



# **Évaluation du chèque annuel de formation**

## **sur mandat du Conseil d'Etat**

---

Version condensée

Genève, le 17 octobre 2006

## **Avertissement : version condensée**

La présente évaluation fait l'objet de deux publications : une version intégrale du rapport et une version condensée.

La version condensée permet de prendre rapidement connaissance des éléments essentiels de l'évaluation au travers :

- D'un résumé (l'essentiel en bref) : pp. II-IV.
- D'une synthèse des principaux résultats de l'évaluation (la conclusion) : pp. V-XV.
- Des recommandations qui découlent de nos analyses : pp. XVI-XXIII.
- D'une annexe comportant la fiche signalétique du chèque annuel de formation (CAF), la liste des abréviations utilisées et un lexique : pp. XXV-XXVIII.
- De la table des matières de la version intégrale : pp. XXIX-XXX.
- De la bibliographie : pp. XXXI-XXXII.

## **L'essentiel en bref**

### ***Le chèque annuel de formation : un encouragement à se former***

L'évolution des exigences de la société oblige en permanence les adultes à mettre à jour et à étoffer leurs connaissances, ainsi que leurs compétences, dans différents domaines. La formation continue permet de soutenir ce développement et de mieux faire face aux changements, notamment dans l'environnement professionnel. Cependant, les individus ne sont pas tous égaux dans l'accès à la formation continue qui, en Suisse, est principalement financée par les employeurs. Certaines catégories de la population sont ainsi fréquemment tenues à l'écart : femmes, personnes travaillant à temps partiel, personnes peu qualifiées, employés sans responsabilité hiérarchique, personnes qui cherchent à s'insérer ou se réinsérer sur le marché de l'emploi.

A Genève, la loi sur la formation continue des adultes (LFCA, RS/Ge C 2 08), entrée en vigueur en 2001, a prévu plusieurs mesures pour encourager la formation continue des adultes. L'une d'elles, le chèque annuel de formation (CAF), a été évaluée par la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) après quatre ans de mise en œuvre, comme le prévoit la loi.

### ***Une mesure originale poursuivant plusieurs objectifs***

Le CAF est une mesure novatrice qui consiste à subventionner les personnes (subvention de la demande). Il s'agit d'un chèque annuel de 750 francs qui permet de suivre la formation de son choix, parmi une liste d'institutions et de cours agréés. Tout adulte résidant ou travaillant à Genève depuis un an au moins (avant le début de la formation) peut utiliser le CAF (sous réserve d'une limite de revenu et de fortune).

Au travers de cette mesure, le législateur poursuit plusieurs objectifs. Le principal objectif consiste à inciter le plus grand nombre de personnes à améliorer leurs connaissances de base (y compris la culture générale), à développer leurs compétences professionnelles ou à acquérir des qualifications nouvelles (objectif universaliste). Des objectifs supplémentaires apparaissent à l'article de la loi concernant l'évaluation du CAF, notamment celui de favoriser l'accès à la formation continue des personnes peu qualifiées (objectif correcteur).

### ***Le CAF est un succès mais pas pour tous les publics***

En quatre ans de mise en œuvre, le CAF a effectivement incité un nombre non négligeable de personnes à se former, mais n'a pas véritablement atteint celles qui en auraient le plus besoin :

- D'un point de vue général, le CAF a connu une utilisation en constante progression. 5'850 personnes ont utilisé 8'027 CAF. Le « portrait-robot » de ces bénéficiaires pourrait être : une femme, de moins de 45 ans, célibataire, sans enfant et bien formée. Le CAF a souvent servi à des personnes qui ne bénéficient pas du soutien des entreprises, parce qu'elles sont au chômage, à la recherche d'un emploi, au foyer, en formation ou travaillant à temps partiel. Le CAF connaît donc un certain succès, qui pourrait s'accroître encore avec une intensification de l'information.
- Si l'on se place maintenant du point de vue « correcteur », on s'aperçoit que le CAF n'atteint de façon suffisante ni les personnes peu qualifiées, ni les personnes âgées de plus de 45 ans, qui rencontrent plus souvent des problèmes de réinsertion lorsqu'elles sont au chômage ou changent d'emploi. Le CAF ne favorise donc pas l'accès à la formation de ceux qui en auraient le plus besoin.

- L'effet incitatif du CAF a été moins important qu'escompté, en ce sens que les personnes qui en ont bénéficié avaient fréquemment déjà le projet de se former, voire étaient déjà engagées dans une formation, au moment où elles ont appris l'existence du CAF.

#### ***Priorité aux compétences « transversales »***

Les personnes qui ont bénéficié du CAF ont essentiellement suivi des cours de langues, d'informatique et de gestion/administration. Elles se sont formées d'abord pour des raisons liées à l'emploi et les cours choisis sont utiles de manière générale pour trouver ou retrouver un emploi à Genève. Par comparaison, les personnes qui se forment « hors CAF » optent plutôt pour des formations plus spécifiquement liées à l'exercice d'une profession.

#### ***Une offre de cours abondante mais statique***

Cette tendance à choisir des cours plus « généralistes » est certainement conditionnée par deux caractéristiques de l'offre de cours :

- Bien qu'abondante (en 2004 : 900 cours agréés dans 71 institutions), l'offre de cours comprend elle-même une majorité de cours de langues, d'informatique et de gestion/administration et très peu de cours pour des publics peu qualifiés.
- Les cours de langues sont ceux dont le prix correspond le plus souvent au montant du CAF, ce qui peut orienter le choix des participants.

De manière plus générale, l'introduction du CAF, dont on aurait pu attendre qu'elle oriente l'offre de cours (influencée par la demande), n'a pas eu cet effet. L'offre reste en gros la même au cours des quatre ans examinés. L'une des explications réside dans l'ampleur financière de la mesure (4,7 millions sur la période) qui reste marginale par rapport aux autres sources de financement (Confédération, canton, entreprises, etc.).

#### ***Des faiblesses dans le dispositif***

Lors de son lancement, le CAF a fait l'objet d'une vaste campagne d'information, son accès est généralement aisé et ses conditions d'octroi satisfaisantes. Mais des défauts et des faiblesses apparaissent à l'usage, notamment :

- L'information s'avère aujourd'hui insuffisante (moins d'un quart des personnes interrogées dans la population visée connaissent l'existence du CAF) et particulièrement mal adaptée aux personnes peu qualifiées (problèmes de langue, de maîtrise de l'écrit, d'accès à Internet).
- L'impossibilité, dans la pratique, de recevoir en une fois le montant équivalant à trois CAF (la loi prévoit la possibilité de cumuler les CAF sur 3 ans, soit 3 x Fr. 750.--) rend difficile l'accès à des cours pointus et à des formations « intermédiaires » qui ne visent pas l'obtention d'un certificat fédéral de capacité (CFC) ou qui n'entrent pas dans la définition d'un perfectionnement professionnel. Ceux-ci sont coûteux, mais pourtant appropriés aux besoins des personnes et du marché du travail.
- L'exigence d'une durée minimale de 40 leçons pour les cours agréés n'est pas toujours pertinente (une durée moindre serait suffisante dans certains cas).
- La limite de revenus pour les personnes mariées est trop basse par rapport à celle des célibataires, créant ainsi une inégalité de traitement par l'exclusion de certaines personnes.
- Le fait d'avoir accepté un octroi rétroactif du CAF est contradictoire avec son caractère incitatif.

- Une récente détérioration dans la gestion du CAF entraîne des retards pénalisants pour les usagers dont certains renoncent à se former.

Ainsi, le dispositif du CAF, ses conditions d'octroi et leur application par l'Etat ont aussi produit des effets non désirés. D'une part, l'effet incitatif est moins important que souhaité. D'autre part, des personnes visées par le législateur (avec des difficultés financières, peu qualifiées) ne parviennent pas à entrer dans le dispositif.

### ***CAF et formation continue***

En cours d'évaluation, la CEPP a également mis en évidence que l'efficacité de la mise en œuvre du CAF dépendait de plusieurs paramètres qui relèvent, au-delà de cette mesure, d'une politique plus générale de formation continue. Ainsi :

- Le choix des cours se heurte à un manque de vision d'ensemble des différentes offres de cours en général, de leurs articulations ainsi que des possibilités de financements (CAF, allocations d'études, etc.) les plus appropriées à la formation souhaitée. Cette absence de vision a des conséquences tant pour les usagers que pour les milieux professionnels et les acteurs sociaux.
- Les obstacles « traditionnels » à la formation (prix des cours, temps disponible, manque de conscience du besoin de se former) valent également pour le CAF.
- L'information, l'orientation et le conseil aux publics potentiels prennent insuffisamment en compte la spécificité des personnes peu qualifiées.
- Par ailleurs, la question de l'accès à la formation des personnes peu qualifiées (incitation et soutien, offre et pédagogie adaptées, recours au réseau de proximité) dépasse largement le champ du CAF et renvoie à des choix de politique générale en matière de formation.

### ***Préciser, adapter, améliorer***

Sur la base de ces constats, la CEPP définit quatre champs de recommandations :

- Le premier, de nature législative, a principalement pour but de clarifier les objectifs poursuivis au travers du CAF et de donner une plus grande efficacité à cette mesure.
- Le second aborde le développement d'un ensemble cohérent de mesures qui permettent plus spécifiquement aux personnes peu qualifiées d'entrer en formation (système intermédiaire entre la préformation et l'accession au CFC).
- Le troisième concerne les améliorations de la mise en œuvre, essentiellement dans le domaine de l'information, mais aussi les modalités pratiques d'octroi du chèque et la gestion de la base de données du CAF.
- Enfin, le dernier donne des orientations pour les prochaines évaluations du CAF.

## **Synthèse des principaux résultats de l'évaluation**

Au terme des constats et des analyses qui constituent le corps de son évaluation et qu'elle présente dans la version intégrale de son rapport, la CEPP aboutit à un certain nombre de conclusions présentées ici. Pour en comprendre la teneur, il faut se rappeler que le législateur poursuit en fait plusieurs objectifs à travers le CAF. Notre évaluation a principalement mis l'accent sur deux d'entre eux :

- inciter un grand nombre de personnes à entrer en formation (objectif principal et « universaliste »), en leur donnant la possibilité de choisir librement les cours qu'elles estiment avoir besoin de suivre ;
- corriger un accès inégal à la formation continue des personnes peu qualifiées (objectif supplémentaire et « correcteur »), introduit à l'article 12 al. 1 de la loi sur la formation continue des adultes LFCA<sup>1</sup>. Le législateur a souhaité que le CAF permette d'améliorer, en particulier, la situation des personnes peu qualifiées sur le marché de l'emploi. Cette préoccupation est tout à fait centrale, puisque ces personnes constituent clairement un groupe à risque en cas de chômage ou de changement d'emploi.

Cette double dimension génère des contradictions dans la mise en œuvre du CAF : selon le point de vue adopté, universaliste ou correcteur, le degré d'atteinte des objectifs varie sensiblement. C'est pourquoi, bien qu'au cours des quatre premières années de sa mise en œuvre, le CAF ait touché chaque année un nombre croissant de personnes, notre évaluation apporte plusieurs nuances à ce constat positif. La CEPP souligne donc en conclusion comment certains objectifs poursuivis ont été atteints et d'autres pas. Un point spécifique a été par ailleurs consacré aux personnes peu qualifiées, étant donné que l'article 12 al. 1 LFCA porte une attention particulière à ce public. Un dernier point traite des projets en cours visant à améliorer le dispositif du CAF et l'accès à la formation continue.

### **Le CAF est un succès, sauf pour certaines catégories de personnes**

Entre 2001 et 2004, 8'027 chèques ont été demandés et effectivement utilisés pour des cours agréés<sup>2</sup>. Ce sont quelques 5'850 personnes qui en ont bénéficié et 73 % d'entre elles n'ont suivi qu'un cours grâce au CAF.

Les bénéficiaires du CAF<sup>3</sup> sont en majorité des femmes (58 %), essentiellement des adultes âgés de moins de 45 ans (80 %). Ils ont souvent acquis une formation de niveau élevé (tertiaire<sup>4</sup> pour 38 % d'entre eux). A l'inverse, ceux qui n'ont achevé que la scolarité obligatoire sont faiblement représentés (8 %) par rapport à leur proportion dans la population résidente (19 %).

Les bénéficiaires sont souvent des personnes qui ont une relative disponibilité, soit parce qu'elles travaillent à temps partiel (17 %), soit parce qu'elles ne sont pas actives professionnellement lorsqu'elles suivent le cours payé par le CAF : personnes en formation ou au foyer (21 %), personnes au chômage ou en recherche d'emploi (23 %). De plus, la

---

<sup>1</sup> RS/Ge C 2 08.

<sup>2</sup> L'intérêt pour la mesure est grandissant puisqu'en 2005, 3'511 chèques ont été octroyés par le Service des allocations d'études et d'apprentissage (SAEA) contre 2'866 en 2004.

<sup>3</sup> Ces résultats sont issus du sondage auprès d'un échantillon de bénéficiaires du CAF.

<sup>4</sup> Voir lexique, page XXVII.

plupart des bénéficiaires n'ont pas de contraintes familiales lourdes : célibataires (46 %), ménages sans enfants à charge (61 %).

Parmi les personnes actives au moment de l'obtention du CAF (54 %), 84 % ont le statut d'employé. Leur activité professionnelle relève dans 79 % des cas du secteur tertiaire.

Avec le CAF en tant que mesure « universaliste », l'Etat a atteint l'objectif de soutenir des personnes qui sont fréquemment exclues de la formation continue : femmes, personnes travaillant à temps partiel, personnes sans encadrement hiérarchique, personnes peu ou pas actives sur le plan professionnel.

En revanche, le CAF a été utilisé fréquemment par des personnes qui ont déjà de bons niveaux de formation et peu par celles peu qualifiées. En tant que mesure « correctrice », le CAF n'a donc guère atteint cet objectif.

Enfin, le CAF est essentiellement utilisé par une population jeune (moins de 45 ans)<sup>5</sup>. Les enquêtes réalisées sur les compétences des adultes à Genève montrent que les personnes plus âgées ont, plus souvent que les jeunes, des niveaux de compétences jugés insuffisants<sup>6</sup>. Ainsi, le CAF contribue à la volonté politique d'ouvrir la formation continue au plus grand nombre, mais n'atteint pas l'objectif de favoriser la formation des personnes qui en auraient le plus besoin.

### **Les cours sont choisis en relation avec la situation professionnelle**

---

La liste de cours agréés pour le CAF en comptait environ 900 à fin 2004. Depuis la création du CAF, dans la plupart des cas, les bénéficiaires ont choisi de suivre des cours de langues, d'informatique, ainsi que de gestion et d'administration. En 2004, ils ont utilisé leurs CAF pour :

- Des cours de langues (56 % des CAF utilisés), dont des cours d'anglais dans presque 1 cas sur 2 et des cours de français 1 fois sur 3 (essentiellement des cours de français pour non francophones).
- Des cours d'informatique (12 %), dont une majorité en bureautique (en particulier des cours d'initiation).
- Des cours d'administration et de gestion (12 %), parmi lesquels ceux de gestion et de comptabilité remportent la première place (35 %).

Les choix sont différents selon le niveau de formation. Les personnes avec des formations de niveau tertiaire suivent plus volontiers des cours d'anglais (33 %), puis des cours d'informatique (11 %). Les personnes peu formées se dirigent d'abord vers le français (27 %) et l'informatique (23 %).

L'attrait de certains cours de langues peut en partie s'expliquer par le profil des demandeurs :

- Les jeunes, les personnes en formation et celles en recherche d'emploi espèrent améliorer leurs chances de (re-)trouver une activité professionnelle dans une économie fortement « tertiariée », ouverte au marché international.

---

<sup>5</sup> Les personnes du groupe de comparaison qui se forment en dehors du CAF (cf. lexique page XXVII) sont aussi fréquemment âgées de moins de 45 ans.

<sup>6</sup> Compétences pour être à l'aise face aux exigences des sociétés modernes. Enquêtes et/ou analyses réalisées par le Service de la recherche en éducation - SRED (cf. notamment SRED à paraître en 2006).

- Des personnes étrangères ou migrantes ont besoin de s'intégrer professionnellement et/ou socialement en apprenant le français, qu'elles soient bien formées (ex. personnel de multinationales) ou peu qualifiées (ex. certaines personnes du secteur de l'hôtellerie-restauration).

La bureautique remporte un grand succès chez les plus de 35 ans<sup>7</sup>. Cela peut s'interpréter comme une réponse à un besoin des personnes qui doivent se réinsérer professionnellement ou se mettre à niveau dans un contexte d'informatisation croissante, tant au niveau professionnel que dans la vie en général.

Les cours choisis correspondent à un besoin ressenti par les individus. La plupart d'entre eux (86 %) avaient déjà le projet de se former, voire entrepris la démarche, au moment où ils ont appris l'existence du CAF. Pour une majorité de bénéficiaires, les motivations étaient clairement d'ordre professionnel : améliorer sa situation professionnelle, trouver un emploi, changer d'emploi, changer de profession, se réorienter professionnellement.

Les cours préférés par les bénéficiaires de CAF (langues et informatique) correspondent à des matières incontournables pour faciliter l'insertion et la mobilité professionnelles. Leurs choix sont cependant différents de ceux des personnes du groupe de comparaison (qui se forment sans avoir sollicité le CAF). Ces personnes suivent beaucoup plus fréquemment des cours avec le soutien financier de leur employeur. Les cours sont aussi plus souvent orientés vers des objectifs professionnels immédiats : davantage de cours d'informatique, des cours dans le domaine du social et de la santé, nettement moins de langues.

### **Un effet incitatif moins important qu'escompté**

---

Le CAF a directement incité à entrer en formation moins de 10 % des personnes qui l'ont reçu. Trois raisons peuvent être avancées. Tout d'abord, le CAF a été jusqu'à présent souvent donné de façon rétroactive<sup>8</sup>, jusqu'à un an après la fin de la formation (dans 45 % des cas entre 2001 et 2004). Cette pratique s'écarte de l'objectif de faire du CAF une mesure d'impulsion.

Ensuite, 73 % des bénéficiaires n'ont demandé et utilisé qu'un seul CAF entre 2001 et 2004, 28 % de ceux interrogés ne savent pas s'ils ont droit à d'autres CAF. Cela résulte en partie de la façon dont le public apprend aujourd'hui l'existence du CAF (voir point suivant). Si l'information était plus développée, l'effet incitatif serait plus grand. Pour 20 % des personnes du groupe de comparaison interrogées, une aide de Fr. 750.-- les inciterait certainement à se former. Notons que ce pourcentage, rapporté à l'ensemble de la population visée, correspond à environ 20'000 personnes.

Enfin, pour 36 % des personnes faisant partie du groupe de comparaison, l'effet incitatif d'un montant de Fr. 750.-- se heurte à l'absence de besoin et d'intérêt (38 % d'entre elles) ou au coût plus élevé de la formation qui les intéresse (20 %) (voir infra, point sur les obstacles, pp. VIII-IX).

---

<sup>7</sup> Parmi les personnes du groupe de comparaison qui se forment, les cours de bureautique sont particulièrement fréquemment choisis par celles de 45 ans et plus.

<sup>8</sup> Le SAEA a mis fin à cette pratique le 1<sup>er</sup> juin 2006.



## **Une information aujourd'hui insuffisante et mal adaptée**

---

L'Etat est explicitement chargé d'assurer une information systématique sur les aides financières individuelles. Toutefois, moins de 23 % des personnes du groupe de comparaison interrogées avaient entendu parler du CAF. Parmi les bénéficiaires, plus de la moitié a appris l'existence du CAF par le bouche-à-oreille (30 %) ou par les institutions de formation (26 %).

L'Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC) a été très actif au moment du démarrage du dispositif CAF. Aujourd'hui son rôle est trop discret, notamment auprès des personnes peu qualifiées. L'office est censé veiller à ce que l'information se fasse via les partenaires sociaux. Or, les milieux professionnels qui emploient des personnes peu qualifiées ne connaissent eux-mêmes que rarement le CAF et les différentes possibilités de son utilisation. La presse n'est plus un canal utilisé comme auparavant.

Le terrain de l'information est en grande partie occupé par les institutions de formation. Cependant, celles-ci ne sont pas toujours au courant des dernières décisions concernant le CAF, ni compétentes pour orienter leurs clients vers des aides financières plus appropriées que le CAF. Les personnes intéressées sont donc parfois mal informées. Une information actualisée et systématique de l'OFPC aux institutions de formation serait donc nécessaire.

Les personnes peu qualifiées sont plus difficiles à atteindre par une information souvent faite sur support écrit (« dépliants ») et via Internet. Certes, l'OFPC organise depuis quelques mois des séances d'information sur la formation continue en général. Néanmoins, le public en question a souvent besoin, d'une part, de prendre conscience de ses lacunes et, d'autre part, de développer sa confiance en sa capacité à retourner « sur les bancs d'école ». C'est au travers des réseaux de proximité et des milieux professionnels qu'une politique d'information à ces personnes devrait être assurée de façon coordonnée : syndicats, associations féminines, associations culturelles, entreprises, Hospice général, maisons de quartier, etc.

## **Un potentiel important de candidats au CAF**

---

En maintenant le dispositif actuel, mais en améliorant l'information, nous avons estimé que 5'000 personnes supplémentaires pourraient être incitées à se former dans les 12 prochains mois en demandant le CAF. Dans un tel cas, les dépenses correspondantes pour l'Etat seraient de l'ordre de 3,7 millions de francs.

Cette estimation ne comprend pas tous les groupes potentiels de personnes pouvant également déposer une demande de CAF, comme par exemple des personnes dont la décision de se former n'est pas encore certaine (cf. population visée ou bénéficiaires qui n'ont pas encore épuisé leur droit au CAF). Le potentiel de personnes susceptibles de demander le CAF est par conséquent important.

## **Le CAF ne permet pas de surmonter tous les obstacles**

---

Avant de recevoir le CAF, de nombreuses personnes payaient déjà elles-mêmes leur formation continue. Après l'épuisement de leur droit CAF, elles envisagent de continuer à se former, la plupart du temps en payant les cours de leur poche. Cet effet de substitution<sup>9</sup> apparent est à relativiser par deux éléments importants :

- L'obstacle qui a le plus gêné les bénéficiaires dans leur formation continue en général est **le prix du cours**. C'est également le cas pour les personnes du groupe de comparaison.

---

<sup>9</sup> Voir lexique, page XXVII.

- Les prix des cours agréés des trois domaines de formation les plus fréquemment choisis par les bénéficiaires présentent d'importantes différences. Le montant de Fr. 750.-- est souvent jugé suffisant pour les cours de langues, dont il couvre entièrement la finance d'inscription dans 63 % des cas. En revanche, il ne couvre le prix du cours que dans 26 % des cas en informatique et 35 % des cas en gestion et l'administration<sup>10</sup>. Pour les plus faibles revenus, il est très difficile voire impossible de s'acquitter ne serait-ce que de quelques centaines de francs.

Le deuxième obstacle pour se former, fréquemment invoqué tant par les bénéficiaires que par les personnes du groupe de comparaison pour leur formation en général, est **le manque de temps**. A l'inverse, au moment où les personnes déposent une demande de CAF, elles n'ont souvent pas de contraintes familiales (cf. supra pp. V-VI). Si le CAF réduit certaines difficultés financières, il ne peut pas à lui seul résoudre le problème du manque de temps.

**L'absence de conscience du besoin de se former** constitue un troisième obstacle. Dans le groupe de comparaison, les personnes qui ne se sont pas formées ces dernières années (27%) ont principalement mis en avant l'absence de besoin (presque 46 % d'entre elles), devant le manque de temps (26 %). Pourtant, ces personnes ont le profil de celles plus particulièrement visées par le législateur : peu qualifiées (40.5 %), moins engagées dans la vie active, avec une présence marquée d'étrangers. Or, une récente enquête à Genève montre que les personnes peu qualifiées ne se rendent en général pas compte de leur faible maîtrise dans des compétences de base (littératie, numératie et résolution de problèmes)<sup>11</sup>. Lorsqu'elles perdent leur emploi ou doivent en changer, elles forment un groupe à risque par le décalage existant entre leurs compétences et les exigences du monde professionnel actuel. D'une façon générale, de nombreux adultes n'ont pas conscience de leurs lacunes. Les acteurs chargés d'informer, d'aider et conseiller sur la formation, ainsi que ceux actifs dans les réseaux de proximité, devraient en tenir compte.

### **L'impossibilité de mesurer les effets sur l'employabilité sans moyens conséquents**

L'exigence de la loi de mesurer les effets du CAF sur l'employabilité ne nous paraît pas appropriée :

- Mesurer les effets sur l'employabilité, afin de répondre à l'article 12 al. 1 de la LFCA, suppose de pouvoir déterminer le rôle de la formation parmi les nombreux facteurs économiques, sociaux et culturels qui interviennent. Cela présuppose une analyse en amont de la formation, puis un suivi des bénéficiaires, en mesurant plusieurs paramètres. Il faudrait mettre en place des moyens méthodologiques conséquents et disposer des ressources nécessaires. Un tel suivi ne saurait être exigé des institutions de formation sans intégrer son coût dans le montant de la subvention.
- Par ailleurs, le critère d'utilité professionnelle n'est pas vérifié par rapport à la personne, mais par rapport au cours. Cela se justifie par le caractère à la fois universaliste et incitatif de la mesure.

Néanmoins, nous avons interrogé les personnes sur ce qu'elles ont, subjectivement, retiré des cours suivis.

---

<sup>10</sup> Dans ces deux derniers domaines, le prix payé pour le cours a même été supérieur à Fr. 1'000.-- dans des proportions élevées (respectivement 60 % et 43 %).

<sup>11</sup> Cf. lexique, p. XXVII.

## **L'utilité perçue du cours concerne avant tout la situation professionnelle**

Les bénéficiaires mentionnent des apports essentiels du cours en relation avec leur situation professionnelle ou l'emploi qu'ils espèrent trouver. Il s'agit principalement de meilleures connaissances en général (31 %), de connaissances utiles pour le travail (22 %) et de meilleures chances de trouver un emploi (19 %). Ces apports diffèrent de ceux exprimés par les personnes du groupe de comparaison qui se sont récemment formées : les connaissances utiles pour le travail sont considérées par 53 % d'entre elles comme l'apport essentiel, les meilleures connaissances en général venant en seconde position avec 24 %.

Ces différences s'expliquent par le caractère « transversal » des cours les plus fréquemment choisis par les bénéficiaires (ex. cours de langues, d'informatique), mais aussi par la manière d'avoir accès à la formation continue. Ainsi, les bénéficiaires sont souvent des personnes moins soutenues par leur entreprise ou sont en dehors du monde professionnel : leurs choix sont moins conditionnés par une utilité professionnelle immédiate. Ceci est conforme à l'objectif du CAF de laisser précisément une liberté dans les choix individuels, en fonction des besoins propres des intéressés. A contrario, les personnes du groupe de comparaison qui se sont récemment formées sont proportionnellement plus souvent engagées dans la vie professionnelle. Elles sont soutenues financièrement par leur employeur de façon beaucoup plus fréquente. Il est par conséquent logique que les apports des cours soient directement utiles professionnellement.

## **L'utilisation du CAF est conditionnée par l'offre de cours et le montant du CAF**

Le dispositif actuel du CAF produit des effets non désirés. Tout d'abord, la composition même de l'offre de cours payables par le CAF (en 2004 : 55 % des cours de la liste relevaient des domaines des langues et de l'informatique) facilite l'accès à des personnes qui cherchent à acquérir certaines compétences transversales. Le dispositif a donc pour effet de sélectionner un certain type de personnes. Cela dit, l'acquisition de compétences transversales favorisée par le CAF est indispensable aujourd'hui et les cours correspondants ne sont en général pas pris en charge par une autre aide individuelle publique (en dehors des mesures du marché du travail - MMT).

Ensuite, la plupart des cours s'adressent à des publics bien formés. Quelques cours pour les personnes peu qualifiées existent et ont un véritable succès. Toutefois, celles-ci ne trouvent pas tous les cours dont elles auraient besoin dans l'offre du CAF (cf. infra, pp. XII et ss.). Cela contribue à ce qu'elles soient moins nombreuses qu'escompté.

Enfin, certaines personnes ne peuvent pas payer la différence entre le prix du cours et le montant du CAF (cf. supra, pp. VIII-IX). L'insuffisance du montant du CAF est d'autant plus marquée pour les formations longues ou intensives, dont le coût est plus élevé<sup>12</sup>. Le CAF peut en effet être utilisé pour de telles formations, dans un but d'insertion ou de réinsertion professionnelle, mais aussi de reconversion (ex. auxiliaire de santé, secrétaire médicale). Certaines personnes renoncent à s'inscrire, car leur situation financière ne leur permet pas de combler la différence. Ces formations ne sont prises en charge par aucune autre aide individuelle<sup>13</sup>. Ainsi, même si le CAF permet de corriger certaines inégalités d'accès à la

---

<sup>12</sup> Il s'agit de formations utiles professionnellement, pouvant être suivies notamment par des individus qui ne remplissent pas les conditions de Qualification+ (cf. lexique, page XXVII) ou qui ne pourraient pas bénéficier d'une allocation de formation dans le cadre des MMT. Il ne s'agit pas de perfectionnements professionnels (cf. lexique) qui peuvent donner lieu à un remboursement de taxes de cours du SAEA.

<sup>13</sup> Sauf exception et sous des conditions très précises, dans le cadre des MMT.

formation continue (cf. supra, pp. V-VI), son montant actuel affaiblit le caractère incitatif de la mesure pour de nombreux cours autres que les langues. Par ailleurs, la mise en oeuvre de la loi a écarté la possibilité de cumuler et d'obtenir 3 chèques de Fr. 750.-- en une fois<sup>14</sup>, qui peuvent cependant être obtenus pendant 3 années successives, ce qui constitue également un obstacle.

### **Un dispositif adapté aux personnes bien formées, mais pouvant être amélioré**

Le dispositif comporte quelques points faibles en ce qui concerne l'accès au CAF et l'efficacité des formations.

#### **Un accès difficile pour les personnes non francophones ou mal à l'aise avec les démarches administratives**

Une grande partie des bénéficiaires actuels du CAF sont des personnes familiarisées avec les démarches administratives et la navigation sur Internet. Les démarches sont donc faciles pour elles. La simplicité du dispositif est un atout pour l'accès au CAF en tant que mesure « universaliste ». En revanche, pour les personnes peu qualifiées, les choses sont souvent moins aisées et un accompagnement compétent est nécessaire. Ce rôle est aujourd'hui partiellement joué par l'OFPC et certaines institutions de formation. Par ailleurs, pour les personnes non francophones, il manque une traduction des formulaires.

Pour les travailleurs frontaliers et confédérés résidant dans la zone frontalière, le contrôle des revenus par le SAEA exige la transmission de diverses pièces produites par l'administration fiscale française. Ceci alourdit la démarche et peut être dissuasif. Cependant, ce contrôle est indispensable pour traiter de façon équitable les différentes personnes visées par le CAF.

#### **Une liste des cours agréés qui ne facilite pas le choix**

L'OFPC met à disposition une liste d'environ 900 cours. Seuls 30 % des bénéficiaires du CAF la connaissent. Les acteurs institutionnels ont une appréciation mitigée sur son utilisation, car les informations y sont succinctes et ne permettent pas de se faire une idée suffisante des différences de contenus et de niveaux. Une démarche complémentaire auprès des institutions serait nécessaire, mais exige du temps. De ce fait, les milieux professionnels, les associations et les services sociaux finissent par adresser leurs employés et consultants respectifs vers les institutions de formation avec lesquelles la confiance ou des liens ont déjà été établis. Ainsi, entre 2001 à 2004, seuls 45 % des 1453 cours agréés ont été choisis au moins une fois. Parmi ceux-ci, plus de la moitié (60 %) n'ont été que très peu sélectionnés (moins de 5 fois). L'accès aux informations sur les cours agréés, en termes de précision et de comparabilité, ne permet donc pas d'assurer de façon suffisante la transparence souhaitée.

#### **Des conditions d'octroi non conformes aux exigences légales et en partie inadaptées à la réalité de certains usagers**

Dans la pratique, l'octroi du CAF est refusé aux personnes non actives qui bénéficient de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). Cette restriction est contraire à l'introduction dans la loi d'un encouragement individuel à la formation.

---

<sup>14</sup> Selon l'article 10 al. 2 de la LFCA, « Le CAF est principe cumulable d'un an à l'autre pendant 3 ans au maximum ». Sur l'avis de l'OFPC, la commission d'agrément « Institutions et cours de formation » a retenu de comprendre cet article comme la faculté d'obtenir au maximum pendant trois années consécutives le CAF.

La différence entre le barème pour les célibataires et la limite pour les personnes mariées est trop faible. Certaines personnes mariées sont très rapidement et injustement exclues du droit au CAF.

### **Des lacunes en matière d'aide et de conseil pour les personnes peu qualifiées**

Si les personnes bien formées démontrent une autonomie dans leurs choix et leurs démarches, les personnes peu qualifiées ont plus souvent besoin de reprendre confiance en elles et d'être accompagnées avant d'entreprendre une formation. Une étape de conseil peut les aider à faire correctement ce pas. L'incitation de ce public, considéré comme un groupe à risque sur le marché de l'emploi, passe aussi par là.

L'importance de l'aide et du conseil, déjà soulevée dans un précédent rapport de la CEPP<sup>15</sup>, est confirmée par le besoin massivement exprimé par les intéressés eux-mêmes (peu qualifiés ayant bénéficié du CAF). Par ailleurs, les personnes du groupe de comparaison peu formées ne se rendent que rarement à l'OFPC, même si elles connaissent en général cet office. En fait, l'OFPC n'est pas le seul acteur concerné par l'aide et le conseil en formation. Le réseau de proximité, les associations présentes sur le terrain, ainsi que les autres acteurs professionnels proches de ce public, jouent souvent ce rôle. Chacun est expert dans son domaine et la possibilité d'une collaboration entre tous, fondée sur leurs compétences respectives, n'a jamais été évoquée.

### **Une détérioration récente dans la gestion des CAF**

La simplicité d'accès voulue par le législateur a été appréciée par les usagers pendant les quatre premières années. Depuis quelques mois, le SAEA semble connaître des problèmes d'organisation qui ne lui permettent plus de faire face à l'augmentation de la demande de chèques. Cela amène des retards croissants dans le traitement des demandes et le paiement des factures aux institutions de formation. Ces dernières évoquent un alourdissement de leur charge administrative. En outre, certaines personnes renoncent à s'inscrire quand elles ne peuvent avancer Fr. 750.-- pour un cours, même si cet argent leur sera remboursé par la suite.

### **Un manque d'information sur les aides individuelles à disposition**

Le gestion des demandes de CAF par le SAEA (sans contact avec les utilisateurs)<sup>16</sup> et l'information faite en dehors des structures compétentes aboutissent à l'octroi du CAF à des personnes qui auraient droit à des aides mieux adaptées et plus importantes. Dans l'intérêt des personnes, cette situation n'est pas acceptable. En effet, en cas de droit au remboursement de taxes de cours de perfectionnement professionnel<sup>17</sup>, il leur aurait été possible de toucher jusqu'à Fr. 11'600.-- par an.

## **Une offre de cours agréés qui évolue sans influence significative du CAF**

### **La demande de CAF n'influence pas l'offre de cours agréés**

D'une façon générale, les institutions de formation ne procèdent pas à des analyses poussées des besoins du public. L'offre de cours s'élabore parfois par des contacts avec des acteurs relais, proches de ces publics cibles (ex. migrants) et en mesure d'identifier des besoins

---

<sup>15</sup> Évaluation de la politique cantonale de préformation (CEPP 2005c).

<sup>16</sup> Il semble que, depuis mars 2006, les collaborateurs en charge du CAF au SAEA aient reçu la consigne de transmettre systématiquement à leurs autres collègues du SAEA concernés les dossiers des personnes qui pourraient bénéficier d'autres aides.

<sup>17</sup> Autre aide financière individuelle délivrée, sous certaines conditions, par le SAEA.

précis. Par contre, les appels d'offre de l'Office cantonal de l'emploi (OCE) orientent plus sûrement l'offre générale de cours grâce à un budget annuel d'environ 60 millions de francs. Les associations professionnelles influencent aussi l'offre de cours par des projets de formation financés par d'autres types de subventionnement (ex. via le Fonds en faveur de la formation et du perfectionnement professionnels - FFPP). Enfin, les entreprises, qui financent elles-mêmes les cours suivis par leurs employés dans ces mêmes institutions de formation ou qui passent par le financement extraordinaire du FFPP, jouent aussi un rôle dans l'adaptation de l'offre.

Le budget du CAF est actuellement de quelques 2 millions de francs. La part des inscriptions payées par le CAF, dans l'ensemble des inscriptions à des cours agréés, reste aujourd'hui modeste (en 2004 : 7 %). En dehors de quelques institutions de formation qui ont encaissé la majeure partie des CAF utilisés entre 2001 et 2004 (IFAGE, Université ouvrière de Genève - UOG et Ecole-club Migros = 72 %), la plupart des institutions de formation considèrent le CAF comme un apport financier marginal face au « marché » des MMT (OCE) et aux demandes des milieux professionnels.

### **Une influence des modes de subventionnement sur l'offre de cours**

Même sans avoir fait une analyse économique comparative de la détermination des prix des cours agréés, il est apparu que certaines institutions de formation au bénéfice de subventions cantonales et/ou fédérales, ou encore via le FFPP, offrent des cours agréés pour le CAF à des prix impossibles à concurrencer par les autres institutions. Si l'introduction du CAF avait également pour objectif de réguler l'offre des institutions de formation via la demande, l'objectif n'est ici pas atteint. La superposition des sources des subventionnements étatiques<sup>18</sup> crée des interférences dans l'offre de cours agréés. En revanche, les deniers publics sont ainsi utilisés de manière efficiente.

### **Des cours utiles professionnellement exclus du dispositif par la durée de 40 leçons**

De nombreux cours, par exemple dans le domaine de la santé et du social, ont une durée inférieure à 40 leçons, alors qu'ils ont une utilité professionnelle avérée. Pour contourner le problème, des institutions de formation couplent des cours de bureautique ou de langues avec un autre module pour pouvoir correspondre aux critères d'agrément. Par ailleurs, il arrive que des participants choisissent des cours plus longs, car payés par le CAF, alors qu'ils auraient autrement pris un cours plus bref. La durée de 40 leçons n'est donc pas toujours justifiée et devrait être reconsidérée pour certains cours.

### **Une faible proportion de cours CAF destinés aux personnes peu qualifiées**

L'offre de cours agréée pour le CAF est aujourd'hui largement orientée vers des matières recherchées par des personnes déjà formées. Deux raisons peuvent être avancées. D'une part, l'OFPC estime que Qualification+ est le dispositif principal de formation des publics peu qualifiés. D'autre part, dans le domaine de la préformation, il existe une offre abondante de cours pour ces publics. Ces cours sont soutenus par d'autres voies de subventionnement<sup>19</sup>. Des doutes existent cependant sur l'exhaustivité de l'offre concernant les besoins des adultes peu qualifiés, notamment en ce qui concerne l'offre agréée pour le CAF. La réponse à ces interrogations requiert préalablement une vision d'ensemble de l'offre de cours de préformation, mais également une articulation claire entre les objectifs de la politique de

---

<sup>18</sup> Le financement de la formation continue se fait via différents types de subventionnement étatique, non coordonnés. Voir en particulier notre évaluation de l'offre de cours de préformation (op.cit).

<sup>19</sup> Idem.

préformation et ceux poursuivis par la loi sur la formation continue des adultes au moyen du CAF.

### **Le label EduQua est insuffisant pour la formation des personnes peu qualifiées**

Le label EduQua a augmenté la transparence concernant l'offre de formation continue. Il atteste que l'institution de formation et l'enseignement sont organisés selon des standards de qualité. Derrière le label EduQua, il peut cependant y avoir de grandes différences entre les institutions, en ce qui concerne la qualification des formateurs et la pédagogie utilisée. Si cet aspect n'est pas gênant pour des personnes bien formées, qui sont certainement mieux armées pour apprécier la qualité d'un enseignement, cela semble plus difficile pour les personnes moins familiarisées avec les dispositifs de formation. Par ailleurs, selon un rapport de la Fondation pour le développement l'éducation permanente (FDEP), la certification de la Fédération suisse pour la formation continue FSEA 1, exigée par EduQua pour attester des compétences des formateurs non occasionnels, ne suffit pas pour ceux qui travaillent avec des personnes peu formées<sup>20</sup>.

### **Des difficultés à connaître le profil des bénéficiaires et un manque de suivi**

---

A cause des modes de saisie actuels, les données recueillies ou vérifiées par l'administration ne sont pas exploitées de façon optimale. Des corrections mineures de la base de données du CAF, concernant celles contrôlées par le SAEA, permettraient d'améliorer la connaissance du profil socio-économique des bénéficiaires (revenu et fortune). Une approche plus détaillée et une conservation des données saisies par l'OFPC permettraient de mieux suivre l'évolution de l'offre et de la demande de cours. La fiabilité des données utilisées à des fins statistiques pourrait aussi être améliorée.

Afin de faciliter l'accès au CAF pour les usagers et de simplifier la gestion administrative, la communication des données socioprofessionnelles est facultative et celles-ci ne sont pas contrôlées. Il en résulte que l'administration et le législateur ne disposent pas d'informations fiables sur le public touché. Cependant, un contrôle plus strict de ces données alourdirait la démarche, tant pour l'administration que pour les usagers, et se traduirait inévitablement par des coûts supplémentaires. La loi prévoit la remise d'un rapport annuel, qui est alimenté en partie par ces informations. Cependant, un sondage, organisé à des intervalles de temps plus espacés, permettrait de réunir des informations suffisantes et aurait un coût moins élevé.

En revanche, l'absence de contrôle du suivi effectif des cours payés par le CAF amène le paiement de chèques aux institutions de formation, alors que des personnes ne suivent pas la formation. Il est inadmissible que de l'argent public soit versé sans vérifier que le bénéficiaire en ait réellement fait bon usage. Des versements d'aides à double sont également possibles.

### **Le CAF ne répond pas toujours aux besoins de certains publics**

---

Nos résultats confirment la nécessité de mesures d'accompagnement supplémentaires (aide et conseil, remise en confiance), d'une information accessible par d'autres circuits et médias, d'une pédagogie adaptée et de formateurs en mesure d'ajuster leur enseignement, ainsi que d'une offre de cours correspondant aux besoins. L'information et le conseil tels qu'effectués aujourd'hui, l'offre de cours agréés, le montant du CAF et le type de formation en général offertes, sont autant de faiblesses du dispositif du CAF en ce qui concerne l'accès à la formation continue des personnes peu qualifiées. D'autres obstacles doivent être contournés :

---

<sup>20</sup> FDEP 2006 : 11 et ss.

difficultés à prendre conscience des besoins en formation et à trouver du temps pour se former.

Malgré la nécessité de quelques mesures correctives, le dispositif du CAF fonctionne plutôt bien pour les publics autres que ceux peu qualifiés. Pour ces derniers, il manque soit des mesures complémentaires, soit une meilleure exploitation des mesures existantes dans la loi et son règlement : systèmes modulaires, reconnaissance des acquis, etc. L'articulation entre le dispositif CAF, le dispositif Qualification+ et les actions de formation soutenues par d'autres subventionnements (en particulier via le FFPP, qui en période de chômage supérieur à 4 %, est directement accessible aux entreprises), semble actuellement insuffisamment développée.

## **Les projets en cours**

---

Pendant cette évaluation, l'administration a introduit les changements suivants :

- L'OFPC organise depuis quelques mois des séances d'information sur la formation continue. Différents aspects y sont abordés, dont les possibilités de financement et en particulier le CAF. Elles sont actuellement organisées une fois par semaine et ouvertes à 35 personnes à la fois.
- Les demandes des institutions de formation pour faire agréer des cours doivent, depuis janvier 2006, être remplies au moyen d'un formulaire qui permet d'harmoniser l'information nécessaire. Une marche à suivre a été élaborée en ce sens.
- Le SAEA a été rattaché à l'OFPC en mai 2006, permettant d'entrevoir un changement dans son organisation qui présente actuellement des difficultés.
- Depuis mars 2006, les collaborateurs du SAEA en charge du CAF ont reçu la consigne de transmettre systématiquement à leurs autres collègues du SAEA concernés les dossiers des demandeurs de CAF qui pourraient bénéficier d'autres aides.
- Le 1<sup>er</sup> juin 2006, l'OFPC a supprimé l'octroi rétroactif du CAF, auparavant délivré jusqu'à une année après le début de la formation.

Au début de l'année 2006, l'administration a réuni un groupe de travail interdépartemental, sous l'égide de l'OFPC, afin de définir une politique concernant l'offre et le subventionnement de cours de préformation. Ces travaux font suite aux recommandations du rapport de la CEPP consacré à ce sujet<sup>21</sup>.

Du côté du Conseil central interprofessionnel (CCI), un concept d'« Épargne Temps Formation » propose une solution au problème de l'aménagement du temps de travail des personnes en emploi désireuses de se former (OFPC 2005d). Ce concept, mis actuellement en consultation, permettrait pour les personnes actives d'aplanir l'un des obstacles signalés dans notre étude, à savoir le manque de temps.

---

<sup>21</sup> CEPP 2005c.



## Les recommandations

### L'orientation des recommandations

Le CAF est une mesure qui institue le principe d'un subventionnement de la formation continue via la demande. Au travers du CAF, le législateur poursuit des objectifs principaux et des objectifs supplémentaires. Suite aux débats parlementaires tenus lors de l'adoption de la loi, ces différents objectifs n'ont pas été définis dans une perspective d'ensemble.

En ce qui concerne l'approche « universaliste », le CAF est un instrument qui favorise « la formation tout au long de la vie ». Il a permis en particulier à des personnes habituellement moins soutenues par les entreprises, ainsi qu'à des personnes qui n'ont pas ni soutien ni d'aides financières, d'accéder à la formation continue. De plus, la mesure n'est pas très coûteuse, par comparaison avec d'autres sources de financement de la formation continue. Pour ces raisons, le maintien du CAF, dans l'éventail des moyens à disposition, afin d'encourager la formation continue, nous semble opportun. Le dispositif nécessite néanmoins quelques améliorations pour atteindre plus efficacement son but, tout en restant facile d'accès et simple à gérer.

En revanche, pour une approche « correctrice » cherchant à améliorer l'accès à la formation continue des personnes peu qualifiées, un subventionnement via la demande n'est ni efficace ni suffisant. Notre évaluation a montré que les personnes peu qualifiées ont besoin d'actions plus spécifiques et plus soutenues. Comme ces personnes constituent clairement un groupe à risque en cas de chômage ou de recherche d'emploi, si le législateur veut développer de façon significative leur accès à la formation continue, nous préconisons de renforcer les interventions, à partir des bases légales et des sources de subventionnement existantes, en prenant appui sur les structures publiques et privées déjà en place.

Nous formulons ainsi 16 recommandations principales visant à préciser les objectifs poursuivis par le CAF et une meilleure efficacité du point de vue de l'encouragement général à se former, à permettre un meilleur accès à la formation continue des personnes peu qualifiées, à rendre la mise en œuvre du CAF plus performante. Nous terminons par des recommandations pour les évaluations futures et un point relatif à l'impact financier.

### Recommandations législatives

#### *R.1 Préciser les objectifs poursuivis par le CAF (LCFA, articles 9 al. 2 et 12 al. 1)*

La loi vise à encourager la formation continue, notamment au moyen du CAF. Celui-ci est octroyé pour « l'acquisition de connaissances de base, y compris la culture générale, et de connaissances professionnelles qualifiées, le développement de possibilités de perfectionnements et de recyclages professionnels, ainsi que l'acquisition de nouvelles formations » (art. 9, al. 2). Il s'agit donc d'une mesure qui recouvre en partie certains objectifs de la loi sur l'orientation, la formation professionnelle et continue (LOFP)<sup>22</sup>, d'autres de la loi sur l'encouragement aux études<sup>23</sup> et de diverses bases légales permettant le

---

<sup>22</sup> Permettre l'acquisition d'un titre officiel dans une formation de base (CFC) ou dans un perfectionnement, y compris des recyclages et des reconversions, destinés aux titulaires de CFC (RS/GE C 2 05 art. 55, 72, 73, 86).

<sup>23</sup> RS/GE C 1 20.

financement de cours de préformation<sup>24</sup>. De ce fait, cet objectif assigné au CAF est très large et relève également d'autres lois.

Les objectifs supplémentaires qui apparaissent à l'article 12, al. 1 sont difficiles à évaluer pour différentes raisons :

- *Connaître la « fiabilité des prestations individuelles » et les « effets généraux escomptés »*  
Notre commission a dû interpréter ces termes et faire des choix, pour répondre au mandat du Conseil d'Etat<sup>25</sup>. Pour pouvoir apporter les réponses précises, les attentes du législateur doivent être clarifiées.
- *Produire des effets sur l'employabilité et sur l'insertion professionnelle*  
Cet objectif suppose que le CAF soit utilisé pour des cours choisis dans une perspective professionnelle. Or les cours peuvent être suivis en fonction d'intérêts individuels moins immédiats ou moins ciblés. Par ailleurs, des facteurs extérieurs à la formation payée par le CAF interviennent de façon prépondérante dans l'employabilité et l'insertion<sup>26</sup>.
- *Porter une attention particulière aux personnes peu qualifiées*  
Le principe d'un subventionnement via la demande plaide pour un accès facile et une grande souplesse. En revanche, favoriser l'accès aux personnes peu qualifiées nécessite des interventions plus soutenues et plus structurées. Chacun de ces objectifs implique une mise en œuvre différenciée.

Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons au Grand Conseil et au Conseil d'Etat de procéder aux modifications suivantes de la LCFA et de son règlement :

- **R.1a** Clarifier les objectifs de formation poursuivis au travers du CAF en plaçant cette mesure dans la politique générale de l'Etat en matière de formation continue. En particulier, préciser leur spécificité par rapport aux objectifs de la LOFP (préparation aux examens de fin d'apprentissage, perfectionnements professionnels) et à ceux de la politique de cours de préformation (connaissances de base, cours de remise à niveau scolaires et rudiments professionnels).
- **R.1b** Mettre en évidence, parmi les objectifs de la LCFA, celui de favoriser l'accès à la formation continue des personnes peu qualifiées. Indiquer, dans le règlement d'application, les axes d'intervention. On pourra s'inspirer de ce qui a été défini pour les femmes en situation de réinsertion professionnelle<sup>27</sup>.
- **R.1c** Rédiger une nouvelle version de l'article 12 al. 1, compte tenu de la redéfinition des objectifs poursuivis et des difficultés indiquées plus haut (cf. R.1a)<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Voir CEPP 2005c : 32 et ss.

<sup>25</sup> CEPP 2005b : 5.

<sup>26</sup> Pour les raisons de faisabilité (cf. étude de faisabilité CEPP 2005b), nous avons dû renoncer à examiner cet objectif et nous avons recentré le mandat sur les apports mentionnés par les personnes interrogées.

<sup>27</sup> LCFA, art. 5 al. 4, RLCFA, art. 16 et 17.

<sup>28</sup> Voir les recommandations R.14 et R.15.

***R.2 Assouplir de manière dérogatoire la durée de 40 leçons (LCFA, article 9 al. 1)***

La durée de 40 heures (leçons), fixée dans la loi, écarte des cours utiles professionnellement dont la durée est plus courte. Elle favorise parfois, dans la pratique, des distorsions dans l'élaboration de cours.

La CEPP recommande qu'il soit possible de déroger à la durée standard de 40 leçons, tout en respectant le principe de subsidiarité de l'action de l'Etat<sup>29</sup> afin d'éviter un effet de substitution en faveur des entreprises qui financent la formation continue de leur personnel. Afin que la durée minimale des dérogations puisse être déterminée de façon pragmatique, la LCFA doit contenir le principe d'accorder des dérogations et la durée minimale doit figurer dans le règlement d'application. Les critères des dérogations seront déterminés par le Département de l'instruction publique (DIP), après consultation des organes d'exécution (OFPC, Commission « Institutions et cours de formation »).

***R.3 Permettre le cumul de trois chèques de Fr. 750.-- par période de trois ans (LCFA, art. 10 al. 2)***

Si l'Etat veut encourager durablement la formation continue, la limite de trois années ne se justifie pas, ce d'autant plus que dans la pratique, après une année de latence, le droit repart pour trois ans. Notre analyse montre que la décision de se former n'est jamais prise à la légère et que les personnes qui sollicitent le CAF n'en utilisent qu'un pour la majorité d'entre elles. Il est donc préférable de permettre d'utiliser le CAF lorsque le besoin se fait sentir.

Par ailleurs, le CAF est aussi censé permettre de suivre des cours pointus et des formations destinées à une (ré-)insertion professionnelle. Or, le montant de Fr. 750.-- par année restreint les choix et freine le caractère incitatif du chèque. La possibilité de cumuler trois chèques permettrait ainsi de s'engager dans une formation plus ciblée, jusqu'à concurrence de Fr. 2'250.-- par période de 3 ans.

La CEPP recommande donc d'abolir la pause d'une année après trois années de délivrance et d'appliquer le principe du cumul inscrit dans la loi, jusqu'à l'équivalent du montant de trois chèques de Fr. 750.-- par période de 3 ans.

***R.4 Supprimer l'inéquité entre célibataires et personnes mariées en matière de limites de revenus (LCFA, article 11)***

La faiblesse de l'écart entre les limites de revenus retenues pour les célibataires et celles pour les personnes mariées, pénalise les secondes et plus particulièrement les femmes mariées qui exercent une activité professionnelle.

La CEPP recommande de revoir les barèmes de façon à ce qu'ils soient plus équitables. Elle propose de s'inspirer par exemple de l'AVS où la rente de couple = 1,5 x la rente simple. Ainsi, les limites de revenus des personnes mariées pourraient être portées à 1,5 x les montants de revenus admis pour les célibataires, soit par exemple Fr. 132'510.-- au lieu de Fr. 103'260.-- actuellement pour les couples sans enfant.

Par ailleurs, la CEPP recommande de laisser le principe des limites de revenus dans la loi, mais de transférer les montants correspondants dans le règlement d'application, afin de laisser plus de souplesse au Conseil d'Etat pour adapter ces montants aux besoins.

---

<sup>29</sup> LCFA, art. 1.

## **Recommandation visant à encourager la formation des personnes peu qualifiées**

Les personnes peu qualifiées ont besoin de mesures particulières qui justifient une approche ciblée et adaptée à leurs besoins. Si l'objectif de soutenir en particulier ce public est confirmé par le législateur dans la LCFA, alors les interventions à privilégier devront être précisées dans le règlement d'application<sup>30</sup>.

### ***R.5 Comblant la lacune entre la préformation et la formation professionnelle qualifiante***

La CEPP recommande qu'un dispositif soit défini, afin d'établir une continuité entre l'offre de préformation et le dispositif Qualification+ permettant l'obtention d'un CFC<sup>31</sup>. Ce dispositif peut largement prendre appui sur des projets déjà en cours<sup>32</sup>, des bases légales existantes et des structures en place, ainsi que recourir au financement sous-utilisé du FFPP.

Le pilotage du dispositif de formation pour les personnes peu qualifiées doit être confié à l'OFPC. Celui-ci développera et coordonnera le partenariat avec les acteurs du réseau de proximité de ce public (ex. Hospice général, associations travaillant pour les femmes, associations travaillant pour les migrants, ...), les partenaires sociaux, les entreprises et les institutions de formation.

La mise en œuvre et la supervision du dispositif devraient comprendre les activités suivantes :

- Identifier les besoins non couverts par l'offre agréée pour le CAF et par l'offre de préformation.
- Coordonner l'offre de cours pour les personnes peu qualifiées et l'orienter, lorsqu'il existe des manques par rapport aux besoins.
- Informer de façon ciblée les publics visés, en utilisant des supports appropriés et déléguer certaines tâches d'information aux acteurs du réseau de proximité.
- Contrôler l'adéquation des cours (contenu, pédagogie) et la qualification des formateurs, sur la base de critères pertinents.
- Offrir systématiquement la possibilité d'une analyse de besoin, d'une aide et d'un conseil adaptés, au-delà des bilans de compétences tels que pratiqués aujourd'hui par le CEBIG.
- Utiliser les possibilités existantes dans la LFCA et son règlement d'application : formations par unités capitalisables (si possible articulées sur des diplômes reconnus tels que les CFC), reconnaissance des acquis, etc. Au besoin, pour des formations intermédiaires, la pertinence d'exiger une reconnaissance systématique des modules par la Confédération devrait être revue<sup>33</sup>.
- Solliciter les sources de subventionnement pertinentes (DIP, FFPP, divers départements, Confédération)<sup>34</sup>, en appliquant les principes de complémentarité et de subsidiarité. Le CAF pourrait être utilisé en complément de la finance d'inscription.
- Favoriser le recours systématique au FFPP, y compris pour les entreprises qui peuvent y prétendre.

Pour chacune de ces activités, l'OFPC devrait solliciter les compétences et savoirs-faire des acteurs publics et privés déjà en place.

---

<sup>30</sup> A l'instar de celles pour la réinsertion professionnelle des femmes (RLCFA art. 16 et 17).

<sup>31</sup> Nous confirmons ici l'une de nos recommandations formulées dans notre rapport sur la politique de préformation (CEPP 2005 : 54).

<sup>32</sup> Cf. Mise en œuvre des recommandations du rapport précité.

<sup>33</sup> RLFCA art. 7, al. 3.

<sup>34</sup> Cf. rapport sur la politique de préformation (op. cit.).

## **Recommandations concernant la mise en œuvre du CAF**

---

### ***R.6 Instaurer un guichet unique sur la formation continue et son financement***

Le CAF est une mesure parmi d'autres et n'est pas toujours choisi de façon appropriée, que ce soit par rapport aux besoins en formation ou aux possibilités de financement individuels. Selon les endroits où l'utilisateur s'adresse, il lui arrive de recevoir des informations incomplètes, voire erronées.

La CEPP recommande à l'OFPC de réorganiser ses structures internes de façon à ce que l'utilisateur obtienne, auprès d'un même interlocuteur (guichet unique)<sup>35</sup>, une information précise et systématique sur :

- les possibilités d'orientation, d'analyse des besoins en formation et de conseil en formation continue,
- les choix de cours et formation adaptés aux besoins,
- les possibilités de financements individuels, selon les différentes lois, y compris par la loi sur l'assurance chômage.

Pour les personnes qui adressent directement une demande de CAF au SAEA (via Internet), la CEPP recommande que ce service transmette systématiquement l'information sur l'existence du guichet unique, ses prestations et les différentes possibilités d'aides financières individuelles.

En outre, l'OFPC veillera à ce que les milieux professionnels et les acteurs sociaux puissent disposer d'une vision d'ensemble, sur les différentes possibilités de cours, de formations et perfectionnements, ainsi que sur les possibilités et les mécanismes de financement.

### ***R.7 Améliorer l'information des usagers nécessaire à un choix raisonné parmi les cours agréés pour le CAF***

Afin de faciliter les recherches dans la liste des cours, la CEPP recommande que l'OFPC procède aux améliorations suivantes :

- la liste doit être étoffée par les informations suivantes : niveau du cours ou de la formation, brève information sur les contenus et les objectifs de formation, durée et coût exacts.
- Afin de permettre des comparaisons utiles, l'OFPC détermine des niveaux de formation et précise les types de formation (privée / officielle, formation modulaire / formation « bloc », etc.) en collaboration avec les institutions de formation. Ces informations font partie intégrante des données à fournir dans les demandes d'agrément de cours.
- La liste des cours agréés figurant sur le site Internet de l'OFPC doit pouvoir faire l'objet de tris plus détaillés qu'actuellement : par niveau de cours, par durée, par coût, par lieu géographique, etc.

---

<sup>35</sup> L'intégration du SAEA à l'OFPC, depuis 1er mai 2006, facilite l'organisation de ce guichet unique de la formation continue.

### ***R.8 Améliorer la diffusion de l'information sur le CAF***

La LFCA prévoit que l'Etat veille à ce qu'une information systématique soit faite sur le CAF.

La CEPP recommande donc que l'OFPC :

- mette en place un programme d'information régulier à l'intention des services de l'Etat concernés, des partenaires sociaux, des associations en contact avec un public pouvant avoir des besoins en formation (femmes, usagers de maisons de quartiers et de l'Hospice général, migrants, etc.), des institutions de formation ;
- diversifie les médias utilisés (ex. presse féminine, journaux gratuits, dépliants traduits).

### ***R.9 Permettre l'octroi du CAF aux personnes en âge AVS non actives***

Les personnes non actives qui reçoivent l'AVS ne peuvent, dans la pratique, recevoir de CAF. Or ces personnes sont souvent engagées dans des associations et peuvent alors avoir besoin d'acquérir des compétences de type professionnel (comptabilité, etc.).

La CEPP recommande donc de permettre l'attribution du CAF à des personnes bénéficiaires de l'AVS, même non actives.

### ***R. 10 N'octroyer le CAF que si la demande intervient avant le début du cours***

Le remboursement rétroactif atténue l'effet incitatif, car il permet l'attribution du CAF à des personnes qui auraient de toute façon payé le cours de leur poche (effet de substitution).

Lorsque la demande est déposée après le début du cours, la CEPP approuve le récent changement de pratique de l'administration<sup>36</sup> et recommande de ne pas octroyer le CAF.

### ***R. 11 Ramener le délai d'octroi du CAF à quelques jours***

Avec les délais actuels d'octroi (jusqu'à plusieurs mois), des personnes avec des difficultés financières renoncent à entrer en formation, car elles ne peuvent pas se permettre d'avancer les frais d'inscription sans la garantie d'obtenir un CAF.

Même si le règlement ne peut pas être appliqué de façon stricte (cf. décisions dans les 3 jours ouvrables), la CEPP recommande que le SAEA rende sa décision dans des délais compatibles avec les besoins des usagers, soit au maximum dans les 10 jours ouvrables.

### ***R. 12 Vérifier le suivi effectif de cours***

Le SAEA ne contrôle pas si le cours payé par le CAF a été suivi par le bénéficiaire.

La CEPP recommande que le SAEA s'assure que le bénéficiaire d'un CAF ait bien suivi le cours, en exigeant une attestation de présence. Le SAEA pourra réclamer le remboursement de l'argent versé au bénéficiaire, si celui-ci ne peut justifier ses absences pour des motifs valables.

### ***R.13 Améliorer les systèmes d'information et la qualité des données***

Afin de faciliter les évaluations du CAF, les services doivent améliorer la saisie des informations nécessaires. Toutefois, lorsque la récolte fiable de certaines informations facultatives (données socioprofessionnelles) risque d'alourdir démesurément la charge de travail, du fait de la difficulté à les contrôler, les services doivent en être déchargés. D'autres méthodes permettent d'obtenir une information suffisante pour la connaissance recherchée.

---

<sup>36</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2006, le SAEA a modifié sa pratique.

La CEPP recommande donc que :

- **R.13a** : le SAEA modifie les modes de saisies, lors du traitement d'une demande de CAF, dans une perspective d'exploitation statistique. En particulier le processus de traitement des demandes doit être systématique et univoque.
- **R.13b** : le SAEA conserve les informations sur le revenu et la fortune, ainsi que la composition du ménage, contrôlées au moment de l'octroi de chaque CAF.
- **R.13c** : l'OFPC conserve l'historique des cours agréés sur support électronique, même une fois ceux-ci retirés de la liste. Ceci permettra de procéder aux analyses nécessaires concernant l'évolution de l'offre et de la demande.
- **R.13d** : l'OFPC et le SAEA ne récoltent plus les informations socioprofessionnelles<sup>37</sup> facultatives, lors d'une demande de CAF. Celles-ci pourront être obtenues dans le cadre d'un sondage réalisé lors des évaluations futures du CAF.

## **Recommandations pour les évaluations futures du CAF**

---

### ***R.14 Préciser les attentes de l'évaluation***

Cette première évaluation de la CEPP a permis d'examiner de façon exhaustive la mise en œuvre du CAF. Cela a permis de voir quelles modifications devaient être apportées. Pour les prochaines évaluations, si nos précédentes recommandations (voir supra, pp. XX et ss.) ont été retenues, le CAF devrait permettre de viser des objectifs explicites, cohérents et mesurables. L'évaluation quant à elle doit examiner de quelle manière ceux-ci ont été atteints. Les bénéfices et avantages escomptés, tant pour les individus et la collectivité, doivent être précisés au niveau des objectifs du CAF et non à l'article 12, qui doit se concentrer sur l'évaluation.

La CEPP recommande que l'article 12 soit libellé dans le sens de connaître dans quelle mesure les objectifs visés par le CAF ont été atteints. L'article pourra détailler certains aspects, en s'inspirant de la recommandation suivante (cf. R.15), afin de savoir à qui profite la mesure, comment celle-ci est utilisée et de permettre d'éventuels ajustements.

### ***R.15 Vérifier que le CAF permet à de nouvelles personnes de se former et que celles-ci suivent des cours adaptés à leurs besoins***

Pour la prochaine évaluation et sous réserve des modifications de l'article 12 al. 1 (cf. supra R. 14), la CEPP recommande donc de déterminer à qui profite la mesure et comment celle-ci est utilisée. Elle préconise de centrer cette évaluation sur :

- Le profil des bénéficiaires du CAF et son évolution.
- Le choix des cours, sur une base relativement détaillée, et les raisons de ces choix.
- Les apports des cours retirés par les bénéficiaires.
- L'évolution détaillée de l'offre de cours.
- Une comparaison de l'évolution de l'offre par rapport à celle de la demande.
- La mesure des effets des changements de pratique introduits par le présent rapport (ex. cumul des montants du CAF, dérogations à la durée de 40 leçons) sur le profil et les choix des personnes.

---

<sup>37</sup> Profession, secteur d'activité, motivation à suivre le cours, etc.

Les moyens méthodologiques déjà élaborés par la CEPP (ex. questionnaire de sondage auprès des bénéficiaires), pourront servir de base de travail. Les améliorations de la gestion de la base de données du CAF devront permettre un accès plus facile et plus complet aux informations nécessaires.

### ***R.16 Espacer les évaluations***

La CEPP recommande que la prochaine évaluation soit conduite quatre ans après l'introduction des changements préconisés. A l'issue de cette évaluation, la périodicité devrait être plus espacée (actuellement, tous les quatre ans).

## **L'impact financier des recommandations**

### ***Impact financier des recommandations visant le CAF***

Nos recommandations ayant pour but d'améliorer l'information sur le CAF et de permettre de cumuler trois CAF peuvent laisser entrevoir une augmentation des charges pour l'Etat. Il convient cependant de relever qu'au niveau du public, ce sont essentiellement des personnes très motivées qui décident de consacrer l'investissement en temps et en énergie nécessaires à toute démarche de formation continue. Par ailleurs, cette augmentation de charges pourra être partiellement contrebalancée si les recommandations suivantes sont simultanément appliquées :

- Ne pas délivrer le CAF avec effet rétroactif (réduction de l'effet de substitution).
- Exiger le remboursement du CAF si le cours n'est pas suivi (réduction du risque d'éventuelles demandes sans motivation sérieuse).
- Délivrer le CAF après avoir informé et, éventuellement, examiné avec la personne les autres possibilités d'aides financières existantes, dont les mesures du marché du travail.
- Améliorer la fonction d'orientation et de conseil en amont, pour un choix de cours adapté aux besoins de l'utilisateur.

### ***Impact financier de la recommandation visant les personnes peu qualifiées***

La coordination des offres de formation devrait éviter des éventuelles redondances dans l'organisation de cours déjà subventionnés par ailleurs. L'identification des besoins devrait permettre de mettre sur pied des cours répondant à ceux-ci. Là où les actions de formation entrent dans le cadre de financement du FFPP, celui-ci pourrait être davantage sollicité.





## Annexes

### Le chèque annuel de formation (CAF) - Fiche signalétique

Le chèque annuel de formation (CAF) est une des mesures prévues par la loi sur la formation continue des adultes (LFCA) pour favoriser l'atteinte des objectifs de cette dernière.

A côté des subventions destinées aux institutions et d'autres mesures visant à développer l'offre de formation (qualité de l'enseignement, unités capitalisables, validation des acquis, dispositif « femme et emploi »), le CAF a pour but de stimuler **la demande**, c'est-à-dire d'inciter financièrement les personnes à suivre des cours.

Ainsi, **toute personne majeure** peut bénéficier d'un chèque de **750 francs par année** (renouvelable pendant trois ans) pour s'inscrire à un cours de formation continue, dans la mesure où :

- elle est domiciliée et contribuable dans le canton (ou détentrice d'un permis de travail frontalier ou encore Confédérée domiciliée en zone frontalière mais travaillant à Genève) depuis un an au moins ;
- son revenu annuel et sa fortune (après déduction d'une franchise) ne dépassent pas 88'340 francs pour une personne célibataire ou 103'260 francs pour une personne mariée (plafonds majorés de 7'460 francs par enfant à charge).

La demande de chèque peut se faire par Internet ou auprès de l'un des cinq guichets de l'OFPC (Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue).

Avec ce chèque, la personne peut s'inscrire à un cours de son choix, pour autant qu'il figure sur la liste des **cours agréés par l'Etat** (d'une durée minimum de 40 leçons et utiles professionnellement) et soit délivré par une **institution agréée** également.

Durant les quatre premières années d'existence du CAF (2001 – 2004) et au fil d'une progression significative d'année en année, **8027 demandes** ont été acceptées et autant de CAF utilisés parmi une offre de **900 cours** (dans plus de **70 institutions**) pour un coût total de **4'734'670 francs**.

La LFCA prévoit que la CEPP évalue ce dispositif tous les quatre ans. Le présent rapport constitue le premier de ces exercices.

## Liste des abréviations employées

---

|        |   |
|--------|---|
| AFC    | Administration fiscale cantonale  |
| AGAP   | Association genevoise des aides en pharmacie  |
| ALL    | Adult Literacy and Lifeskills   |
| AVS    | Assurance-vieillesse et survivants  |
| BIT    | Bureau international du travail   |
| CAF    | Chèque annuel de formation  |
| CCI    | Conseil central interprofessionnel  |
| CEBIG  | Centre de bilan de Genève   |
| CEFOC  | Centre d'études et de formation continue pour travailleurs sociaux  |
| CEPP   | Commission externe d'évaluation des politiques publiques  |
| CES    | Conseil économique et social  |
| CFC    | Certificat fédéral de capacité  |
| CGAS   | Communauté genevoise d'action syndicale   |
| CIEP   | Centre d'information sur les études et professions (OFPC)   |
| CGAS   | Communauté genevoise d'action syndicale   |
| CSRE   | Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation  |
| DIP    | Département de l'instruction publique   |
| ELAP   | The European Learning Accounts Project  |
| ESPA   | Enquête suisse sur la population active   |
| FAPSE  | Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation   |
| FDEP   | Fondation pour le développement de l'éducation permanente   |
| FEGEMS | Fédération genevoise des établissements médico-sociaux  |
| FFPP   | Fonds en faveur de la formation et du perfectionnement professionnels   |
| FSEA   | Fédération suisse pour la formation continue  |
| IFAGE  | Fondation pour la formation des adultes à Genève  |
| LFCA   | Loi sur la formation continue des adultes   |
| LOFP   | Loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens                               |
| MMT    | Mesures du marché du travail  |
| OCDE   | Organisation de coopération et de développement économiques   |
| OCE    | Office cantonal de l'emploi   |
| OCP    | Office cantonal de la population  |
| OFES   | Office fédéral de l'éducation et de la science  |
| OFPC   | Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (dès mars 2005)                             |
| OFS    | Office fédéral de la statistique  |
| OOFP   | Office d'orientation et de formation professionnelle (jusqu'en mars 2005, puis OFPC)                            |
| OSI    | Organisation et systèmes d'information, service du Département des finances                                     |
| RLFCA  | Règlement d'application de la loi sur la formation continue des adultes   |
| ROFP   | Règlement d'application de la loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens |
| RMCAS  | Revenu minimum cantonal d'aide sociale  |
| SAEA   | Service des allocations d'études et d'apprentissage   |
| SCRHG  | Société des cafetiers, restaurateurs et hôteliers de Genève   |
| SGS    | Société générale de surveillance  |
| SIT    | Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs  |
| SRED   | Service de la recherche en éducation  |
| SSE    | Société suisse des entrepreneurs  |
| UAPG   | Union des associations patronales genevoises  |
| UOG    | Université ouvrière de Genève   |

## Lexique

---

- **Bénéficiaire** : personne qui répond aux conditions d'octroi du CAF, qui a fait la demande pour obtenir le CAF et qui en a obtenu au moins un.
- **Cours / formations** : les cours présentent une unité de matière et sont d'une durée relativement brève par comparaison avec les formations. Les formations comprennent en général plus de 100 leçons et intègrent différentes matières (ou plusieurs cours combinés entre eux constituent une formation).
- **Effet de « substitution »** ou effet « d'aubaine » : lorsque le comportement d'un individu n'est pas influencé par l'introduction d'une subvention. Dans un tel cas, les subventions permettent aux personnes qui veulent se former de ne pas payer l'intégralité de la formation de leur poche, cela sans pour autant favoriser un développement de la demande (Wolter & al. 2004 : 17-18).
- **Formation continue** : la LFCA la définit comme l'ensemble des mesures utiles professionnellement, dont peuvent bénéficier les personnes désireuses d'améliorer leur niveau de formation, de développer leur culture générale ou leurs qualifications professionnelles<sup>38</sup>.
- **Formations de niveau secondaire II général** : formations de culture générale (ex. menant à un certificat de maturité).
- **Formations de niveau secondaire II professionnel** : formations professionnelles de base (menant à un certificat fédéral de capacité ou un titre équivalent).
- **Formations de niveau tertiaire** : formations professionnelles supérieures, cursus universitaires ou dans des hautes écoles.
- **Groupe de comparaison** : échantillon de personnes qui satisfont les conditions d'octroi, mais qui n'ont encore jamais obtenu de CAF.
- **Institutions de formation** : institutions d'utilité publique, associations, établissements publics et écoles privées qui dispensent des cours de formation continue.
- **Littératie - compréhension de textes suivis** : connaissances et savoir-faire nécessaires pour comprendre et utiliser l'information contenue dans des documents tels que des éditoriaux, des reportages, des brochures et des manuels (SRED à paraître en 2006).
- **Littératie - compréhension de textes schématiques** : connaissances et savoir-faire nécessaires pour repérer, comprendre et utiliser l'information présentée sous diverses formes, entre autres, les demandes d'emploi, les fiches de paie, les horaires de transports, les cartes routières, les tableaux et graphiques, etc. (SRED à paraître en 2006).
- **Numératie** : connaissances et savoir-faire nécessaires pour gérer efficacement les exigences mathématiques de diverses situations de la vie quotidienne (SRED à paraître en 2006).
- **Perfectionnement professionnel** : il s'agit de cours et formations au sens de la loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens (LOFP) qui prolongent ou complètent une formation de base couronnée par un certificat fédéral de capacité (CFC)<sup>39</sup>.
- **Personnes peu formées (ou peu qualifiées)** : personnes ayant atteint le niveau de formation de la fin de la scolarité obligatoire ou n'ayant achevé aucune formation.
- **Préformation** : 7 catégories = cours d'alphabétisation, de français (de niveau débutant à avancé), de remise à niveau, portant sur une matière habituellement enseignée à l'école obligatoire, sur les rudiments d'une activité professionnelle, de savoir-être et de renforcement personnel, sur la vie sociale et les repères civiques (CEPP 2005c).

---

<sup>38</sup> LFCA, art. 2, al. 1.

<sup>39</sup> Cf. en particulier le titre IV de la LOFP (RS/Ge C 2 05) et le titre III de son règlement d'application (RS/Ge C2.05.01).

- **Qualification+** : dispositif qui offre la possibilité à des adultes d'obtenir le CFC correspondant à l'activité pratiquée, moyennant des validations d'acquis et/ou des cours de préparation aux examens. Ces personnes doivent pouvoir attester d'au moins cinq années d'expérience dans la profession concernée. La démarche est intégralement prise en charge par l'Etat.
- **Résolution de problèmes** : cette compétence correspond à la pensée et à l'action orientées vers un but dans une situation où il n'existe aucune procédure courante de résolution. La personne qui résout des problèmes a un but plus ou moins défini, mais elle ne sait pas immédiatement comment l'atteindre. L'écart entre les buts poursuivis et les solutions initialement admises constitue la source du problème à résoudre. La compréhension de la situation du problème et sa transformation progressive fondée sur la planification et le raisonnement constituent le processus de la résolution de problème (SRED à paraître en 2006).

## Table des matières de la version complète

|          |   |    |
|----------|---|----|
| <b>1</b> | <b>Introduction</b> .....   | 1  |
| 1.1      | Le contexte de la loi sur la formation continue des adultes.....                            | 1  |
| 1.2      | Le chèque annuel de formation : une mesure nouvelle.....                                    | 1  |
| 1.3      | L'évaluation du chèque annuel de formation.....   | 2  |
| 1.4      | Les questions d'évaluation.....   | 3  |
| 1.5      | La démarche méthodologique.....   | 4  |
| 1.6      | La composition du groupe de travail.....  | 5  |
| <b>2</b> | <b>La présentation du chèque annuel de formation</b> .....                                  | 6  |
| 2.1      | Une mesure financière parmi d'autres.....   | 6  |
| 2.2      | La population visée par le CAF.....   | 6  |
| 2.3      | Un chèque de Fr. 750.-- pour des cours d'au moins 40 leçons, utiles professionnellement.... | 6  |
| 2.4      | Les acteurs chargés de la mise en oeuvre.....   | 7  |
| 2.5      | La demande de CAF.....  | 8  |
| 2.6      | La liste des cours et des institutions agréés pour le CAF.....                              | 9  |
| 2.7      | L'information sur le CAF : les acteurs et les moyens.....                                   | 11 |
| <b>3</b> | <b>Les personnes formées grâce au CAF et les caractéristiques des cours choisis</b> .....   | 13 |
| 3.1      | L'accès à la formation continue en dehors du dispositif du CAF.....                         | 13 |
| 3.2      | Le nombre de CAF délivrés.....  | 16 |
| 3.3      | Le profil des bénéficiaires du CAF et leur accès à la formation continue.....               | 17 |
| 3.4      | Les caractéristiques des cours choisis par les bénéficiaires du CAF.....                    | 22 |
| 3.5      | Les attentes des bénéficiaires et les apports des cours suivis.....                         | 26 |
| <b>4</b> | <b>La mise en oeuvre du dispositif et le potentiel de développement</b> .....               | 30 |
| 4.1      | La procédure d'agrément et la liste des cours agréés.....                                   | 30 |
| 4.2      | Les caractéristiques de l'offre de cours agréés.....  | 31 |
| 4.3      | L'information sur le CAF.....   | 35 |
| 4.4      | L'octroi du CAF.....  | 37 |
| 4.5      | Le coût pour l'État concernant les services directement concernés.....                      | 41 |
| 4.6      | Les obstacles à la formation.....   | 42 |
| 4.7      | L'analyse des besoins en formation et les aides financières individuelles.....              | 46 |
| 4.8      | Les potentiels de développements.....   | 49 |
| <b>5</b> | <b>Conclusion</b> .....   | 54 |
| 5.1      | Le CAF est un succès, sauf pour certaines catégories de personnes.....                      | 54 |
| 5.2      | Les cours sont choisis en relation avec la situation professionnelle.....                   | 55 |
| 5.3      | Un effet incitatif moins important qu'escompté.....   | 56 |
| 5.4      | Une information aujourd'hui insuffisante et mal adaptée.....                                | 56 |
| 5.5      | Un potentiel important de candidats au CAF.....   | 57 |
| 5.6      | Le CAF ne permet pas de surmonter tous les obstacles.....                                   | 57 |
| 5.7      | L'impossibilité de mesurer les effets sur l'employabilité sans moyens conséquents.....      | 58 |
| 5.8      | L'utilité perçue du cours concerne avant tout la situation professionnelle.....             | 59 |
| 5.9      | L'utilisation du CAF conditionnée par l'offre de cours et le montant du CAF.....            | 59 |
| 5.10     | Un dispositif adapté aux personnes bien formées, mais pouvant être amélioré.....            | 60 |
| 5.11     | Une offre de cours agréés qui évolue sans influence significative du CAF.....               | 61 |
| 5.12     | Des difficultés à connaître le profil des bénéficiaires.....                                | 63 |
| 5.13     | Le CAF ne répond pas toujours aux besoins de certains publics.....                          | 63 |
| 5.14     | Les projets en cours.....   | 64 |
| <b>6</b> | <b>Recommandations</b> .....  | 65 |
| 6.1      | L'orientation des recommandations.....  | 65 |
| 6.2      | Recommandations législatives.....   | 65 |
| 6.2      | Recommandations visant à encourager la formation des personnes peu qualifiées.....          | 68 |
| 6.3      | Recommandations concernant la mise en oeuvre du CAF.....                                    | 69 |
| 6.4      | Recommandations pour les évaluations futures.....   | 71 |
| 6.5      | L'impact financier des recommandations.....   | 72 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 7    | <b>Annexes</b> .....  | 73  |
| 7.1  | La liste des personnes interrogées .....  | 73  |
| 7.2  | La démarche méthodologique et les difficultés rencontrées.....                        | 74  |
| 7.3  | Les critères d'octroi du CAF.....   | 79  |
| 7.4  | L'OFPC .....  | 80  |
| 7.5  | Le label EduQua.....  | 82  |
| 7.6  | L'élaboration de l'offre de cours.....  | 87  |
| 7.7  | Les 15 institutions de formation les plus fréquentées.....                            | 90  |
| 7.8  | Le suivi des participants après les cours.....  | 91  |
| 7.9  | Le calcul pour estimer les coûts salariaux pour l'Etat.....                           | 92  |
| 7.10 | Quelques informations sur l'enquête « Adult Literacy and Lifeskills » (ALL) .....     | 93  |
| 7.11 | Les autres statistiques sur les demandeurs de CAF .....                               | 96  |
| 7.12 | Les statistiques sur la population visée par le CAF.....                              | 97  |
| 7.13 | Formulaire de demande de CAF.....   | 98  |
| 7.14 | Directives précisant la notion d'utilité professionnelle pour les cours agréés .....  | 100 |
| 7.15 | Composition de la Commission « Institutions et cours de formation » (avril 2006)..... | 102 |
| 7.16 | Composition de ProFormations (avril 2006).....  | 102 |
| 8    | <b>Bibliographie</b> .....  | 103 |
| 8.1  | Statistiques et analyses .....  | 103 |
| 8.2  | Ouvrages et études consultés.....   | 104 |

## **Bibliographie**

---

### **Statistiques et analyses**

CEPP (2006), Rapport d'analyse de la demande des cours et évolution de la liste des cours agréés (*annexe publiée, peut être téléchargée sur [www.geneve.ch/cepp](http://www.geneve.ch/cepp)*)

CEPP (2005a), Les demandes enregistrées relatives au chèque annuel de formation (CAF) dans la base de données du CAF (*annexe publiée, peut être téléchargée sur [www.geneve.ch/cepp](http://www.geneve.ch/cepp)*)

CEPP & SRED (2005), Exploitation de l'enquête ESPA 2003 relative à la formation continue pour le canton de Genève (*annexe publiée, peut être téléchargée sur [www.geneve.ch/cepp](http://www.geneve.ch/cepp)*)

Link Institut (2006), Évaluation du chèque annuel de formation. Bénéficiaires et ayants droit, Lausanne (*annexe publiée, peut être téléchargée sur [www.geneve.ch/cepp](http://www.geneve.ch/cepp)*)

OCSTAT (2005), Annuaire statistique du canton de Genève

OCSTAT & OCE (2006), Le marché du travail à Genève. Février

OFPC (2005a), Statistique annuelle 2003-2004 : CIEP - Plainpalais, Centres OFPC Meyrin - Onex - Trois-Chênes, Tremplin-jeunes

OFPC (2005b), Chèque annuel de formation. Rapport 2004

OFPC - Service d'orientation scolaire et professionnelle :

- Rapport d'activité de l'ensemble des structures d'orientation scolaire et professionnelle - Genève, Année scolaire 2003-2004
- Centre OOFP Onex, Année scolaire 2003-2004
- Centre OOFP Meyrin, Année scolaire 2003-2004
- Centre OOFP Trois-Chênes, Année scolaire 2003-2004
- Rapport d'activité Projet emploi, Année scolaire 2003-2004
- Statistiques 2004 Femmes et emploi (note de J.-P. Cattin, 07.02.2006)

OOFP (2002), Chèque annuel de formation (CAF). Données recueillies auprès des institutions. Année 2001, Genève

OOFP (2002), Chèque annuel de formation (CAF). Intentions exprimées par la population concernée (Sondage), Genève

OOFP (2002), Chèque annuel de formation (CAF). Statistiques annuelles. Année 2001, Genève

OOFP (2003), Chèque annuel de formation. Rapport 2002, Genève

Rapport de gestion du Conseil d'Etat de la république et canton de Genève 2003 (2004)

Rapport de gestion du Conseil d'Etat de la république et canton de Genève 2005 (2006)

SAEA (2006), Chèque annuel de formation. Statistiques 2005

### **Ouvrages et études consultés**

BIT (2002), Apprendre et se former pour travailler dans la société du savoir. Rapport IV (1), Conférence internationale du travail, 91<sup>ème</sup> session 2003, Genève

Broyon M. A., Hanhart S. (2002), Le chèque de formation à Genève. Rapport descriptif, Université de Genève – FAPSE

CEPP (2002), La communication entre les services de l'administration cantonale. Évaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution de prestations sociales



- CEPP (2005b), Évaluation du chèque annuel de formation (CAF) sur mandat du Conseil d'État. Étude de faisabilité
- CEPP (2005c), La politique cantonale de préformation des non francophones à risque d'exclusion. Évaluation des mesures de soutien
- CES (1995), Formation continue. Rapport n° 3, Genève
- CES (1998), Vers un essai-pilote de chèque formation. Rapport n° 9, Genève
- Commission européenne DG XII « éducation, formation, jeunesse » (1996), Éducation et formation : perspectives pour le 21<sup>e</sup> siècle, in *Le Magazine*, n° 5, Bruxelles, pp. 4 - 10
- Conseil de l'éducation continue des adultes (1994), Amélioration des conditions favorisant la formation continue. Rapport au Bureau du CECA, Genève
- EduQua (2004), Manuel. Informations sur la procédure. Guide de certification (*peut être téléchargé sur [www.eduqua.ch](http://www.eduqua.ch)*)
- Erasm (2006), Évaluation du chèque annuel de formation : entretiens en face à face auprès des institutions de formation agréées (*annexe publiée, peut être téléchargée sur [www.geneve.ch/cepp](http://www.geneve.ch/cepp)*)
- Evaluanda (2005), Analyse de mise en œuvre du projet « diagnostic et insertion ». Mandat de la Direction générale de l'Office cantonal de l'emploi
- Evaluanda (2006), Monographies - Autriche / Italie / Espagne (*annexe publiée, peut être téléchargée sur [www.geneve.ch/cepp](http://www.geneve.ch/cepp)*)
- FDEP (2004), Brochure de présentation (*peut être téléchargée sur [www.fdep.ch](http://www.fdep.ch)*)
- FDEP (2006), Lutte contre l'illettrisme, formation de base des adultes et formations de leur formateurs en Suisse romande : état des lieux (*peut être téléchargée sur [www.fdep.ch](http://www.fdep.ch)*)
- Flückiger Y. (2002), La formation continue face aux mutations économiques actuelles, Université de Genève
- Gazier B. (1999), « Employabilité : concepts et politiques », in *Revue Politique*, No 67
- Lurin, J., Soussi, A. (1998), La littératie à Genève. Enquête sur les compétences des adultes dans la vie quotidienne, SRED, cahier 2
- OOPF (2003), La formation continue à Genève. Guide à l'intention des professionnel-le-s des ressources humaines et du conseil en personnel. De la formation d'adultes, du conseil en orientation et en formation continue, Genève
- OFPC (2005c), 18<sup>e</sup> Forum Vision 3, compte-rendu
- OFPC (2005d), Enquête exploratoire du concept Épargne Temps Formation. Rapport d'enquête
- OFS (1997), La formation continue en Suisse. Une analyse de l'enquête suisse sur la population active de 1996, Berne
- OFS (2004), La formation continue en Suisse 2003. D'après les enquêtes sur la population active de 1996 à 2003, Neuchâtel
- SRED (à paraître en 2006), Rapport genevois de l'enquête internationale ALL 2003 : Relever les défis de l'information - Les compétences de base des adultes dans la vie quotidienne
- Weinert P. et al. (2001), L'employabilité : de la théorie à la pratique, Berne : Peter Lang
- Wolter S. C. & al. (2004), Vers un financement de la formation continue orienté sur la demande, Rapport de tendance CSRE n° 7, Aarau : Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation



## Qui sommes-nous ? Mission, activités et publications de la commission

**Notre mission:** Mettre en évidence et apprécier les *effets* des lois cantonales, puis proposer des solutions visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace. Telle est la raison d'être de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Elle a été instituée le 19 janvier 1995 par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D/1/10).

**Qui choisit les thèmes d'évaluation?** La commission travaille sur mandat du Conseil d'Etat, de la Commission des finances ou de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil. En outre, elle peut engager de son propre chef des projets après en avoir discuté avec le Conseil d'Etat.

**Notre organisation:** La CEPP est composée de seize membres choisis par le Conseil d'Etat parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et faisant autorité dans le domaine de la gestion économique et politique. Elle est présidée par Mme Gabriella Bardin Arigoni et secondée par un secrétariat permanent, composé de deux professionnels de l'évaluation. Ses organes de travail sont le plénum (organe de décision), le bureau (organe de préparation) et les groupes de travail qui pilotent les évaluations. La commission dispose d'un budget pour la rémunération des missions effectuées par ses membres et pour des mandats à des organismes spécialisés dans ce type d'enquêtes ou à des experts d'un domaine évalué.

**Des méthodes reconnues:** Les évaluations menées par la CEPP comportent trois phases principales, à savoir 1) l'esquisse de projet, 2) l'étude de faisabilité et 3) l'évaluation elle-même. Les principaux outils utilisés sont les entretiens approfondis avec les personnes concernées ou visées, les auditions de fonctionnaires, les entretiens de groupes, les sondages, les comparaisons intercantionales ainsi que les analyses de documents administratifs, de statistiques et d'ouvrages de référence.

**La nécessité de coordonner:** La législation genevoise a renforcé les organes de contrôle, d'analyse et d'évaluation en leur conférant davantage d'indépendance et de pouvoirs d'investigation. Avant et pendant toute évaluation, la CEPP s'assure de ne pas faire double emploi avec d'autres projets en cours. Schématiquement, les tâches attribuées se répartissent de la manière suivante:

|   |   |   |
|---|---|---|
| <b>ICF</b><br>Contrôle interne<br>des dépenses.<br><br><i>Rapports<br/>confidentiels.</i> | <b>Cour des comptes</b><br>Contrôle externe<br>des dépenses<br>(légalité,<br>justification).<br><i>Rapports publics</i> | <b>CEPP</b><br>Mesure<br>l'efficacité des<br>lois et l'impact<br>des politiques<br>publiques.<br><i>Rapport publics</i> |
|---|---|---|

**Transparence :** Sauf exception, les rapports finaux de la CEPP sont publiés. Ils peuvent être consultés sur notre site Internet. En outre, la commission publie les résultats de ses évaluations dans son rapport d'activité annuel.

### Rapports publiés :

1. **Construction de logements subventionnés:** évaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement, janvier 1997.

2. **Formation des personnes actives non qualifiées:** évaluation de la mise en oeuvre à Genève de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle, mai 1997.
3. **L'Etat et ses contribuables:** évaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale, septembre 1997.
4. **Chômeurs en fin de droit:** évaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, septembre 1998.
5. **Déductions fiscales:** évaluation des déductions genevoises sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement, décembre 1998.
6. **Services industriels:** évaluation de la mise en oeuvre des principes de la politique cantonale de l'énergie, mars 1999.
7. **Éducation musicale:** évaluation de l'impact des subventions aux écoles de musique, décembre 1999. Mandat du Conseil d'Etat et de la Commission des finances du Grand Conseil.
8. **Subsides en matière d'assurance-maladie:** évaluation de la politique cantonale, février 2000.
9. **Vitesse commerciale des TPG:** évaluation des mesures d'accélération prises en tant que moyen de promotion des transports publics, octobre 2000.
10. **Encouragement aux études:** évaluation de la mise en oeuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissage, novembre 2001.
11. **Lutte contre le chômage de longue durée :** évaluation des mesures cantonales, mars 2002. Mandat du Conseil d'Etat.
12. **Communication entre les services de l'administration cantonale:** évaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution des prestations sociales, novembre 2002.
13. **Emploi clandestin:** évaluation des mesures cantonales de répression du travail clandestin, avril 2003. Mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil.
14. **Rénovation de logements:** évaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR), décembre 2003.
15. **Protection de la jeunesse:** évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance, décembre 2004. Mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil.
16. **Lutte contre l'exclusion:** évaluation des mesures cantonales en matière de préformation des personnes non francophones à risque d'exclusion, septembre 2005. Mandat du Conseil d'Etat.
17. **Formation professionnelle:** évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise, novembre 2005.