

La nouvelle loi genevoise sur la formation professionnelle : perfectionnement et recyclage des adultes

Autor(en): **Cattani, Manuela**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **78 (1986)**

Heft 3

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-386252>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Perfectionnement et recyclage des adultes

*par Manuela Cattani **

1. Introduction

La nouvelle loi cantonale sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens votée par le Grand Conseil le 21 juin 1985 présente un grand intérêt du point de vue de l'éducation des adultes, et en particulier du recyclage et du perfectionnement professionnel.

Ce nouveau texte législatif est une loi cantonale d'application de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LfFPr) votée en 1978 et entrée en vigueur en 1980; mais elle présente tout un dispositif complémentaire concernant la formation et le perfectionnement professionnels.

La LfFPr, complète et détaillée sur les différents aspects de la formation de base, est relativement discrète en ce qui concerne la formation continue et les possibilités de perfectionnement professionnel pour les travailleurs. Elle se limite surtout, dans ce domaine, à expliciter les conditions de préparation au brevet et au diplôme, titres qui attestent des aptitudes et connaissances professionnelles nécessaires pour assurer une fonction de cadre ou pour diriger une entreprise de façon indépendante. Sont admises à ces formations les personnes titulaires d'un certificat fédéral de capacité (CFC) ou titre équivalent et qui ont exercé leur profession durant une période de 2 à 5 ans, selon la profession concernée. La formation et les examens sont organisés par les associations professionnelles, sous la surveillance de l'OFIAMT.

Pour les personnes qui ne sont pas titulaires d'un CFC, les principales mesures subventionnées sont le passage d'un examen CFC sans apprentissage préalable et l'ouverture des apprentissages aux personnes qui ne disposent que d'une formation élémentaire¹. De manière générale, les lois cantonales sur la formation professionnelle se limitent donc, pour l'instant, à appliquer ces possibilités de perfectionnement professionnel, notamment en confiant la tâche d'organisation de cours pour la préparation d'examens professionnels (CFC, brevet et maîtrise) aux écoles professionnelles, aux écoles de métiers, aux écoles techniques, aux associations professionnelles.

* Groupe de recherche en éducation ouvrière et populaire de l'Université de Genève

La nouvelle loi cantonale genevoise va, par contre, plus loin dans le domaine du perfectionnement professionnel et du recyclage; à l'heure actuelle, elle constitue une approche originale, novatrice pour la Suisse. C'est exclusivement sous l'angle des innovations concernant les adultes que nous nous proposons d'analyser cette nouvelle loi.

2. Historique de la loi

Cette nouvelle loi est née de deux courants: d'une part, elle résulte de l'activité législative nécessaire pour régler au niveau cantonal l'application de la loi fédérale sur la formation professionnelle de 1978. Rappelons simplement ici que, bien que la formation professionnelle soit une tâche fédérale, les cantons disposent d'une certaine liberté dans l'application de cette loi.

La révision de la loi découle d'autre part de l'intérêt que les syndicats du canton portent à la question de la formation professionnelle. Intérêt concrétisé en 1974 par le dépôt par l'Union des syndicats du Canton de Genève (USCG) de l'initiative cantonale non formulée «Pour l'amélioration de l'apprentissage et du perfectionnement professionnel», munie de 11 000 signatures.

Outre des mesures concernant l'apprentissage de base (unification de voies de formation professionnelle par généralisation de l'apprentissage combiné² en école et dans l'économie, développement des stages inter-entreprise), l'initiative demande l'institution d'un droit à la formation et au perfectionnement professionnel, ainsi que des mesures de soutien et de développement de ces activités.

Le noyau le plus important, quant à son contenu novateur et aux répercussions sur les travaux de révision de la loi, est la proposition de créer un fonds alimenté par une taxe prélevée sur la masse salariale. Cette prestation, à la charge de l'employeur, pourra varier entre 2 et 5‰ suivant les besoins. La gestion de ce fonds pour la formation et le perfectionnement sera confiée à une fondation de droit public gérée par l'Etat, les organisations patronales et de travailleurs.

Après son dépôt, l'initiative entre dans un long itinéraire parlementaire. En 1977, le Conseil d'Etat élabore un contre-projet à l'initiative. Ce texte ne passe pas le cap du Grand Conseil, qui refuse d'entrer en matière par 43 voix contre 38.

Les divergences de fond en ce qui concerne l'initiative syndicale se situent notamment quant au mode de financement du fonds. La Fédération des syndicats patronaux fait connaître son opposition de principe au mode de financement, y préférant des contributions obligatoires par le biais des conventions collectives de travail. Le Conseil d'Etat propose de mettre ces dépenses nouvelles à la charge du budget de l'Etat et ne prévoit donc pas de mesures particulières de financement³.

Le texte non formulé de l'initiative est alors soumis au peuple en février 1979 (sans contre-projet), qui l'adopte par 40 204 oui contre 30 909 non.

Une nouvelle commission parlementaire est chargée de préparer un projet de loi formulant l'initiative. Ce projet est adopté par le Grand Conseil en décembre 1979, puis par le peuple en juin 1980.

La Fédération des syndicats patronaux de Genève dépose alors un recours de droit public au Tribunal fédéral (TF), contestant la constitutionnalité de la taxe sur la masse salariale à la charge des employeurs. Taxe qui leur imposerait des obligations incompatibles avec le principe constitutionnel de la liberté de commerce et d'industrie. Ils contestent en particulier la compétence du canton à prélever cette taxe.

En juin 1981, le TF donne partiellement raison aux recourants et annule ainsi une partie de la loi. Si le TF ne conteste guère le fait d'instituer une taxe et déclare le canton compétent à la prélever, il n'admet par contre pas la fixation d'un minimum. En effet, dans une taxe de ce type «la cotisation doit être fixée de façon que son produit ne dépasse pas les montants nécessaires au financement des mesures pour lesquelles elle est prélevée, ce qui exclut qu'un minimum soit fixé par la loi»⁴.

Toujours dans le domaine du mode de financement, la commission parlementaire a longuement discuté du rôle de l'Etat comme source de financement du fonds. Des divergences de point de vue entre partenaires sociaux sont apparues à ce sujet.

Dans l'esprit des initiants, l'Etat ne devait pas être soumis à la taxe sur la masse salariale. Le point de vue patronal l'emportera: non seulement l'Etat doit être soumis à la taxe en tant qu'employeur, mais doit en plus subventionner le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnel. La nature de la subvention de l'Etat fait alors l'objet de discussions au sein de la commission parlementaire. Dans un premier temps, deux positions se dégagent: la première prévoit la subsidiarité de la subvention de l'Etat par rapport à la cotisation des employeurs; pour la deuxième, la subvention de l'Etat doit être annuelle et régulièrement inscrite au budget de l'Etat. Une fois cette dernière position acquise, la discussion portera sur les modalités de fixation du montant de cette subvention. La première modalité (inspirée par la commission d'experts du Conseil d'Etat et appuyée par les syndicats) prévoit une subvention en proportion fixe par rapport au budget du fonds, 30% en l'occurrence; la deuxième, préférée par le patronat et qui l'emportera, prévoit une subvention annuelle dont la proportionnalité par rapport au budget du fonds augmente au fur et à mesure que le taux de cotisation à la charge des employeurs s'élève⁵.

Le projet de loi préparé par la commission parlementaire sera enfin accepté à l'unanimité par le Grand Conseil le 21 juin 1985.

3. Les innovations principales de la loi concernant les adultes

Elles se situent à deux niveaux:

- les nouvelles structures,
- l'élargissement du cercle de personnes bénéficiant de l'aide de l'Etat dans le domaine de la formation.

3.1 Les nouvelles structures

Il s'agit tout d'abord de la *création d'un fonds cantonal* dans le but d'améliorer la formation des apprentis et le perfectionnement des travailleurs. Ce fonds n'est pas conçu pour soutenir directement les personnes en formation mais pour financer des actions de formation. Il a deux fonctions:

- une fonction de «compensation» dans la mesure où il participera aux actions déjà développées, avec leurs propres moyens, par différents organismes
- une fonction d'encouragement aux organismes qui déploient un effort particulier pour la mise sur pieds de nouvelles formations.

Les *organismes* susceptibles d'être financés sont clairement définis par la loi: il s'agit des associations professionnelles, des organismes paritaires, des collectivités publiques dépendantes de l'Etat, de l'Etat lui-même, des établissements de droit public.

Le *type d'action* pouvant bénéficier du fonds est également défini: il s'agit de mesures ne relevant pas du budget de l'Etat et concernant la formation de base pour les jeunes apprentis ou les adultes⁶ et de l'aide au perfectionnement professionnel ou à la préparation d'examens supérieurs non prise en charge par les pouvoirs publics.

Les *ressources* du fonds sont constituées par:

- une cotisation à la charge de l'employeur sur la masse salariale générale, fixée chaque année en fonction des besoins réels définis par la direction du fonds. Elle ne peut pas excéder 5 ‰ de la masse salariale générale;
- une subvention annuelle inscrite au budget de l'Etat.

Il est à remarquer que l'Etat et les communes sont également soumis à la taxe sur la masse salariale. Sont par contre exonérées les organisations internationales et les entreprises publiques fédérales.

A court terme, on prévoit une taxe de 0,5 ‰ (soit environ 5 millions de francs) pour répondre aux besoins des apprentissages de base et du perfectionnement professionnel ou de recyclage.

La subvention annuelle de l'Etat est fixée par le Conseil d'Etat en fonction des besoins du fonds; à raison de 30% lorsque la cotisation à la charge de l'employeur est inférieure ou égale à 2 ‰, et de 40% lorsque la cotisation de l'employeur se situe entre 2 et 5 ‰.

Les estimations des services de l'Office cantonal pour l'orientation et la formation professionnelles (OOF) permettent de mieux saisir l'importance de la subvention de l'Etat: lorsque la taxe à charge des employeurs se situe à 1 ou 2 ‰, la participation globale de l'Etat (pourcentage sur la masse salariale et subvention annuelle) atteint 38,75% de l'ensemble des ressources du fonds; et lorsque la taxe est de 3 à 5 ‰, la participation de l'Etat atteint 47,5%⁷.

Le *rôle du Conseil d'Etat* consiste à fixer par règlement, après consultation des partenaires, le montant de la cotisation des employeurs, les

modalités de perception de la cotisation et la liste des entreprises exonérées.

Pour ce qui est de la *gestion et de la direction du fonds*, la nouvelle loi confie le pouvoir de décision à un organe tripartite où les partenaires sociaux siègent à égalité de droits et de compétences; le Conseil Central Interprofessionnel⁸ étant tenu de donner son préavis avant toute décision de la direction du fonds.

Un règlement édicté par le Conseil d'Etat après consultation des partenaires sociaux fixe les conditions de constitution et de fonctionnement de la direction du fonds. Ce règlement entrera en vigueur à la fin de cette année ou au début de l'année prochaine au plus tôt.

Deux tâches sont confiées, par la loi, à la direction du fonds:

- elle reçoit les demandes de participation financière,
- elle soumet ces demandes, accompagnées de sa proposition de décision, au CCI pour préavis.

Pour ce qui est des *mécanismes de décision*, la direction du fonds est tenue à la règle de l'unanimité. Les auteurs de la loi ont choisi cette règle parce que la direction du fonds est un organe tripartite où les représentants de l'Etat sont partenaires à part entière⁹.

3.2 Elargissement du cercle de personnes bénéficiant de l'aide de l'Etat dans le domaine de la formation

Les allocations d'apprentissage ont été fortement augmentées pour les apprentis et sont désormais octroyées également aux apprentis majeurs ayant plus de 25 ans, ainsi qu'aux adultes qui préparent des examens de fin d'apprentissage selon l'art. 41, alinéa 1 de la LfFPr¹⁰.

Ont droit également aux allocations d'apprentissage, et il s'agit là aussi d'une innovation de la loi, les personnes en perfectionnement professionnel ainsi que les personnes en recyclage ou en reconversion professionnelle.

La loi spécifie clairement les bénéficiaires des mesures¹¹:

- les titulaires de CFC, d'attestations de formation élémentaire ou pratique pour suivre des cours et des stages;
- les candidats aux examens professionnels ou professionnels supérieurs, pour suivre des cours de préparation, pour l'achat de manuels et d'outillage, pour les frais d'examen et de déplacement;
- les personnes en recyclage ou reconversion professionnels.

4. Commentaire

Au terme de ce bref compte rendu des innovations de la loi en ce qui concerne les adultes, il nous semble utile de formuler quelques questions. Une étude de l'application concrète de cette loi, qui devrait porter sur plusieurs années, nous permettra, du moins nous l'espérons, de répondre à quelques-unes de ces questions.

4.1 Nature des organismes de formation

La première question concerne la nature des organismes de formation susceptibles de recevoir un financement de leurs projets par le fonds pour l'amélioration de la formation de base et du perfectionnement professionnel. Ces organismes étant clairement définis par la loi, on remarque deux grands absents: les écoles privées et les associations à but non lucratif. Parmi les organismes susceptibles d'être financés, on remarque la forte présence des partenaires sociaux et de l'Etat. Ce choix restrictif découle probablement de la volonté des partenaires sociaux de conserver leur maîtrise dans le domaine de la formation professionnelle, où les problèmes sont discutés et résolus selon le système des négociations paritaires.

Néanmoins, un système de sous-traitance (réalisation de la formation par un organisme non reconnu par la loi) reste possible, pourvu que la responsabilité et la demande du projet de formation soit assumées par une association professionnelle ou par l'Etat. En ce qui concerne les syndicats ouvriers par exemple, nous savons déjà que ceux-ci envisagent de négocier des projets de formation en sous-traitance avec l'Université Ouvrière de Genève pour les travailleurs du secondaire, et éventuellement avec les Cours Commerciaux de Genève (centre de formation de la Société suisse des employé(e)s de commerce) pour les travailleurs du tertiaire.

Quelle sera l'étendue de cette éventuelle sous-traitance et quelles seront les conditions de son développement?

4.2 Fonctions du fonds: «compensation» et encouragement

Compte tenu de ces deux fonctions du fonds, on peut penser que, dans un premier temps, le fonds sera plus facilement affecté aux organismes disposant déjà d'une expérience dans le domaine de la formation. Ce qui risque d'entraîner davantage une réorganisation et une consolidation financières des offres de formation déjà existantes plutôt qu'un développement d'offres nouvelles.

En effet, vu la composition de la direction du fonds et les mécanismes de décision, on peut penser que les partenaires sociaux préféreront exercer l'application de ces nouvelles mesures sur un terrain où le consensus a déjà été pratiqué. Nous pensons en particulier aux programmes paritaires de formation qui existent déjà dans quelques branches (actuellement on compte à Genève trois programmes paritaires de formation: la formation inter-entreprise UPIM/FTMH, le programme de cours d'introduction UIM/FTMH et le programme de cours d'introduction SCA/FTMH^{1 2}), et qui, par le biais du financement du fonds, pourraient s'étendre à d'autres branches.

Par ailleurs, la nouvelle loi implique que toutes les entreprises seront soumises à la taxe sur la masse salariale servant à alimenter le fonds. Cette obligation va certainement stimuler les entreprises encore inactives sur ce terrain à développer des projets de formation.

4.3 Formation initiale et formation continue

Le fonds est destiné à deux grands types d'activités: l'amélioration de la formation initiale et l'encouragement au perfectionnement professionnel, à la reconversion et au recyclage; ce deuxième type d'activité constitue un champ nouveau couvert par la nouvelle loi. Il sera intéressant de voir la répartition en termes d'argent affecté et de quantité d'actions mises sur pied, correspondant aux actions de formation initiale et de formation continue.

On peut penser que, dans une première phase, la fonction de «compensation» va primer et que les activités préexistantes de type paritaire, qui concernent l'apprentissage de base, vont être privilégiées. Dans un premier temps donc, le fonds sera surtout affecté à la formation initiale.

A cette première phase de consolidation de ce qui existe déjà et d'apprentissage par les partenaires sociaux des modalités de fonctionnement du fonds, pourrait succéder une phase de stimulation, où des activités nouvelles, en particulier dans le domaine de la formation continue, seront proposées par chaque partenaire ou conjointement.

A ce moment il sera possible de cerner la politique de formation continue souhaitée et soutenue par chaque partenaire, par l'analyse de la quantité et des caractéristiques des demandes que chaque partenaire adressera au fonds.

4.4 Degré de consensus entre partenaires

Un aspect qui nous semble mériter une attention particulière dans l'étude du cheminement de chaque demande adressée au fonds (des auteurs du projet à la réalisation concrète et à son évaluation, en passant par la prise de décision par la direction du fonds) concerne la mise à l'épreuve par la pratique des mécanismes de décision au sein de la direction du fonds, où l'unanimité des parties est requise. S'il ne devrait pas y avoir de problèmes majeurs lorsqu'il s'agit de projets communs aux différents partenaires, il sera particulièrement intéressant d'analyser la stratégie respective des partenaires face aux demandes unilatérales.

Il s'agira alors de voir quel niveau de consensus pourra être obtenu. Les partenaires tendront-ils à accepter les demandes des uns et des autres dans le but de diversifier l'offre de formation ou, au contraire, des blocages se multiplieront-ils avec, comme résultat, une relative stagnation de l'offre de formation? Dans l'établissement de ce consensus, l'Etat va également jouer un rôle. Sa stratégie dans ce domaine incitera-t-elle à hausser le niveau de consensus, par son arbitrage ou par ses propres initiatives; ou encouragera-t-elle la réalisation d'un consensus minimal?

4.6 Allocations pour adultes

Un autre volet de la loi mérite d'être étudié: la réglementation des allocations pour les adultes en formation.

Il faut souligner, pour éviter tout malentendu, qu'elle s'applique à toute personne en recyclage, reconversion ou perfectionnement professionnel,

et pas uniquement aux travailleurs/euses qui suivent des programmes agréés par le fonds. Dans l'application de la réglementation, il s'agira de voir s'il y a volonté d'une utilisation large ou plutôt restrictive du concept de «personne en recyclage, reconversion ou perfectionnement professionnel». Il s'agira de voir aussi dans quelle mesure ceux et celles qui suivent des cours ou des stages dans une démarche individuelle de formation continue auront accès aux prestations; dans le cas d'une application plus restrictive il faudra analyser les fonctions et les implications des critères adoptés.

4.7 Congé-formation

Parmi les mesures que le fonds finance, on trouve également l'aide financière aux personnes en recyclage, en reconversion ou perfectionnement professionnel. Aide sous forme d'allocations ou de prêts, et de remboursements divers (de taxes, d'outillage, etc.), qui est octroyée aux personnes qui suivent des programmes de formation agréés par la direction du fonds. Ces mesures peuvent être interprétées comme une forme de remboursement de la perte de salaire pour les travailleurs et travailleuses qui s'absentent de leur poste de travail pour suivre des cours diurnes, bien que la loi ne s'exprime jamais en ces termes.

Par ce biais, est-ce que les partenaires sociaux vont favoriser le développement d'un congé-formation non exclusivement payé par les employeurs, le fonds faisant office de caisse de compensation pour le versement des salaires?

¹ Cattani M., Schneider B.; Quelques aspects de la formation professionnelle en Suisse, in «De l'éducation ouvrière et populaire à la formation professionnelle: Cahiers de la section de sciences de l'éducation de l'Université de Genève; Pratiques et Théorie, N° 42, janvier 1986

² La formule «apprentissage combiné» correspond à ce que la LfFPr de 1978 désigne avec le terme de «cours d'introduction» et qu'elle a désormais généralisé à toutes les professions.

³ D'après le «Mémorial du Grand Conseil», séance du 24 juin 1977 (soir)

⁴ Arrêt du Tribunal Fédéral suisse, P 1342/80 statuant sur le recours de droit public contre la loi genevoise du 15 juin 1980 modifiant la loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens, p. 22

⁵ In: «Rapport de la commission du Grand Conseil chargée d'étudier le projet de loi sur l'orientation, la formation professionnelle et le travail des jeunes gens», 4 juin 1985, p. 24

⁶ Frais de cours d'introduction, de formation des commissaires d'apprentissage, salaire de moniteurs de centres de formation d'associations professionnelles, salaires d'apprentis suivant des cours spéciaux, organisation de stages inter-entreprise, information paritaire donnée aux apprentis, frais de matériel pour l'examen de fin d'apprentissage

⁷ In: Rapport de la commission du Grand Conseil...

⁸ CCI, organe consultatif paritaire chargé de surveiller l'organisation générale de l'orientation, de la formation et du perfectionnement professionnel, dont les décisions ne lient pas le Conseil d'Etat

⁹ In: Rapport de la commission du Grand Conseil...

¹⁰ passage d'un examen et obtention d'un CFC sans apprentissage préalable, pourvu que la personne justifie d'avoir travaillé dans la profession une fois et demie la durée de l'apprentissage

¹¹ Par mesures, on n'entend pas seulement les allocations et prêts d'apprentissage, mais également les exonérations de taxes, le remboursement de frais de matériel, de déplacements, de taxes et l'annulation du solde du prêt

¹² UIM: Union des industriels en métallurgie

UPIM: Union des petites et moyennes industries de la métallurgie

SCA: Société des carrossiers

FTMH: Fédération des travailleurs de la métallurgie et de l'horlogerie