

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), 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.