



Ordonnance sur la formation continue: Audition Position de la Conférence romande de la formation continue (CRFC)

Nyon, le 1^{er} octobre 2015

Monsieur le Conseiller fédéral Schneider-Ammann

Nous vous vous remercions pour l'invitation à donner notre point de vue sur le projet d'ordonnance. En tant que conférence régionale de la formation continue, nous saisissons volontiers cette opportunité de nous exprimer à ce sujet.

La Conférence romande de la formation continue, unique organe de ce genre en Suisse romande, est un lieu de coordination, d'échange d'informations et de formulation de recommandations pour le monde politique et les milieux économiques, les experts - privés et publics -, les responsables et professionnels de la formation continue des adultes.

Le rôle de forum que joue la Conférence romande implique que ses membres représentent un spectre le plus large possible, et permette un dialogue unique et direct entre les différents acteurs de la formation continue au niveau politique (conseillers nationaux et aux Etats), économique (entreprises), représentants des administrations cantonales, des prestataires de formation continue à différents niveaux (hautes écoles, universités populaires, instituts privés, centres de formation publics, organisations à but non lucratif, ...), des partenaires sociaux, et des organisations faitières.

Nous expliquons ci-dessous notre appréciation générale de l'OFCo. Lorsque les dispositions prévues sont insuffisantes à nos yeux, nous proposons des modifications ou des articles complémentaires.



1. Appréciation générale de l'ordonnance

Nous saluons ce projet d'ordonnance et approuvons dans l'ensemble les dispositions prévues. La CRFC place beaucoup d'espoirs dans le fait que la LFCo permettra d'atteindre les objectifs suivants : l'augmentation du nombre de participants aux offres de formation dans le domaine des compétences de base, le développement de l'offre de formation dans le domaine des compétences de base (offre à l'attention du public et des entreprises), la fixation de critères de garantie de la qualité des mesures de formation ainsi que la coordination et la mise en réseau des acteurs et le transfert de savoir-faire. De plus, la CRFC défend une implication de la Confédération dans la réalisation de programmes nationaux de promotion des compétences de base en complément des programmes cantonaux.

Lacunes de l'OFCo

Le projet d'ordonnance présente cependant aussi des lacunes qui vont compliquer la mise en œuvre de la LFCo, notamment dans les domaines suivants:

- Qualité (LFCo art. 6)
- Prise en compte des acquis (LFCo Art. 7)
- Compétences de base (LFCo Art. 13-16)
- Encouragement de projets
- Définition d'un organe de coordination notamment pour assurer la mise en œuvre de l'article 8 de l'ordonnance (application de l'art. 19 al. 2 LFCo)

A notre avis, la Confédération doit aussi réglementer la mise en œuvre de la LFCo dans ces domaines par ordonnance ou au moins par des directives contraignantes (cf. nos demandes ci-dessous).

Remarques concernant les finances

Il n'est pas possible de mettre en œuvre la LFCo à l'aide des seules ressources financières jusqu'ici à disposition de la Confédération et des cantons pour promouvoir la formation continue. Selon nos estimations, cette mise en œuvre suppose les financements minimaux suivants:

Financement par l'art. 12 LFCo

Le financement prévu dans le cadre de la LFCo est en majeure partie assuré par un transfert de fonds pour 1.9 mio et ne représente pas une nouvelle dépense pour la Confédération. Les sommes allouées proviennent, d'une part de l'Office fédéral de la culture pour la lutte contre l'illettrisme et d'autre part, des montants prévus dans diverses lois spéciales pour la formation continue. Pour garantir les prestations futures prévues par l'art. 12 LFCo, les ressources financières doivent être plus importantes que celles prévues dans le message sur la loi. Les associations faitières devront en effet produire de nouvelles prestations, notamment pour l'assurance qualité (LFCo art. 6) et pour la promotion des compétences de base (LFCo art. 13 – 15), ce qui requiert des financements supplémentaires. Il s'agit également d'un déplacement de charges entre l'art 55 de la LFPr pour le financement de projet qui pourraient être directement alloués.

Nous demandons qu'un montant annuel de 4.5 millions de francs soit inscrit dans le message FRI pour les prestations soutenues par l'art. 12 LFCo.



Financement par l'art. 16 LFCo

La CRFC est consciente qu'une partie des formations dans le domaine des compétences de base est couverte par les lois spéciales (chômage et intégration). Mais ces mesures sont destinées à des publics spécifiques (chômeurs/ses et migrants/tes). Les personnes en emploi ayant de faibles compétences de base en sont exclues. Afin de garantir un développement des offres de formation qui soit complémentaires à ce qui se fait actuellement, la somme proposée est insuffisante. Dans ce cadre, la clé de répartition entre la Confédération et les cantons doit être revue afin de permettre d'une part le maintien et le développement des offres et d'autre part d'inciter les cantons à mettre sur pied de nouvelles mesures. La CRFC soutient l'augmentation à 12 mio par année, soit 48 mio sur une période de 4 ans afin de permettre ces développements.

La mise en œuvre des principes de la LFCo est exigeante et pose d'importants défis aux acteurs. Pour réaliser des conventions de prestations dans 26 cantons, les 2 millions de francs prévus annuellement ne suffiront pas, loin s'en faut.

Selon nos estimations, la mise en œuvre de la LFCo demande au minimum 12 millions de francs par année, soit 48 millions pour une période FRI de quatre ans.

Nous proposons une augmentation progressive au cours de la période FRI, sachant que les travaux de préparation des premières années sont moins coûteux que la mise en œuvre qui suit.



2. Demandes de modifications de l'ordonnance OFCo

2.1 Demandes concernant les articles contenus dans le projet de texte

Art 2 OFCo Prestations soutenues

Dans son message du 8 juin 2007 relatif à la loi sur l'encouragement de la culture (LEC), le Conseil fédéral a précisé que les prestations d'associations faitières dans le domaine de la lutte contre l'illettrisme, soutenues jusqu'ici par le biais de la LEC, doivent être à l'avenir soutenues sur la base de la loi sur la formation continue.

Mais ce transfert des aides annoncé par le Conseil fédéral n'est maintenant mentionné ni dans la LFCo, ni dans l'ordonnance correspondante. Donc, le financement de la lutte contre l'illettrisme n'est pas reconnaissable dans la LFCo en tant que transfert d'aides existantes de la LEC vers la LFCo; ce financement futur par la LFCo apparaîtrait comme une nouvelle activité d'encouragement.

Concernant la lutte contre l'illettrisme, il s'agit cependant du transfert dans la loi sur la formation continue d'une partie d'article incontestée de la loi sur l'encouragement de la culture. Cela doit être explicité dans l'OFCo. Nous proposons le complément suivant:

Demande de modification

Art. 2 Prestations soutenues

d. (nouveau) Mesures d'encouragement pour l'acquisition et le maintien de compétences de base chez l'adulte

Dans les commentaires relatifs à l'OFCo, il faut également mentionner le transfert de l'art. 28 LEC vers l'art. 12 LFCo des activités d'encouragement de la lutte contre l'illettrisme (cf. également l'ordonnance du DFI sur le régime d'encouragement relatif à la lutte contre l'illettrisme pour les années 2012 à 2015).

Nous maintenons par ailleurs que la mise sur pied et l'entretien d'un réseau de membres représentent une prestation au sens de l'art. 2 al. b OFCo et la base nécessaire à la fourniture de prestations d'intérêt général.

Art. 3 Calcul et durée des aides financières

Le financement doit être calculé sur la base des coûts complets. En d'autres termes, il faut tenir compte non seulement des prestations mais aussi des coûts structurels.

Dans l'actuel projet de texte, il manque à l'art. 3 al. 1 OFCo la précision «appropriée» en ce qui concerne la participation aux coûts, précision mentionnée dans l'avant-projet. Nous n'acceptons pas cette suppression.

Demande de modification

Art. 3 Calcul et durée des aides financières

¹ Les aides financières couvrent une partie des coûts occasionnés par les prestations visées à l'art. 2 **ainsi qu'une partie des coûts structurels occasionnés par ces prestations.**



Art. 13 Montant des contributions

En plus des éléments que nous avons indiqués sous le financement de l'article 16 LFCo, nous souhaitons ici aborder la thématique du mode de répartition de cette somme entre les cantons.

La clé de financement 50/50 prévue à l'art. 13 OFCo n'incite pas les cantons à investir lorsqu'ils n'ont jusqu'ici que peu ou pas encouragé les compétences de base. Dans ces situations, pour créer une incitation, la part de la Confédération devrait être supérieure à celle des cantons.

Pendant la première période FRI, la plupart des cantons doivent investir dans la préparation. Durant cette phase, en fonction de la situation cantonale, la Confédération devrait pouvoir couvrir jusqu'à 80 pour cent des dépenses totales.

Demande de modification

Art. 13 Montant des contributions

Le montant des contributions fédérales équivaut **en règle générale à 50% au plus des dépenses totales** d'un programme cantonal. **Dans des cas fondés, la contribution fédérale peut se monter au plus à 80% des coûts totaux.**

2.2 Demande d'articles OFCo supplémentaires

Concernant l'art. 4 LFCo (Objectifs) – Encouragement de projets

La plupart des développements innovants dans le système de la formation continue sont initiés par des projets. Le développement de secteurs comme la sensibilisation pour l'apprentissage tout au long de la vie se fait presque exclusivement sous forme de projets (p. ex. Festival de la formation), car il n'existe guère d'autres structures pour cela.

Jusqu'à présent, de tels projets ont été soutenus surtout par la loi sur la formation professionnelle (LFPr), même si tous les projets ne font pas partie de la formation professionnelle au sens strict. Ces dernières années, il a été admis que les projets de formation continue seraient soutenus par la LFCo dès que celle-ci serait introduite. A leur demande, le SEFRI a assuré à plusieurs reprises la FSEA et le «Forum formation continue» que l'encouragement de projets serait réglementé à l'avenir par la LFCo.

Comme l'encouragement de projets a été retiré du projet de loi durant le processus LFCo, il manque maintenant aussi dans le projet d'ordonnance. Cela signifie que dans l'optique du SEFRI, il n'y aura plus aucune base légale pour soutenir les projets de formation continue qui ne se feraient pas à des fins professionnelles. Ainsi, la Confédération serait libre de supprimer tout encouragement à des développements innovants dans le domaine de la formation continue en argumentant qu'il manque les bases légales à cet effet.

Cela entraîne la conséquence paradoxale que «grâce» à la LFCo, qu'il y aurait à l'avenir moins de développements dans la formation continue que dans le passé, autrement dit que la loi conduirait à une détérioration de la situation de la formation continue.

A notre avis, il faut donner une place à l'encouragement de projets dans l'OFCo. S'il n'est pas soutenu par la LFCo, il doit pouvoir continuer de l'être par l'art. 55 LFPr, comme promis par le Conseil fédéral lors des débats sur la LFCo.

Demande de modification: nouvel article OFCo (relatif à l'art. 4 LFCo)

4 bis Encouragement de projets

¹ La Confédération, sur la base de l'art. 55 al. 3 LFPr, soutient les projets contribuant à atteindre les objectifs formulés par l'art. 4 LFCo.

² Le SEFRI définit les critères d'encouragement de projets.

Concernant l'art. 6 (qualité) et l'art. 7 (prise en compte) LFCo

Comme nous l'avons déjà mentionné avant l'évaluation, nous trouvons inacceptable que l'art.6 LFCo (Assurance et développement de la qualité) et l'art. 7 (Prise en compte des acquis dans la formation formelle) ne soient pas réglementés par l'ordonnance. La concrétisation est nécessaire dans les deux cas pour que la mise en œuvre de ces principes LFCo soit possible.

Demande de création de nouvelles sections dédiées à qualité et la prise en compte des acquis.

Demande de modification: nouvel article OFCo (relatif à l'art. 6 LFCo)

Assurance qualité

L'objectif de la mise en œuvre de l'art. 6 LFCo est la coordination et l'harmonisation des règles qui permettent de garantir la qualité et son développement en collaboration avec les cantons et en tenant compte des lois spéciales.

Demande de modification: nouvel article OFCo (relatif à l'art. 7 LFCo)

Prise en compte des acquis dans la formation formelle

¹ La Confédération édicte des directives en matière de prise en compte des acquis de formation non formelle dans la formation formelle.

² La Confédération édicte des directives sur la manière de positionner les formations non formelles dans le cadre national des certifications.

Concernant les art. 13-16 LFCo (Compétences de base)

Nous sommes globalement en accord avec l'ordonnance en relation avec les art. 13-16 LFCo. Des sujets importants font cependant défaut.

Il manque ainsi la concrétisation des objectifs et des domaines soutenus ainsi qu'une mention sur la mise en œuvre des programmes nationaux. En outre, les mécanismes de financement et le cadre financier doivent être ajustés afin de permettre une promotion efficace.



Programmes nationaux

Selon l'art. 14 LFCo, l'encouragement des compétences de base est une tâche conjointe de la Confédération et des cantons. L'ordonnance est uniquement tournée vers la mise en œuvre de programmes cantonaux. Nous exigeons que la Confédération prenne subsidiairement aussi ses responsabilités pour la mise en œuvre de la loi et réalise des programmes et des projets nationaux en complément des mesures cantonales.

Concernant entre autres l'art. 19 al. 2 LFCo

La CRFC soutient le fait d'instaurer un organe de coordination pour la formation continue. Il est nécessaire de coordonner les actions au niveau national. De plus, cet organe devrait impliquer les organes de coordination régionaux tels que le nôtre.

Prochaines étapes

Nous attendons de la Confédération qu'elle joue un rôle moteur pour mettre en œuvre les principes de la LFCo. La CRFC réitère le souhait d'être intégrée à la suite des travaux de réflexion et elle est prête à collaborer pour la mise en œuvre de la LFCo.

Nous vous remercions de prendre en considération nos demandes et nous restons à disposition pour tout renseignement complémentaire.

Avec nos salutations les meilleures

Conférence romande pour la formation continue CRFC

Jacques-André Maire
Président