

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Romain de Sainte Marie, Cyril Mizrahi, Thomas Wenger, Lydia Schneider Hausser, Salima Moyard, Jean-Charles Rielle, Christian Frey

Date de dépôt : 28 octobre 2014

Projet de loi

modifiant la loi sur la formation professionnelle (LFP) (C 2 05)

(Pour encourager le développement et la diversification des places d'apprentissage)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la formation professionnelle, du 15 juin 2007, est modifiée comme suit :

Art. 62A Exonération (nouveau)

¹ Les employeurs qui emploient moins de 100 salariés et sont liés, au minimum, par un contrat d'apprentissage durant l'année civile de référence sont exonérés de cotisation.

² L'année de référence est réputée complète si l'employeur a été lié par le contrat d'apprentissage durant au minimum 8 mois dans l'année.

Art. 63A Supplément de cotisation (nouveau)

¹ Un supplément de cotisation de 100% est dû par les employeurs qui emploient au minimum 100 salariés et ne sont pas liés, au minimum, par un contrat d'apprentissage pour 100 salariés par année de référence complète.

² Pour établir la proportion prévue par l'alinéa 1, le nombre de salariés est arrondi à la centaine inférieure jusqu'à la quarante-neuvième unité et à la centaine supérieure dès la cinquantième unité.

³ L'année de référence est réputée complète si l'employeur a été lié par le contrat d'apprentissage durant au minimum 8 mois dans l'année.

Art. 63B Affectation des ressources du supplément de cotisation (nouveau)

¹ Les montants générés par le supplément de cotisation, après déduction du montant de cotisations exonérées selon l'article 62 bis, sont alloués à des actions selon l'article 60, alinéa 4, et visant à augmenter le nombre d'apprentis en filière duale, notamment par la promotion de l'apprentissage auprès des employeurs et des jeunes.

² Le solde non-dépensé des montants générés par le supplément de cotisation selon l'alinéa précédent peut, dès la deuxième année qui suit l'année de leur versement à la fondation, être alloué à des actions selon l'article 60, alinéa 4 et être considéré comme ressources de la fondation dans la cadre de l'application de l'article 61, alinéa 5.

Art. 64, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ La cotisation et le supplément de cotisation sont perçus par les caisses d'allocations familiales regroupant les employeurs et employeuses visés à l'article 62.

Art. 65, lettres b, d et e (nouvelle teneur)

Les caisses d'allocations familiales, fonctionnant en tant qu'organes chargés de la perception en vertu de l'article 64 de la loi, sont compétentes pour :

- b) prendre les décisions relatives à la cotisation, au supplément de cotisation et à l'exonération de cotisation;
- d) adopter les décisions de taxation d'office lorsqu'un employeur ou une employeuse tenu de payer la cotisation ou le supplément de cotisation néglige, après sommation, de fournir les indications nécessaires à leur calcul; si l'employeur persiste à ne pas remplir ses obligations les années suivantes, le montant de la taxation d'office est majoré;
- e) procéder au recouvrement de la cotisation et du supplément de cotisation.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Comme chacun le sait, Genève se caractérise au niveau suisse autant par son dynamisme économique et sa capacité à créer des emplois que par son haut taux de chômage et d'exclus du marché du travail. Si aucune étude ne permet de dire que la main d'œuvre disponible localement est évincée du marché du travail par des salarié-e-s venus de l'étranger, il est par contre probable que la libre-circulation des personnes, ou plus précisément l'ouverture du marché du travail local aux salarié-é-s européens, renforce la concurrence entre des salarié-e-s de plus en plus nombreux. D'autre part, la forte tertiarisation de l'économie genevoise et le développement rapide de nouveaux secteurs d'activités requiert une main d'œuvre hautement qualifiée. Dans ce contexte, la formation revête une importance cruciale afin de lutter contre l'exclusion du marché du travail et le chômage. Malgré des progrès incontestables, de nombreux progrès restent à faire à Genève, notamment en matière de formation professionnelle des jeunes, comme l'indique les tendances rappelées ci-dessous. La formation professionnelle représente un investissement pour l'avenir de notre société et une responsabilité de notre collectivité publique et des entreprises présentes à Genève.

La formation professionnelle est l'une des trois voies de formation offertes aux jeunes à Genève après le cycle d'orientation, en parallèle à la formation gymnasiale ou à la formation de culture générale. Ces trois voies, concernant schématiquement les jeunes entre 15 et 19 ans, sont aussi désignées sous le terme de formation secondaire II. *« Traditionnellement, en Suisse, la formation secondaire II est, dans la plupart des cas, professionnalisée et elle se déroule souvent dans le cadre d'apprentissages en alternance. Les jeunes du canton de Genève ont toujours marqué, à l'inverse, une préférence pour les études. Ce phénomène, visible en considérant les effectifs des différentes filières du secondaire II, montre la part minoritaire des formations en alternance »*¹ Alors que le pourcentage de jeunes choisissant une formation professionnelle au niveau secondaire II à Genève en 2008 est de 41,9% elle est de 73,3% en moyenne suisse².

¹ *La dynamique de la formation professionnelle, Indicateurs de la formation professionnelle, 2008/2009, SRED, p.18*

² *La dynamique de la formation professionnelle, Indicateurs de la formation professionnelle, 2008/2009, SRED, p.19*

Parallèlement, Genève détient le record du nombre d'élèves qui quittent la formation gymnasiale sans avoir obtenu de titre. *« La proportion des élèves qui quittent la filière gymnasiale sans certificat est la plus grande dans les deux cantons qui affichent les taux de maturités les plus élevés. Dans le canton de Genève, cette proportion atteint la moitié des élèves recensés en première année de gymnase et elle dépasse 40% au Tessin, alors que dans le canton d'Argovie le nombre d'élèves est pratiquement identique à l'entrée et à l'issue de la filière gymnasiale. »*³

La formation professionnelle se déroule soit par la filière traditionnelle « duale », c'est-à-dire alternant un enseignement en école à une pratique en entreprise, soit en filière en école à plein temps. A Genève, en 2011, « 43% des jeunes de l'enseignement secondaire II suivent une formation professionnelle, dont près de 25% en dual et 18% en école à plein temps⁴ ». De 2000 à 2012, on passe à Genève de 4'976 apprentis en filière duale à 5'385 et de 2'818 apprentis en formation à plein temps à 3'900⁵ soit respectivement une augmentation de 8,2% du nombre d'apprentis en filière duale et de 38,4% en filière plein temps. La tendance est globalement la même si on remonte plus loin dans le temps, soit depuis 1985 ; le nombre d'apprentis en filière duale est resté relativement stable (environ 5'300) entre 1985 et 2012, alors que le nombre d'apprentis en formation professionnelle à plein temps a lui fortement augmenté⁶ (de 2'300 à 3'939). Ainsi donc, même si on observe depuis 2012 une augmentation du nombre d'apprentis en filière duale, celle-ci n'est pas suffisante pour répondre à la demande, compte tenu notamment de la croissance démographique. De plus en plus de jeunes sont dirigés, faute de places en formation duale, vers une formation à plein temps.

Les statistiques de la bourse aux places d'apprentissage mise en place à Genève donnent des indications intéressantes concernant l'occupation des places d'apprentissage offertes. *« Depuis 2005, les places disponibles en fin de période de placement (automne de la rentrée scolaire) ne représentent plus que quelques pourcents de l'offre (tableau 29.2), ce qui est une situation encore confortable en termes de places, mais peut dissimuler des pénuries dans certains domaines professionnels. (...) En 2008, 7% des places d'apprentissage sont restées disponibles dans l'ensemble des domaines*

³ *L'Éducation en Suisse, 2014, Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), p.156*

⁴ *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil : Développer et promouvoir la formation professionnelle et continue, rapport RD 1018, 7 novembre 2013, p.2*

⁵ *Statistiques de l'OCSTAT, tableau T 15.02.1.04 disponible sous http://www.ge.ch/statistique/domaines/15/15_02/tableaux.asp#1*

⁶ *Mémento statistique de l'éducation à Genève, SRED, Editions 2013, p.5*

professionnels. Pour la plupart d'entre eux, des proportions de places disponibles se situant autour de 10% sont des signes d'une détente relative, qui peut bien sûr varier d'une profession à l'autre. Mais dans deux domaines au moins, le commerce et les professions techniques, on est proche d'un marché saturé, puisqu'il ne reste que 2% de places disponibles en fin de période (soit respectivement 16 et 9 places). Compte tenu des difficultés d'information du système, on peut pratiquement parler de pénurie des places d'apprentissage. »⁷

Il faut ajouter que les chiffres de la bourse des places d'apprentissage nous renseignent sur l'offre de places d'apprentissage annoncées par les entreprises et le nombre de places ayant trouvé preneur mais nous ne disent rien sur la demande de places émanant des jeunes souhaitant débiter un apprentissage en filière duale. Or, les statistiques montrent une corrélation inverse évidente entre le nombre de places en filière dual et le nombre de jeunes inscrits pour des formations professionnelles en école à plein temps. On constate d'autre part que le nombre de places d'apprentissage offertes suit de près le nombre de contrats d'apprentissage effectivement signés⁸ quand bien même faire coïncider les caractéristiques de l'offre de places (secteurs, métiers, qualifications requises, etc.) avec la demande des jeunes relève à priori de la gageure. De plus, même si un faible solde de places d'apprentissage ne trouve pas preneur, souvent faute de profil adéquat, celui-ci n'augmente pas, bien que le nombre de places augmente depuis quelques années. Ces éléments confirment la forte demande de places d'apprentissage en filière duale.

D'autre part, « *Genève est le canton suisse où la proportion d'entreprises formatrices est la plus faible (moins de 10%). (...) La proportion d'entreprises actives sur le marché de la formation duale a baissé entre 1985 et 1998 (1995 représente une situation extrême, notamment en raison de problèmes de recensement cette année-là), passant d'une sur quatre environ à moins d'une sur cinq. Mais depuis 10 ans, cette proportion se maintient et se renforce même un peu, alors que le nombre absolu d'entreprises tend à fléchir légèrement. »⁹ Si ce qui précède peut en partie s'expliquer par le tissu économique genevois fortement tertiarié, le caractère fortement urbanisé du canton et la forte proportion d'entreprises multinationales, l'écart entre le*

⁷ *La dynamique de la formation professionnelle, Indicateurs de la formation professionnelle, 2008/2009, SRED, p.94*

⁸ *Constats et données chiffrées, OFPC, 2010, p.7*

⁹ *La dynamique de la formation professionnelle, Indicateurs de la formation professionnelle, 2008/2009, SRED, p.94*

taux genevois, la moyenne suisse (17,4%) ou des cantons urbains les plus comparables (Zurich :15,1%, Bâle-Ville :13,8%, Berne :22,1%) interrogé.

Les grandes tendances dégagées ci-dessous démontre que Genève ne parvient pas à rattraper son retard en matière d'offre de places d'apprentissage, notamment en filière duale, alors que cette filière de formation professionnelle est très largement reconnue comme offrant de bonnes perspectives d'emplois. La conseillère d'Etat en charge du DIP le synthétise ainsi : « La force du système de formation suisse est la formation professionnelle duale. Un système qui intéresse de nombreux pays étrangers, mais peu les Genevois à la fin du Cycle d'orientation. Seuls 5% des élèves choisissent un apprentissage en entreprise à l'issue de leur scolarité obligatoire. La majorité d'entre eux s'engage dans la voie gymnasiale, mais seul un quart d'entre eux se verra décerner une maturité gymnasiale. Concrètement, les parcours scolaires se rallongent, avec des échecs et des réorientations à répétition.»¹⁰

Le Conseil d'Etat rejoint cette analyse dans son programme de législature 2014-2018 : « Dans un canton où le taux de chômage reste élevé par rapport au reste de la Suisse, l'accès à une formation de haute qualité favorise l'égalité des chances et contribue à réduire la fracture sociale. L'un des points forts de la formation en Suisse, que nous envient bien des pays, réside dans l'apprentissage en entreprise (voie duale). En outre, la création des HES (hautes écoles spécialisées) a permis de revaloriser cette formation professionnelle. Or, à Genève, le nombre de jeunes optant pour une formation en voie duale s'avère faible en comparaison avec d'autres cantons. De plus, il manque des places d'apprentissage en entreprise dans certaines filières, notamment celle du commerce. Cette situation oblige à développer des filières professionnelles à plein temps en école, plus coûteuses pour l'Etat et, de surcroît, n'offrant pas aux jeunes concernés l'expérience professionnelle en entreprise très utile pour trouver ensuite un premier emploi. Par ailleurs, on constate que trop d'élèves quittent chaque année le système scolaire sans avoir obtenu de certification, ce qui accroît leur exposition au chômage de longue durée et à l'exclusion sociale. Au secondaire II, les parcours de formation se sont rallongés (redoublements trop importants et réorientations fréquentes). Ce phénomène augmente le risque de décrochage scolaire. Il est bien souvent lié à une mauvaise

¹⁰ Actes des Assises de la formation professionnelle 2014, p.3 disponibles sous http://www.geneve.ch/ofpc/cif/assises_formation_professionnelle.asp

orientation à la fin du CO (cycle d'orientation), trop d'élèves choisissant une voie de formation – notamment le Collège – qui ne leur convient pas.¹¹ »

Ce projet de loi vise donc un double objectif largement partagé : développer et diversifier l'offre de places d'apprentissage en filière duale d'une part, mieux orienter les jeunes et valoriser la formation professionnelle d'autre part.

Le rôle des entreprises est ici crucial. Celles-ci doivent jouer le jeu de la formation professionnelle du personnel qui leur sera nécessaire demain plutôt que de recruter à longue distance du personnel formé à l'étranger - aux frais des contribuables de leur pays d'origine. De nombreuses mesures d'aides et de soutien à l'engagement d'apprentis sont aujourd'hui en place. Tout en étant utiles et nécessaires, force est de constater qu'elles sont insuffisantes pour atteindre les objectifs visés. Ce projet de loi vise donc à mettre en place un mécanisme d'incitation financière à l'engagement d'apprentis tout en tenant compte de leur capacité à soutenir cet investissement. Les entreprises participent aujourd'hui de manière très inégale à la formation professionnelle ; une minorité engage des apprentis et toutes paient une cotisation instituée par la loi genevoise sur la formation professionnelle afin de financer des actions de soutien et d'amélioration de la formation professionnelle par le biais de la Fondation en faveur de la Formation Professionnelle et Continue (FFPC). La FFPC est une structure tripartite dont les missions sont fixées par la loi sur la formation professionnelle. Elle soutient concrètement les entreprises par le biais du financement des actions (cours et stages interentreprises, formation des membres de commissions de formations, frais de matériel pour les examens, etc.) des réseaux d'entreprises ou des associations professionnelles en matière de formation professionnelle (plus d'informations sur www.ffpc.ch). Le produit de la cotisation de 26 francs par année et par salarié versée par les entreprises par le biais des caisses d'allocations familiales est donc directement réinvesti avec succès dans des tâches de formation professionnelle.

Inciter financièrement les entreprises à engager des apprentis

A ce jour, aucune distinction n'est faite en matière de montant de la cotisation entre les entreprises qui engagent des apprentis et celles qui ne le font pas. On constate de plus que les petites et moyennes entreprises participent davantage à l'offre de places d'apprentissage que les grandes. Ce projet de loi part donc du principe que les moyennes entreprises dès

¹¹ *Annoncer la couleur- Déterminer les priorités, Programme de législature 2014-2018 du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, p.11*

100 salariés et les grandes entreprises peuvent facilement, compte tenu des leurs ressources internes (service RH, diversité de profils, facilités à faire reconnaître un praticien-formateur, etc.), engager un-e apprenti-e. A l'inverse, le projet considère qu'engager un apprenti représente un investissement plus conséquent pour celles qui ont moins de 100 salarié-e-s. Ce projet de loi met donc en place le système incitatif suivant: les entreprises qui emploient moins de 100 salarié-e-s et au moins 1 apprenti sont exonérées de cotisation à la FFPC; les entreprises qui emploient 100 salarié-e-s et plus sans atteindre le ratio 1 apprenti par tranche de 100 salarié-e-s paient un supplément de cotisation équivalent à la cotisation de base, soit 26 francs (en 2014) par année et par salarié. Autrement dit, une entreprise de 80 salarié-e-s sera incitée à engager un apprenti par un allègement de cotisation de 80×26 francs (montant 2014), soit 2'080 francs par année. Une entreprise comptant 300 salarié-e-s ayant fait le choix de ne pas engager d'apprentis participera aux efforts réalisés pour la formation professionnelle avec un montant de cotisation supplémentaire de 300×26 (montant 2014), soit 7'800 francs. L'impact financier de cette modulation de la cotisation sera donc modeste pour les entreprises, d'autant plus que toutes les études réalisées sur le sujet démontrent que l'engagement d'un apprenti est financièrement intéressant sur l'ensemble de cursus d'apprentissage. Le rapport de référence au niveau Suisse « L'Education en Suisse » note au sujet de la productivité des apprentis qu'elle « est restée stable au fil des années et atteint toujours, au milieu de la dernière année d'apprentissage, près de 75% de la main d'œuvre au bénéfice d'une formation. »¹² Compte tenu du niveau des salaires des apprentis, leur engagement se révèle en effet un investissement financièrement intéressant.

Investir dans la promotion de l'apprentissage

Une meilleure orientation professionnelle au cycle d'orientation en vue de l'entrée dans le secondaire II devrait non seulement permettre de réduire les échecs vécus par les jeunes mais aussi réduire les coûts liés à des années de formation qui ne débouchent sur aucune certification. La formation professionnelle étant encore largement considérée à tort par les jeunes comme une voie par défaut au moment de l'entrée dans le secondaire II et étant mal connue pour bon nombre d'entreprises, des moyens financiers supplémentaires doivent être investis afin d'augmenter le nombre d'apprentis en filière duale. Cela peut passer autant par des actions d'information et

¹² *L'Education en Suisse, 2014, Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), p.129*

d'orientation professionnelle auprès des jeunes que par des actions d'information auprès des entreprises. Le fait que ces actions soient menées directement par les associations professionnelles complèterait utilement l'offre mise en place en la matière par l'OFPC. Ce projet de loi prévoit donc que la FFPC attribuera les fonds supplémentaires générés par la mise en place du système exonération-supplément de cotisation décrit ci-dessus en priorité aux actions visant à augmenter le nombre d'apprentis en filière duale menées par les associations professionnelles ou par les entreprises selon les modalités générales prévues par la loi actuelle, puis aux autres actions menées par la FFPC.

Conséquences financières

Ce projet de loi n'aura aucune incidence financière immédiate sur le budget de l'Etat. A moyen terme, il pourrait uniquement induire une diminution de la subvention versée par l'Etat à la FFPC.

La FFPC fixe en effet les ressources qui lui sont nécessaires compte tenu des demandes de soutien qu'il reçoit. L'Etat la subventionne à hauteur de 30% lorsque ses besoins ne dépassent pas 2‰ de la masse salariale et à hauteur de 40% lorsque ses besoins se situent entre 2 et 5‰ de la masse salariale.

L'entrée en vigueur de ce projet de loi devrait générer des recettes supplémentaires allouées prioritairement à des actions spécifiques qui devraient, c'est un objectif du projet de loi, se développer. En effet, le pourcentage d'entreprises accueillant des apprentis se situe environ à 10%. Même si ce pourcentage est appelé à augmenter, ce n'est toujours qu'une petite minorité des entreprises qui sera, selon les dispositions de ce projet de loi, exonérée de cotisation. A l'inverse, les employeurs qui emploient plus de 100 salarié-e-s mais moins de 1% d'apprentis verseront un supplément de cotisation pour chaque employé. Compte tenu de la structure par taille de l'ensemble des entreprises genevoises (grossièrement plus de la moitié des salariés sont employés par une entreprise comptant plus de 50 salarié-e-s selon les statistiques disponibles), une augmentation des recettes est attendue.

Si des recettes supplémentaires générées par ce projet de loi ne peuvent pas être intégralement affectées aux actions spécifiques qu'il désigne faute de demande, des recettes supplémentaires seront disponibles pour les activités générales de la fondation, au plus tôt dès la deuxième année qui suit leur versement à la fondation. Dans un tel cas de figure, ces recettes seront considérées en tant que tel comme des ressources de la fondation, diminuant

d'autant la part de ses besoins devant être couverts par les cotisations et la subvention de l'Etat. Celle-ci pourrait donc, en toute hypothèse, diminuer.

Commentaire article par article

Article 62A

L'alinéa 1 désigne les employeurs exonérés de cotisation parmi ceux qui sont astreints au paiement de la cotisation selon les dispositions de l'article 62. Les employeurs exonérés font exception parmi l'ensemble des employeurs astreints à la cotisation. Les employeurs exonérés font pour autant toujours partie de l'ensemble des employeurs considérés afin de fixer la cotisation selon les dispositions de l'article 63, ce dernier ne subissant pas de modifications et faisant référence aux employeurs astreints selon l'article 62. Il en découle que l'exonération de certains employeurs n'augmentera pas la cotisation des employeurs qui ne sont pas exonérés. Les employeurs exonérés sont ceux qui emploient moins de 100 personnes salariées et emploient au minimum 1 apprenti durant l'année de référence. Les apprenti-e-s font partie des personnes salariées.

L'alinéa 2 précise que l'année de référence est considérée comme complète si un contrat d'apprentissage était en cours au minimum durant 8 mois de l'année. Cela implique qu'un contrat d'apprentissage soit en cours durant les 2 années scolaires concernées mais permet une interruption de quatre mois (rupture de contrat, difficultés à retrouver un apprenti, etc.).

Article 63A

L'alinéa 1 institue un supplément de cotisation de 100% qui est dû par les employeurs qui emploient au minimum 100 personnes salariées et ne sont pas liées au minimum par 1 contrat d'apprentissage pour 100 salariés par année de référence complète. Les apprenti-e-s font partie des personnes salariées.

L'alinéa 2 fixe la règle applicable pour établir la proportion d'apprentis par rapport au nombre total d'employés: le nombre d'employés est arrondi à la centaine inférieure jusqu'à la quarante-neuvième unité et à la centaine supérieure dès la cinquantième unité.

L'alinéa 3 précise que l'année de référence est considérée comme complète si le contrat d'apprentissage était en cours au minimum durant 8 mois de l'année.

Article 63B

L'alinéa 1 affecte les ressources financières générées par le supplément de cotisation institué par l'article 63 bis, après déduction du montant de cotisations exonérées, à des actions, telles que définies à l'article 60, alinéa 4, et qui ont comme objectif de faire augmenter le nombre d'apprentis en filière duale, notamment par la promotion de l'apprentissage auprès des entreprises et des jeunes.

L'alinéa 2 prévoit que les ressources générées par le supplément de cotisation qui n'ont pas pu être affectées à des actions visant à augmenter le nombre d'apprentis en filière duale peuvent être affectées à d'autres actions, selon l'article 60, alinéa 4, dès le 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit leur versement par la caisse d'allocations familiales à la FFPC. Cela permet de laisser prioritairement les montants concernés à disposition d'actions spécifiques au minimum pendant une année civile après leur versement. D'autre part, cet alinéa précise que dès la deuxième année qui suit le versement à la fondation, ces ressources sont prises en considération dans l'établissement des ressources de la fondation. Les ressources non dépensées seront donc portées en déduction des besoins de la fondation, comme prévu par l'article 61, alinéa 5, avant de calculer la subvention et la cotisation à prélever l'année suivante, ce qui évitera la création de réserves superflues.

Article 64, alinéa 1

Adaptation formelle précisant que les caisses d'allocations familiales sont compétentes en matière de prélèvement du supplément de cotisation, à l'instar de ce qui est le cas pour la cotisation.

Article 65, lettres b, d et e

Adaptation formelle précisant que les caisses d'allocations familiales sont compétentes, à l'instar de ce qui est le cas pour la cotisation, en matière de :

- décisions relatives à l'exonération de cotisation et au supplément de cotisation,
- adoption de décisions de taxation d'office relatives au supplément de cotisation,
- recouvrement du supplément de cotisation.

Au bénéfice de ces explications, les signataires de ce projet de loi vous prient, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de lui réserver un bon accueil.