Communauté genevoise d'action syndicale
Organisation faîtière regroupant l'ensemble des syndicats de la République et canton de Genève // info@cgas.ch
Rue des Terreaux-du-Temple 6, 1201 Genève - tél. 0041 22 731 84 30 fax 731 87 06 - ccp 85-412318-9

Office fédéral de la formation professionnelle
et de la technologie (OFFT)
Centre de prestations Formation professionnelle
Secteur Questions de fonds et politique
3003 Bern

Genève, le 9 mars 2012

Réponse à la consultation
sur l'avant-projet de loi fédérale sur la formation continue (LFCo)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par la présente, nous nous permettons de prendre position sur l'avant-projet de la nouvelle loi fédérale sur la formation continue (LFCo), après consultation des milieux syndicaux genevois.

Notre Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) regroupe l'ensemble des syndicats genevois. Dans notre canton, les syndicats sont des partenaires sociaux essentiels et actifs, représentant des organisations du monde du travail notamment dans les instances tripartites – avec les représentants patronaux et de l'Etat –, en particulier pour les questions ayant trait aux questions de la formation professionnelle et continue. Comme vous le savez, notre législation cantonale en matière de formation continue des adultes, datant de 2001 déjà, est remarquablement développée et s'emploie à répondre aux besoins et aux réalités cantonales. C'est au nom de cette expérience que nous saisissons l'occasion de la consultation sur l'avant-projet de la LFCo pour vous transmettre ci-après notre position.

1. Considérations générales

1.1. Aspects positifs

La CGAS accueille favorablement le fait qu'un projet de **loi spécifique sur la formation continue**, indispensable à nos yeux, ait été élaboré et soit mis en consultation. Cette loi satisfait enfin, mais minimalement, à la Constitution.

La projet de loi introduit toute une série de mesures que nous estimons positives d'un point de vue syndical, en particulier celles visant à :

- Créer les conditions permettant à chacun-e de participer à **l'apprentissage tout au long de la vie** (article 4, lettre b).
- Créer les conditions favorables (...) à **l'égalité des chances en termes d'accès** à la formation continue (article 4, lettre c).
- Améliorer l'employabilité des **personnes peu qualifiées** (article 8, alinéa d).
- Veiller à la **prise en compte des acquis de la formation non formelle** dans la formation formelle – notion d'équivalence – (article 7).

Le projet vise en outre à réglementer et encourager **l'acquisition de compétences de bases des adultes et de rattrapage**, besoins essentiels mis en avant dans le rapport du Conseil fédéral de 2011. Les dispositions sont affirmées d'entrée comme but (article 1, alinéa 2, lettre c) puis précisées dans une section entière de 4 articles (13 – notion – 14 objectifs – 15 – coordination – 16 subventions)

Le rapport explicatif fait une claire distinction entre « rattrapage » (qui consiste à obtenir des certifications initiales type CFC), déjà réglementé selon lui, et l'acquisition des compétences de base (lecture, écriture, résolution de problèmes) nécessaires pour pouvoir entrer en formation, s'intégrer, être « employable », dont une partie était encouragée par la loi sur la culture (illettrisme) et qui passe maintenant à la LFCo en s'élargissant. Ces notions font d'ailleurs l'objet du rapport du Conseil fédéral (2011, Schneider Amman) et leurs acquisitions sont prioritaires. **Nous saluons et soutenons ces dispositions qui correspondent aux besoins d'une partie importante de la population et doivent être encouragées prioritairement.**

1.2 Points de désaccord

Par contre, la CGAS relève dans le projet de loi toute une série de points que nous critiquons :

- Selon le projet, la formation continue relève de la responsabilité individuelle (art 5, alinéa 1) et l'Etat n'intervient que de manière « complémentaire et subsidiaire » aux initiatives individuelles et privées (article 5, alinéa 3). En matière de formation d'adultes, il est certes important d'évoquer la responsabilité sociale des entreprises, mais il est pour nous essentiel de **reconnaître à l'Etat un rôle moteur et régulateur déterminant.**
- L'organisation, le soutien et l'encouragement de la formation continue ne doivent pas « fausser la concurrence » et ses offres doivent être « conformes au prix du marché » (tout l'article 9). Cette disposition **met en danger l'existence d'offres subventionnées par les pouvoirs publics.**
- Le projet ne définit pas **la formation continue comme un droit** et exclut toute mention d'un **congé formation payé**, deux choses que les syndicats revendiquent depuis longtemps.
- La notion de **formation modulaire** n'est pas mentionnée, or elle est essentielle pour la formation d'adultes, pour permettre l'acquisition de formation certifiées en emploi, pour déterminer des profils de compétences, des reconnaissances d'acquis, des passerelles, des équivalences.
- L'organe de suivi de la loi, la « Conférence sur la formation continue » ne prévoit aucun rôle de pilotage et stratégique et surtout ne prévoit pas la **participation des partenaires sociaux**. Celle-ci ne figure nulle part, ce qui est d'autant plus étrange que les partenaires sociaux sont incontournables dans la loi sur la formation professionnelle mais sont omis dans la LFCo.

1.3 Ambiguïtés

De manière plus générale, les notions et formulations contenues dans la loi présentent certaines ambiguïtés, en particulier autour de la **définition du champ de la formation continue**. La distinction faite entre formations formelle, non formelle et informelle, est peu claire et insuffisante. Est-ce bien la notion de **formation continue générale, au sens large,** qui est adoptée par le projet de loi (qu'elle soit à des fins professionnelles ou non), ou une définition plus restrictive ? La CGAS préférerait que soit reprise la formulation de la loi cantonale genevoise qui définit la formation continue comme ***« l'ensemble des mesures utiles professionnellement dont peuvent bénéficier les personnes désireuses d'améliorer leur***

niveau de formation, de développer leur culture générale ou leurs qualifications professionnelles ». *(réf C 2.08).* La loi doit permettre à chacun de comprendre ces notions qui paraissent contradictoires dans l'avant-projet.

1.4 Préservation des avancées cantonales

Genève dispose d'une loi sur la formation continue (C 2 08) mieux formulée, plus ambitieuse et dotée de plus de moyens que le projet de LFCo et la CGAS tente encore de l'améliorer sur les aspects de suivi/coordination, de droit à un congé formation, de publics cibles prioritaires (dont les adultes sans formations), d'amélioration de l'information. La loi et sa réglementation sont novatrices sur plusieurs aspects (introduction de « bons » pour faciliter l'accès à la formation sous forme de « chèques annuels de formation », fonds pour la formation continue avec ses possibilités multiples et souples pour lutter contre la pénurie de personnel formé et permettre la prise en charge de salaires en cas de validation d'expérience, par exemple).

Compte tenu de cette situation, **la CGAS est particulièrement attentive à ce que la LFCo ne vienne pas imposer des règlementations ou ordonnances qui limiteraient les dispositifs cantonaux actuels**. La LFCo doit donner des grandes orientations, elle doit préciser que les cantons ont une liberté pour la mise en place de la formation continue, laquelle doit répondre aux spécificités et aux réalités locales (les besoins cantonaux et régionaux sont variables). Evidemment la LFCo doit préciser que les partenaires doivent être associés à ces démarches.

Sur la question particulière de la **validation des acquis de l'expérience (VAE)**, la CGAS note qu'à Genève, les partenaires sociaux, dont les syndicats, et l'Etat ont activement participé à mettre en oeuvre la VAE et souhaitent poursuivre et développer cette expérience. Or nous constatons que la réglementation fédérale à ce sujet est très bloquante. : les critères fixés pour la VAE nous empêchent d'aller de l'avant. Les syndicats le regrettent, car ils veulent faire de la VAE un modèle pour les métiers à Genève et en Suisse, et ils tiennent à ce que ce type d'expériences puissent aller de l'avant, car elles sont indispensables pour les publics de travailleurs-euses non diplômés, précarisés dans leurs parcours professionnels et leur emploi. **La CGAS demande donc que la LFCo ne freine pas mais au contraire facilite la mise en oeuvre de la VAE et prévoie les moyens de le faire.**

2. Commentaires par article

Art 1 But et objet

Pour les raisons invoquées plus haut (point 1.3), la CGAS préfère la formulation de la loi cantonale genevoise (LFCA / C 2 08) à son article 2 :

> *Art.2 Définition*
> *1. La formation continue se définit comme l'ensemble des mesures utiles professionnellement dont peuvent bénéficier les personnes désireuses d'améliorer leur niveau de formation, de développer leur culture générale ou leurs qualifications professionnelles.*
> *2. Elle tient compte de la volonté de mieux développer les activités économiques, sociales, culturelles et environnementales de la cité, dans le cadre du développement durable.*

Il est important que cet article, tout en posant le cadre d'une réglementation, laisse une marge de manœuvre aux cantons disposant d'une législation plus avancée en la matière.

Art 3 Notions

La CGAS salue les efforts de clarification concernant les différentes notions de la formation continue, sachant qu'elles relèvent d'un compromis difficile (voir rapport explicatif pages 26-27). Cependant, les distinctions auxquelles elles aboutissent (formation formelle, non formelle, informelle) demeurent ambiguës, voire contreproductives. En particulier, l'identification de la formation continue, au sens de la loi, à la formation non formelle semble exclure les formes d'apprentissages non formels sur les lieux de travail, empêchant des validations des acquis de l'expérience professionnelle, voie de qualification spécialement pertinente pour les personnes pas ou peu qualifiées et pour favoriser réellement « l'apprentissage tout au long de la vie ». **La notion de formation continue doit donc intégrer dans la loi les formes d'apprentissage informels et leur possibilité de validation.**

Art 4 Objectifs

La CGAS adhère aux différents objectifs formulés dans cet article. Elle demande que les tâches d'information et d'orientation sur les possibilités de formation continue fassent l'objet d'un alinéa séparé. Elles sont sous-entendues dans les alinéas b) et c), mais méritent d'être citées à part car elles sont une condition indispensable pour favoriser l'accès à la formation continue et à la validation des acquis de l'expérience. Dans cet esprit, il est nécessaire d'ajouter que la collaboration pour la réalisation de ces objectifs se fait aussi avec les partenaires sociaux ou les organisations du monde du travail (préambule).

Propositions d'ajouts :
Préambule « En collaboration avec les cantons et les organisations du monde du travail, la Confédération poursuit les objectifs ci-après ... ».
Lettre c) (nouvelle) : « Informer et orienter le public sur les offres et moyens de formation continue, ainsi que sur les possibilités de validation des acquis.

Art 5 Responsabilité

Le projet de loi met en exergue la responsabilité individuelle comme « moteur » de la formation continue, les employeurs et autres acteurs privés puis l'Etat n'intervenant qu'en deuxième et troisième lignes. La CGAS ne conçoit pas la mise en œuvre de la formation continue d'une façon aussi mécaniquement subsidiaire. D'une part, la responsabilité des employeurs joue un rôle central dans l'accès de leurs employés à la formation continue, en termes d'évaluation des besoins, d'incitation et, surtout, de moyens : sans **congé de formation payé** et sans contributions financières aux frais de formation continue, celle-ci demeurera très majoritairement réservée aux employés des niveaux hiérarchiques et salariaux les plus élevés, comme les études (notamment celles de l'OFS) le montrent depuis des décennies. Enfin, le rôle de l'Etat ne nous semble pas devoir se cantonner à accompagner le processus, mais il doit en devenir un des moteurs, comme c'est le cas à Genève dans la prise en charge tripartite de la formation continue.

Propositions d'ajouts :
Alinéa 1 : La formation continue relève de la responsabilité conjointe des individus, des employeurs et de l'Etat.
Alinéa 2 : Les employeurs, tant publics que privés, sont tenus de favoriser la formation continue. L'instauration d'un congé formation payé fait partie des moyens d'y parvenir.
Alinéa 3 : En coopération avec la responsabilité ....

Art 6 : Assurance et développement de la qualité
Cet article nous paraît essentiel, avec une insistance particulière sur le point d) de l'alinéa 2 : une information sur les offres doit non seulement être garantie, mais aussi **accessible à tout un chacun** (et pas seulement aux professionnels concernés).

Art 7 Prise en compte des acquis dans la formation formelle
Comme indiqué dans nos considérations générales (point 1.4), la CGAS accorde une importance particulière non seulement à la « prise en compte », mais plus clairement à la **validation** des acquis de la formation **non formelle et informelle** dans le système formel, que ce soit par la reconnaissance de modules acquis dans la formation continue et par un système d'équivalences intercantonales, par la création de passerelles entre filières non formelles et formelles et par la validation des acquis de l'expérience. L'article 7 de la LFCo doit donc à la fois être plus précis et plus directif sur ces questions et impliquer les partenaires sociaux dans ce processus.

Proposition de modifications *:*
Dans le titre, préciser : « Validation des acquis dans la formation formelle ».
Alinéa 1 : « La Confédération et les cantons sont tenus dans leurs législations respectives à assurer l'information, la transparence, le financement et l'équivalence des procédures de validation des acquis de la formation informelle et non formelle dans la formation formelle ».
Alinéa 2 (nouveau) : « Dans ce but, les cantons ou, à défaut, la Confédération édictent des directives concernant la reconnaissance des attestations de compétences et des titres qui sont délivrés par les prestataires de formation continue. »

Art 8 Amélioration de l'égalité des chances
La CGAS salue le contenu de cet article, dont les principes sont à ses yeux essentiels. Pour être tout à fait clair sur le sujet et impliquer les employeurs et les prestataires de formation continue, elle propose de le faire commencer par l'affirmation d'un principe général, dont le second alinéa décline « notamment » certains éléments :

Proposition d'ajout *: Alinéa 1 : « La Confédération et les cantons veillent à ce que les employeurs et les prestataires de formation continue respectent le principe d'égalité et de non discrimination. »*

Art 9 Non distorsion de la concurrence
La CGAS s'oppose à cet article. D'une part, il laisse entendre que les offres des institutions subventionnées et publiques qui s'emploient à mettre en place des cours à des prix abordables, notamment à des personnes pas ou peu qualifiées (rattrapage, compétences de base), tout en rémunérant correctement leur personnel, pourraient être menacées. D'autre part, cet article, tel que formulé, introduit un risque de dumping salarial, qui demeure d'actualité dans un secteur de la formation non réglementé dans le privé (absence d'usages). Nous refusons donc un principe de « non-concurrence » qui entraîne de tels risques.

En lisant le rapport explicatif, on peut comprendre que l'intention de cet article est de cibler les formations réglementées de niveau supérieur, mais sa formulation n'exclut pas les autres niveaux de formation, qui sont donc menacés. On peut aussi comprendre que l'article vise à prévenir des subventions « croisées ». Nous notons qu'à Genève ce risque est balisé par une autre loi, la LIAF (Loi sur les aides financières) et les contrats de prestations qui en découlent, distinction législative plus pertinente à nos yeux.

Proposition : *abrogation de l'article 9*

Art 10 (encouragement par la Confédération)
La CGAS s'oppose au principe selon lequel le financement de la formation continue se restreigne uniquement à celui de la demande. Cet article introduirait une détérioration de la situation actuelle. Un **système mixte de financement (offre et demande)** est plus judicieux. Ainsi, à Genève, cohabitent un financement de la demande (le « chèque annuel de formation ») et un financement de l'offre (institutions reconnues), cohabitation qui permet au mieux de répondre aux objectifs de la loi cantonale sur la formation continue des adultes (LFCA).

Proposition de reformulation *: « La Confédération verse des aides en fonction de la demande ou en fonction de l'offre. Elle peut combiner les deux systèmes. »*

Section 4 Développement de la formation continue, articles 11 et 12
La CGAS est favorable à ces deux articles, à deux nuances près pour l'article 12 :

Propositions *:*
Alinéa 2, lettre b) : supprimer (une tâche pourrait être soutenue par une collectivité publique et la Confédération).
Alinéa 4 : « Les subventions sont accordées dans le cadre de contrats de prestations renouvelables » (formulation plus claire et correspondant à la pratique cantonale)

Sections V Acquisition et maintien des compétences de base des adultes
La CGAS salue particulièrement l'introduction de ces articles (13 à 16) dans le projet de loi, car elle est très attachée à la mise en œuvre d'offres de formation adaptées et efficientes pour les personnes dont l'accès à la formation continue « traditionnelle » est compromis parce qu'ils manquent des « prérequis » nécessaires. Il serait utile de **préciser le niveau** de compétences de base à atteindre pour pouvoir participer à « l'apprentissage tout au long de la vie » et d'insister sur le **moyens nécessaires** pour réellement mettre en œuvre les dispositifs nécessaires.

Article 18 Statistique
La CGAS salue cet article visant à remédier à l'insuffisance actuelle en matière de statistiques, notamment concernant les volumes financiers (publics et privés) dévolus à la formation continue et leur utilisation.

Art 19 Monitorage
Cet article **oublie les organisations du monde du travail** comme partenaires du monitorage du marché de la formation continue, alors que, selon la LFPr, les organisations du monde du travail doivent déterminer les besoins, priorités en matière de formation et aussi en assurer le suivi avec les cantons et l'OFFT.

Proposition *: **Ajouter** la participation des organisations du monde du travail comme partenaires du monitorage*

Art 21 Conférence sur la formation continue

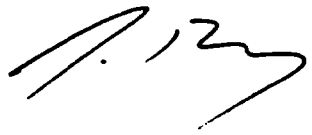
Comme mentionné dans nos considérations générales (point 1.2), une grave lacune du projet de loi réside dans **l'absence d'implication des partenaires sociaux dans le pilotage de la LFCo**, alors qu'ils sont les premiers concernés (salarié-e-s et employeurs) par la formation continue et sa mise en œuvre (besoins, offre, participation, conditions d'accès, etc.). Il est donc **indispensable d'ajouter les partenaires sociaux comme membres de la Conférence**

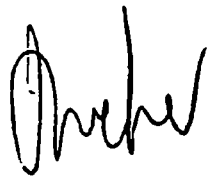
sur la formation continue, qui devrait d'ailleurs plutôt s'appeler « commission de la formation continue » pour marquer son caractère tripartite et non pas restreint aux seul-e-s représentant-e-s des pouvoirs publics. Cette commission pourrait aussi associer à ses travaux des **experts** du monde du travail et de la formation. Elle doit avoir un mandat de pilotage stratégique et pouvoir, outre coordonner, conseiller les autorités fédérales, **prendre position** sur les questions de financement et d'actualité.

Proposition *: réécriture complète de l'article introduisant la participation des partenaires sociaux, un rôle de pilotage stratégique, des pouvoirs de décision et des moyens d'action (secrétariat, experts).*

En vous remerciant de bien vouloir prendre en compte nos remarques et propositions, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, nos salutations distinguées.

Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)





Joël Mugny, administrateur SYNA
Vice-président CGAS
chargé du dossier formation professionnelle

Françoise Weber, secrétaire syndicale
Présidente de la commission CGAS
formation professionnelle

copie va à USS + Travail.Suisse + DIP-GE + UAPG