

# Ce que pourrait contenir une loi fédérale sur la formation continue

Projet de loi élaboré par Christoph Reichenau  
et présenté par la Fédération suisse pour la formation continue FSEA

S V E ■ ■ ■  
F S E ▲ ▲ ▲

Schweizerischer Verband für Weiterbildung  
Fédération suisse pour la formation continue  
Federazione Svizzera per la formazione continua  
Swiss Federation for Adult Learning



## Sommaire

<b>1 Préface</b>	2
<b>2 Introduction</b>	4
2.1 Mandat	4
2.2 Méthode de travail	4
2.3 Compréhension de la formation continue	4
2.4 Exigences à l'égard d'une loi sur la formation continue	7
<b>3 Projet de loi fédérale sur la formation continue</b>	10
Section 1 : Dispositions générales	10
Section 2 : Principes applicables à l'ensemble du domaine de la formation continue	12
Section 3 : Organisation au niveau fédéral	15
Section 4 : Formation continue générale, formation de mise à niveau, formation continue à des fins professionnelles, formation professionnelle supérieure et formation continue du degré tertiaire A	16
Section 5 : Formation continue présentant un intérêt public particulier	17
Section 6 : Formation continue réglée dans des lois fédérales spéciales	18
Section 7 : Soutien aux organisations faïtières	18
Section 8 : Modalités de financement	19
Section 9 : Dispositions finales	19
Annexe (art. 31): Modification du droit en vigueur	20

## Impressum

**Auteur :** Christoph Reichenau

**Editeur :** Fédération suisse pour la formation continue FSEA

Oerlikonerstrasse 38, 8057 Zurich, [www.alice.ch](http://www.alice.ch)

**1<sup>er</sup> tirage, décembre 2009**

### L'auteur :

Le projet d'experts a été élaboré, à la demande du comité de la FSEA, par Me Christoph Reichenau (Berne). Après avoir fait carrière dans le journalisme, l'encouragement de la culture et l'administration éducative (il a travaillé, entre autres, en tant que secrétaire général de la Direction de l'Instruction publique de la Ville de Berne), il a occupé les postes de directeur suppléant de l'Office fédéral de la culture et de secrétaire culturel de la Ville de Berne. Récemment à la retraite, il a beaucoup discuté, pour son projet de loi, avec un grand nombre d'acteurs de la formation continue professionnelle et générale ainsi qu'avec le comité de la FSEA et la Conférence romande de la formation continue.

# 1 Préface

## Pour quelles raisons présentons-nous ce projet de loi ?

En inscrivant les articles sur la formation dans la Constitution fédérale, le peuple et les cantons se sont clairement prononcés en 2006 pour la création d'une loi sur la formation continue. Depuis, la Constitution comprend les trois phrases concises suivantes: « La Confédération fixe les principes applicables à la formation continue. Elle peut encourager la formation continue. La loi fixe les domaines et critères. » (article 64a Cst.).

Jusqu'en novembre 2009, l'élaboration de la loi sur la formation continue a été entravée par le désaccord au sein du Conseil fédéral. Néanmoins, les deux Commissions de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national et du Conseil des Etats ont décidé de prendre elles-mêmes l'initiative d'élaborer une loi sur la formation continue, à défaut de projet de la part du Conseil fédéral. Certes, ce projet devrait prochainement voir le jour, mais il faudra encore attendre longtemps avant que la commission d'experts prévue ne présente ses résultats.

En raison de cette situation, la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA) a décidé, en sa qualité d'organisation faîtière des institutions de formation continue, de présenter elle-même un projet de loi. La FSEA regroupe environ 250 institutions de formation privées et publiques ainsi que 240 membres individuels qui, ensemble, couvrent une grande partie des offres de formation continue.

Le projet des experts doit permettre à la FSEA de cerner le contenu d'une loi-cadre sur la formation continue. Le projet doit aussi donner une impulsion à la commission d'experts susmentionnée et à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie ainsi que, plus tard, au législateur.

Pour la FSEA, il ne s'agit pas avant tout de créer une loi de subventionnement, mais d'intégrer l'ensemble du domaine de la formation continue dans le système éducatif. Il s'agit aussi d'aborder les sujets de la reconnaissance, de la certification, de l'accréditation et de l'assurance qualité, tous situés dans le large spectre des offres de formation continue. Une grande part des milliers de cours de formation continue, qui représentent aujourd'hui un marché de plus de 5 milliards de francs par an, est dispensée par des prestataires privés. Certes, la Confédération et les cantons ne remplissent plus qu'une fonction subsidiaire, mais ils jouent un rôle important dans l'amélioration de la transparence du marché. Actuellement, on observe une multitude innombrable d'offres dont la qualité est souvent difficile à évaluer pour les participants. Et les employeurs ne connaissent, faute de certification, ni le contenu, ni l'utilité des diplômes.

### De quoi s'agit-il concrètement? Voici quelques exemples :

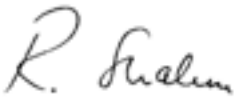
- Les Offices régionaux de placement (ORP) placent les chômeurs enregistrés dans des centaines de cours dont la plupart non certifiés et dépourvus de toute transparence quant au contenu. Cela affecte l'utilité de ces formations.
- Nous avons en Suisse 40 000 auxiliaires de santé dans les établissements médico-sociaux, qui ont besoin d'une formation professionnelle de base élémentaire, située au-dessous du niveau de la loi sur la formation professionnelle, mais qui, pour l'instant, n'obtiennent pas de diplôme reconnu.
- Nous disposons, dans le cadre de l'intégration des étrangers, d'une quantité innombrable d'offres de formation, qui ne sont pas reconnues et qu'il est difficile d'évaluer justement en vue de la poursuite de l'intégration professionnelle. Il faudrait au moins standardiser et certifier l'enseignement des compétences de base (lecture et écriture, mathématiques de base, informatique de base et connaissances minimales en droit civil).
- L'engagement dans la lutte contre l'illettrisme, prévue par la loi sur l'encouragement de la culture, doit être renforcé.
- La formation des parents n'est nulle part reconnue ou certifiée.
- Les activités de formation continue sont dispersées dans une cinquantaine de lois fédérales, mais il manque des principes de portée générale.
- Les cantons qui, au moyen de propres lois sur la formation continue, soutiennent des offres correspondantes sur leur territoire, ont besoin d'une reconnaissance et d'une certification valables dans toute la Suisse.

Le projet de loi présenté par la FSEA ne demande pas à la Confédération d'intervenir dans tous les domaines. Elle se voit plutôt accorder la compétence de déléguer des tâches et des responsabilités à des institutions et des organisations faitières. Il convient de créer une commission fédérale de la formation continue pour l'élaboration de la stratégie ainsi qu'un bureau national pour l'accomplissement des tâches applicables à l'ensemble de la formation continue.

Le cadre proposé n'enlève rien à la qualité des formations continues fondées sur d'autres bases juridiques, mais les valorise en les regroupant sous les mêmes principes. Ainsi, nous estimons qu'il faut absolument renforcer et encourager la formation continue professionnelle et la formation professionnelle supérieure, telles qu'elles sont ancrées dans la loi sur la formation professionnelle. Et nous allons tout mettre en œuvre pour soutenir ces efforts.

Pour la  
Fédération suisse pour la formation continue (FSEA)

Le président



Rudolf Strahm

Le vice-président



Didier Juillerat

Le directeur



Dr. André Schläfli

Berne et Zurich, le 7 décembre 2009

## 2 Introduction par Christoph Reichenau

### 2.1 Mandat

Au printemps 2009, le comité de la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA) a décidé de faire élaborer un projet d'une loi fédérale sur la formation continue. Le texte attendu n'était pas destiné à être présenté tel quel au Parlement, mais représentait une approche possible pour mettre en œuvre l'article 64a de la Constitution fédérale, lequel stipule :

#### Art. 64a Formation continue

- 1 La Confédération fixe les principes applicables à la formation continue.
- 2 Elle peut encourager la formation continue.
- 3 La loi fixe les domaines et critères.

La loi-cadre souhaitée a pour but d'intégrer l'ensemble de la formation continue (FC) dans le système éducatif et d'en compléter ainsi la structure. Le système juridique de base existant pour le degré préprimaire et l'école obligatoire (jardin d'enfants, degré primaire et degré secondaire I), le degré secondaire II (gymnases et écoles professionnelles) et le degré tertiaire A (universités, écoles polytechniques, hautes écoles spécialisées, hautes écoles pédagogiques) et B (formation professionnelle supérieure et écoles supérieures) doit encore être créé pour la FC.

### 2.2 Méthode de travail

Les experts de la politique de formation discutent depuis longtemps d'une réglementation globale pour la FC. Un grand nombre de documents ont déjà été présentés à ce sujet : des rapports, des études, des revendications et propositions, des interventions parlementaires et surtout des réflexions (positives et négatives) formulées lors de la préparation et délibérations de la loi fédérale du décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFP, RS 412.10). Le rapport sur la politique de formation continue de la Confédération, présenté par le DFE et le DFI au Conseil fédéral, n'ayant été mis à disposition que le 5 novembre 2009, donc en phase finale de la rédaction du projet de loi, tout comme un avis de droit du Pr Bernhard Ehrenzeller sur la mise en œuvre de l'article 64a Cst., les deux documents n'ont pu être abordés qu'en marge. Il en est de même pour le rapport de Travail.Suisse « Exigences et propositions pour une loi sur la formation continue ».

Afin de comprendre les opinions et les préoccupations des principaux acteurs, des entretiens ont été menés avec Christine Davatz-Höchner (vice-directrice de la politique de formation professionnelle suisse, Union suisse des arts et métiers USAM), Margrit Dünz (cheffe de la Section de la formation continue à la Direction de l'instruction publique du canton de Berne), Robert Galliker (responsable du domaine Formation professionnelle, secrétariat général de la CDIP), Jakob Limacher et Claudia Zürcher (groupe de formation Kalaidos), Roger Nordmann (conseiller national PS, président de la Fédération suisse Lire et Ecrire), Pierre Sigerist (secrétaire central de l'Union syndicale suisse USS) et Bruno Weber (syndicat Travail.Suisse). Une importance déterminante est revenue aux prises de position des membres du comité de la FSEA lors des réunions du 2 septembre et 19 novembre 2009, aux réactions rassemblées dans le cadre d'une consultation ainsi qu'à une discussion menée le 2 novembre 2009 à l'occasion de la Conférence romande de la formation continue. L'auteur a tiré, sous sa seule responsabilité, des conclusions à partir des documents et des discussions et fixé des priorités en cas de doute. Le projet de loi repose sur ces principes.

Le but recherché était d'établir un projet concis, qui délimite l'ensemble de manière générale et transfère, dans la mesure du possible, les détails à la législation d'exécution, et ce dans le but de structurer, dans un premier temps, l'ensemble du domaine. Les efforts pour ne régler aucun point inutile à l'échelon de la loi et dans cette réglementation n'ont pas pu empêcher la rédaction de 30 articles. Il serait donc souhaitable de comprimer le texte de loi.

### 2.3 Compréhension de la formation continue

Il n'existe pas de compréhension complète et homogène de la FC. Elle se retrouve à de nombreux endroits et à tous les niveaux du système éducatif. Les indications ci-après synthétisent les caractéristiques et reprennent les questions les plus fréquemment posées.

### **Richesse de la diversité**

Dans notre système éducatif, la FC est en grande partie assurée par des organisations et des institutions privées. La conception libérale laisse la liberté à tout un chacun de se perfectionner ou de proposer des offres de FC sur le marché. Cette situation a conduit à une offre variée et riche, dont la face sombre est le manque de transparence, voire l'opacité. Les pouvoirs publics accomplissent à titre subsidiaire des tâches de FC uniquement lorsqu'il y a présence d'un intérêt public particulier. Dans ce cas, les cantons passent en général avant la Confédération. Les interventions vont de l'information au soutien et à l'offre de propres cours et formations, en passant par la coordination et l'assurance de la qualité.

### **Rôle des cantons**

Le rôle des cantons dans la FC diffère considérablement de celui qu'ils jouent dans les autres domaines de la formation. En 2003, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a décidé pour la première fois d'émettre des recommandations pour la FC. L'idée centrale de cette initiative consistait à surmonter les conceptions sectorielles par le postulat de fusionner la FC générale et celle à des fins professionnelles.

### **Rôles des autres acteurs**

La FC n'est pas une fin en soi. Elle part des intérêts et des besoins des individus ainsi que des attentes de la société et du monde du travail. En fonction du domaine et du thème, on peut déterminer des acteurs (institutions de FC privées, entreprises, organisations du monde du travail, cantons, Confédération) idéalement placés pour proposer des offres ou pour les encourager, y compris leurs utilisateurs potentiels. Des offres optimales nécessitent une collaboration optimale entre les acteurs.

### **Définition**

Les termes courants de la FC se réfèrent d'abord à l'individu et à ses capacités et compétences. Cependant, le mot FC a aussi une signification systémique : il désigne un domaine du système éducatif. Pour définir la FC, il faut, d'une part, dégager la signification d'un processus d'apprentissage individuel et, d'autre part, saisir le domaine quaternaire du système éducatif. Toutefois, comme le domaine quaternaire ne se positionne pas systématiquement sur le tertiaire, mais à travers les trois autres domaines, il est difficile de le classer dans le système global et de le délimiter clairement. Il est pratiquement impossible de trouver une définition classique et probante. En tout cas, une énumération semble incontournable.

### **Compétence de la Confédération**

Le système éducatif suisse n'est nulle part réglementé de manière contraignante. Il n'apparaît qu'indirectement comme construction globale nationale, grâce aux efforts d'harmonisation et de coordination, notamment entre les cantons ainsi qu'entre ces derniers et la Confédération, depuis le 21 mai 2006 sous forme des nouveaux articles sur la formation de la Constitution fédérale (Cst.). L'article 64a Cst. confère ainsi à la Confédération la tâche de fixer les principes applicables à la FC. Il ne doit pas s'agir ici de délimiter soigneusement le champ d'application de la FC par rapport aux compétences des cantons et de la Confédération dans les domaines de formation concernés. Il faut partir de la supposition qu'il existe un consensus entre la CDIP et la Confédération pour dire que l'article 64a Cst. englobe la FC dans son ensemble et que la mise en œuvre légale de cette disposition relève intégralement de la Confédération.

### **Orientation de la formation continue**

Utilisée comme processus individuel, la FC suit deux orientations : elle favorise l'épanouissement individuel et l'affirmation individuelle de chacun. L'épanouissement individuel comprend tout ce qui, après l'école publique obligatoire, permet d'élargir et d'approfondir les capacités et les compétences, indépendamment d'un certain but ou d'un avantage pécuniaire direct. Il s'agit d'un apprentissage pour soi, par exemple pour maîtriser une langue, pour mieux exercer une tâche privée ou une fonction sociale (la présidence d'une association ou un mandat politique, mais aussi la responsabilité parentale). Le plaisir d'apprendre joue un rôle non négligeable dans cet apprentissage.

L'affirmation individuelle englobe la partie de la FC qui consiste à rattraper ou à rafraîchir des connaissances de base (lecture, écriture, calcul, informatique, connaissances de base en droit civil) ou à maintenir directement la compétitivité sur le marché du travail ou bien encore à approfondir et élargir les connaissances exploitables au niveau professionnel. Cette approche inclut aussi des mesures pour l'intégration des étrangers ainsi que pour la lutte contre le chômage (à titre individuel et au sein d'une entreprise entière).

### **Importance pour la société**

La FC a le vent en poupe. Ainsi, au plan social, il est presque devenu impératif d'apprendre tout au long de la vie, soit pour l'épanouissement individuel, soit pour l'affirmation individuelle. Certes, cela peut paraître raisonnable, mais il faut souligner qu'aucune mesure de formation ne déclenche automatiquement un effet d'emploi. Nous avons beau nous perfectionner judicieusement, ce n'est pas pour cela qu'il y a plus d'emplois. Néanmoins, la FC fait partie des moyens pour augmenter les chances de trouver un emploi.

### **Importance pour l'économie**

Le domaine de la FC génère en Suisse un chiffre d'affaires annuel d'environ 5,3 milliards de francs. Cela représente une part considérable du produit intérieur brut. L'efficacité de ces efforts, c'est-à-dire l'augmentation de la qualification de chacun grâce à la FC, permet de diminuer le chômage et ainsi d'économiser des indemnités sociales (assurance-chômage, assistance, etc.). Chaque franc investi dans la formation ne fait donc pas seulement résonner le tiroir-caisse des prestataires de FC, il est versé à la place d'autres francs issus des impôts et des cotisations.

### **Validation**

La certification des capacités et des compétences, soit la validation des acquis, est un objectif de formation continue en soi. De nombreuses personnes savent des choses qu'elles n'ont pas apprises dans le cadre d'une formation (par exemple, parce qu'il n'existait pas de formation correspondante auparavant) et qu'elles ne peuvent pas attester formellement. Il faut leur donner la possibilité de faire valider ces qualifications et d'obtenir une attestation sous forme d'un certificat de capacité reconnu.

### **Liens généraux entre le système éducatif et la vie active**

Comme on le sait, le savoir devient obsolète à 50% après une période de cinq à dix ans. Selon le contexte, les connaissances acquises peuvent, au bout de dix à vingt ans, perdre pratiquement toute leur valeur pour la vie active. Les statistiques démontrent que chaque individu est amené une à deux fois pendant sa période d'activité professionnelle, qui dure environ 30 à 35 ans, à tout réapprendre de fond en comble. « De fond en comble » ne signifie toutefois pas la même chose pour chacun : plus les liens du savoir avec l'expérience sont larges, profonds et forts, plus le fondement pour apprendre de nouvelles choses est solide. A l'inverse : plus les connaissances sont limitées et superficielles et plus elles sont accumulées par l'expérience pratique, moins il est possible de construire et d'acquérir de nouvelles compétences. Sur le plan de la politique de formation, cela signifie qu'il faut promouvoir l'acquisition continue de connaissances en prenant des mesures préventives contre la décroissance permanente du savoir pour éviter la formation de ruptures au niveau de la formation et de l'activité professionnelle, ou bien afin de permettre l'organisation et l'utilisation de ces ruptures comme phases planifiables d'une période professionnelle. Dans ces deux cas, il est indispensable de combiner la formation avec le travail. Un bon fonctionnement au niveau individuel nécessite des liens en amont au niveau de la politique de formation et d'emploi. Autrement dit : le système éducatif public doit, à la fin de la scolarité obligatoire, se développer à côté du monde professionnel et faire des offres adaptées aux exigences et aux possibilités d'apprentissage des femmes et des hommes. De leur côté, les entreprises doivent permettre l'accès aux offres par une participation financière aux frais généraux (soutien de l'offre) et par l'encouragement individuel de leurs collaborateurs lors de leur formation (soutien de la demande).

### **Liens particuliers entre le système éducatif et la vie active**

La corrélation entre la formation et l'emploi se révèle particulièrement judicieuse lorsque l'emploi est remis en question ou abandonné. Les personnes qui se retrouvent au chômage total ou partiel bénéficient des mesures de la loi sur l'assurance-chômage (LACI). Cette dernière permet aussi de prendre, dans une mesure limitée, des mesures préventives visant à éviter le chômage. La LACI pourrait être appliquée systématiquement de façon à permettre le financement des mesures de FC, destinées à maintenir la compétitivité individuelle de chacun sur le marché du travail. Cela est valable :

- pour la compensation des déficits individuels dans les compétences de base ;
- pour le rattrapage des diplômés du degré secondaire II ;
- pour les contenus qui, en raison de l'obsolescence continue du savoir et des connaissances professionnels, doivent sans cesse être réappris.

Le financement des domaines mentionnés de la FC pourrait être défini systématiquement comme tâche de la LACI. Il conviendrait également d'examiner la possibilité d'élargir le mécanisme de financement de la LACI avec les cotisations des employeurs, des salariés et de la Confédération à d'autres mesures de FC, par exemple à l'introduction d'un droit individuel à la FC ou à des reconversions systématiques.

## 2.4 Exigences à l'égard d'une loi sur la formation continue

### **Droit à la formation continue**

On constate que l'accès aux mesures de FC varie selon le domaine d'emploi et la fonction au sein de l'entreprise. De plus, le changement permanent des structures économiques et la diminution rapide de la valeur du savoir exigent régulièrement la possibilité, voire le droit de pouvoir se perfectionner. Les syndicats formulent les revendications suivantes : la promotion de la formation professionnelle supérieure au moyen de bons de formation ; le droit à un bilan à réaliser tous les cinq ans ; le droit à cinq jours de formation payés par an.

Conclusion : l'article 2 du projet de loi fixe la garantie de l'accès à la FC comme objectif stratégique. En annexe, on trouve une disposition complétant le Code des obligations, qui confère aux salariés un droit de 5 journées de FC par an.

### **Obligation de FC**

Un syndicat n'exige pas seulement la reconnaissance d'un droit à la FC, mais évoque aussi l'idée d'une obligation de suivre une FC pendant trois jours par an, et ce par conviction que cela serait le seul moyen de faire participer vraiment tout le monde à la FC dans son propre intérêt et dans l'intérêt de la société.

Conclusion : le projet de loi ne reprend pas l'idée, car sa mise en œuvre concrète soulève de nombreuses questions. Mais elle vaut la peine d'être approfondie et de faire l'objet de discussions politiques.

### **Uniformiser la formation continue**

On constate que la différenciation entre la FC générale et la FC à des fins professionnelles empêche ou rend difficile l'adoption d'une politique appropriée. Pour corriger cela, il est nécessaire de saisir la FC dans sa globalité au sens de la reprise de l'apprentissage organisé après la conclusion d'une formation professionnelle ou académique et, en général, après une première activité exercée dans le domaine professionnel, familial ou bénévole.

Conclusion : le projet de loi propose une définition aux articles 3 et 4 et décrit aux articles 21 et 22 concrètement les FC présentant un intérêt public particulier que la Confédération doit encourager.

### **Promouvoir les compétences de base des adultes**

On constate qu'en Suisse un grand nombre d'adultes d'origines suisse et étrangère ne disposent pas de compétences de base suffisantes pour participer pleinement à la vie sociale et professionnelle. Afin d'y remédier, il conviendrait d'élaborer une stratégie nationale susceptible de combler les lacunes. La Confédération devrait intervenir si les efforts entrepris devaient se révéler insuffisants. Cela permettrait d'éviter des coûts à l'économie nationale.

Conclusion : l'article 13 de la nouvelle loi fédérale sur l'encouragement de la culture (FF 2007 4819) est repris dans le projet de loi. Et une nouvelle commission fédérale de la FC, qui reste à créer, se voit explicitement confier la tâche d'élaborer une stratégie nationale.

### **Encourager la participation des personnes peu qualifiées à la formation continue**

On constate que les personnes possédant peu de compétences formelles sont désavantagées par les employeurs quant à la participation à la FC. Face à cette situation, il est nécessaire de prendre des mesures qui facilitent l'accès et d'inciter à la formation continue.

Conclusion : le projet de loi inscrit la correction au catalogue des objectifs de l'article 2 et crée à l'article 13 la possibilité de tester les améliorations correspondantes par le biais de projets.

### **Renforcer la formation continue en entreprise**

On constate que beaucoup d'entreprises, essentiellement des PME, ne disposent pas des ressources nécessaires pour utiliser la FC comme facteur de succès stratégique. Cela empêche d'exploiter pleinement le potentiel d'apprentissage et de performance de l'économie nationale suisse. La mesure corrective consisterait à instaurer une collaboration étroite entre l'économie, l'Etat et les institutions de formation afin de proposer des instruments et des offres bénéficiant à tout le monde.

Conclusion : le projet de loi offre des possibilités d'action dans ce sens par le biais de projets (article 13), notamment en proposant de redéfinir la FC à des fins professionnelles, avec prise en compte des mesures relatives au marché du travail de la loi sur l'assurance-chômage, vers une orientation plus préventive (révision de la loi sur la formation professionnelle en annexe au projet de loi).



### **Eviter le chômage**

On pourrait affirmer, avec un brin d'exagération, que la FC est la meilleure assurance contre le chômage, d'où l'importance de se concentrer sur le maintien de la compétence professionnelle. Il conviendrait d'examiner la possibilité d'utiliser des moyens de l'assurance-chômage pour financer la formation continue préventive. Conclusion : le projet de loi propose une révision correspondante de la loi sur la formation professionnelle et sur l'assurance-chômage.

### **Développer la statistique et la recherche**

On constate que les seules données représentatives de la FC actuellement disponibles émanent des enquêtes périodiques menées par l'Office fédéral de la statistique auprès des participants. Il manque sur l'ensemble du territoire des enquêtes uniformes réalisées auprès des prestataires et des institutions de FC. On dénote également une faible activité de recherche dans le domaine de la formation continue, ce qui rend plus difficile le développement ciblé d'instruments et d'outils efficaces. La mesure corrective consisterait à mettre en œuvre le projet d'une statistique de FC harmonisée ainsi qu'à initier et promouvoir systématiquement les projets de recherche.

Conclusion : le projet de loi donne à l'article 14 la base juridique nécessaire pour la statistique et à l'article 13 pour le développement des projets de recherche.

### **Renforcer la coordination au niveau fédéral**

On constate que, dans l'administration fédérale, le thème de la FC est traité partiellement par plusieurs offices; les politiques partielles empêchent la mise en place d'une politique globale efficace. Afin d'y remédier, il faut créer un bureau national pour la FC, regroupant tous les organismes actuellement en charge de la FC.

Conclusion : le projet de loi prévoit à l'article 15 l'institution d'une commission fédérale de la FC et à l'article 16 la création d'un bureau national pour la FC dans l'administration fédérale. Ces deux organismes permettront de renforcer l'importance de la FC du point de vue de la politique de formation et de mettre en œuvre les principes énoncés dans le projet.

### **Financement de la formation continue**

On constate qu'en Suisse le règlement du financement de la FC varie considérablement selon le domaine d'activité, le type de formation continue et l'institution à l'origine des offres. Il n'existe pas de pratiques systématiques des financements pour l'offre ou pour la demande. Afin d'y remédier, il faut prévoir des propositions de la Confédération pour un financement uniforme de la formation continue, de préférence au-delà des frontières cantonales, ou tout au moins un concept de financement clair pour les différents domaines de la FC.

Conclusion : en tant que cadre réglementaire, la loi ne peut pas répondre à l'exigence formulée et elle ne doit pas y répondre obligatoirement, car beaucoup de domaines de la FC sont financés par d'autres sources législatives. Dans un domaine particulièrement important, à savoir la FC présentant un intérêt public particulier, le projet établit une base juridique claire pour l'aide de la Confédération (articles 8, 21, 22, 25 et 26).

### **Développements internationaux**

On constate que le développement international (par exemple le processus de Copenhague ou les programmes de formation européens) fait l'objet d'une attention trop faible et qu'il n'est pas exploité pour résoudre les problèmes suisses. La mesure corrective consisterait à améliorer l'information à ce sujet.

Conclusion : le projet de loi confie cette tâche au nouveau bureau national (article 16) et aux organisations faitières (article 24).

### **Aide aux organisations œuvrant au niveau national**

On constate que seul un nombre limité d'ONG à vocation nationale, en premier lieu la FSEA, effectue un travail indispensable pour leurs domaines, notamment à travers la collaboration internationale, le développement des standards de qualité et des procédures de certification, par la sensibilisation de l'opinion publique pour la FC et en se positionnant comme centres nationaux de compétences. Il est nécessaire que ces subventions continuent à être versées par la Confédération, mais désormais sur une base sûre et dans une mesure appropriée.

Conclusion : le projet de loi crée à l'article 24 la base juridique nécessaire.

### **Validation des acquis**

On constate que la formation n'est pas seulement acquise à l'école et dans d'autres formations formelles, mais aussi de manière non formelle, complètement différente. Pour favoriser l'égalité des chances dans la

FC, il faut tenir compte des expériences et des formations très diverses de chacun. Il convient de reconnaître le savoir, les capacités et les compétences acquis dans le contexte professionnel, dans l'accomplissement de tâches domestiques et familiales ou dans le cadre des loisirs. La marche à suivre préconisée à l'article 9 alinéa 2 de la loi sur la formation professionnelle sert de modèle.

Conclusion : le projet de loi prévoit à l'article 12 cette possibilité.

#### **Assurance de la qualité**

On constate que, dans la FC, ce concept a une très grande importance pour tous les participants. Les personnes intéressées ont du mal à évaluer la qualité d'une offre ou d'une institution. C'est pourquoi il est important de garantir la qualité de la FC par le biais de standards et d'accréditations ainsi que sous d'autres formes.

Conclusion : le projet de loi crée aux articles 9, 10 et 11 les conditions nécessaires pour le développement et l'assurance de la qualité ainsi que pour la certification correspondante.

#### **Transparence de l'offre**

On constate que le manque de clarté de l'offre variée et riche rend difficile le choix de la bonne formation.

Conclusion : le projet de loi apporte, par le biais des articles 10 et 11, des améliorations de la transparence, qui permettent aux personnes désireuses de suivre une formation de choisir en connaissance de cause l'offre la mieux adaptée à leurs besoins.

#### **A armes égales**

On constate que les institutions de formations privées, les entreprises et les organisations du monde du travail constituent le « moteur » de la FC : situées au contact direct des gens, elles sont les mieux placées pour reconnaître à temps les besoins en FC et pour y répondre de manière appropriée. Cependant, elles sont souvent injustement pénalisées par la concurrence d'écoles financées ou subventionnées par l'Etat (en grande partie des écoles professionnelles), qui, grâce à leur équipement de base financier, peuvent présenter des offres à des prix plus avantageux, ce qui fausse la concurrence sur le marché. Certes, au premier abord, l'établissement de prix plus abordables est dans l'intérêt des personnes désireuses de suivre une FC, mais, au deuxième abord, il faut reconnaître qu'une concurrence loyale apporte plus de points positifs : elle permet d'assurer une concurrence pertinente entre les prestataires privés, publics et subventionnés et de garantir ainsi les meilleures offres possibles.

Conclusion : le projet de loi assure aux articles 6 à 8 une concurrence stimulante grâce à la retenue des pouvoirs publics et aux prix couvrant l'ensemble des frais.

#### **Credit Points**

Nombreuses sont les FC qui ne sont pas sanctionnées par un diplôme (fédéral), et pourtant elles peuvent aussi être très utiles à la progression d'une carrière. Un système de Credit Points approprié permet de valoriser cette forme de la FC pour les participants et le monde du travail.

Conclusion : le projet de loi crée à l'article 10 la base juridique nécessaire.

## 3 Projet de loi fédérale sur la formation continue

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu les art. 63a al. 5 et 64a de la Constitution fédérale, vu le message du Conseil fédéral du ...,*

*arrête :*

### Commentaire

La loi se base sur les articles 63a al. 5 et 64a Cst. Le projet de loi est divisé en 9 sections complétées par une annexe :

- La section 1 règle l'objet et les objectifs de la loi, définit la formation continue (FC) et l'intègre dans le système éducatif.
- La section 2 énonce les principes applicables à tout le domaine de la FC.
- La section 3 définit l'organisation au niveau fédéral.
- La section 4 fixe les règles applicables à la FC générale, à la formation de mise à niveau, à la FC à des fins professionnelles, à la formation professionnelle supérieure ainsi qu'à la FC du degré tertiaire A.
- La section 5 règle la FC présentant un intérêt public particulier.
- La section 6 se rapporte à la FC réglée dans des lois spéciales de la Confédération.
- La section 7 décrit les conditions préalables au soutien des organisations faitières nationales.
- La section 8 définit le financement.
- La section 9 contient les dispositions finales habituelles.
- L'abrogation et la modification des lois fédérales existantes sont réglées en annexe. Les abrogations et modifications ont force de loi.

## Section 1 : Dispositions générales

### Art. 1 Objet

- 1 La présente loi fixe les principes applicables à la formation continue et règle les moyens que la Confédération engage pour l'encouragement dans ce domaine.
- 2 Elle intègre la formation continue dans le système éducatif suisse.

### Commentaire

L'alinéa 1 reprend le mandat constitutionnel.

L'alinéa 2 va au-delà de la teneur de l'art. 64a Cst. Il prévoit l'intégration de la FC dans le système éducatif de la Suisse (voir art. 4 du projet). Le terme « niveau quaternaire » est souvent employé pour tout le domaine de la FC. Or, il peut être mal interprété. En effet, le terme « niveau quaternaire » laisse penser que la maison éducative a quatre étages, avec la FC au dernier étage. On pourrait donc penser qu'il faut gravir tous les étages pour accéder à la FC. Cette interprétation est erronée. Il est possible d'accéder à la FC dès la fin de la scolarité obligatoire, ensuite après le niveau secondaire II et, d'une manière générale, lorsqu'il y a un besoin ou un souhait de formation. Cette réalité peut également être illustrée par une autre image, à savoir celle de la « dépendance ». La dépendance est un bâtiment annexe auquel il est possible d'accéder depuis chaque étage par une passerelle. Cette image permet de répondre à la question de la responsabilité pour les différents domaines de la FC (au sens de l'art. 4 al. 3 du projet) : est réputée compétente la collectivité publique responsable du niveau de formation dont les diplômes doivent être rattrapés ou les contenus d'apprentissage être rafraîchis.

### Art. 2 Buts

La présente loi sert à :

- a. mettre en œuvre les principes de l'apprentissage tout au long de la vie et à assurer à chacun l'accès à la formation continue ;
- b. assurer la qualité de la formation continue ;
- c. rendre transparente l'offre, la qualité et les diplômes en formation continue ;
- d. coordonner les tâches des différents acteurs.

**Commentaire**

Le projet de loi réorganise l'existant et augmente la clarté et ainsi la possibilité de se positionner dans le domaine de la FC. Il ne s'agit pas d'énumérer ici l'ensemble des différentes formations continues et des différents diplômes, mais de dresser leur typologie et les types de diplômes disponibles. Le projet vise à améliorer l'accessibilité à la formation continue, notamment pour les personnes plutôt défavorisées (voir art. 21 et 22).

**Art. 3 Définition de la formation continue**

- 1 Participe à la formation continue toute personne qui se forme hors de la formation professionnelle de base et de la formation universitaire initiale (tertiaire A), soit pour le plaisir d'apprendre, soit pour répondre à une nécessité particulière.
- 2 Par la formation continue les personnes acquièrent, conservent, approfondissent et élargissent les connaissances et les compétences nécessaires pour mener leur vie de manière autonome, participer à la société et se maintenir dans le monde du travail ou se développer sur le plan professionnel.

**Commentaire**

En 2003, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a décrit la FC de la manière suivante : « La formation continue comprend tous les processus d'apprentissage où les adultes réalisent leurs capacités, complètent leur savoir et perfectionnent ou réorientent leurs qualifications spécifiques et professionnelles en fonction de leurs besoins individuels ou des demandes de leur environnement social. De nos jours, les termes « formation des adultes » et « formation continue » sont utilisés comme des synonymes dans la pratique comme dans la théorie. » Par conséquent, la FC est la reprise de l'apprentissage organisé après la scolarité obligatoire ou après la conclusion d'une formation professionnelle ou académique et, en général, après une première activité exercée dans les domaines professionnel, familial ou bénévole. La présente disposition suit cette approche. Elle découle de la responsabilité telle qu'elle est définie comme objectif de formation de l'école publique (est réputée responsable toute personne capable de s'organiser, compétente sur le plan professionnel et disposée à prendre des décisions). Et elle accorde la même valeur au plaisir et au besoin d'apprendre.

**Art. 4 La formation continue comme domaine du système éducatif**

- 1 La formation continue est une tâche commune des institutions de formation privées et publique, des organisations du monde du travail, des cantons et de la Confédération.
- 2 En complément de l'école obligatoire, de l'enseignement secondaire du 2e degré (gymnase et formation professionnelle) et de l'enseignement supérieur (tertiaire A : hautes écoles spécialisées, hautes écoles pédagogiques, universités), la formation continue constitue le domaine quaternaire du système éducatif suisse.
- 3 La formation continue comprend notamment les domaines suivants :
  - a. la formation continue générale dans tous les domaines, y inclus les arts et la culture ;
  - b. la formation continue présentant un intérêt public particulier ;
  - c. le rattrapage de diplômes de l'enseignement secondaire du 2e degré et de la formation professionnelle ;
  - d. la formation continue à des fins professionnelles selon la loi fédérale sur la formation professionnelle ;
  - e. la formation professionnelle supérieure selon la loi fédérale sur la formation professionnelle ;
  - f. la formation continue du degré tertiaire A ;
  - g. la formation continue réglée dans des lois fédérales spéciales.

**Commentaire**

La disposition essaie de présenter la FC comme partie intégrante du système éducatif.

L'alinéa 1 montre clairement que la variété et l'efficacité de la FC reposent sur la collaboration de tous les acteurs de la formation qui, d'une manière générale, sont équivalents. Ce n'est qu'ensemble qu'ils garantissent un développement durable et de qualité du système dans sa globalité

L'alinéa 2 désigne la place de la FC dans le système éducatif.

L'alinéa 3 énumère, à titre d'illustration de l'al. 2, les différents domaines de la FC. Le projet de loi aborde de manière différenciée les divers domaines dans les sections 4 à 6 (articles 17 à 23).

**Vue sur le domaine de la formation continue selon l'article 4, alinéa 3 du présent projet de loi**

Font partie de la formation continue les domaines suivants	Les principes du présent projet de loi (art. 5 à 14) valent-ils ?	Le domaine est-il réglé dans une autre loi ?	Le domaine est-il réglé dans le présent projet de loi ?	Est-ce que ce projet crée une base juridique pour des subventions ?
a. Formation continue générale dans tous les domaines, y inclus les arts et la culture	Oui, cf.art. 5	Oui, cf. Art. 17 : dans des lois cantonales	Non	Non
b. Formation continue présentant un intérêt public particulier	Oui, cf.art. 5	Non	Oui, cf. art. 21	Oui, cf. art. 22 et 25
c. Rattrapage de diplômes de l'enseignement secondaire du 2 <sup>e</sup> degré et de la formation professionnelle	Oui, cf.art. 5	Oui, cf. art. 18 : dans des lois cantonales	Non	Non
d. Formation continue à des fins professionnelles	Oui, cf.art. 5	Oui, cf. art. 19 : dans la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.10)	Non	Non
e. Formation professionnelle supérieure (tertiaire B)	Oui, cf.art. 5	Oui, cf. art. 19 : dans la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.10)	Non	Non
f. Formation continue du degré tertiaire A	Oui, cf.art. 5	Oui, cf. art. 20	Non	Non
g. Formation continue réglée dans des lois fédérales particulières	Oui, cf.art. 5	Oui, cf. art. 23 : dans de diverses lois particulières	Non	Non

**Section 2 : Principes applicables à l'ensemble du domaine de la formation continue****Art. 5 Validité**

- 1 Les principes définis par les articles 6 à 14 de la présente loi sont applicables à l'ensemble du domaine de la formation continue défini à l'article 4, alinéa 3.
- 2 Ils prévalent sur d'éventuelles dispositions contraires dans d'autres lois et ordonnances fédérales et cantonales.

**Commentaire**

L'article montre clairement que les principes suivants s'appliquent à tous les domaines de la FC, aussi à ceux réglés dans d'autres lois, comme l'exige l'article 64 Cst. La présente loi ne pouvant pas modifier de façon directe ou ciblée toutes les dispositions existantes, il faut prévoir une disposition générale telle qu'elle figure à l'article 5.

**Art. 6 Subsidiarité de l'Etat**

- 1 Les offres de formation continue relèvent en premier lieu des institutions privées de formation, des entreprises et des organisations du monde du travail.
- 2 Les cantons et la Confédération complètent les offres privées. Le cas échéant, les mandats sont mis au concours et attribués sous forme de contrat de prestations.

**Commentaire**

La FC est organisée selon les règles du marché libre. Cela implique aussi l'initiative privée et l'initiative des organisations du monde du travail. Les pouvoirs publics interviennent toutefois lorsqu'il n'y a pas assez d'offres pour satisfaire un besoin identifié. Néanmoins, ils ne doivent pas proposer eux-mêmes les offres de FC qu'ils jugent nécessaires, mais lancer une procédure d'appel afin de permettre aux intéressés de présenter des offres. Ainsi, les écoles publiques et privées peuvent lutter à armes égales.

**Art. 7 Concurrence**

- 1 Les cantons et la Confédération veillent dans leurs domaines de compétence à ce que la concurrence entre les prestataires privés ainsi qu'entre les institutions privées et publiques soit garantie.
- 2 Les prestataires du secteur public qui entrent en concurrence avec les prestataires non subventionnés du secteur privé fixent leurs prix en tenant compte de la couverture intégrale des coûts et en respectant les normes salariales selon l'usage local et de la branche.

**Commentaire**

Les prestataires du secteur public sont des institutions financées par les collectivités publiques. Sont considérés comme subventionnés les prestataires soutenus par les collectivités publiques pour leur activité. Il convient de ne privilégier ni les uns ni les autres par rapport aux prestataires privés.

L'alinéa 2 explicite ce principe en définissant la fixation des prix des prestataires du secteur public qui sont en concurrence avec ceux du secteur privé et en empêchant, par ailleurs, le dumping salarial. La réglementation appliquée par analogie l'article 11 al. 2 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFP, RS 412.10).

La disposition peut amener une tendance à la hausse du prix des offres de FC des écoles publiques. Elle garantit toutefois la concurrence et ainsi, d'une manière générale, des offres plutôt avantageuses.

**Art. 8 Coûts et soutien**

- 1 L'offre de formation continue doit couvrir l'intégralité des coûts.
- 2 Sont exceptés du principe de l'alinéa premier les formations continues que les cantons et, dans le cadre de la présente loi, la Confédération veulent soutenir explicitement.
- 3 Le soutien peut être apporté à l'offre et à la demande.

**Commentaire**

Sur le plan fédéral, il existe d'autres bases légales pertinentes au sens de l'al. 2, par ex. la LFP, mais aussi des lois spéciales au sens de l'art. 4 al. 3 lettre g et de l'art. 23 de ce projet. Citons parmi les moyens possibles pour satisfaire la demande les bons de formation qu'il est possible d'obtenir librement.

**Art. 9 Contenus et objectifs de la formation**

- 1 La formation continue peut prendre différentes formes. En fonction des compétences, des matières, des sujets, des buts et des certificats envisagés, elle comprend la formation continue formelle, non formelle et informelle. La forme d'apprentissage est fixée par les offres et les personnes qui se forment.
- 2 La formation continue vise des buts définis et, lorsque cela est adéquat, est structurée en modules. Mis à part la formation informelle, elle est dispensée par des formateurs spécialisés compétents et disposant d'expériences en pédagogie des adultes et en didactique.
- 3 Les objectifs définissent les compétences et les connaissances à acquérir par la formation.

**Commentaire**

Alinéa 1 : La formation formelle se déroule à l'intérieur du système national de formation constitué de l'école publique, du degré secondaire II et du degré tertiaire. La formation non-formelle comprend toutes les formes d'enseignement qui se déroulent hors du système de formation formelle (activités dans le cadre d'une relation maître-élève ; cours, séminaires, conférences, apprentissage à distance). La formation informelle comprend toutes les activités qui explicitement répondent à un objectif de formation, mais qui se déroulent hors d'une relation d'apprentissage (utilisation de supports de formation, observation d'autres personnes, on-the-job learning).

Alinéa 2 : Il n'est pas approprié d'organiser chaque FC en modules. Lorsque cela s'avère judicieux, il est conseillé d'utiliser une structure modulaire, car l'acquisition d'un seul module peut être utile pour la suite du plan de formation de la FC (voir art. 10 et 12 de ce projet).

Les enseignants engagés dans la FC doivent être qualifiés dans la matière qu'ils sont chargés d'enseigner, c.-à-d. qu'ils doivent posséder une formation correspondante sanctionnée par la réussite d'un examen. Par contre, ils n'ont pas forcément besoin d'un certificat attestant leurs qualités pédagogiques et didactiques ; il doivent toutefois apporter une expérience pratique.

Alinéa 3 : La FC doit être axée sur des objectifs d'apprentissage. Cela nécessite une définition claire des objectifs d'apprentissage. Chaque offre de FC doit préciser les objectifs visés. Cela renforce la transparence et permet aux personnes désireuses d'apprendre de trouver des offres correspondant à leurs besoins.

## **Art. 10 Reconnaissance, validation et certification des compétences**

- 1 Un cours ou un cursus de formation continue – et dans le cadre d'une offre modulaire, un module – mène à un certificat de compétences. Le certificat atteste des connaissances et des qualifications acquises.
- 2 Une combinaison de certificats de compétences mène à un diplôme ou à un certain nombre de crédits (ECTS).
- 3 Le Conseil fédéral définit les exigences minimales en termes de contenu et de qualité de la formation pour l'obtention d'un diplôme reconnu par la Confédération. Il peut déléguer à des organismes responsables de formations continues au niveau national le droit de délivrer des diplômes reconnus par la Confédération.

### **Commentaire**

Alinéa 1 : A la fin de chaque FC ou à l'atteinte des objectifs d'apprentissage, les participants se voient certifier leurs connaissances et qualifications acquises. Le certificat de compétences permet également d'accéder à d'autres modules ou formations. Il sert aussi de base pour la validation des qualifications au sens de l'article 12.

Alinéa 2 : Plusieurs certificats de compétences peuvent mener à un diplôme de FC. Un diplôme de FC est comparable à un certificat de capacité délivré dans le cadre de la formation professionnelle. Il certifie la qualification du titulaire pour l'accomplissement de certaines tâches. Pour permettre aux diplômés de trouver toute leur utilité dans le monde du travail, il faut promouvoir, dans des conditions à définir, leur reconnaissance au niveau fédéral.

Alinéa 3 : La reconnaissance fédérale ne doit pas être délivrée exclusivement par les autorités, mais peut l'être aussi par des institutions responsables de la FC au niveau national, qui remplissent les exigences minimales quant à la qualité de leurs offres et à leur solvabilité.

## **Art. 11 Assurance qualité**

- 1 La Confédération encourage la qualité en formation continue en définissant des standards.
- 2 Elle soutient le développement de procédures d'assurance qualité.
- 3 Elle peut accréditer et soutenir les activités d'instances de certification, voire exceptionnellement certifier de son propre chef des formations continues.

### **Commentaire**

La disposition exige, sur l'ensemble du territoire suisse, la traçabilité et donc l'améliorabilité de la qualité dans la FC. Les nombreuses méthodes existantes doivent pouvoir être développées comme base pour la certification. En règle générale, la certification continue d'incomber aux institutions privées, reconnues et, si nécessaire, soutenues par la Confédération pour leur travail accompli dans l'intérêt général. Les certifications accréditées par la Confédération doivent rester l'exception.

## **Art. 12 Validation des compétences**

- 1 Les expériences et compétences acquises en dehors des filières habituelles de formation peuvent l'objet d'une validation.
- 2 Le Conseil fédéral règle la procédure de reconnaissance et de validation.

### **Commentaire**

La disposition reprend l'idée de l'article 9 al. 2 LFPr, qui, jusqu'à présent, est plus ou moins restée lettre morte. La validation est d'une importance majeure, car beaucoup de personnes savent bien plus de choses que celles attestées par leur(s) brevet(s) et leur(s) diplôme(s). Au vu de l'importance croissante des certifications sur le marché du travail, il apparaît de plus en plus pertinent de reconnaître ces connaissances et qualifications supplémentaires.

**Art. 13 Projets**

- 1 La Confédération initie et soutient des projets qui visent les buts fixés par l'article 2 de la présente loi.
- 2 Les résultats issus de tels projets sont à disposition gratuitement de tous ceux qui veulent les utiliser.

**Commentaire**

Les projets concernent la FC « en soi » : son accessibilité ou sa facilité d'accès pour tous, son organisation pédagogique et didactique intérieure, la mise à jour permanente des contenus et aussi les outils permettant de soutenir la demande. Par analogie, ils peuvent être comparés à des « expériences scolaires » dans le domaine de la FC.

Les résultats issus des projets doivent pouvoir être utilisés par tous les intéressés. Cela réside dans la nature des projets visant à faire avancer la FC. Les résultats étant couverts par un financement public, il doit être possible de proposer une mise à disposition gratuite.

**Art. 14 Statistique**

L'Office fédéral de la statistique tient une statistique de la formation continue qui informe sur les offres des prestataires, l'utilité et l'efficacité des offres et l'importance de la formation continue comme secteur de l'économie.

**Commentaire**

La FC est un marché qui génère en Suisse un chiffre d'affaires annuel de 5 milliards de francs, mais pour lequel on ne dispose que peu de données exploitables du point de vue des sciences économiques et sociales. La statistique doit apporter de la clarté en fournissant des données importantes pour piloter les aides publiques.

**Section 3 : Organisation au niveau fédéral****Art. 15 Commission fédérale de la formation continue**

- 1 Le Conseil fédéral nomme une Commission fédérale de la formation continue.
- 2 La Commission se compose de 15 membres au maximum, représentant la Confédération, les cantons, les organisations du monde du travail et les organisations faitières de la formation continue actives sur le plan national. La représentation des genres et des régions est assurée de façon équitable.
- 3 La Commission est chargée notamment
  - a. de conseiller les autorités fédérales sur les questions générales de la formation continue et de son harmonisation avec la politique générale de la formation ;
  - b. de développer une politique de la formation continue ;
  - c. de statuer sur les requêtes financières des projets selon article 13 de la présente loi ; elle peut également initier elle-même des projets.

**Commentaire**

La Commission, conçue suivant le modèle de la Commission fédérale de la formation professionnelle, est importante pour le développement d'une compréhension de l'ensemble des filières de la FC et d'une politique y afférente. C'est pourquoi elle doit aussi pouvoir décider de la réalisation de projets et lancer des projets contribuant à la promotion de la FC au sens des objectifs de ce projet de loi.

**Art. 16 Bureau national pour la formation continue**

- 1 Le Conseil fédéral crée un bureau national pour l'exécution de la présente loi et le dote des moyens et des compétences nécessaires.
- 2 Le bureau assume le secrétariat de la Commission fédérale de la formation continue.

**Commentaire**

Aujourd'hui, la FC relève de la compétence de différents services de l'administration fédérale. La FC ne constitue pour aucun de ces services l'activité principale. Le nouveau Bureau national rassemble toutes les forces et joue au niveau opérationnel le rôle assumé au niveau stratégique par la Commission selon l'art. 15.



## Section 4 : Formation continue générale, formation de mise à niveau, formation continue à des fins professionnelles, formation professionnelle supérieure et formation continue du degré tertiaire A (art. 4 al. 3 lettres a, c, d, e et f de la présente loi)

### Art. 17 Formation continue générale

- 1 La formation continue générale comprend la formation continue non formelle et la formation continue informelle.
- 2 Les titres auxquels elle mène ne sont pas reconnus par la Confédération. Les expériences et compétences acquises dans ce cadre peuvent être reconnues et certifiées selon l'article 12 de la présente loi.
- 3 Les cantons peuvent soutenir les offres et les prestataires de formation continue selon leurs propres critères et, si besoin, veiller à compléter l'offre.

#### Commentaire

La FC générale comprend un spectre extrêmement large qui s'étend du cours de langue avec ou sans diplôme aux formations professionnelles en gestion et management en passant par des cours d'introduction en informatique. Il s'agit d'un domaine varié qui prend en compte les nouveaux besoins de formation. Afin de préserver sa capacité d'adaptation, elle ne doit pas faire l'objet d'une réglementation, à l'exception des principes énoncés aux articles 6 à 14 de ce projet. La responsabilité relève des cantons et non de l'Etat fédéral.

### Art. 18 Formation de mise à niveau

Les cantons veillent à ce que les adultes aient la possibilité d'obtenir des diplômes de l'enseignement secondaire du 2<sup>e</sup> degré et de la formation professionnelle. Ils tiennent compte des exigences du monde du travail.

#### Commentaire

En fait, la formation de mise à niveau n'est pas un domaine de formation en soi, mais une possibilité de rattraper des chances de formation ratées.

### Art. 19 Formation continue à des fins professionnelles et formation professionnelle supérieure

La loi fédérale sur la formation professionnelle règle la formation continue à des fins professionnelles et la formation professionnelle supérieure.

#### Commentaire

La FC à des fins professionnelles est réglée de deux manières. D'un côté, elle continue, en tant que partie intégrante de la formation professionnelle, de faire l'objet de la LFPr (art. 30 à 32). De l'autre, elle est extraite de la LFPr et implantée dans ce projet de loi. Les deux variantes paraissent à peu près équivalentes du point de vue du contenu et de la réglementation. Par respect pour les règles confirmées par le temps, notre choix se porte ici sur la première option. L'annexe à ce projet de loi (article 31) prévoit des adaptations pour les articles 30 à 32 ainsi que pour l'article 53 de la LFPr.

La formation professionnelle supérieure (réglée dans les articles 26 à 29 LFPr) fait partie du domaine tertiaire B. Comme elle ne fait pas partie de la formation de base professionnelle, elle appartient de notre point de vue à la FC (article 4 al. 2 de ce projet). Elle continue toutefois d'être réglée par la LFPr.

A propos de la lettre g : voir le commentaire relatif à l'art. 22 de ce projet.

L'annexe (art. 30) propose, pour la formation continue à des fins professionnelles, de modifier les articles correspondants de la LFPr (30-32 et 53).

### Art. 20 Formation continue du degré tertiaire A

- 1 Les hautes écoles selon l'article 63a de la Constitution fédérale veillent à ce que l'offre de formation continue dans leurs domaines réponde aux besoins. Elles coopèrent à cette fin avec les associations professionnelles de leurs diplômés.
- 2 La Conférence universitaire suisse assure la coordination, la qualité et l'accessibilité de l'offre.

**Commentaire**

Selon l'article 63a al. 5 Cst., la Confédération édicte des dispositions, entre autres sur la FC, lorsque la Confédération et les cantons ne parviennent pas à trouver une solution coordonnée dans le cadre des organes communs. La FC académique du degré tertiaire A est par conséquent un élément autonome de l'espace suisse de l'enseignement supérieur et peut, en théorie, être réglée séparément du reste de la FC. Au sens du mandat constitutionnel de l'article 64a Cst., qui parle sans restrictions « de la FC », cette filière particulière appartient au domaine de la FC dans son ensemble. C'est la raison pour laquelle les principes de ce projet de loi (articles 6 à 14) doivent aussi s'appliquer à la FC du degré tertiaire A. La présente disposition le précise explicitement.

**Section 5 : Formation continue présentant un intérêt public particulier**

(art. 4 al. 3 lettre b)

**Art. 21 Définition**

- 1 Les cantons et la Confédération encouragent les formations continues qui présentent un intérêt public particulier et qui ne pourraient pas être proposées ou ne pourraient pas l'être en quantité suffisante dans toute la Suisse sans leur soutien.
- 2 Présentent un intérêt public particulier les formations et les mesures qui contribuent à répondre aux besoins du marché du travail et favorisent la participation de la personne à la société. Sont notamment encouragées les formations et les mesures :
  - a. visant à rattraper et à renouveler les compétences de base comme lire, écrire, calculer, maîtriser les bases de l'informatique ainsi qu'à disposer de connaissances juridiques élémentaires ;
  - b. visant à l'intégration de personnes immigré-e-s ;
  - c. visant à la maîtrise de situations personnelles exigeantes ;
  - d. visant à réaliser des tâches au sein de la société ;
  - e. visant à maîtriser les profondes mutations, économiques et technologiques.

**Commentaire**

Alinéa 1 : La présente disposition esquisse ici un domaine de la FC qui ne doit pas être laissé au marché libre. Les offres décrites à l'al. 2 présentent un intérêt public, car elles sont primordiales pour l'affirmation de l'identité de chaque individu et pour le fonctionnement de la société et du monde du travail. L'article 22 implique notamment une obligation d'assistance de la Confédération. Il reste à savoir sous quelle forme cette obligation doit être remplie. On peut envisager des formes axées soit sur l'offre, soit sur la demande (par ex. bons de formation).

Alinéa 2 : Il y a existence d'un « intérêt public particulier » lorsque l'autorité compétente le déclare explicitement. Dans sa loi du 14 juin 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (LFOP 412.10), le canton de Berne emploie explicitement cette catégorie à l'article 31. Bien entendu, il y a des chevauchements entre ce domaine ainsi qu'entre le rattrapage des diplômes (article 18 de ce projet de loi) et la FC à des fins professionnelles (article 19).

A propos de la lettre a : l'article 13 intitulé Promotion de la lecture du projet de nouvelle loi sur l'encouragement de la culture de la Confédération, qui se trouve actuellement en procédure d'élimination des divergences, prévoit que « la Confédération peut prendre des mesures pour combattre l'illettrisme et promouvoir la lecture ». Dans son message, le Conseil fédéral précise : « La lutte contre l'illettrisme sera réglée à moyen terme par la loi fédérale sur la formation continue. L'article 13 représente par conséquent une solution transitoire qui sera valable jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur la formation continue. » La présente disposition en tient compte.

A propos de la lettre b : selon l'art. 53 al. 3 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20), « [la Confédération, les cantons et les communes] encouragent en particulier l'apprentissage de la langue, la promotion professionnelle et les mesures de prévention en matière de santé ; ils soutiennent les efforts déployés en vue de favoriser la compréhension mutuelle entre populations suisse et étrangère et à faciliter la coexistence ». L'art. 55 al. 1 LEtr précise : « La Confédération peut accorder des contributions financières à l'intégration des étrangers. Elle soutient notamment les projets qui favorisent l'apprentissage d'une langue nationale. » Les différentes possibilités de soutien de la Confédération sont décrites à l'art. 11 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205) et à l'art. 19 OIE (projets modèles).

A propos de la lettre c : sont concernés, entre autres, la parentalité ou l'accompagnement de proches âgés.  
A propos de la lettre d : citons comme exemples les mandats politiques ou la participation à des organes de milice exigeants dans d'autres domaines.

## **Art. 22 Soutien**

Le Conseil fédéral définit les moyens par lesquels la Confédération soutient les offres et les personnes qui y participent.

### **Commentaire**

Voir le commentaire relatif à l'article 21 et aux articles 25 et 26 de ce projet.

## **Section 6 : Formation continue réglée dans des lois fédérales spéciales**

(art. 4, al. 3, lettre g)

### **Art. 23**

- 1 La Confédération peut prescrire ou offrir, soutenir et encourager des formations continues par des lois spéciales en vue de réaliser des objectifs spécifiques. Elle respecte en la matière les principes de la présente loi.
- 2 Les lois spéciales règlent les détails. Sont valables en sus les lois à portée générale, notamment celle sur les subventions et les dispositions de la procédure fédérale.

### **Commentaire**

Les lois spéciales au sens de ces dispositions sont des actes de la Confédération qui, avant tout, ne règlent pas les aspects du système éducatif, mais d'autres domaines, par ex. l'état civil, l'agriculture ou le soutien à l'audiovisuel. Elles règlent de différentes manières aussi les actes de FC, régissent les obligations de FC, décrivent les offres de FC et encadrent les aides destinées aux prestataires et/ou aux utilisateurs. Cette jungle, réglée au cas par cas et qui s'est développée au fil du temps, peut être soit défrichée, soit remplacée par une nouvelle réglementation. Cette démarche représenterait un travail énorme, mais le gain serait minime. Il est préférable de laisser telles quelles les dispositions existantes qui sont objectivement efficaces et de les limiter dans leur application par les principes de ce projet de loi.

## **Section 7 : Soutien aux organisations faïtières**

### **Art. 24**

- La Confédération soutient les organisations faïtières, qui rassemblent comme membres des organisations et qui remplissent, dans l'intérêt national, notamment les tâches suivantes :
- a. elles s'engagent en faveur de la formation continue, de sa qualité, de son accessibilité pour tous et de son développement constant ;
  - b. elles représentent les intérêts de la formation continue auprès du public et des autorités et par la coopération internationale ;
  - c. elles coordonnent l'activité de leurs membres, notamment en ce qui concerne les offres de formation présentant un intérêt public particulier.

### **Commentaire**

Les organisations faïtières jouent un rôle majeur dans la FC. Elles remplissent des tâches qui autrement seraient celles de l'Etat. Le soutien, qui leur est accordé depuis longtemps et qui bénéficiera désormais d'un ancrage juridique, présente un intérêt pour le domaine de la formation et s'avère être bien plus avantageux qu'une nouvelle mission de l'Etat.

## Section 8 : Modalités de financement

### Art. 25 Plafond de dépenses

L'Assemblée fédérale approuve par arrêté simple pour une période pluriannuelle un plafond de dépenses permettant la réalisation des tâches figurant aux articles 11, 13, 22 et 24 de la présente loi.

#### Commentaire

Le financement de chaque prestation fédérale est couvert pour plusieurs années par une enveloppe budgétaire que l'Assemblée fédérale adopte par arrêté simple. A l'heure actuelle, le plafond de dépenses fait partie intégrante du message RFI.

### Art. 26 Forme et procédure de soutien

- 1 Le soutien est effectué sous la forme d'aides financières et de mandats de prestations selon la loi sur les subventions.
- 2 S'appliquent également les dispositions générales de la procédure fédérale.

#### Commentaire

Comme d'habitude, sont applicables les règles de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1) et celles de la loi sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (RS 172.021).

### Art. 27 Formation continue réglée dans des lois fédérales spéciales

La formation continue basée sur des lois spéciales au sens de l'article 23 de la présente loi est financée de manière distincte dans le cadre de l'application des lois concernées.

#### Commentaire

Comme presque chaque loi spéciale concernée présente aussi d'autres mesures subventionnables que celles relatives à la FC et que l'application respective se place dans un cadre financier spécial, il faut aussi prévoir un financement adapté à la situation pour les frais spécifiques à la FC.

## Section 9 : Dispositions finales

### Art. 28 Exécution

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

### Art. 29 Modification du droit en vigueur

La suppression et la modification du droit en vigueur sont réglées en annexe. (article 31).

### Art. 30 Référendum et entrée en vigueur

- 1 La présente loi est sujette au référendum.
- 2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

## Annexe (art. 31) : Modification du droit en vigueur

Les lois mentionnées ci-après sont modifiées comme suit :

### 1. Code des obligations du 30 mars 1911 (RS 220)

#### Art. 329 g (nouveau) Congé pour la formation continue

- 1 L'employeur accorde à l'employé un congé payé jusqu'à une semaine de travail par an pour une formation continue librement choisie par l'employé.
- 2 L'employeur et l'employé se mettent d'accord sur le moment et la durée de la formation continue en prenant en compte leurs intérêts mutuels. S'il n'y a pas d'accord, le congé doit être accordé si l'employé indique à l'employeur, avec deux mois d'avance, qu'il fait valoir son droit.
- 3 Les jours de congé qui n'ont pas été utilisés durant l'année sont reportés sur un compte individuel de formation. L'employeur et l'employé décident d'un commun accord de son utilisation.
- 4 L'employé documente sa formation continue auprès de l'employeur.

### 2. Loi du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.10)

#### Art. 30 Objet

La formation continue à des fins professionnelles a pour but, dans un cadre structuré :

- a. de renouveler, d'approfondir et de compléter les qualifications professionnelles et de leur permettre d'en acquérir de nouvelles ;
- b. d'améliorer la mobilité professionnelle ;
- c. d'augmenter la performance de l'économie.

#### Art. 31 Offre

- 1 L'offre est faite prioritairement par les entreprises et les organisations du monde du travail en respectant les principes de la présente loi.
- 2 Font partie de l'offre :
  - a. les mesures concernant le marché du travail prévues par la loi sur l'assurance-chômage ;
  - b. les mesures de formation visant à la détection précoce d'un handicap et à l'intégration des personnes en incapacité de travail prévues par la loi sur l'assurance-invalidité ;
- 3 Là où il n'y a pas d'offre adéquate pour répondre à une demande évidente, les cantons veillent subsidiairement à créer une offre qui réponde aux besoins.

#### Art. 32 Programmes pluriannuels et soutien

- 1 La Confédération établit en coopération avec les prestataires d'offres selon l'article 31 de la présente loi des programmes pluriannuels, coordonne les offres et règle la compétence pour la réalisation.
- 2 La Confédération soutient notamment :
  - a. l'offre visant à permettre aux personnes dont la profession connaît des modifications structurelles de se maintenir dans la vie active ;
  - b. l'offre visant à faciliter la réinsertion professionnelle des personnes ayant temporairement réduit leur activité professionnelle ou l'ayant interrompue ;
  - c. des mesures visant à promouvoir la coordination, la transparence et la qualité de l'offre.

#### Art. 53 Art. 53 Forfaits versés aux cantons

(...)

- 3 (nouveau) Dans la mesure où l'offre selon l'al. 2, lettre a, chiffre 8 est faite par des entreprises et les organisations du monde du travail, les cantons leur transfèrent les forfaits versés par la Confédération.

### Commentaire

La FC à des fins professionnelles recoupe du point de vue de son but en partie la FC présentant un intérêt public particulier (voir art. 21 et 22 de ce projet) et en partie les mesures de marché du travail de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) et les mesures de prévention ou d'intégration de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI). Les mesures de formation divergent relativement sur le point de leur réalisation. Cela tient au fait que celles organisées selon la LACI et la LAI sont en général des « cours accélérés » qui visent avant tout l'insertion rapide et qui, par conséquent, n'apportent guère une qualification bénéfique à l'apprenant. Dans la plupart des cas, elles ne mènent pas à des certificats de compétences et encore moins à des diplômes reconnus. Les offres des ORP représentent la principale part des offres de FC. Mais, elles sont très complexes, créées de toutes pièces en cas de besoin, mises en œuvre sans réelle assurance qualité et rapidement suspendues. En raison de cette évaluation, il semble nécessaire d'établir les mêmes exigences pour les mesures de formation au sens de la LACI et de la LAI que pour toutes les autres offres de FC. Elles devraient, si possible, toujours être réalisées par des prestataires de FC reconnus et considérées comme partie intégrante du domaine de la FC. Cette approche permet d'exclure toute proposition de « cours accélérés ».

L'art. 59 ss de la loi sur l'assurance-chômage du 25 juin 1982 (LACI ; RS 837.0) précise que l'assurance-chômage fournit des prestations financières pour des mesures relatives au marché du travail (MMT) en faveur des personnes au chômage et menacées de chômage. Les dispositions d'exécution sont mentionnées dans l'ordonnance du 31 août 1983 (OACI ; RS 837.02, art. 81 ss). Selon celles-ci, les MMT ne visent pas l'acquisition de qualifications plus élevées pour les personnes assurées, mais leur placement et, par conséquent, leur compétitivité sur le marché du travail ou leur réinsertion au sein du marché du travail. De ce point de vue, le terme de la FC ne s'applique pas complètement aux MMT selon notre conception actuelle. Cette disposition postule que les MMT doivent également être planifiées comme des mesures de FC et non poursuivies comme des « cours accélérés » jusqu'à l'atteinte apparente de l'objectif d'intégration.

Il apparaît également souhaitable de ne pas simplement transférer aux cantons l'offre de la FC à des fins professionnelles, tel que prévu à l'article 31 LFPr. Certaines entreprises savent mieux planifier ces offres pour leur personnel que les cantons, tout comme certaines organisations du monde du travail pour leur secteur. C'est pourquoi à l'avenir il faudra, dans un premier temps, prévoir leur implication subsidiaire. En toute logique, elles devraient néanmoins verser le prorata des forfaits payés par la Confédération pour la FC à des fins professionnelles (article 53 al. 2 lettre a chiffre 8 LFPr) aux institutions proposant réellement des offres.

Cette modification découle de l'art. 31 al. 1 et 2, qui ne désigne plus, selon la LFPr en vigueur, les cantons comme premiers responsables de l'offre.

## 3. Loi sur l'encouragement de la culture du 11 décembre 2009

### Art. 13 Abrogé.

#### Commentaire

Voir le commentaire relatif à l'article 21 al. 2 lettre a de ce projet de loi.

## 4. Loi sur l'assurance-chômage du 25 juin 1982 (RS 837.0)

Adaptation suite à la réglementation introduite au chiffre 3 (art. 31 al. 2 LFPr) supra.

## 5. LAI

Adaptation suite à la réglementation introduite au chiffre 3 (art. 31 al. 2 LFPr) supra.