

Date de dépôt : 23 septembre 2011

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Pierre Conne, Gabriel Barrillier, Michel Ducret, Jacques Jeannerat, Patricia Läser, Jean Romain, Patrick Saudan, Nathalie Schneuwly et Serge Hiltbold pour encourager la formation continue

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 26 mai 2011, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- la loi sur la formation continue des adultes (LFCA; C 2 08);*
- le succès du chèque annuel de formation (CAF), permettant de favoriser les efforts individuels en matière de formation professionnelle et continue;*
- l'art. 11 LFCA, établissant des conditions d'octroi pénalisant fortement les couples mariés ou liés par un partenariat enregistré par rapport aux célibataires;*

invite le Conseil d'Etat

à revoir les limites de revenus prévues à l'art. 11 LFCA afin, d'une part, de supprimer l'inégalité induite par les limites actuelles entre personnes célibataires et personnes mariées ou liées par un partenariat enregistré et, d'autre part, d'éviter un effet de seuil dans l'accès à ce chèque.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Soucieux de favoriser un accès équitable au chèque annuel de formation (CAF), les motionnaires constatent que seul un quart des personnes mariées ou liées par un partenariat entre dans les tranches de revenu donnant accès au CAF contre plus des deux tiers des célibataires. La LFCA fixe en effet une limite de revenu brut pour l'octroi d'un chèque : 103 260 F pour une personne mariée ou liée par un partenariat enregistré, 88 340 F pour une personne célibataire. Les motionnaires relèvent que les femmes ayant renoncé à une activité lucrative pour assumer l'éducation d'un enfant avant sa scolarité sont particulièrement pénalisées. Pour corriger cette situation, ils demandent de revoir les barèmes d'octroi du chèque. Ils proposent d'appliquer aux personnes mariées le même plafond qu'aux personnes célibataires après l'application du splitting des revenus du couple. Toujours concernant l'accès au chèque annuel de formation, les motionnaires font remarquer qu'avec le système actuel, la personne qui gagne un franc de plus que le barème indiqué perd ses droits. Afin d'éviter ce choc brutal et cet effet de seuil, ils demandent à ce qu'une sortie échelonnée du système soit prévue.

Concernant l'inégalité de traitement entre les personnes seules et les couples mariés, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) a également relevé cette problématique et a recommandé à plusieurs reprises la suppression de cette inéquité (1^{re} évaluation du CAF en 2006 : 2^e évaluation du CAF en 2010).

Pour mettre en œuvre ces recommandations de la CEPP, le Conseil d'Etat a adopté, le 8 juin 2011, et transmis au Grand Conseil le projet de loi 10839 modifiant la LFCA (révision partielle de la loi du 18 mai 2000). Il rejoint ainsi les préoccupations des motionnaires en proposant au Grand Conseil de modifier les limites de revenu pour les couples mariés.

Concrètement, le Conseil d'Etat reprend les propositions de la CEPP. Cette dernière demandait de supprimer l'inéquité entre célibataires et personnes mariées en matière de limite de revenu, et de revoir les barèmes de manière plus équitable. La CEPP propose de prendre le modèle utilisé par l'AVS dans lequel la rente de couple est une fois et demie celle d'une rente simple. Avec un tel système, les limites de revenu brut pour les personnes mariées sont portées à 132 510 F au lieu des 103 260 F actuels. A ce montant s'ajoute la somme de 7 460 F pour chaque enfant à charge.

Le Conseil d'Etat n'a donc pas suivi la proposition des motionnaires qui demandaient d'appliquer aux personnes mariées ou liées par un partenariat enregistré le même plafond qu'aux célibataires, après splitting des revenus du couple. En adoptant un tel système, le cumul de deux revenus porte la limite de revenu brut du couple donnant accès au chèque à 176 680 F. Or, il faut rappeler, en se référant aux travaux parlementaires ayant précédé la mise en place de la loi, que le chèque annuel repose sur un principe d'impulsion et que le seuil de limite financière retenu relève d'une appréciation de la limite au-dessus de laquelle l'effet d'impulsion n'existerait plus. En optant pour la proposition faite par la CEPP, le Conseil d'Etat considère qu'il reste dans l'esprit de la loi tout en corrigeant une inégalité.

Quant à l'effet de seuil et la sortie échelonnée du système, le Conseil d'Etat n'a pas prévu pour le moment de modification de la loi considérant ici aussi que le chèque annuel n'est pas une mesure d'aide ou d'assurance sociale, mais une mesure incitative et subsidiaire et que, de toute manière, le chèque est conçu pour le financement d'une partie de la formation. Prévoir une sortie échelonnée du système conduirait à accroître considérablement la lourdeur administrative du dispositif pour des montants qui pourraient selon les modèles choisis n'avoir plus les effets d'impulsion évoqués plus haut.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport et à poursuivre son analyse dans le cadre des travaux sur la modification proposée de la loi sur la formation continue.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Mark MULLER

Annexe :

Projet de loi 10839 modifiant la loi sur la formation continue des adultes (C 2 08) adopté par le Conseil d'Etat le 8 juin 2011

Secrétariat du Grand Conseil**PL 10839***Projet présenté par le Conseil d'Etat**Date de dépôt : 8 juin 2011***Projet de loi
modifiant la loi sur la formation continue des adultes (C 2 08)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur la formation continue des adultes, du 18 mai 2000, est modifiée
comme suit :

**Art. 9 Buts, nature et montant du chèque annuel de formation
(nouvelle teneur de la note), al. 1 et 3 (nouvelle teneur)**

¹ Le chèque annuel de formation vise les buts suivants :

- a) faciliter l'accès des cours aux personnes les plus faiblement qualifiées;
- b) favoriser la fréquentation des cours permettant d'obtenir une qualification professionnelle;
- c) encourager les adultes à se former tout au long de leur vie;
- d) offrir des formations adaptées aux besoins des publics concernés;
- e) assurer un dispositif de qualité.

³ Le chèque annuel de formation correspond au coût de 40 heures de cours de formation continue dispensées à Genève dans tous les domaines d'activité. Des exceptions à ce principe peuvent être prévues par voie réglementaire. Le montant du chèque annuel de formation ne peut être supérieur à 750 F.

Art. 11 (nouvelle teneur)

¹ Pour l'octroi du chèque annuel de formation, la limite du revenu brut annuel, au sens de l'alinéa 2, s'élève à :

- a) 88 340 F pour la personne célibataire;
- b) 132 510 F pour la personne mariée ou liée par un partenariat enregistré.

² Entrent dans la composition du revenu annuel brut au sens de l'alinéa 1 :

- a) le revenu annuel brut déclaré à l'administration fiscale cantonale par la personne qui sollicite le chèque de formation, y compris celui de son conjoint ou partenaire enregistré, à l'exclusion toutefois des éventuelles allocations familiales comprises dans ce revenu brut;
- b) la fortune nette déclarée à l'administration fiscale cantonale, après déduction d'une franchise de 30 000 F. Une franchise supplémentaire de 30 000 F par enfant à charge, au sens de la législation cantonale en matière fiscale, est en outre déduite de la fortune du groupe familial.

³ Un montant de 7 460 F pour chaque enfant à charge est ajouté à la limite du revenu admissible.

⁴ Le règlement précise les autres conditions et les modalités d'octroi du chèque annuel de formation.

Art. 12, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 4 (nouveau)

¹ L'application des dispositions du présent chapitre doit être évaluée tous les 4 ans, en regard de l'ensemble des interventions de l'Etat en matière de formation continue.

⁴ L'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue, en collaboration avec les services des départements compétents, évalue annuellement les objectifs définis à l'article 9, alinéa 1. Il établit en particulier le suivi statistique des demandes.

Art. 13, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les montants en francs mentionnés aux articles 9, alinéa 3, et 11, alinéas 1 et 3, sont indexés sur l'indice genevois des prix à la consommation calculé au 1^{er} mai, pour autant que l'indice ait varié de plus de 1,5% depuis la précédente indexation. L'indexation déploie ses effets au 1^{er} septembre. Les montants sont arrondis à la dizaine inférieure ou supérieure la plus proche.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

I. INTRODUCTION

La présente révision partielle de la loi sur la formation continue des adultes du 18 mai 2000 (LFCA – C 2 08) fait suite aux recommandations formulées par la CEPP (commission externe d'évaluation des politiques publiques) dans son rapport du 11 octobre 2010 intitulé « *Chèque annuel de formation - Deuxième évaluation sur mandat du Conseil d'Etat* » (ci-après : rapport CEPP 2010). Ce rapport a lui-même fait suite au rapport de la CEPP du 17 octobre 2006 intitulé « *Evaluation du chèque annuel de formation* » (ci-après : rapport CEPP 2006). Le Conseil d'Etat souhaite mettre en œuvre ces recommandations dont certaines exigent des modifications légales.

Celles-ci concernent essentiellement des clarifications à propos des modalités d'évaluation du chèque annuel de formation (CAF) (art. 9, al. 1, art. 12 al. 1 et 4) et du barème appliqué, en particulier pour les couples mariés et pour ceux liés par un partenariat enregistré (art. 11, al. 1 à 4). A noter qu'une proposition de motion (M 1977) est pendante devant le Grand Conseil au sujet de cette dernière question.

II. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Art. 9, al. 1 (nouvelle teneur)

Cet alinéa clarifie la distinction entre les objectifs poursuivis par le CAF (cf. art. 9, al. 1) et les objectifs d'évaluation du CAF (art. 12) (cf. rapport CEPP 2010, p. 52). Les objectifs du CAF figurant actuellement à l'article 34, alinéa 1 du règlement d'application de la loi sur la formation continue des adultes (RFCA – C 2 08.01) sont simplement repris pour être introduits à l'article 9, alinéa 1, LFCA qui, en tant que loi formelle, a vocation pour énumérer les principes généraux de politiques publiques applicables en la matière (cf. rapport CEPP 2010, p. 52).

Art. 9, al. 3 (nouvelle teneur)

Phrase 1 (nouvelle numérotation) : cette phrase reprend la teneur de l'article 9, alinéa 1, LFCA actuel qui a dû être déplacé en raison du fait que les buts du CAF ont été insérés à cet endroit.

Phrase 2 (nouvelle) : cette phrase autorise, par voie réglementaire, à prévoir des exceptions au principe des 40 heures. Selon la CEPP, la durée de 40 heures (leçons), fixée dans la LFCA, écarte des cours utiles professionnellement dont la durée est plus courte. Elle favorise parfois, dans la pratique, des distorsions dans l'élaboration de cours. Il devrait être possible de déroger à la durée standard de 40 leçons, tout en respectant le principe de subsidiarité de l'action de l'Etat 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 LFCA 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, de la culture et du sport (DIP), après consultation des organes d'exécution (OFPC, Commission « Institutions et cours de formation »), (cf. rapport CEPP 2006, p. 67; cf. également version condensée dudit rapport, p. XVIII; cf. ég. art. 21 al. 2 RFCA).

Phrase 3 (nouvelle numérotation) : cette phrase reprend la teneur de l'article 9, alinéa 3 (phrase unique), actuel.

Art. 11, al. 1 (nouvelle teneur)

Dans son rapport 2010, page 50, la CEPP note que les limites de revenus fixées dans la LFCA pénalisent clairement les personnes mariées, puisque 18% des contribuables mariés ont potentiellement accès au CAF contre 69% des contribuables non mariés. Ce constat avait déjà été formulé dans le premier rapport de la CEPP, en 2006. La proposition de motion 1977 pendante devant le Grand Conseil traite de la même problématique et relève, en particulier, que les femmes mariées désireuses de retourner en emploi sont spécialement pénalisées par le barème actuel.

Afin de corriger cette inégalité d'accès au CAF entre célibataires et personnes mariées, la CEPP recommande de s'inspirer du système en vigueur dans l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) qui considère que la limite de revenus pour les personnes mariées devrait être une fois et demi supérieure à celle des personnes célibataires. Le barème pour la personne mariée ou liée par un partenariat enregistré passe donc de 103 260 F à 132 510 F.

Art. 11, al. 2 (nouvelle teneur)

La teneur de cet alinéa reprend le contenu de l'actuel alinéa 3 qui a été déplacé par souci de logique interne à la loi.

Art. 11, al. 3 (nouvelle teneur)

La teneur de cet alinéa reprend le contenu de l'actuel alinéa 2 qui a été déplacé par souci de logique interne à la loi.

Art. 11, al. 4 (nouvelle teneur)

La délégation a été formulée de manière plus précise, vu la proposition relative à l'article 11 alinéa 1 LFCA.

Art. 12, al. 1 (nouvelle teneur)

La teneur de l'alinéa 1 actuel est supprimée. En effet, celui-ci fait référence à des objectifs d'évaluation qu'il convient de revoir, ceux-ci n'ayant jamais pu être vérifiés. En lieu et place, le nouvel alinéa 1 prévoit la mise sur pied d'un dispositif d'évaluation du CAF plus global et systémique qui permettra d'analyser l'ensemble des mesures prises par l'Etat en matière de formation continue, notamment en termes de financement (subvention ou aide financière individuelle) et de mesures incitatives (cf. rapport CEPP 2010, p. 52).

Art. 12, al. 4 (nouveau)

Ce nouvel alinéa clarifie le rôle attribué à l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (ci-après : l'office) s'agissant de l'évaluation du dispositif CAF (évaluation interne) qui doit se distinguer de l'évaluation du dispositif CAF mené par la CEPP pour établir son rapport quadriennal (évaluation externe; cf. art. 12 al. 2) (rapport CEPP 2010, p. 48).

Le dispositif visant à garantir l'atteinte des objectifs définis à l'article 9, alinéa 1, LFCA, ainsi que le respect des conditions d'octroi du CAF est précisé par voie légale et réglementaire. Ce dispositif prévoit des enquêtes de satisfaction (art. 31, al. 2, RFCA), des audits (art. 32, al. 2 à 4, RFCA), un rapport annuel des institutions de formation transmis par l'office au Grand Conseil (art. 32, al. 2, RFCA), le suivi statistique des demandes (art. 12, al. 4, LFCA), la vérification du suivi des cours (art. 33 RFCA), la restitution des CAF indûment perçus (art. 15 LFCA), voire une sanction pénale (art. 16 LFCA). De plus, l'autorisation pour un établissement de figurer sur la liste

permettant la délivrance du CAF (cf. art. 4 et 5 LFCA), peut être refusée ou retirée si les conditions légales ne sont pas réunies (art. 22 RFCA).

Art. 13, al. 1 (nouvelle teneur)

L'indexation qui portait sur le montant de l'article 11, alinéa 2, doit désormais porter sur le montant de l'article 11, alinéa 3, suite à la permutation de ces deux alinéas.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) Planification des charges financières (amortissements et intérêts) en fonction des décaissements prévus*
- 2) Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle*

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle
PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE

Projet de loi modifiant la loi sur la formation continue des adultes (C 2 08)

Projet présenté par le Département de l'instruction publique, de la culture et du sport

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Résultat récurrent
TOTAL des charges de fonctionnement induites	0	131'112	131'112	160'940	0	0	0	0
Charges en personnel [30] (augmentation des charges de personnel, formation, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Dépenses générales [31] Charges en matériel et véhicule (matériel, fournitures, matériel classique efflu spécifique, véhicules, entretien, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment (fluides (eau, énergie, consommables), conciergeries, entretien, location, assurances, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32+33] Intérêts (report tableaux) Amortissements (report tableaux)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36] Dedommagement collectif/le public (352) Provision [339] (préciser la nature)	0	0	0	0	0	0	0	0
Octroi de subvention ou de prestations [36] (subvention accordée à des tiers, prestation en nature)	0	131'112	131'112	160'940	0	0	0	0
TOTAL des revenus de fonctionnement induits	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40-41+43+45-46] (majoration de revenus (impôts, amendements, taxes), subventions reçues, dons ou legs)	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] (revenus de placements, de prêts ou de participations, gati comptable, loyers)	0	0	0	0	0	0	0	0
Retour sur investissement (pour les projets informatiques) (charges - revenus - retour sur investissement)	0	0	0	0	0	0	0	0
RÉSULTAT NET DE FONCTIONNEMENT (charges - revenus - retour sur investissement)	0	131'112	131'112	160'940	0	0	0	0
Remarques : Sur la base des statistiques de l'OCSTAT pour les revenus des collectivités et des couples (les plus récentes datent de 2007), le pourcentage des bénéficiaires (marités et célibataires) du CAF de 2006 à 2010 a été calculé en fonction de l'ancien revenu plébiscite. Puis le nombre de bénéficiaires potentiels (marités et célibataires) a été comparé à ce nouveau nombre de bénéficiaires potentiels. On obtient une augmentation de 13%. Celle-ci a été répartie comme suit : 4% en 2012, 4% en 2013 et 5% en 2014. Par la suite, on considère qu'il n'y a plus d'augmentation due à l'évolution du plébiscite des revenus des couples mariés. Signature du responsable financier: <i>Boisjoly</i> Date: 10.05.2014								

ANNEXE 2

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle d'investissement

PLANIFICATION DES CHARGES FINANCIÈRES (AMORTISSEMENTS ET INTÉRÊTS) EN FONCTION DES DÉCAISSEMENTS PRÉVUS

Projet de loi modifiant la loi sur la formation continue des adultes (C 2 08)

Projet présenté par le Département de l'instruction publique, de la culture et du sport

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Investissement brut	0	0	0	0	0	0	0	0
- Recette d'investissement	0	0	0	0	0	0	0	0
Investissement net	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun								
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun								
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun								
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun								
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des charges financières	0							
Intérêts	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements	0	0	0	0	0	0	0	0
		2.875%						
charges financières récurrentes	0							

Signature du responsable financier: 

Date: 10.05.2014