

Regard sur la politique liée à la formation à Genève et examen de l'accès à la formation pour les bénéficiaires des indemnités de l'assurance-chômage et de l'aide sociale.

OASI, janvier 2014

Introduction.....	2
A. Aperçu des dispositions constitutionnelles genevoises et de quelques lois relatives à l'instruction publique et à la formation:.....	2
1. Les dispositions constitutionnelles genevoises.....	2
2. Quelques lois relatives à l'instruction publique et à la formation	3
2.1. Introduction.....	3
2.2. Les lois cantonales découlant de la loi fédérale.....	3
2.3. D'autres lois cantonales	6
3. Conclusion intermédiaire	8
B. Aperçu de la place de la formation dans la législation sur l'assurance-chômage fédérale et cantonale et dans la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI)	9
1. La législation sur le chômage	9
1.1. Introduction.....	9
1.2. Le Semestre de motivation (LACI)	10
1.3. Les allocations de formation (LACI).....	10
1.4. Les mesures de formation dans la loi genevoise en matière de chômage (LMC J 2 20).....	12
2. Les mesures de formation dans la LIASI.....	13
C. Conclusion.....	17

Introduction

Afin de traiter notre sujet, nous présenterons d'abord le cadre législatif genevois en matière de formation professionnelle et de formation continue des adultes. Nous mentionnerons brièvement les actions en faveur des jeunes sans formation. Ensuite nous examinerons l'accès à la formation des personnes au chômage et à l'aide sociale.

A. Aperçu des dispositions constitutionnelles genevoises et de quelques lois relatives à l'instruction publique et à la formation:

1. Les dispositions constitutionnelles genevoises

La nouvelle Constitution genevoise, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2013, contient dans son catalogue des droits fondamentaux une disposition relative au droit à la formation, libellée comme suit:

Titre II Droits fondamentaux

Art. 24 Droit à la formation

¹ *Le droit à l'éducation, à la formation et à la formation continue est garanti.*

² *Toute personne a droit à une formation initiale publique gratuite.*

³ *Toute personne dépourvue des ressources financières nécessaires à une formation reconnue a droit à un soutien de l'Etat.*

Selon l'article 24 de la Constitution genevoise, le droit à la formation ainsi que le droit à un soutien de l'Etat pour les personnes dépourvues des ressources financières nécessaires à une formation reconnue sont donc garantis. En tant que droit fondamental, l'article 24 est directement invocable devant les tribunaux.

Au chapitre des tâches publiques, la Constitution renferme encore un article sur la formation:

Chapitre III Tâches publiques

Section 9 Enseignement et recherche

Art. 194 Formation obligatoire

¹ *La formation est obligatoire jusqu'à l'âge de la majorité au moins.*

² *Après la scolarité obligatoire, elle peut avoir lieu sous forme d'enseignement ou en milieu professionnel.*

Selon l'article 194 alinéa 1, la formation est obligatoire jusqu'à l'âge de la majorité au moins.

2. Quelques lois relatives à l'instruction publique et à la formation

2.1. Introduction

La loi fédérale sur la formation professionnelle du 13 décembre 2002 (LFPr) régit la formation professionnelle initiale (y compris maturité), la formation professionnelle supérieure et la formation continue à des fins professionnelles (tous les secteurs professionnels à l'exception des hautes écoles).

Deux lois genevoises ont été adoptées suite à l'entrée en vigueur de la LFPr: la loi genevoise sur la formation professionnelle et la loi sur l'information et l'orientation scolaires et professionnelles.

Les objectifs étaient d'introduire dans le droit cantonal relatif à la formation professionnelle les dispositions résultant des innovations contenues dans la nouvelle loi fédérale (notamment définition claire des rôles entre les différents partenaires de la formation professionnelle, développement de la qualité, renforcement de la surveillance et du partenariat avec les organisations du monde du travail, qualification par reconnaissance et validation des acquis, etc.). En outre, la loi genevoise, tout en tenant compte des profondes mutations socio-économique traversées par le canton, poursuit un objectif majeur de politique publique, celui de la qualification au niveau secondaire II des jeunes, ainsi que des adultes (https://www.ge.ch/dip/priorites/4/loi_formation_information.asp).

2.2. Les lois cantonales découlant de la loi fédérale

La loi genevoise sur la formation professionnelle (LFP C 2 05) assure la mise en œuvre et complète les dispositions de la loi fédérale. Elle comprend tous les niveaux de qualification liés à la formation professionnelle.

Elle régit notamment pour tous les secteurs professionnels autres que ceux relevant des hautes écoles les procédures de qualification et les procédures de reconnaissance et de validation des acquis.

Ainsi selon cette loi, un particulier peut obtenir une AFP (Attestation fédérale de Formation Professionnelle), un CFC (Certificat Fédéral de Capacité), un Brevet fédéral ou une Attestation cantonale selon deux voies différentes:

- La Validation des acquis de l'expérience (VAE)

ou

- La formation et l'examen.

La procédure de validation des acquis est ouverte aux personnes qui ont une solide expérience dans un domaine reconnu de la formation professionnelle mais qui n'ont pas de diplôme qui atteste de leur compétences. Cette démarche prend en compte l'expérience professionnelle acquise et dispense de certains examens.

Les métiers ouverts à la validation des acquis de l'expérience sont les suivants:

- CFC d'assistant-e en soins et santé communautaire
- CFC d'assistant-e socio-éducatif-ve
- CFC d'employé-e de commerce
- CFC de gestionnaire du commerce de détail
- CFC de logisticien
- CFC de maçon-ne
- AFP d'aide en soins et accompagnement
- Attestation cantonale d'éducateur-trice du jeune enfant
- Brevet fédéral de formateur-trice d'adultes

Pour lancer la démarche, il faut être au bénéfice de cinq années d'expérience professionnelle, avoir acquis les compétences du métier et être domicilié ou travailler dans le canton de Genève depuis une année au moins au moment du dépôt du dossier. La procédure de reconnaissance et de validation des acquis en vue d'obtenir un CFC est gratuite pour les personnes domiciliées ou contribuables dans le canton de Genève depuis une année au moins.

L'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (l'OFPC) est chargé des procédures de reconnaissance et de validation des acquis. Il collabore avec les organes d'exécution de l'assurance-chômage pour en faciliter l'accès aux demandeurs et aux demandeuses d'emploi. Aucune mention n'est faite d'une collaboration avec l'Hospice général; visiblement la LFP n'a pas été modifiée suite à l'entrée en vigueur de la LIASI en février 2012.

Depuis octobre 2007, il est aussi possible d'obtenir un Bachelor ou un Master de trois facultés de l'Université de Genève par la voie de la Validation des Acquis de l'Expérience. La HES-SO offre également cette possibilité depuis janvier 2010. Il n'y a pas de limite d'âge pour entamer la procédure, qui est ouverte à toute personne qui a exercé une activité professionnelle à plein temps pendant 3 ans. A la différence de la procédure en vue d'obtenir un CFC, la validation des acquis à l'université et à la HES-SO coûte 1000 CHF par candidat (http://www.unige.ch/vae/documents/Reglement_Final_VAE.pdf; <http://www.hes-so.ch/data/documents/Directives-VAE-Bachelors-HES-SO-169.pdf>).

La LFP institue une fondation de droit public dénommée "Fondation en faveur de la formation professionnelle et continue", organisme paritaire réunissant des représentants

des associations patronales, des associations syndicales et de l'Etat. Cette fondation participe financièrement aux actions des associations professionnelles, des entreprises privées et des collectivités publiques pour développer la formation professionnelle et continue des apprentis, des employés et des adultes. Les ressources de la fondation sont constituées par une cotisation prélevée par les caisses d'allocations familiales auprès de tous les employeurs assujettis du canton en francs par salariés et par une subvention de l'Etat. Un budget extraordinaire, attribué par l'Etat, est prévu lorsque le taux de chômage atteint 4% à Genève.

La fondation n'accorde pas de financement sur demande d'un particulier mais peut, sous certaines conditions, soutenir financièrement les entreprises privées qui encouragent leurs employés à obtenir un CFC ou une AFP par la prise en charge financière de 50% du temps de formation.

La loi sur l'information et l'orientation scolaires et professionnelles (LIOSP C 2 10) définit la politique cantonale en matière d'information et d'orientation. Elle vise sur un plan général à renforcer la coopération entre les services de l'Etat, les écoles, les organisations du monde du travail et les organismes de formation.

Cette loi a été adoptée suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr), qui accorde aux cantons une responsabilité accrue en matière d'information et d'orientation. En effet, ces deux domaines demandaient à être régis de manière spécifique par une loi-cadre cantonale afin de faciliter l'intelligibilité et l'utilisation des prestations concernées.

Dans ce sens et suite à l'arrêté du Conseil d'Etat du 30 janvier 2008 relatif à l'adoption d'une politique centrée sur la qualification professionnelle des jeunes gens en rupture de formation, ainsi que suite aux recommandations de la commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) énoncées dans son rapport du 14 octobre 2011, le dispositif CAP Formations a été inauguré à Genève en septembre 2013.

Le but de ce guichet d'accueil unique est d'aider les jeunes de 15 à 25 ans sans formation initiale à obtenir une qualification professionnelle en leur proposant rapidement les mesures les mieux adaptées à leurs besoins. Cet outil vise aussi à permettre la mise en œuvre de la formation obligatoire jusqu'à 18 ans prévue par la nouvelle constitution genevoise.

L'office cantonal de l'emploi et l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue collaborent dans cette nouvelle prestation afin de favoriser la perméabilité entre les mesures des deux offices. Ainsi, le guichet unique (CAP Formations) traitera à la fois des prestations du DIP et de celles de l'assurance-chômage en faveur des jeunes.

En effet, l'OCE n'avait jusqu'alors que les Semestres de motivation (SEMO, mesure de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982) à proposer aux jeunes en rupture. Or, le jeune qui souhaite en bénéficier doit s'inscrire au chômage, ce qui ne correspond pas forcément aux besoins de cette tranche d'âge.

Ainsi, le jeune peut être orienté soit vers les prestations du chômage, qui visent l'emploi et l'insertion, soit vers les outils de l'OFPC qui visent quant à eux la formation. Si le SEMO est la mesure indiquée, le jeune peut désormais le suivre soit en étant inscrit au chômage soit par d'autres biais. Si le candidat atteint l'âge de 25 ans, les mesures en cours se prolongent jusqu'à son intégration dans une filière de formation qualifiante.

CAP Formations collabore avec d'autres partenaires institutionnels, tels que la direction générale du postobligatoire (DGPO), l'Hospice général, la Ville de Genève, l'Association des communes genevoise, la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASE) et l'office de l'enfance et de la jeunesse.

2.3. D'autres lois cantonales

La loi sur la formation continue des adultes (LFCA C 2 08) donne pour mission à l'Etat d'encourager la formation continue des adultes dans tous les domaines d'activités. La formation continue se 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. Une loi fédérale est actuellement en projet.

Selon la LFCA, un particulier peut bénéficier du chèque annuel de formation continue, octroyé en vue de l'acquisition de connaissances de base, y compris la culture générale, et de connaissances professionnelles qualifiées, le développement des possibilités de perfectionnement et de recyclage professionnels, ainsi que l'acquisition de nouvelles formations.

Le chèque annuel de formation (CAF) correspond au coût de 40 heures de cours de formation continue dispensées à Genève dans tous les domaines d'activité. Le montant du chèque annuel de formation ne peut être supérieur à 750 francs. Il est possible de cumuler trois chèques annuels de formation en une seule fois par période de 3 ans (soit 3 x 750 francs).

Le service des bourses et des prêts d'études délivre un chèque annuel de formation aux personnes majeures qui sont, depuis 1 an au moins au moment du dépôt de la demande, soit domiciliées et contribuables dans le canton, soit au bénéfice d'un permis de travailleur frontalier, soit de nationalité suisse, domiciliées en zone frontalière et travaillant dans le canton.

Pour l'octroi du chèque annuel de formation, la limite du revenu brut annuel s'élève à 88'340 francs pour une personne célibataire et à 132'510 francs pour une personne mariée ou liée par un partenariat enregistré. Le revenu pris en considération est formé du 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 des éventuelles allocations familiales comprises dans ce revenu brut. Il est aussi formé de la

fortune nette déclarée à l'administration fiscale cantonale, après déduction d'une franchise de 30'000 francs. Une franchise supplémentaire de 30'000 francs par enfants à charge, au sens de la législation cantonale en matière fiscale, est en outre déduite de la fortune du groupe familial.

La loi sur les bourses et les prêts d'études (LBPE C 1 20) octroie de manière subsidiaire des aides financières aux personnes en formation. Selon cette loi, le financement de la formation incombe en premier lieu aux parents et aux tiers qui y sont légalement tenus et aux personnes en formation elles-mêmes. Les personnes qui peuvent prétendre aux mesures relatives au marché du travail en application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage ne peuvent pas bénéficier d'une aide financière.

L'octroi d'aides financières à la formation doit notamment encourager et faciliter l'accès à la formation, permettre le libre choix de la formation et de l'établissement de formation, favoriser l'égalité des chances de formation et soutenir les personnes en formation en les aidant à faire face à leurs besoins. Les aides financières sont accordées sous la forme de bourses, de prêts ou de remboursement de taxes d'études.

Les formations pouvant donner droit à une aide financière vont des classes préparatoires aux études du degré secondaire II et du degré tertiaire à la formation professionnelle supérieur universitaire, y compris la reconversion rendue nécessaire par la conjoncture économique ou pour des raisons de santé pour autant qu'elle ne soit pas financée par une assurance sociale. Sont exclus les formations dispensées dans l'enseignement obligatoire, la formation continue à des fins professionnelles, les formations doctorales et les maîtrises universitaires d'études avancées de formation approfondie et les séjours linguistiques.

Pour avoir droit aux aides financières il faut être soit domicilié soit contribuable dans le canton de Genève. Les personnes réfugiées ou apatrides reconnues par la Suisse y ont aussi droit. Les personnes qui ont un permis B doivent avoir leur domicile en Suisse depuis 5 ans.

Les personnes de plus de 35 ans révolus au début de la formation ne peuvent pas bénéficier d'une aide financière, sauf si la formation entreprise sert à l'insertion ou à la réinsertion après une période consacrée à la famille ou à l'assistance des proches ou si de justes motifs liés à la personne en formation entravent considérablement la poursuite de l'activité professionnelle exercée jusque là.

Si les revenus de la personne en formation, de ses parents, de son conjoint ou partenaire enregistré et des autres personnes qui sont tenues légalement au financement de la formation ne suffisent pas à couvrir les frais de formation, le canton finance, sur demande, les besoins reconnus.

Les revenus des parents sont pris en compte même pour des personnes en formation de plus de 25 ans. Toutefois, ils ne sont pris en compte que partiellement dès que la personne en formation a atteint l'âge de 25 ans révolus et a achevé une première formation ou si la personne en formation a exercé une activité lucrative à plein temps pendant plus de 4 ans. Lorsqu'il est impossible d'accéder aux revenus des parents pour de justes motifs, le service

des bourses et prêts d'études applique l'article 23 LBPE qui lui permet d'établir le procès-verbal de calcul sans prendre en compte les revenus des parents.

3. Conclusion intermédiaire

Trois voies sont ouvertes à une personne pour obtenir un premier niveau de formation de type secondaire II:

- 1) La qualification reconnue pour une formation (art. 32 LFP);
- 2) La qualification reconnue par la validation des acquis (art. 32 et 40 LFP);
- 3) Le chèque annuel de formation (art. 9 LFCA).

Pour la qualification reconnue par la validation des acquis et le chèque annuel, il faut être domicilié ou travailler dans le canton de Genève depuis une année au moins au moment du dépôt du dossier. En outre, pour la validation des acquis, il faut être au bénéfice de cinq années d'expérience professionnelle et avoir acquis les compétences du métier. La procédure de validation des acquis en vue d'obtenir un CFC est gratuite. Enfin, des limites de revenu s'appliquent pour le chèque annuel de formation.

La procédure de validation des acquis est également à disposition pour acquérir les diplômes universitaires de certaines facultés et ceux des hautes écoles spécialisées. La procédure n'est pas gratuite puisqu'il faut déboursier 1000 francs.

En cas de ressources insuffisantes, des aides financières sous la forme de bourses, de prêts ou de remboursement de taxes d'études peuvent être octroyées pour le financement de la formation dès les classes préparatoires aux études du degré secondaire II. A certaines conditions, une personne de plus de 35 ans peut aussi demander une bourse ou un prêt d'études. Il faut être domicilié en Suisse depuis 5 ans au moins. La personne qui souhaite entamer une formation continue à des fins professionnelles ne peut pas bénéficier des prestations prévues par la LBPE; à condition de ne pas dépasser les barèmes, elle peut demander un chèque annuel de formation. Il en va de même pour une personne de plus de 35 ans ne remplissant pas les conditions d'octroi des aides financières de la LBPE. Les personnes qui ont des droits au chômage ne peuvent pas bénéficier d'une aide financière.

Une attention particulière est portée aux jeunes de 15 à 25 ans sans formation initiale afin de les aider à obtenir une qualification professionnelle en leur proposant rapidement les mesures les mieux adaptées à leurs besoins.

Enfin, la fondation en faveur de la formation professionnelle et continue soutient financièrement les entreprises privées qui encouragent leurs employés à obtenir un CFC ou une AFP par la prise en charge financière de 50% du temps de formation.

B. Aperçu de l'accès à la formation pour les bénéficiaires des indemnités de l'assurance-chômage et de l'aide sociale

1. La législation sur le chômage

1.1. Introduction

La loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI RS 837.0) contient un catalogue de mesures de marché du travail aux articles 59 et suivants. La structure de la LACI propose une typologie des mesures: mesures de formation, mesures d'emploi, mesures spécifiques et autres mesures. Sans entrer dans le détail de cette typologie, nous ne traitons dans ce rapport que de deux mesures de marché du travail, le semestre de motivation (SEMO), et les allocations de formation. En effet, ces deux mesures nous intéressent plus particulièrement car leur objectif est de permettre à des personnes sans formation d'acquérir une qualification de type secondaire II (formation de base).

Au titre des mesures de formation, nous mentionnons uniquement ici la possibilité prévue par la LACI de suivre des cours individuels ou collectifs de reconversion, de perfectionnement ou d'intégration et des stages de formation. La reconversion professionnelle est l'adaptation des compétences professionnelles (ce qui suppose l'acquisition d'une formation de base au moins) aux besoins du marché de l'emploi, via un changement de métier ou d'activité professionnelle. Elle est assimilable au reclassement. Par perfectionnement, on entend l'acquisition de nouvelles compétences en rapport avec l'activité professionnelle exercée jusque là (complément de formation). L'assurance-chômage finance le perfectionnement professionnel lorsqu'il est rendu nécessaire par les progrès techniques et industriels. Enfin, ce sont les personnes peu formées et celles dont l'employabilité est faible (chômeurs étrangers, chômeurs invalides, personnes désireuses de reprendre la vie active après une longue période d'interruption) qui sont visées par les mesures d'intégration professionnelle (Boris Rudin, *Assurance-chômage*, 2^{ème} édition mise à jour et complétée, 2006, p. 617).

Nous rappelons ici toutefois que la formation de base et la promotion générale du perfectionnement ne sont en principe pas du ressort de l'assurance-chômage, mais, le cas échéant, de la formation professionnelle et des bourses d'études (FF 1980 III p. 618; 1975 II p. 1586). Selon le Tribunal fédéral, l'assurance-chômage "intervient à seule fin de combattre un chômage existant ou de prévenir un chômage imminent, par des mesures concrètes de réadaptation ou de perfectionnement dans des cas d'espèce" (ATF 103 V 105).

Il faut savoir que cette conception de l'assurance-chômage constitue dans les faits une limite importante à l'octroi des mesures prévues par la LACI.

1.2. Le Semestre de motivation (LACI)

Nous avons déjà mentionné le SEMO dans le cadre de la politique liée à la formation et à l'insertion des jeunes en rupture menée à Genève. Le SEMO s'adresse aux jeunes personnes qui ont quitté l'école après avoir accompli leur scolarité obligatoire et aux jeunes personnes n'ayant pas trouvé de place d'apprentissage et s'étant inscrites comme chômeurs.

Cette mesure combine occupation et formation. Elle vise à la fois à aider de jeunes chômeurs dans le choix d'une filière de formation et à les insérer sur le marché du travail en les initiant à des conditions de travail aussi proches que possible de la réalité professionnelle ou de celle de l'apprentissage.

Le SEMO peut déjà être initié pendant le délai d'attente (120 jours) qui s'applique aux personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation. Les personnes qui participent à un semestre de motivation pendant le délai d'attente ont droit à une contribution mensuelle nette de 450 francs en moyenne. Après le délai d'attente, les indemnités journalières sont calculées sur la base du gain assuré mais atteignent au minimum 450 francs nets par mois en moyenne.

Pour le nombre de personnes placées par mois en SEMO, nous nous référons aux mois d'août et de septembre en raison du fait que la plupart des formations débutent à cette période de l'année. Au mois d'août 2013, 47 personnes sur un total de 12714 chômeurs (0,4%) et au mois de septembre 2013, 87 personnes sur un total de 12867 chômeurs (0,7%) étaient placées en SEMO à Genève. Comme les chiffres sont issus de la base de donnée du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), il faut en déduire que toutes ces personnes sont inscrites au chômage. Nous n'avons pas les chiffres du nombre de jeunes qui suivent un SEMO par le biais d'autres institutions genevoises.

Afin de mesurer les pratiques genevoises, nous avons comparé les chiffres genevois avec ceux des cantons de Bâle-Ville et de Zürich. En effet, ces trois cantons ont entre autres le dénominateur commun d'être urbains et d'abriter des villes reconnues comme étant des métropoles. Ainsi, ces trois cantons ont une structure de population active comparable.

Au mois d'août 2013, sur un total de 24304 chômeurs à Zürich, 311 personnes (1,3%) étaient placées en SEMO et au mois de septembre 2013, 190 personnes sur un total de 24653 chômeurs (0,8%) étaient placées en SEMO. Pour le canton de Bâle-Ville, 37 personnes sur 3315 chômeurs (1,1%) étaient placées en SEMO au mois d'août et pour le mois de septembre, 23 personnes sur 3348 chômeurs (0,7%) étaient placées en SEMO.

Ce qui nous donne le tableau suivant:

	août	septembre
Genève	0,4%	0,7%
Zürich	1,3%	0,8%
Bâle-Ville	1,1%	0,7%

Nous pouvons constater que le taux augmente à Genève au mois de septembre par rapport au mois d'août alors qu'il baisse pour les cantons de Zürich et de Bâle-Ville. Cela est peut-être dû au fait que les rentrées scolaires ont lieu à des périodes différentes. Nous pouvons surtout constater que le taux le plus élevé à Genève (0,7%) correspond au taux le plus bas pour Zürich (0,8%) et Bâle-Ville (0,7%). Ainsi, le canton de Genève semble octroyer moins de SEMO que les cantons de Zürich et de Bâle-Ville.

Ces chiffres sont peut-être faussés par la nouvelle pratique à Genève qui consiste à permettre à des jeunes de suivre un SEMO sans forcément être inscrits au chômage. Par ailleurs nous rappelons que les statistiques du chômage à Genève incluent les personnes à l'aide sociale suivies par le service de réinsertion professionnelle de l'Hospice général (SRP). **Quid Zürich et Bâle-Ville?**

1.3. Les allocations de formation (LACI)

Les allocations de formation permettent aux chômeurs âgés de plus de 30 ans et qui n'ont pas achevé de formation professionnelle, d'accomplir un apprentissage ou une autre formation reconnue, avec le soutien de l'assurance-chômage. Elles sont octroyées à l'employeur qui accepte d'engager un chômeur sous contrat d'apprentissage au sens de la LFPr.

Cette mesure a pour but de parer à l'absence d'un niveau de formation et/ou de qualification qui est l'un des handicaps les plus importants sur le marché du travail (Boris Rubin, *Assurance-chômage*, 2^{ème} édition mise à jour et complétée, 2006, p. 639).

L'allocation de formation peut être accordée pour une formation d'une durée maximale de trois ans à l'assuré qui est âgé de 30 ans au moins et qui n'a pas achevé de formation professionnelle ou qui éprouve de grandes difficultés à trouver un emploi correspondant à sa formation. Des dérogations peuvent être accordées concernant la durée de formation et la limite d'âge.

Ne peuvent bénéficier des allocations de formation les assurés qui possèdent un diplôme d'une haute école ou d'une haute école spécialisée ou qui ont suivi une formation de trois ans au moins, sans diplôme, à l'un des ces établissements.

Selon la jurisprudence (ATF 127 V 62), le calcul des AFO ne doit pas tenir compte de la situation économique de l'assuré, ni de celle de son conjoint ou partenaire enregistré, pour ne pas décourager l'assuré à entreprendre un apprentissage.

Le montant des allocations de formation correspond à la différence entre le salaire effectif payé par l'entreprise et un maximum de 3500 CHF.

Le délai-cadre d'indemnisation est prolongé jusqu'au terme de la formation pour laquelle l'allocation a été octroyée.

Pour le nombre de personnes placées par mois en AFO, nous nous référons aux mois de juillet et d'août. Ce sont en effet ces deux mois qui comptabilisent le plus d'AFO par mois pour tous les cantons. A Genève, au mois de juillet 2013, 6 personnes sur un total de 12738 chômeurs (0,05%) étaient placées en AFO et au mois d'août 2013, 38 personnes sur un total de 12714 chômeurs (0,3%). Au mois de juillet 2013, 3 personnes sur 24384 chômeurs (0,01%) étaient placées en AFO à Zürich et au mois d'août 2013, 50 personnes sur 24304 chômeurs (0,2%). Pour le canton de Bâle-Ville, 3 personnes sur un total de 3321 chômeurs (0,1%) étaient placées en AFO au mois de juillet 2013 et 13 personnes sur 3315 chômeurs (0,4%) au mois d'août 2013.

Au mois de décembre 2013, 47 personnes sur un total de 13131 chômeurs (0,4%) bénéficiaient d'une AFO à Genève. A Zürich, 51 personnes sur un total de 27367 chômeurs (0,2%) et à Bâle-Ville 16 personnes sur 3694 chômeurs (0,4%) bénéficiaient d'une AFO au mois de décembre 2013.

Nous pouvons constater que dans les deux cas, Genève ne s'écarte pas de ce qui se pratique dans les cantons de Zürich et de Bâle-Ville. Dans les trois cantons, le recours à l'AFO ne semble pas être une pratique courante.

1.4. Les mesures de formation dans la loi genevoise en matière de chômage (LMC J 2 20)

Selon l'article 6E alinéa 5 de la loi genevoise en matière de chômage, les mesures suivantes peuvent être assignées au chômeur:

- a) l'ensemble des mesures de formation validées dans le cadre de l'assurance-chômage fédérale;
- b) l'ensemble des mesures de formation agréées en vertu de la loi sur la formation continue des adultes (LFCA);

c) les conseils en matière d'orientation professionnelle délivrés en application de la loi sur l'information et l'orientation scolaires et professionnelles (LIOSP);

d) la reconnaissance et la validation des acquis, conformément au règlement d'application de la loi sur la formation continue des adultes (RIOSP C 2 10.01);

e) la possibilité de suivre une formation qualifiante et certifiante, telle que définie à l'article 6F.

Outre les mesures de formation prévues dans le cadre de l'assurance-chômage, La LMC reprend ainsi toutes les mesures de formation prévues par la législation genevoise mentionnée. Un chômeur peut donc initier une procédure de validation des acquis afin d'acquérir un premier niveau de formation de type secondaire II ou être dirigé vers le chèque formation pour suivre un cours que l'assurance-chômage ne financerait pas. A titre de rappel, le chômeur ne peut pas bénéficier d'une aide financière du service des bourses et des prêts d'études. Quant au jeune chômeur (15-25 ans), il sera d'abord orienté vers le guichet CAP Formations.

Les personnes plus âgées et sans formation qui ne remplissent pas les conditions posées par la procédure de validation des acquis peuvent bénéficier des allocations de formation, conformément à l'article 6E alinéa 5 lettre e) de la LMC. Selon cette disposition, le canton de Genève peut octroyer aux chômeurs au bénéfice des indemnités fédérales la possibilité de suivre une formation professionnelle qualifiante et certifiante lorsqu'il s'avère que celle-ci facilitera un retour sur le marché de l'emploi. Pour autant qu'elles émargent à l'aide sociale pendant la durée de la formation prévue par le plan de réinsertion, mais au maximum durant 4 ans, les personnes concernées touchent une allocation de formation. Le montant octroyé est le même que celui prévu dans le régime fédéral, soit la différence entre le salaire effectif payé par l'entreprise et un maximum de 3500 CHF. (Réponse du Conseil D'Etat à la QUE 46-A, p. 4). Alors que dans le régime fédéral l'allocation de formation ne peut en principe être versée que pour une durée de trois ans, la LMC accorde les allocations de formation pour une durée maximale de quatre ans.

2. Les mesures de formation dans la LIASI

Comme déjà vu, alors que l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (l'OFPC), chargé des procédures de reconnaissance et de validation des acquis, collabore avec les organes d'exécution de l'assurance-chômage selon la LFP, aucune mention n'est faite dans cette loi d'une collaboration avec l'Hospice général. Nonobstant, les personnes qui émargent à l'aide sociale peuvent bénéficier de mesures du type validation des acquis de l'expérience (art. 42C al. 3 let. c LIASI). Par ailleurs et comme déjà mentionné, l'Hospice général collabore avec le guichet CAP Formations en vue de la réinsertion des jeunes en rupture de formation.

Parmi les catégories des mesures d'insertion prévues par la LIASI, certaines se rapprochent de l'objectif de formation des jeunes et des adultes voulu par le canton. En effet, les

personnes qui émargent à l'aide sociale peuvent bénéficier de mesures du type formation professionnelle qualifiante et certifiante et du type validation des acquis de l'expérience (art. 42C al. 3 let. b et c LIASI).

A noter que la mesure du type formation professionnelle qualifiante et certifiante n'est pas destinée uniquement à des personnes qui n'ont aucune formation de niveau secondaire II. En effet, l'article 7A alinéa 3 LIASI différencie la "première" formation (let. b) et la formation professionnelle "qualifiante et certifiante" (let. c). Selon le service de communication de l'Hospice général, une première formation au sens de cette disposition est une formation pour une personne qui ne dispose d'aucune formation de base. Une personne qui est titulaire d'un CFC d'employé de commerce et qui souhaite passer un CFC de chauffeur-livreur ne remplit pas ce critère. Toujours selon ce service, une formation qualifiante et certifiante est une formation reconnue au niveau des employeurs et qui permet d'augmenter ses chances sur le marché du travail.

Pour les personnes de moins de 30 ans, une attention particulière est portée à la possibilité d'une formation professionnelle qualifiante et certifiante (art. 42C al. 4 LIASI). Cette disposition ne précise toutefois pas s'il doit s'agir d'une première formation. Selon le service de communication de l'Hospice général, les personnes de plus de 30 ans peuvent aussi bénéficier d'une formation au sens de l'article 42C al. 4 LIASI. .

Ainsi, selon la LIASI, l'Hospice général soutient tant les personnes sans formation de base que les personnes qui souhaiteraient améliorer leurs chances sur le marché du travail. Cependant pour ces dernières personnes, nous manquons d'informations sur les conditions d'octroi et le type de formations acceptées. Néanmoins, nous devons relever ici que l'Hospice général met des bâtons dans les roues des personnes qui souhaiteraient compléter leur formation pour améliorer leurs chances sur le marché du travail. En effet, selon notre expérience, l'Hospice général coupe les aides à la personne qui suit une telle formation pendant les heures d'ouverture des bureaux, au motif que cette personne ne peut plus garantir sa disponibilité pour un employeur potentiel. En définitive, ces formations ne peuvent être suivies que le soir.

Pendant la durée d'une première formation ainsi que d'une formation professionnelle qualifiante et certifiante agréée dans le cadre du plan de réinsertion, les personnes qui ont droit à des prestations d'aide financière de la LIASI ont droit à un supplément d'intégration mensuel de 300 CHF versé tant qu'elles poursuivent leur formation et au maximum durant quatre ans. Elles ont en outre le droit au remboursement des frais liés à la formation (p. ex. taxe d'écolage) jusqu'à concurrence de 1000 CHF par année.

A fin décembre 2012, 279 personnes suivaient une formation professionnelle certifiante et qualifiante sur un total de 20'765 bénéficiaires de l'aide sociale, ce qui correspond à un taux de 1,3%. Parmi ces personnes, 94 ont débuté leur formation en septembre 2012. Concernant le profil des 279 personnes en formation, il s'agit de bénéficiaires de l'aide sociale répartis entre 140 femmes et 139 hommes. 254 personnes ont entre 18 et 25 ans et 25 personnes ont 26 ans et plus (chiffres issus de la réponse du Conseil d'Etat à la QUE 46-A déposée le 20

février 2013). Vu leur très jeune âge, nous pensons que ces personnes suivent là leur "première" formation.

Nous avons comparé ces chiffres avec ceux du canton de Vaud pour la même période. Nous avons retenu le canton de Vaud parce que ce canton a aussi révisé il y a peu son dispositif de prise en charge des chômeurs en fin de droit et des personnes à l'aide sociale.

Dès le 1er janvier 2006, après l'évaluation du revenu minimum de réinsertion (RMR), le canton de Vaud a mis en place le revenu d'insertion (RI), qui est une fusion de deux régimes sociaux distincts: l'aide sociale vaudoise (ASV) et le revenu minimum de réinsertion (RMR). Le premier recouvrait l'assistance publique et le second une aide aux personnes n'ayant pas ou plus droit aux prestations de l'assurance-chômage. Le RI est régi par deux lois, la loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) du 2 décembre 2003 et la loi sur l'emploi (LEmp) du 5 juillet 2005. Le RI propose une aide financière déterminée par des normes cantonales ainsi que des mesures d'insertion professionnelle gérées par les offices régionaux de placement (ORP) ou des mesures d'insertion sociale mises en place par les centres sociaux régionaux (CSR). Ainsi, l'insertion professionnelle est restée du ressort des instances du chômage, contrairement au canton de Genève (voir ci-dessous).

En décembre 2012, dans le canton de Vaud, 1279 personnes suivaient des mesures de formation sur un total de 23'216 bénéficiaires de l'aide sociale, ce qui correspond à un taux de 5,5% des bénéficiaires de l'aide sociale.

Ces chiffres nous permettent de constater que le canton de Genève accorde beaucoup moins de mesures de formation aux bénéficiaires de l'aide sociale que le canton de Vaud.

Il convient à présent d'évoquer brièvement le stage d'évaluation à l'emploi qui précède l'octroi de toute mesure d'insertion professionnelle.

Avec l'entrée en vigueur de la LIASI en février 2012, l'Hospice général s'est vu confier une nouvelle mission visant à l'insertion professionnelle des personnes sans indemnités de chômage au bénéfice de l'aide sociale. Le stage d'évaluation à l'emploi est l'une des nouvelles et principales mesures prévues par la LIASI qui doivent favoriser la réinsertion des bénéficiaires. Contrairement à des mesures d'insertion, il vise à définir les pistes les plus réalistes et le chemin le plus direct vers l'emploi.

Selon le règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (RIASI J 4 04.01), l'Hospice général vérifie avant toute inscription au stage d'évaluation à l'emploi que le bénéficiaire dispose de la pleine disponibilité nécessaire pour participer au stage de manière efficace. Pour ce faire, l'Hospice général a établi une liste de critères d'exclusion. Il suffit de coïncider avec un seul des critères pour être exclu du stage. Parmi ces critères figurent par exemple le niveau de français et le niveau de formation acquis. En définitive, une personne peut être exclue du stage et par conséquent de l'accès aux mesures du type formation professionnelle qualifiante et certifiante pour le motif qu'elle n'est pas assez

formée ou qu'elle ne parle pas assez bien le français, alors que cette personne a justement besoin d'avoir accès à ces formations.

Notre expérience confirme ce constat: une personne peut être exclue du stage pour le motif que son niveau de formation est inférieur à une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP), qui est l'un des diplômes que l'on peut obtenir après la scolarité obligatoire. Juste pour soulever l'incohérence, la formation qui mène à l'obtention d'une AFP fait justement partie des mesures du type formation professionnelle qualifiante et certifiante.

Pour remplir sa nouvelle mission, l'Hospice général a mis en place une nouvelle entité: le service de réinsertion professionnelle ou SRP. Le SRP accompagne les bénéficiaires dans la mise en place et le suivi d'un plan d'insertion personnalisé. Le stage d'évaluation à l'emploi est suivi d'une orientation, soit vers ce nouveau service, soit vers un centre d'action sociale (CAS), en fonction du bilan de stage.

Par ailleurs, l'Hospice général accorde une aide financière exceptionnelle (inférieure à l'aide financière ordinaire et limitée dans le temps) aux étudiants et aux personnes en formation ainsi qu'aux jeunes adultes sans formation, âgés entre 18 et 25 ans révolus, lorsqu'ils ne suivent aucune formation. Cette aide est accordée lorsque ces personnes n'ont pas le droit à une aide financière ordinaire.

L'étudiant ou la personne en formation peut être mis au bénéfice d'une aide financière exceptionnelle s'il touche des allocations ou des prêts d'études (LBPE) et qu'il ne fait pas ménage commun avec son père et/ou sa mère. L'aide financière doit permettre de surmonter des difficultés passagères et de terminer la formation en cours. Elle est limitée à 6 mois. Elle peut être reconduite. Les bénéficiaires touchent également le supplément d'intégration mensuel de 300 CHF. L'étudiant de moins de 25 ans ou la personne en formation qui fait ménage commun avec son père et/ou sa mère est intégré au groupe familial de celui-ci.

Les personnes en formation dans une filière professionnelle postobligatoire, de niveau secondaire II ou tertiaire non universitaire, ainsi que les étudiants ou personnes en formation dont le groupe familial compte un ou plusieurs enfants mineurs à charge sont mis au bénéfice de l'aide ordinaire.

Les jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans sans formation qui ne suivent aucune formation peuvent être mis au bénéfice d'une aide financière exceptionnelle pour une période initiale de trois mois au maximum. Durant cette période, l'Hospice général fait une évaluation et un bilan portant sur les compétences, aptitudes et souhaits professionnels du jeune adulte. Au terme de cette évaluation, l'aide financière est maintenue s'il s'engage dans une démarche d'insertion ou dans la recherche d'un emploi. Cette aide est complétée par un supplément d'intégration. Les jeunes adultes dont le groupe familial compte un ou plusieurs enfants mineurs à charge bénéficient de l'aide ordinaire.

Nous en profitons ici pour insérer quelques lignes sur la situation des personnes bénéficiaires des prestations complémentaires familiales et qui suivent une formation professionnelle. Pour rappel, il faut exercer une activité lucrative pour pouvoir bénéficier des prestations complémentaires familiales. Jusqu'à l'âge de 25 ans, les personnes sous contrat d'apprentissage sont considérées comme exerçant une activité lucrative et peuvent donc prétendre à des prestations complémentaires familiales. Au-delà, le droit à des prestations sous contrat d'apprentissage est reconnu pour autant qu'il s'agisse d'une première formation, qu'elle soit suivie avec assiduité et qu'elle s'achève dans les délais prévus par le programme de formation.

L'Hospice général se charge de sa mission auprès des jeunes par le biais d'un modèle d'intervention centralisé, le service Infor jeunes ou Point jeunes. Il s'agit d'un service d'aide sociale et éducatif pour les jeunes de 18 à 25 ans, qui attribue le cas échéant directement les prestations d'aide financière aux personnes concernées. Cette structure a été renforcée pour s'attaquer à la forte augmentation du nombre des jeunes adultes à l'aide sociale (+21%) proportionnellement à celle de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale (+4%) en 2012 (rapport annuel 2012 de l'Hospice général, p. 6). Toutes les nouvelles situations des jeunes adultes sont désormais traitées par ce service, qui intègre des éducateurs pour compléter son offre d'information, de conseils et d'orientation.

C. Conclusion

Par l'adoption des nouvelles lois cantonales en matière de formation et la création de diverses procédures pour acquérir une formation de type secondaire II, le canton de Genève semble se donner les moyens de mettre en œuvre sa politique liée à la formation. Nous saluons l'effort fourni pour la réinsertion des jeunes en rupture de formation, ainsi que l'innovation de l'université de Genève et de la HES-SO en proposant la procédure de validation des acquis.

En ce qui concerne l'accès à la formation des bénéficiaires de l'aide sociale et des indemnités de l'assurance-chômage, nous formulons les remarques exposées ci-dessous.

La LFP ne fait pas mention d'une collaboration entre l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et l'Hospice général. Nous nous demandons s'il s'agit d'un simple oubli ou si ces deux institutions ne collaborant pas. Nous avons toutefois vu qu'en ce qui concerne les jeunes, une collaboration par le biais de CAP Formations existe et que les bénéficiaires de l'aide sociale ont accès à la validation des acquis de l'expérience.

S'il s'agit d'un simple oubli, nous pensons qu'il serait judicieux de modifier la LIASI et la LFP afin d'y faire figurer la collaboration interinstitutionnelle, ce qui répondrait par ailleurs aux exigences posées par la loi sur l'information et l'orientation scolaires et professionnelles. Autrement, cette collaboration doit être encouragée et soutenue, au même titre que celle existant entre l'OFPC et l'OCE; il n'y a en effet aucune raison d'opérer une différence entre les chômeurs et les bénéficiaires de l'aide sociale, surtout depuis l'entrée en vigueur de la

LIASI qui donne pour nouvelle mission à l'Hospice général de viser l'insertion professionnelle des personnes sans indemnités de chômage au bénéfice de l'aide sociale.

Nous déplorons le manque de transparence à l'origine de l'octroi d'une mesure de type formation qualifiante et certifiante qui ne serait pas une première formation. En effet, impossible de savoir en consultant la loi ou le site de l'Hospice général quelles sont les conditions d'octroi et le type de formations acceptées. Nous craignons que les décisions relatives à ce type de mesures ne soient empruntées d'arbitraire dans certains cas. Nous avons par ailleurs déjà mentionné le fait que l'Hospice général complique l'accès à la formation professionnelle qualifiante et certifiante pour les personnes qui ont déjà une formation de base en exigeant qu'elles restent disponibles pendant les heures d'ouverture de bureau.

Toujours en ce qui concerne la LIASI, nous sommes abasourdis par l'incohérence résultant de l'exclusion d'un bénéficiaire du stage d'évaluation à l'emploi au motif que son niveau de formation est inférieur à une AFP alors qu'il pourrait justement suivre une telle formation grâce aux mesures de type formation qualifiante et certifiante. Nous doutons par ailleurs de la légalité des critères de la langue et du niveau de formation comme motif d'exclusion. En effet, ils ne figurent pas dans la LIASI.

Enfin, comme nous avons pu le constater, le canton de Genève se montre très restrictif sur l'octroi de mesures de type formation qualifiante et certifiante en comparaison avec le canton de Vaud.

Nous l'avons vu, au-delà de 25 ans, le droit à des prestations complémentaires familiales sous contrat d'apprentissage est reconnu pour autant qu'il s'agisse d'une première formation, qu'elle soit suivie avec assiduité et qu'elle s'achève dans les délais prévus par le programme de formation.

Ces exemples illustrent les difficultés et les préjugés auxquels sont confrontés les bénéficiaires de l'aide sociale. L'accès à la formation pour ces personnes ne correspond pas toujours à ce qui est prévu par la LIASI elle-même et par la politique voulue par le législateur cantonal en matière de formation. La reconversion professionnelle notamment n'est pas du tout encouragée.

En ce qui concerne l'assurance-chômage, nous déplorons évidemment les réticences à accorder des formations de base, de reconversion ou de perfectionnement, qui permettraient sans doute aux personnes concernées une meilleure réinsertion sur le marché du travail et une meilleure protection en temps de crise.

Les chiffres nous ont révélés que le nombre de SEMO octroyés à Genève pendant les mois de rentrée scolaire est réduit en comparaison des cantons de Zürich et de Bâle-Ville. En revanche, la pratique en matière d'AFO ne diffère pas à Genève de celle de ces deux cantons: un nombre extrêmement faible de personnes ont accès à cette mesure du marché du travail.

Il faut relever que ce sont les personnes les plus faiblement formées qui ont le moins de chances d'obtenir ces mesures de formation. En effet, en général, les personnes très qualifiées les obtiennent.

Les chômeurs peu qualifiés sont ainsi doublement sanctionnés: d'une part en raison de leur handicap sur le marché du travail dû à leur manque de formation et d'autre part lorsque l'assurance-chômage refuse de financer une formation. De plus, le manque de moyens de financement leur empêche encore d'envisager de se former.

A condition de sortir de l'assurance-chômage et de remplir les conditions (barèmes, âge) posées par la loi sur les bourses et les prêts d'études pour l'octroi d'une aide financière, ces personnes peuvent prétendre à une bourse ou un prêt d'études. Si elles n'ont pas droit à une telle aide financière, il reste le chèque formation. En cas de sortie du chômage, le seul chèque formation ne permet pas de soutenir financièrement une personne pendant la formation puisque ce chèque ne finance que le coût des cours.