens. Nos autorités, la presse et nous-mêmes ne manquons jamais une occasion de dire bien haut que la formation professionnelle est une affaire d'éducation, qu'elle exerce une influence bienfaisante sur notre jeunesse et prépare son avenir. Chacun de nos enfants a droit à une formation professionnelle à sa mesure; nous sommes les premiers collaborateurs des parents dans l'accomplissement de cette mission.

Cette recherche de solutions dans le domaine de la protection du travail des mineurs doit engager les offices de la formation professionnelle à entrer en relation avec les services sociaux et les organes de l'assurance-invalidité, afin d'aider ceux qui, exclus de l'assurance-invalidité, n'en sont pas moins des diminués.

Obstacles à la collaboration

Des obstacles qu'il importe de balayer vont vraisemblablement entraver cette collaboration nécessaire:

1. Au faite de notre organisation fédérale, les mêmes cloisons étanches dont nous souffrons également dans nos propres cantons risquent de compromettre nos efforts: l'OFIAMT dépend du Département de l'économie publique et l'OFAS du Département de l'intérieur. Les différences de conceptions qui se sont fait jour dans un même département entre l'OFIAMT et la Division de l'agriculture en matière de formation professionnelle nous autorisent à émettre quelques craintes.

Des conflits de compétences seront inévitables tant à l'échelon cantonal que fédéral si chacun ne place pas au centre de ses préoccupations l'adolescent handicapé. Celui qui a moins reçu que les autres a besoin d'un supplément de sollicitude de notre part. Il ne comprendrait pas que les responsables des services publics chargés de faciliter son plein épanouissement d'homme et sa vocation s'attardent à des conflits de compétences et ne parviennent pas à se mettre d'accord.

2. Les organes de l'assurance-invalidité sont subordonnés directement à l'OFAS. « Ils n'ont d'instructions à recevoir que de l'OFAS, qui est chargé de l'exécution de la loi. » (Instructions de l'OFAS.)

Certes, les commissions AI sont nommées par les gouvernements cantonaux, mais ceux-ci n'exercent pas le contrôle de l'activité des commissions, qui appartient à la Confédération. Il importe en effet d'assurer sur l'ensemble du territoire de la Confédération une exécution rigoureusement uniforme d'une loi qui comporte de grands engagements financiers.

Au contraire, la loi fédérale de 1930 sur la formation professionnelle respecte les compétences des cantons. L'article 54 de la loi et l'article 69 de l'ordonnance I précisent que l'exécution de la loi appartient aux gouvernements cantonaux. Ce régime fédéraliste est conforme au génie de notre peuple: la formation professionnelle relève de l'éducation, l'un des derniers domaines réservés des cantons. S'il est légitime d'édicter des normes pour l'ensemble du territoire de la Confédération, il est non moins légitime d'en laisser aux cantons l'exécution; ils sont plus aptes à tenir compte des particularités locales, à entrer en contact avec les employeurs et les associations professionnelles, à développer la formation professionnelle par une action continue sur les parents, les enfants et les écoles. Souhaitons que rien ne soit changé à cette pratique qui a fait ses preuves.

Il est donc à prévoir que dans les cantons la collaboration d'organes recevant leurs instructions d'autorités différentes ne sera pas facile; être conscient de ces obstacles, c'est, avec un peu de bonne volonté, prévenir les conflits de compétence.

Un *simple exemple* permettra de mieux comprendre cette interdépendance nécessaire des organes responsables de l'éducation de la jeunesse: un garçon de 16 ans sortant de classe spéciale passe un examen d'orientation professionnelle auprès d'un spécialiste privé qui propose le placement dans une institution ou dans un atelier d'occupation. Entre temps, les parents déclarent leur enfant à l'assurance-invalidité. La commission cantonale de l'assurance-invalidité donne mandat à l'Office régional de lui proposer les mesures de formation professionnelle initiale. Puis, lorsque la commission se sera prononcée, ce même office sera chargé de veiller à l'exécution des mesures ordonnées en liaison avec la commission AI. L'office régional est donc le moteur d'une véritable action sociale. Faut-il qu'il s'organise pour exécuter lui-même ces mesures? S'adjoindra-t-il des conseillers de profession, des assistants, des placeurs, des ateliers, des institutions pour satisfaire à tous les besoins de la réadaptation professionnelle ou bien chargera-t-il de cette tâche les services sociaux publics et privés, les offices d'orientation professionnelle et de la formation professionnelle? Nous nous garderons de trancher ce problème lourd de conséquences financières et sociales.

Dans le cas de notre adolescent, l'appel aux services sociaux et aux institutions existantes est le seul concevable puisque les offices

régionaux ne sont pas équipés pour de telles tâches. D'autre part, il nous paraît inutile d'interposer un nouvel organisme entre les intéressés, parents et enfants, et les institutions qui s'en occupent déjà.

La loi sur l'assurance-invalidité paraît nous donner raison; ne précise-t-elle pas à l'article 71 que « pour l'examen des candidats à la réadaptation et à l'application des mesures de réadaptation les offices régionaux feront appel aux services sociaux de l'aide publique ou privée aux invalides »? D'autre part, le message du Conseil fédéral insiste à maintes reprises sur la nécessité de cette collaboration (p. 75 ss.). Cependant, nulle part les offices de la formation professionnelle ne sont cités aux côtés des services sociaux d'aide aux invalides et des bureaux d'orientation professionnelle.

En passant, il n'est pas inutile de souligner que les commissions d'assurance-invalidité auront à faire preuve de courage et de ténacité dans leurs prononcés et dans l'exécution de leurs décisions.

Conclusions

Il semble bien qu'on ait oublié d'associer nos offices de la formation professionnelle à cette grande œuvre nationale. Nous n'avons pas à nous en vexer; ne porterions-nous pas une part de responsabilité?

L'évolution actuelle de la formation professionnelle, les principes qui inspirent les promoteurs de la revision de la loi sur la formation professionnelle justifient largement une étroite collaboration entre les organes de l'assurance-invalidité et nos offices. Une place ne nous est-elle pas réservée dans les commissions de l'assurance-invalidité, qui, sur cinq membres, doivent compter un spécialiste du marché du travail et de la formation professionnelle (loi AI, art. 56)? Il nous appartient donc de marquer notre ferme volonté de collaboration, non par de mesquines discussions sur les limites de nos compétences, mais par des initiatives profitables aux invalides eux-mêmes. Nous en esquissons quelques-unes en nous fondant sur notre modeste expérience genevoise, où elles sont réalisées ou en voie de réalisation:

1. Nous devons faire acte de présence dans les commissions AI; c'est là que nous pourrions mettre au point les modalités de notre collaboration avec cette institution. En particulier, nous assurerons une collaboration efficace entre l'AI et les associations professionnelles grâce aux liaisons que nous avons avec elles quotidiennement.

2. Nous devons également entretenir des relations étroites avec les services sociaux publics et privés de protection de la jeunesse et d'aide aux invalides: offices de la jeunesse et de l'enfance, offices des mineurs, services médicaux-pédagogiques, sociétés pour l'intégration professionnelle d'adolescents, groupements d'éducateurs spé-

cialisés, associations de parents d'enfants inadaptés et infirmes moteurs cérébraux. Notre présence s'y justifie parce que les adolescents dont ils s'occupent entrent dans le circuit économique et nous concernent.

3. Notre participation à la formation professionnelle initiale et à l'intégration professionnelle des adolescents doit être active: nous sommes appelés à participer à cette vaste campagne d'information du public, à faciliter la tâche des patrons qui engagent des handicapés, à organiser des enseignements professionnels à leur mesure, à promouvoir toutes les formes d'encouragement.

4. Nous devons faciliter la tâche des organes de l'AI en exécutant les mandats qu'ils nous donnent (expertises d'orientation, essais de réadaptation, formation professionnelle sur mesure, etc.).

5. Toute une série d'institutions nous concernent directement et sont autant de liens qui nous unissent aux organes de l'AI. Ce sont les ateliers d'intégration professionnelle, les ateliers d'occupation, les foyers d'apprentis et de jeunes travailleurs, les cours spéciaux pour infirmes. Nous donnerons l'exemple, s'il le faut, en créant de toutes pièces ces institutions. Nul n'est mieux placé que nous pour assurer la collaboration des milieux professionnels, pourvoir à l'équipement et faciliter l'exploitation de telles institutions.

6. Enfin, dans notre sphère d'activité, nous devons en toutes circonstances humaniser les dispositions légales et donner à la formation professionnelle un caractère social et éducatif prononcé. Les assurés de l'assurance-invalidité seront peu nombreux par rapport à tous ceux que nous devons considérer comme des handicapés dignes de notre sollicitude:

- ceux qui souffrent de troubles du caractère et dont le contact est si souvent décourageant;
- les adolescents que les circonstances de famille ont rendus instables (enfants illégitimes, orphelins abandonnés, enfants de divorcés, enfants de parents négligents);
- ceux qui sont atteints d'une légère débilité mentale les empêchant de mener à chef un apprentissage.

Leur nombre ira en augmentant. Ils ne bénéficieront pas de l'AI; ils ne pourront compter que sur nous pour les aider à s'intégrer normalement dans la vie professionnelle. C'est pour eux que nous devons assouplir les dispositions légales et en prévoir de nouvelles: dérogations aux règles sur le droit de former des apprentis, atténuation de la responsabilité du chef d'établissement en cas d'échec, formation et enseignement professionnels spécialisés, cours accélérés, examens partiels et attestations de formation professionnelle pratique, etc.