

13.038

Message relatif à la loi fédérale sur la formation continue

du 15 mai 2013

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet de loi fédérale sur la formation continue.

En même temps, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2012 | M | 09.3883 | La formation des parents relève de la loi sur la formation continue (N 14.4.11, Tschümperlin; E 6.12.11; N 13.3.12) |
| 2009 | P | 08.4025 | Offensive en faveur de la formation continue (E 5.3.09 Sommaruga Simonetta) |
| 2007 | M | 07.3283 | Lutte contre l'illettrisme (E 19.6.07, CSEC-CE 07.012; N 20.9.07; E 25.9.07) |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 mai 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La loi sur la formation continue met en œuvre le mandat constitutionnel conféré en 2006. Elle inscrit la formation continue dans l'espace suisse de formation et en fixe les principes. En tant que loi-cadre, elle définit le contexte général des dispositions existantes sur la formation continue dans la législation spéciale de la Confédération. Le but de la loi est de renforcer la formation continue organisée principalement sur une base privée et relevant de la responsabilité individuelle, les interventions étatiques passant au second plan.

Contexte

Le 21 mai 2006, le peuple et les cantons ont adopté à une large majorité les nouvelles dispositions constitutionnelles sur la formation. En vertu des nouveaux articles sur la formation, la Confédération et les cantons doivent veiller ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 61a de la Constitution, Cst.). Ce dernier comprend non seulement l'instruction publique cantonale (art. 62 Cst.), la formation professionnelle (art. 63 Cst.), les hautes écoles (art. 63a Cst.) et la recherche (art. 64 Cst.), mais aussi la formation continue (art. 64a Cst.).

Avec l'art. 64a, la formation continue est réglementée pour la première fois au niveau constitutionnel et intégrée dans la politique en matière de formation. Dans le même temps, l'intégration explicite de la formation continue dans la Constitution fédérale a permis de compléter l'espace suisse de formation. Une base permettant, d'une part, une approche globale de la formation continue et, d'autre part, la mise en place d'une politique uniforme en matière de formation continue, faisait défaut jusque-là.

Or, la Confédération a maintenant pour mandat de fixer des principes applicables à la formation continue, la compétence d'encourager la formation continue et la tâche de fixer des domaines et des critères dans le cadre de la législation.

La formation continue s'est développée au fil du temps de manière pragmatique. Ce développement progressif a abouti à une approche hétérogène de la formation continue et, selon le domaine, à une dispersion terminologique. Les dispositions sur la formation continue sont contenues dans différentes lois spéciales, dont de nombreuses ne sont pas rattachées au domaine de la formation. La mise en œuvre de l'art. 64a Cst. permet pour la première fois de définir la formation continue et de l'intégrer dans le système de formation.

La Suisse possède un vaste système de formation réglementé par l'Etat. Jusqu'à présent, les liens entre la formation formelle et le domaine de la formation continue en tant que formation non formelle faisaient cependant défaut. Un des grands défis lors de l'élaboration du projet de loi sur la formation continue a été de créer ces liens et de formuler les principes d'une politique globale en matière de formation continue.

Contenu du projet de loi

Le présent projet de loi a pour objectif de renforcer la formation continue, organisée dans une large mesure sur une base privée et relevant de la responsabilité individuelle, les interventions étatiques passant au second plan. Il s'agit bien davantage pour l'Etat d'optimiser les conditions-cadres en vue, d'une part, de permettre à chaque individu de se développer sur le plan individuel grâce à la formation continue et, d'autre part, d'adapter de manière souple les offres aux développements.

Grâce à l'élaboration d'une terminologie uniforme et à la définition de principes communs, la loi sur la formation continue contribue à la coordination et à la cohérence de la législation sur la formation. A travers la possibilité de prise en compte des acquis issus de la formation continue et de la formation informelle, elle tisse par ailleurs des liens avec le système de formation formelle.

Définitions

La loi sur la formation continue vise à renforcer l'apprentissage tout au long de la vie dans l'espace suisse de formation. Le projet de loi définit la formation continue (formation non formelle) comme apprentissage en dehors de la formation formelle dans le cadre d'offres de formation structurées.

La formation formelle couvre les offres de formation réglementées par l'Etat, soit l'école obligatoire, les filières de formation du degré secondaire II, la formation professionnelle supérieure ainsi que les formations sanctionnées par un grade académique ou constituant la condition à l'exercice d'une activité professionnelle réglementée par l'Etat.

Il existe en outre la formation informelle sous la forme d'un apprentissage personnel en dehors d'un contexte d'enseignement et d'apprentissage structuré, tel que les études individuelles, la lecture de littérature spécialisée ou l'apprentissage dans le cadre de la famille. De par sa nature, la formation informelle échappe à toute réglementation.

Principes

Le projet de loi définit des principes en vue de favoriser d'une manière générale un climat de formation propice.

- Responsabilité: la formation continue relève en premier lieu de la responsabilité individuelle. Il est toutefois également dans l'intérêt de l'employeur d'encourager à tous les niveaux la formation continue de ses employés. L'Etat adopte un rôle subsidiaire en matière de formation continue et n'intervient que lorsqu'il s'agit de préserver des intérêts publics spécifiques.*
- Qualité: l'assurance et le développement de la qualité doivent permettre une meilleure comparabilité des offres, générer davantage de transparence et garantir un niveau élevé de formation.*

-
- *Prise en compte: la prise en compte des acquis de la formation continue (formation non formelle) et de la formation informelle dans la formation formelle augmente la perméabilité du système de formation. En réduisant la durée de la formation et en permettant d'acquérir de manière plus efficace des diplômes sanctionnant une formation formelle, cette prise en compte est dans l'intérêt tant des individus que de la société et de l'économie.*
 - *Egalité des chances: au-delà de l'interdiction générale de discrimination inscrite dans la Constitution, le projet de loi met particulièrement l'accent sur l'importance de la réalisation de l'égalité effective entre femmes et hommes, les besoins particuliers des personnes avec un handicap et l'intégration des étrangers ainsi que l'employabilité des personnes peu qualifiées. Il convient d'accorder une attention particulière à ces groupes cibles dans les lois spéciales et dans les offres concrètes de formation continue.*
 - *Concurrence: les offres étatiques ne doivent pas fausser la concurrence. Contrairement à ce qui est le cas pour la formation formelle, l'Etat intervient de manière subsidiaire dans le domaine de la formation continue. Les pouvoirs publics doivent donc d'autant plus veiller à ce que les offres soutenues par l'Etat ne soient pas avantagées dans la concurrence par rapport aux offres financées par le secteur privé.*

Compétences de base des adultes

Les questions de la formation de rattrapage et de l'illettrisme ont constitué une motivation politique substantielle en faveur de l'article constitutionnel sur la formation continue.

Dans le domaine de la formation formelle, la formation de rattrapage est réglementée (cf. par ex. le cas du rattrapage d'un examen de fin d'apprentissage ou de la maturité pour adultes). Des réponses pertinentes au problème de l'illettrisme font cependant défaut dans le contexte de la politique de formation. Or, les compétences de base constituent la base incontournable de l'apprentissage tout au long de la vie et de la participation à la vie sociale. La question de l'illettrisme doit de ce fait être traitée dans le cadre non pas de l'encouragement de la culture mais d'une loi sur la formation.

L'intégration de l'encouragement des compétences de base des adultes dans la loi sur la formation continue répond au souhait du Conseil fédéral et du Parlement. Dans le message du 8 juin 2007 relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC), le Conseil fédéral a prévu explicitement le transfert de la lutte contre l'illettrisme de la LEC dans la loi fédérale sur la formation continue. Il ne s'agit en l'occurrence non pas d'une nouvelle mesure d'encouragement, mais du transfert prévu de longue date d'une disposition de la loi du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture (lutte contre l'illettrisme à l'art. 15 LEC) dans la loi sur la formation continue.

Conditions du versement d'aides financières par la Confédération

L'encouragement de la formation continue par la Confédération sera, comme jusqu'à présent, réglementé par les lois spéciales. Il présuppose notamment un intérêt public prédéfini, la poursuite d'objectifs fixés dans les bases légales et le respect des principes définis dans la loi sur la formation continue.

Instrument d'observation du marché de la formation continue

L'enjeu, dans le domaine de la formation continue, organisée essentiellement sur une base privée et reposant sur la responsabilité individuelle, est d'identifier et de supprimer les dysfonctionnements. A cette fin, les informations doivent être réunies, approfondies, et mises à la disposition des responsables de la politique de formation. La réalisation d'études, de recherches ainsi que la récolte de données statistiques et l'interprétation des résultats en vue d'un monitoring constituent des conditions primordiales dans ce contexte.

Subventions fédérales

A ce jour, les dépenses et le manque à gagner de la Confédération dans le domaine de la formation continue se basant sur différentes lois spéciales s'élèvent à environ 600 millions de francs par an; la loi sur la formation continue entraîne des dépenses supplémentaires de l'ordre de 2 millions de francs par an.

Adaptation des lois spéciales

Parallèlement à la procédure de consultation, les modifications requises dans d'autres lois fédérales en raison de l'édiction de la loi sur la formation continue ont été examinées en collaboration avec les services fédéraux concernés. Les modifications des lois spéciales qui figurent dans l'annexe à la loi sur la formation continue sont essentiellement des adaptations terminologiques ou des précisions et visent à améliorer la sécurité du droit dans le cadre de la mise en œuvre.

Table des matières

Condensé	3266
Liste des abréviations	3272
1 Présentation du projet	3273
1.1 Contexte	3273
1.1.1 Définition de la notion de formation continue	3273
1.1.2 Les enjeux de la formation continue	3274
1.1.3 Participation à la formation continue	3277
1.1.4 La politique en matière de formation continue	3278
1.1.5 La formation continue dans la législation fédérale	3279
1.1.6 Réglementations cantonales	3281
1.1.7 Mesures nécessaires et objectifs	3281
1.1.8 Commission d'experts et procédure de consultation	3286
1.2 Dispositif proposé	3287
1.2.1 Introduction	3287
1.2.2 Définitions des termes et délimitations	3288
1.2.3 Objet de la réglementation et champ d'application	3290
1.2.4 Principes	3290
1.2.5 Conditions du versement d'aides financières par la Confédération	3294
1.2.6 Compétences de base des adultes	3294
1.2.7 Statistique et monitoring	3297
1.3 Appréciation de la solution retenue	3297
1.3.1 Points de vue et prises de position lors de la procédure de consultation	3297
1.3.2 Adaptation du projet mis en consultation	3299
1.4 Adéquation des moyens requis	3300
1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	3300
1.6 Mise en œuvre	3301
1.6.1 Vérification de l'applicabilité durant la phase précédant la procédure parlementaire	3301
1.6.2 Mise en œuvre et exécution	3302
1.7 Classement d'interventions parlementaires	3303
2 Commentaires des dispositions	3304
2.1 Concept de base du projet	3304
2.2 Dispositions légales	3305
3 Conséquences	3321
3.1 Conséquences pour la Confédération	3321
3.1.1 Conséquences financières	3321
3.1.2 Conséquences pour le personnel	3323
3.2 Conséquences pour les cantons	3323
3.3 Conséquences économiques	3324
3.4 Conséquences sociales	3324

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	3325
4.1 Relation avec le programme de la législature	3325
4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	3325
5 Aspects juridiques	3325
5.1 Constitutionnalité	3325
5.2 Relation avec l'article constitutionnel sur les hautes écoles	3326
5.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	3328
5.4 Forme de l'acte à adopter	3328
5.5 Frein aux dépenses	3330
5.6 Conformité à la loi sur les subventions	3330
5.7 Délégation de compétences législatives	3330
Glossaire	3331
Bibliographie	3333
Annexes:	
1 Définitions internationales	3335
2 Représentation graphique de la participation à la formation continue	3336
Loi fédérale sur la formation continue (LFCo) (Projet)	3341

Liste des abréviations

CAS	Certificate of Advanced Studies
CSEC	Commission de la science, de l'éducation et de la culture
DAS	Diploma of Advanced Studies
DFE	Département fédéral de l'économie. Depuis le 1 ^{er} janvier 2013: Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)
EMBA	Executive Master of Business Administration
EP	Examen professionnel (brevet)
EPD ES	Etudes postdiplômes dans les écoles supérieures
EPS	Examen professionnel supérieur (diplôme)
FRI	Formation, recherche et innovation
ISCED	International Standard Classification of Education
LEHE	Loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (FF 2011 6863)
MAS	Master of Advanced Studies
MZB	Microrecensement Formation de base et formation continue 2011
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PhD	Doctorat
Sec. II	Degré secondaire II
UE	Union européenne
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation ont posé les bases d'un espace cohérent de la formation en Suisse. La formation continue est pour la première fois intégrée à ce système. Elle doit être prise en compte sur la base de sa fonction et de son interdépendance avec l'école obligatoire, les diplômes post-obligatoires du degré secondaire II et le degré tertiaire.

La nouvelle loi sur la formation continue a pour objectif d'intégrer la formation continue dans l'espace suisse de formation. Cela étant, le projet de loi contribue également à la qualité, à la perméabilité et à la transparence du système de formation.

En tant que base légale cadre, la loi sur la formation continue n'a pas pour fonction d'édicter des prescriptions sur les contenus des formations continues, ni de réglementer l'encouragement d'offres spécifiques de la formation continue. Il a bien plus pour rôle de préserver la dynamique du domaine de la formation continue et, à travers des conditions générales favorables, d'assurer une structure judicieuse qui s'autorégule dans une large mesure et où coexistent judicieusement des offres et des organes responsables étatiques ou privés, d'utilité publique ou à but lucratif et régis par des institutions publiques ou par des entreprises du secteur privé.

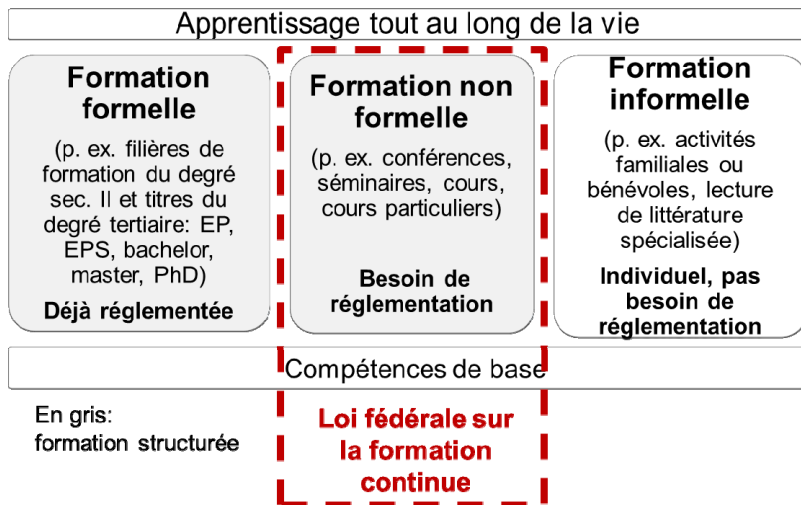
1.1.1 Définition de la notion de formation continue

L'apprentissage se déroule dans différents contextes et sous diverses formes; il n'est pas lié à une certaine phase de vie, comme par exemple l'adolescence, ou à une activité professionnelle. Cette réalité est reflétée depuis quelques années par le terme très parlant d'«apprentissage tout au long de la vie»¹. Cette notion englobe non seulement l'apprentissage dans le domaine formel, c'est-à-dire dans le cadre de filières de formation qui sont réglementées par l'Etat et qui débouchent sur un diplôme ou un grade académique, mais aussi la formation dite non formelle dans le cadre de cours, de séminaires etc., ainsi que la formation informelle et individuelle à travers notamment l'étude de littérature spécialisée, l'apprentissage dans le cadre de la famille ou d'activités bénévoles.

Conformément aux articles constitutionnels sur la formation, la loi sur la formation continue doit permettre l'intégration de la formation continue dans l'espace suisse de formation. Cette intégration passe par la définition de la formation continue* comme formation non formelle*, définition qui n'a pas de lien avec les institutions, les contenus et les parcours individuels de formation et qui se distingue par ailleurs clairement des autres domaines de formation mentionnés dans la Constitution (Cst.)².

¹ Voir glossaire à la fin du présent message.
² RS 101

Au cours des dernières années, la distinction entre apprentissage dans le domaine formel, non formel et informel est entrée dans l'usage à l'échelle internationale et présente l'avantage de décrire de manière précise l'objet de la réglementation de la loi sur la formation continue³.



En raison de sa conception individualisée, la formation informelle* ne peut être réglementée dans des bases légales. Ce domaine majeur de l'apprentissage tout au long de la vie n'est donc pas pris en compte dans la définition de la notion de formation continue au sens du présent projet de loi. Or, en permettant la prise en compte de la formation informelle dans la formation formelle*, la loi tient néanmoins compte de cette forme d'apprentissage.

1.1.2 Les enjeux de la formation continue

L'apprentissage tout au long de la vie et notamment la formation continue a nettement gagné en importance suite, d'une part, à la mondialisation et aux mutations structurelles de la société et de l'économie induites par celle-ci et, d'autre part, à la prise de conscience du caractère limité des ressources naturelles. La société du savoir, les progrès technologiques mais aussi la nécessité d'un développement durable à tous les niveaux posent sans cesse de nouvelles exigences, bien souvent accrues, aux qualifications. L'actualisation et l'élargissement des connaissances et des compétences acquises sont la clé de l'épanouissement personnel et de la participation de l'individu dans tous les domaines de l'économie et de la société⁴.

³ Définitions en usage à l'échelle internationale: voir annexe 1.

⁴ Cf. aussi art. 41 Cst. (buts sociaux).

En tant que pays aux ressources naturelles limitées, la Suisse dépend de son capital humain pour maintenir sa compétitivité. Un système de formation performant est donc essentiel pour le pôle économique suisse.

Mutation du marché du travail et du système de formation

Durant les dernières décennies, la Suisse a évolué d'une société industrielle vers une société de services. Le marché du travail et le système de formation sont étroitement liés: l'évolution des profils professionnels et du marché du travail a des conséquences directes sur le système de formation. Dans ce contexte, la formation continue joue un rôle important. Les prestataires de formations continues réagissent très rapidement aux nouvelles exigences du marché du travail. Les formations continues complètent donc le système de formation formelle de manière judicieuse.

Suite aux mutations intervenues sur le marché du travail, le système de formation formelle réglementé par l'Etat a été restructuré au cours des dernières années, d'une part, par la création des hautes écoles spécialisées⁵ et, d'autre part, par la révision générale de la loi sur la formation professionnelle⁶. Par ailleurs, grâce à l'introduction de la maturité professionnelle en 1993, la perméabilité entre les diplômés de la formation professionnelle et les diplômés de culture générale a été améliorée, notamment dans la perspective d'études postérieures.

La demande sur le marché du travail se reflète également dans les offres de formation continue. Les contenus généraux, communs à plusieurs professions, gagnent en importance, de même que la transmission du savoir technique spécialisé. Les langues sont de loin les offres de formation continue les plus demandées.

Evolution démographique

Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), un actif occupé sur deux est âgé de plus de 40 ans en Suisse. Dans le même temps, le nombre de jeunes et, donc de futurs actifs potentiels, diminue. Au fil du temps, l'apport de connaissances et de compétences nouvelles sera de moins en moins assuré par la relève. L'innovation passera à l'avenir davantage par la formation continue à tous les niveaux de qualification que par le changement de générations.

Réorientation et réinsertion professionnelles

Les carrières professionnelles sans changements majeurs sont aujourd'hui de plus en plus rares. Les réorientations personnelles, à la modification des profils professionnels liée à l'évolution technologique et aux réinsertions sur le marché du travail notamment après une interruption de travail liée à des raisons familiales, devraient se généraliser durant les prochaines années. Ainsi, la filière de formation d'auxiliaire de santé CRS destinée tout particulièrement aux personnes qui changent d'orientation professionnelle constitue une première qualification de base essentielle. Cette filière de formation est un des plus importants viviers de la relève dans le domaine des formations de la santé du degré secondaire 2.

En raison notamment de la rapidité des mutations sur le marché du travail, une réorientation et une réinsertion professionnelles supposent en règle générale toutes deux un investissement important dans la formation continue.

⁵ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées, RS 414.71.

⁶ Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle, RS 412.10.

Intégration

Le développement durable de la société et l'intégration réussie dans la société et sur le marché du travail de personnes avec un handicap, de personnes peu qualifiées, de migrants et de personnes plus âgées passent par des mesures de formation continue, et ce, à différents niveaux.

Dans le domaine de la migration, l'acquisition de compétences linguistiques et de qualifications professionnelles ainsi que la prise en compte des acquis et notamment de l'expérience professionnelle sont essentielles. Il convient par ailleurs d'assurer l'accès des personnes avec un handicap aux offres de formation continue. Pour les générations plus âgées, l'acquisition de connaissances de base dans le domaine des technologies de l'information et de la communication joue un rôle important, principalement pour permettre à ces personnes de rester dans la vie active le plus longtemps possible et de participer à la vie en société de manière autonome.

Accès aux formations continues

Divers facteurs peuvent rendre difficile, voire empêcher, l'accès à une formation continue: par exemple le manque de temps, des motifs personnels et familiaux (conciliation vie professionnelle, formation continue, vie privée) ou l'accessibilité géographique, mais aussi les lacunes dans les compétences de base des adultes (lecture, écriture, mathématiques élémentaires et utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) par les adultes).

Contexte international

Au niveau international, la formation continue est depuis longtemps considérée comme l'élément clé du concept d'apprentissage tout au long de la vie (UE, OCDE). La notion de formation tout au long de la vie s'est imposée à l'échelle internationale à partir de 1996, «Année européenne de la formation tout au long de la vie». Elle désigne toutes les activités d'apprentissage entreprises par une personne au cours de sa vie dans le but d'améliorer ses connaissances, ses qualifications et ses compétences.

L'apprentissage tout au long de la vie constitue un des fils rouges de la stratégie de l'UE en matière d'éducation. Le plan d'action sur l'éducation et la formation des adultes présenté en 2007 (UE, 2007) a notamment pour objectifs d'améliorer la qualité des prestations dans ce secteur, de renforcer la visibilité de la formation continue, d'accélérer la mise en œuvre du cadre européen des certifications (CEC) et d'améliorer le monitoring. Les programmes communautaires de formation et d'éducation, auxquels la Suisse participe à part entière depuis 2011, constituent des outils essentiels pour la mise en œuvre du plan d'action précité. Les processus de Bologne et de Copenhague visent par ailleurs à encourager la perméabilité, la transparence et la mobilité sur le marché de la formation et le marché du travail européens. L'encouragement de la formation continue en tant qu'élément de l'apprentissage tout au long de la vie constitue en outre une priorité du Conseil de l'Europe.

Depuis 1949, l'UNESCO organise tous les douze ans la «Conférence internationale sur l'éducation des adultes» (CONFINTEA), qui a pour but de procéder à un état des lieux régulier des développements et des défis qui se posent dans le domaine de la formation continue et de formuler à partir de là des recommandations en vue des développements ultérieurs, notamment en ce qui concerne l'encouragement de la

formation non formelle des jeunes. La dernière édition de la CONFINTEA s'est tenue fin 2009 au Brésil.

1.1.3 Participation à la formation continue⁷

Les comparaisons internationales des systèmes de formation continue attestent à la Suisse un positionnement réjouissant sur le plan international. Les indicateurs structurels de l'Union européenne relatifs à l'apprentissage tout au long de la vie présentent une participation plus élevée que la moyenne aux activités générales de formation en Suisse⁸.

Selon les données les plus récentes du micro-recensement sur la formation et la formation continue en 2011, presque 80 % de la population résidante suisse entre 25 et 64 ans participent à des activités de formation non formelles et informelles.

Participation différenciée à la formation continue⁹

Différents facteurs, tels que le niveau de formation, le statut sur le marché du travail, le taux d'occupation, l'âge, la région linguistique et la nationalité, influent sur la participation à la formation continue.

Personnes peu qualifiées: Le taux de participation à la formation continue (formation non formelle) des personnes sans diplôme de la formation postobligatoire est de 31 %, alors qu'il est de 79 % chez les titulaires d'un diplôme du degré tertiaire. Des mesures en vue d'une augmentation du taux de participation à la formation continue dans son ensemble doivent de ce fait viser en premier lieu le groupe des personnes les moins qualifiées. En raison de l'absence de qualifications, ces dernières courent un risque plus important d'être exclues du circuit professionnel et de générer des coûts sociaux.

Ainsi qu'il ressort de données relatives à la lecture, aux mathématiques élémentaires et à la capacité de résoudre des problèmes, l'absence de participation est en corrélation avec le niveau de compétence en lecture et en calcul ainsi qu'avec l'aptitude à résoudre des problèmes. Un des principaux obstacles à la participation à la formation continue n'est donc pas seulement lié à l'argent ou au temps, mais aussi à des lacunes dans les compétences de base. Selon les enquêtes effectuées dans le cadre de l'étude internationale *Adult Literacy and Life Skills Survey*, environ 16 % de la population suisse entre 16 et 65 ans ne savent pas suffisamment bien lire et écrire (OFS, 2005).

Femmes: Les chiffres issus du micro-recensement de 2011 ne révèlent pas de différence entre les sexes en ce qui concerne la participation à la formation continue. Même si, pour les deux sexes, la formation continue est principalement motivée par des raisons professionnelles, les femmes présentent un intérêt extra-professionnel nettement plus marqué que les hommes.

⁷ Voir graphiques à l'annexe 2.

⁸ Les comparaisons internationales doivent être interprétées avec prudence. Aux problèmes de définition et de terminologie s'ajoutent en effet des questions de délimitation liées à des usages nationaux et à des différences entre les systèmes.

⁹ Sources: OFS, 2012; OFS, 2006; OFS, 2005.

Employés à temps partiel: Les actifs à plein temps des deux sexes sont plus nombreux à suivre une formation continue (63 %) que les actifs à temps partiel avec un taux d'occupation inférieur à 50 % (46 %). Les actifs à temps partiel avec un taux d'occupation entre 50 et 89 % sont les plus nombreux à suivre une formation continue (63 %).

Personnes plus âgées: Jusqu'à l'âge de 54 ans, le taux de participation à la formation continue est relativement stable, puis diminue au-delà de ce seuil. Pour toutes les classes d'âge, soit également pour les personnes à la retraite, le taux de participation à des formations continues dans un but extra-professionnel est relativement stable et se situe à environ 27 %.

1.1.4 La politique en matière de formation continue¹⁰

Le 21 mai 2006, le peuple et les cantons ont adopté à une large majorité les nouvelles dispositions constitutionnelles sur la formation¹¹. Ces dispositions prévoient que la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 61a, al. 1, Cst.). Elles mettent ainsi un terme aux discussions de plusieurs années sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la formation.

Outre l'instruction publique (art. 62 Cst.), font notamment partie de l'espace suisse de formation: la formation professionnelle (art. 63 Cst.), les hautes écoles (art. 63a Cst.) et la formation continue (art. 64a Cst.). Le nouvel article constitutionnel sur la formation continue constitue la base et dans le même temps le mandat du présent projet de loi.

Attributions en matière de formation continue

Avant l'inscription de l'article sur la formation continue dans la Constitution, la Confédération et les cantons se partageaient les compétences en matière de formation continue. Alors que la Confédération avait, dans le domaine de la formation professionnelle, la compétence d'encourager la formation continue à des fins professionnelles, les cantons disposaient eux de la compétence de régir la formation générale des adultes, même si la Confédération assurait dans ce contexte un rôle complémentaire sur la base de l'ancien art. 67, al. 2, Cst.¹²

Une approche globale de la formation continue sous l'angle de la législation telle qu'elle a été défendue, d'une part, dans le rapport «La formation continue en Suisse» (Schläfli & Gonon, 1999) faisant suite au postulat 97.3249 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) et, d'autre part, demandée par la CSEC-N dans la motion «Loi sur la formation continue»

¹⁰ Voir vue d'ensemble détaillée dans le rapport explicatif relatif à la procédure de consultation de la loi sur la formation continue (LFCo) (DFE, 2011).

¹¹ Arrêté fédéral du 16 décembre 2005 modifiant les articles de la Constitution sur la formation, RO 2006 3033.

¹² Cf. art. 67, al. 2, de la Constitution dans sa version du 18 avril 1999: «En complément des mesures cantonales, la Confédération peut favoriser les activités extra-scolaires des enfants et des jeunes et la formation des adultes». La formation des adultes a été biffée de l'art. 67, al. 2, Cst. après l'adoption le 21 mai 2006, par le peuple et les cantons, des nouveaux articles constitutionnels sur la formation.

(01.3425), ne sera possible que sur la base des dispositions constitutionnelles adoptées en 2006. Le présent projet de loi accède à la demande précitée.

1.1.5 La formation continue dans la législation fédérale

Pas moins de 80 lois spéciales de la Confédération incluent des dispositions sur la formation continue. Comme la formation continue dans son ensemble, ces réglementations se sont développées progressivement et présentent des différences quant à leur degré de détail et à leurs objectifs. Il existe en outre des différences sous l'angle de la systématique de la formation et de la terminologie: dans les lois spéciales, le terme de «formation continue» désigne la formation aussi bien formelle que non formelle.

Ces réglementations spéciales ont vu le jour dans un contexte spécifique, portent sur des thèmes particuliers et s'adressent à des groupes cibles précis. Elles ne font souvent pas le lien avec le système de la formation. Le présent projet de loi permet d'établir les liens et les délimitations requises entre la formation continue et la formation formelle. A cet effet, elle fixe les principes qui s'appliquent à toutes les formations continues qui sont légalement réglementées et encouragées par la Confédération. Elle assure ainsi la cohérence dans la législation fédérale en matière de réglementation de la formation continue.

Le rôle de la formation continue du point de vue de l'Etat

De nombreuses lois spéciales de la Confédération incluent des dispositions sur la formation continue. Le rôle de cette dernière y est présenté de diverses manières.

- Dans le domaine de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité, les mesures de formation continue visent à intégrer les chômeurs ou les personnes menacées de chômage ainsi que les personnes avec un handicap sur le marché du travail ou à permettre leur maintien dans la vie active.
- La formation continue est exigée et réglementée dans l'intérêt de la sécurité publique et sanitaire. Des dispositions de ce type se trouvent notamment dans la législation sur la protection des animaux ou concernent les spécialistes de la toxicomanie ou encore les organes de contrôle dans le domaine des denrées alimentaires.
- La formation continue sert également à l'intégration socioculturelle de groupes spécifiques. Des mesures de formation continue s'adressant à des groupes cibles spécifiques sont notamment encouragées dans le cadre de la migration, de la lutte contre l'illettrisme, de la politique en faveur de la jeunesse et des sports, de l'égalité des personnes avec un handicap, etc.
- En tant qu'employeur, la Confédération soutient la formation continue de ses employés. Elle leur permet d'accéder à des activités de formation continue ou les organise elle-même. La Confédération joue en outre un rôle particulier dans le contexte de la formation continue des membres de l'armée ou de la protection civile.

Le rôle divers qui incombe aux réglementations et à l'encouragement de la formation continue dans les lois spéciales à l'échelle fédérale se reflète dans la densité normative des bases légales ou dans les mécanismes de subventionnement.

Dans les cas où l'Etat veut atteindre des objectifs précis à travers la formation continue, il organise souvent lui-même les mesures visées ou il édicte des prescriptions détaillées sur la manière dont la formation continue doit être organisée, comme cela est le cas, par exemple, dans le domaine de la protection des animaux.

En vue de tenir compte de préoccupations d'ordre public telles que la protection de l'environnement et de générer des synergies résultant de la recherche, du conseil et de l'expérience pratique, l'Etat encourage des institutions du domaine de l'agriculture disposant notamment d'un mandat de formation continue.

Dans le domaine de l'assurance-chômage, les mesures relatives au marché du travail (mesures de formation collectives) sont prévues. Ces mesures s'adressent à un groupe cible spécifique et doivent être organisées par l'assurance-chômage en veillant si possible à un bon rapport qualité/prix. Conformément à l'art. 59^c^{bis} de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage¹³, les mesures de formation collectives peuvent être réalisées par des prestataires publics ou privés. Selon les régions, il sera cependant difficile de trouver un marché pour de telles offres. Dans le domaine de la migration, des mesures sont subventionnées pour promouvoir l'intégration des migrants (par ex. des projets visant la promotion de l'intégration sociale et l'amélioration de l'employabilité ou des cours de langue selon un concept spécifique axé sur la promotion de la compétence linguistique des migrants [projet *fide*]). Ces offres revêtent un caractère spécifique et sont concrétisées par des prestataires publics ou privés.

Vue d'ensemble des moyens financiers disponibles et des flux financiers

Dans le cadre des lois spéciales prévoyant des mesures d'encouragement de la formation continue, la Confédération dépense environ 600 millions de francs par an en faveur de la formation continue¹⁴.

Environ la moitié de ces dépenses concernent des mesures en faveur de la formation dans le domaine de l'assurance-chômage. Quelque 60 millions de francs sont destinés au domaine de la migration et de l'intégration. Dans le cadre de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle¹⁵, la Confédération verse chaque année, par le biais des forfaits versés aux cantons, des subventions en faveur de la formation continue à des fins professionnelles et de la préparation aux examens fédéraux. Par ailleurs, en tant qu'employeur, la Confédération dépense chaque année environ 42 millions de francs pour la formation et la formation continue de ses collaboratrices et collaborateurs.

Le manque à gagner de la Confédération qui résulte du traitement fiscal de la formation continue représente une part importante, soit 125 millions de francs. Cette perte est due, d'une part, à l'exonération de la TVA sur les prestations de formation continue et, d'autre part, au fait que les coûts de la formation continue peuvent être déduits de l'impôt fédéral direct.

¹³ RS 837.0

¹⁴ Cf. vue d'ensemble des dispositions sur la formation continue dans la législation fédérale (chap. 5.3) dans le rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue (DFE, 2009).

¹⁵ RS 412.10

Par ailleurs, différentes lois spéciales prévoient un budget annuel pour la formation continue variant de quelques milliers de francs à plusieurs millions de francs.

L'hétérogénéité de la législation fédérale actuelle en matière de formation continue rend difficile une vue d'ensemble des flux financiers; des critères reconnus pour garantir l'égalité de traitement et des procédures générales communes font également défaut.

1.1.6 Réglementations cantonales

La réglementation de la formation continue varie fortement d'un canton à l'autre. Quatre cantons disposent d'une loi portant exclusivement sur la formation continue (FR, GE, GR et VS). Les cantons de Fribourg et des Grisons ont en outre édicté des ordonnances d'exécution sur la formation continue. Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures dispose d'une ordonnance portant exclusivement sur la formation continue. Par ailleurs, dans six cantons, la formation continue est citée dans le titre de la loi sur la formation professionnelle (AG, BE, JU, LU, TI, UR). Les cantons d'Argovie, de Berne, de Lucerne et d'Uri ont en outre édicté des ordonnances d'exécution portant le même nom. Le canton de Schwyz possède une ordonnance dont le titre comprend le terme de formation continue.

Tous les cantons comptent des mesures d'encouragement de la formation continue dans de nombreux actes législatifs spéciaux. Cela vaut aussi pour les cantons qui réglementent la formation continue dans un acte juridique propre.

La réglementation dans les bases légales des critères régissant les mesures d'encouragement et l'octroi de subventions varie d'un canton à l'autre. Il est fréquent que les cantons subventionnent des domaines dans lesquels aucune offre ne pourrait exister ni aucune mesure être appliquée sans cette aide. Un peu moins de la moitié des cantons pratiquent l'encouragement de la formation continue sous la forme d'un financement accordé à certaines personnes ou à certains groupes (financement des personnes). Dans certains cantons, ce type de financement s'adresse à des personnes peu qualifiées et à des personnes défavorisées.

Dans ses recommandations sur la formation continue des adultes (CDIP, 20 février 2003), la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) entend coordonner les offres et les structures. Elle prévoit en particulier de permettre à des groupes défavorisés d'accéder à la formation continue et de soutenir le développement de la qualité des offres proposées par les prestataires de formation continue.

Compte tenu des nouveaux articles constitutionnels sur la formation, de nombreux cantons ont suspendu leurs travaux de mise à jour de leurs réglementations sur la formation continue dans l'attente d'une loi fédérale dans ce domaine.

1.1.7 Mesures nécessaires et objectifs

Les milieux politiques de la formation au niveau cantonal et fédéral souhaitent depuis longtemps une réglementation à l'échelle fédérale de la formation continue. Les motifs sont divers et vont d'une meilleure coordination des activités de formation continue et d'une clarification des définitions dans l'ensemble du domaine de la

formation continue à l'encouragement ciblé et coordonné de la participation de groupes précis à la formation continue, en passant par une transparence et une qualité accrues sur le marché de la formation continue ainsi que par une concurrence effective.

Clarification des définitions

L'initiative parlementaire «Formation continue» (09.426) de la CSEC-N considère comme prioritaires non seulement la mise en œuvre du mandat constitutionnel, mais aussi la clarification des termes dans l'ensemble du domaine de la formation continue. Cette demande s'inscrit dans le contexte du marché de la formation continue en perpétuelle croissance et des difficultés que rencontrent les consommateurs pour évaluer la qualité des offres de formation continue.

Ces difficultés sont non seulement liées au marché de la formation continue mais aussi et surtout aux changements intervenues au sein du système de formation dans son ensemble.

Considérés comme «Voies de perfectionnement» dans l'ancienne loi sur la formation professionnelle, les examens professionnels et professionnels supérieurs ainsi que les filières des écoles supérieures constituent la formation professionnelle supérieure (degré tertiaire) depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, en 2004, et sont ainsi rattachés à la formation formelle, pour ne citer que cet exemple. Il va de soi que ce changement a considérablement amélioré la comparabilité à l'échelle internationale.

Suite à la création des hautes écoles spécialisées et à la mise en œuvre du système de Bologne, le degré tertiaire universitaire a lui aussi subi d'importants changements. De nouveaux titres sont apparus sur le marché tels que les bachelors et les masters ainsi que les diplômes de la formation continue (Certificates of Advanced Studies [CAS], Diplomas of Advanced Studies [DAS], Masters of Advanced Studies [MAS]), et d'autres encore.

Le projet de loi fixe des principes applicables à la formation continue (formation non formelle). La formation non formelle comprend des mesures de formation axées aussi bien sur la culture générale que sur la vie professionnelle et fondées sur un enseignement dispensé en dehors du système de formation formelle. La loi sur la formation continue couvre les programmes de formation continue des hautes écoles (CAS, DAS, MAS, etc.), les cours préparatoires aux examens professionnels et professionnels supérieurs, les études postdiplômes des écoles supérieures, ainsi que les offres de formation continue proposées par des prestataires publics et privés et qui peuvent aboutir à des diplômes de langues ou à des diplômes dans le domaine des TIC mais aussi, par exemple, à un certificat de parachutisme ou de soudage.

En revanche, les formations professionnalisantes, ou liées à des fonctions, prévues par les loi spéciales (par ex. la formation de directeur d'école ou de médecin spécialiste) mais aussi les formations du domaine de la psychologie qui habilent à l'exercice de la profession, ne sont pas considérées comme formation continue au sens de la loi sur la formation continue. Il en va de même pour les filières de formation des écoles supérieures et les examens professionnels et professionnels supérieurs, qui font partie du système de formation formel (voir art. 3 Définitions).

Mise en œuvre du mandat constitutionnel

L'art. 64a, al. 1, Cst. confère à la Confédération le mandat de fixer les principes applicables à la formation continue. La Confédération a en outre la compétence d'encourager la formation continue (al. 2) et de fixer les domaines et les critères (al. 3). Selon une expertise réalisée avant l'élaboration de la loi, «les travaux préparatoires montrent que la mise en œuvre du mandat constitutionnel, à savoir la définition de principes applicables à la formation continue, ne peut pas être considérée comme accomplie dans la législation fédérale existante. La Confédération a donc l'obligation d'émettre des prescriptions supplémentaires sur la formation continue». (Ehrenzeller, 2009, p. 17). En revanche, l'art. 64a, al. 2, Cst. n'oblige pas de manière contraignante la Confédération à encourager la formation continue. Toutefois, la Confédération engageant des dépenses en faveur de la formation continue sur la base d'environ 35 lois spéciales, le mandat législatif contenu à l'al. 3, concernant la fixation de critères, revêt un caractère contraignant.

Le mandat octroyé par l'art. 64a Cst. peut être concrétisé formellement aussi bien par une loi-cadre unique que par plusieurs lois fixant les principes dans des domaines définis (par ex. dans le domaine des compétences de base) ou par des dispositions complémentaires dans les lois spéciales existantes.

Selon l'expertise précitée, la mise en œuvre du mandat constitutionnel exclusivement dans le cadre de lois spéciales est certes possible juridiquement, mais pas judicieuse d'un point de vue législatif en raison des nombreuses répétitions que cette solution engendrerait (Ehrenzeller, 2009, p. 19). Le Conseil fédéral a donc chargé en 2009 le Département fédéral de l'économie (DFE) d'élaborer une loi-cadre sans mesures d'encouragement.

La solution qui consiste à élaborer une loi-cadre permet d'assurer non seulement la coordination et la cohérence à l'échelle fédérale mais aussi une structure claire sur le plan de la systématique de la formation.

Une loi-cadre favorise la vue d'ensemble des mesures de formation continue réglementées dans les différentes lois spéciales, élimine les chevauchements des contenus et comble les lacunes. Il ne s'agit pas de remplacer les réglementations des contenus dans les lois spéciales ou de restreindre des compétences, mais de clarifier les responsabilités, d'améliorer la coordination et d'instituer des procédures générales sous l'angle de l'efficacité et de l'équité.

Une loi-cadre sans mesures d'encouragement se limite à édicter des principes et à fixer des critères supérieurs. A l'exception de l'acquisition et du maintien de compétences de base, qui constituent la condition de base pour participer à l'apprentissage tout au long de la vie, la réglementation et le financement de domaines concrets de la formation continue demeure l'objet des lois spéciales, que cela soit dans les lois existantes ou dans de futures lois.

Amélioration des conditions-cadres

Le marché de la formation continue est principalement organisé sur une base privée. Contrairement à ce qui est le cas pour la formation formelle, l'Etat intervient tout au plus pour apporter son soutien à la formation continue. Le projet de loi prend en compte cette approche subsidiaire. Il tend à améliorer les conditions-cadres de façon ciblée et à contribuer dans l'ensemble à un climat favorable à la formation:

- *L'intégration de la formation continue dans l'espace de formation* augmente la *transparence*. L'établissement de statistiques fiables et comparables avec des paramètres internationaux doit par ailleurs être rendu possible. L'intégration de la formation continue dans l'espace de formation permettra en outre une meilleure vue d'ensemble de l'offre de formation, notamment pour les cantons, qui sont responsables de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière, ainsi que pour les associations de branches et pour les particuliers.
- *Les exigences en termes de qualité* et la réglementation de la *prise en compte des acquis* dans la formation formelle améliorent la transparence des offres pour les demandeurs et contribuent à augmenter la *perméabilité* de l'espace de formation.
- *L'amélioration de l'égalité des chances* encourage l'accès à la formation continue et la suppression de diverses entraves à la formation (par ex. la possibilité d'utiliser des moyens auxiliaires lors d'exams, etc.).
- *La clarification des conditions d'encouragement* renforce la transparence et la compétitivité et accentue le caractère subsidiaire des offres de prestataires publics.

D'autres lois visent également de meilleures conditions-cadres pour la formation continue, dont notamment le projet de loi fédérale sur l'imposition des frais de formation et de perfectionnement à des fins professionnelles¹⁶. Ce projet de loi prévoit entre autres une simplification de la déductibilité des frais de formation et de formation continue.

Encouragement de la participation à la formation continue

En Suisse, la participation à la formation continue est élevée en comparaison internationale. On constate cependant que l'accès à la formation continue est difficile pour divers groupes de personnes, notamment pour les personnes dont les compétences de base sont insuffisantes. Or, en raison de l'importance cruciale de la formation continue pour la capacité économique et pour la solidarité sociale, la participation à la formation continue doit être encouragée.

L'importance de la responsabilité individuelle

L'augmentation de la participation à la formation continue implique que les individus et les entreprises participent dans une large mesure et de leur propre initiative à des formations continues pertinentes. Le projet de loi attribue donc la responsabilité en matière de formation continue en premier lieu aux individus.

La Confédération et les cantons interviennent de manière subsidiaire et encouragent de manière ciblée dans les cas où les individus ne peuvent pas assumer leur responsabilité personnelle en matière de formation continue ou lorsqu'il y a un intérêt public. Par ailleurs, la loi sur la formation continue met l'accent sur la responsabilité qui incombe aux employeurs de veiller à la formation continue adéquate de leurs collaborateurs à tous les échelons. La concrétisation de cette exigence se fonde sur les besoins spécifiques des branches, des entreprises et des organisations et ne peut pas être prescrite par l'Etat.

¹⁶ FF 2011 2529

Instruments visant à augmenter la participation à la formation continue

Les milieux politiques ont régulièrement revendiqué des instruments concrets d'encouragement de la participation à la formation continue, notamment le congé-formation (motion Rossini Stéphane 01.3170, «Formation continue. Congé-formation»), le droit à cinq jours de formation continue (motions Fehr Mario 07.3505 et 09.3744, «Droit à cinq jours de perfectionnement professionnel»), les bons de formation continue pour les travailleurs bénévoles (motion Fehr Jacqueline 09.4075, «Bons de formation continue pour les travailleurs bénévoles») ou les «bons de formation pour les personnes aux revenus faibles à moyens qui réintègrent la vie active» (postulat Weber-Gobet Marie-Thérèse 10.3298). Les avantages et les inconvénients de ces instruments ont été évalués dans le cadre de l'élaboration du présent projet de loi:

- Les résultats empiriques relatifs au congé-formation et aux comptes «temps de formation» montrent que ces instruments peuvent certes avoir un léger impact sur la participation à la formation continue, mais qu'ils ne sont pour ainsi dire jamais utilisés dans la pratique (1,5 %). Par ailleurs, ils ne touchent pas les groupes qui affichent un taux de participation à la formation continue en dessous de la moyenne (Backes-Gellner, 2011, p. 19 s.).
- Une obligation générale de participer à la formation continue n'est guère réalisable dans la pratique. Une telle obligation ne peut pas être prescrite d'office et n'est susceptible d'aboutir que sur plainte de la partie ayant-droit (Geiser, 2011, p. 14 s.).
- Les déductions fiscales ne sont pas appropriées pour augmenter la participation à la formation continue des personnes peu qualifiées, l'impact des mesures incitatives visant plutôt les personnes actives qui gagnent bien leur vie (Wolter, 2008).
- Les tentatives concernant l'épargne subventionnée en faveur de la formation continue, qui devraient théoriquement aussi atteindre les personnes moins qualifiées, ont échoué en raison d'abus dans la pratique (Backes-Gellner, 2011, p. 33 s.).
- Seuls les bons de formation continue ainsi que les programmes s'adressant à des groupes de personnes bien définis semblent être en mesure d'augmenter la participation à la formation continue des groupes cibles dont le taux de participation est inférieur à la moyenne (Messer & Wolter, 2009).

L'absence de participation à la formation continue peut aussi s'expliquer par une certaine «lassitude scolaire». Dans ce contexte, les entreprises en particulier sont invitées à organiser des formations continues internes et étroitement liées à leurs activités pour leurs collaborateurs dont le niveau de qualification est faible. Il convient par ailleurs de saluer l'importance croissante de la formation continue dans les conventions collectives de travail (CCT).

1.1.8 Commission d'experts et procédure de consultation

En février 2010, le DFE a mis en place une commission d'experts¹⁷ et lui a confié le mandat d'élaborer, pour la fin de l'année 2011, un projet de loi destiné à la procédure de consultation assorti d'un rapport explicatif.

Le mandat, qui, conformément à la décision du Conseil fédéral, repose sur les critères définis dans le rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue (novembre 2009)¹⁸, demande l'élaboration d'une loi-cadre sur la formation non formelle, sans mesures d'encouragement.

La commission d'experts «Loi sur la formation continue» s'est consacrée de manière approfondie au mandat et a examiné les possibilités de mise en œuvre esquissées au chap. 4 du rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue. Plusieurs expertises ont été établies afin de clarifier certaines questions¹⁹.

Conformément au mandat reçu et aux dispositions constitutionnelles, la commission d'experts a élaboré un projet de loi-cadre. La loi sur la formation continue doit permettre une compréhension uniforme de la formation continue, veiller à une meilleure coordination de la politique en matière de formation continue au sein de la Confédération et entre cette dernière et les cantons, fixer des principes applicables à la formation continue, notamment pour la législation spéciale, et permettre une pratique d'encouragement uniforme de la Confédération. La nouvelle loi n'a cependant pas pour objectif de remplacer les dispositions sur la formation continue dans les lois spéciales, mais de fixer un cadre commun pour toutes les activités de formation continue et d'encouragement de la Confédération.

Intégration des milieux intéressés

L'élaboration du rapport sur la formation continue avait déjà révélé non seulement l'hétérogénéité de la «formation continue» en tant qu'objet de la future loi mais aussi les avis divergents des nombreux acteurs. Dans le prolongement des travaux du groupe de travail chargé du rapport sur la formation continue, la commission d'experts avait essentiellement à clarifier des questions liées au système.

¹⁷ Composition de la commission d'experts:
Président: Hansruedi Stadler, ancien conseiller aux Etats, Canton d'Uri;
Vice-présidente: Prof. Ursula Renold, directrice de l'ancien Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie;
Représentants des cantons: Hans Ambühl, secrétaire général de la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique; Jean-Pierre Brügger, Conférence intercantonale de la formation continue;
Représentants des milieux scientifiques et des autres milieux intéressés: Prof. Bernhard Ehrenzeller, Université de St-Gall; Prof. Uschi Backes-Gellner, Université de Zurich; Jacqueline Monbaron, Université de Fribourg; Vreni Müller-Hemmi, ancienne conseillère nationale, canton de Zurich, présidente du Forum suisse de la formation continue (2000–2008);
Représentants de l'administration fédérale: Jürg Burri, directeur suppléant du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER); Martin Kaiser-Ferrari, directeur suppléant de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

¹⁸ Voir ch. 4.2 du rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue (DFE 2009).

¹⁹ Les expertises sont disponibles sur le site Internet du SEFRI: www.sefri.admin.ch > Thèmes > Education générale > Formation continue

Afin d'intégrer les divers milieux intéressés et leurs demandes spécifiques dans l'élaboration du projet de loi, la commission a organisé quatre conférences afin de débattre des thèmes centraux tels que la définition de la terminologie et des objectifs de la loi, les compétences de base, les principes ainsi que le pilotage et le financement. Des entretiens ont également eu lieu avec d'autres offices fédéraux et d'autres acteurs de la formation continue.

Procédure de consultation

Le Conseil fédéral a autorisé le 9 novembre 2011 le DFE à engager la procédure de consultation sur l'avant-projet de loi sur la formation continue. La procédure de consultation s'est achevée le 13 avril 2012.

Y ont pris part: 26 cantons, 2 conférences intercantionales, 8 partis, l'Union des villes suisses, 8 organisations faitières de l'économie et 134 représentants d'autres milieux intéressés (DFE 2012).

1.2 Dispositif proposé

1.2.1 Introduction

La terminologie s'est révélée être le problème majeur au début des travaux préparatoires du projet de loi sur la formation continue. Les termes «d'apprentissage tout au long de la vie», de «formation des adultes» et de «perfectionnement»* ainsi que la distinction floue entre la formation continue générale et la formation continue à des fins professionnelles ont soulevé de nombreuses questions. Le fait de définir la formation continue en tant que «formation non formelle» a cependant contribué à apporter la clarté et la structure nécessaires dans la discussion.

Une analyse de l'objet de la réglementation a montré qu'au niveau aussi bien fédéral que cantonal, la formation continue est déjà réglementée et encouragée par toute une série de lois spéciales, et ce sous différents thèmes, à un degré de détail variable et pour diverses raisons.

Conformément au mandat constitutionnel, la loi fixe les principes applicables à la formation continue et définit le cadre de l'action étatique. En fonction des besoins dans les domaines concernés, les principes de la loi sur la formation continue peuvent être concrétisés dans les lois spéciales. Les réglementations des lois spéciales peuvent dépasser le cadre fixé par la loi sur la formation continue.

En tant que base légale cadre, la nouvelle loi permet de pallier l'hétérogénéité de la formation continue réglementée et soutenue par la Confédération et les cantons et de l'aborder sous un angle uniforme. Cette manière de procéder laisse par ailleurs suffisamment d'autonomie aux lois spéciales pour permettre, à l'avenir également, que les exigences requises dans les domaines en question y soient définies. La résolution de la question terminologique et l'élaboration de principes généraux applicables à la formation continue posent la base d'une politique cohérente de la Confédération en matière de formation continue. L'efficacité de cette politique implique cependant la mise en place d'un monitoring, c'est-à-dire l'observation critique du domaine de la formation continue ainsi que la recherche dans ce même domaine, mesures qui doivent aller au-delà d'une simple activité statistique.

1.2.2 Définitions des termes et délimitations

Définitions

En assimilant la formation continue à la formation non formelle, l'objet réglementé par la loi sur la formation continue se trouve limité au domaine de formation qui ne se caractérise pas par des cursus, des titres de formation ou des grades académiques juridiquement définis.

La clarification de la terminologie et l'assimilation de la formation continue à la formation non formelle permet d'éviter que des conflits de compétence avec des lois relatives à la formation formelle voient le jour. De tels conflits de compétence pourraient être générés si la formation continue s'inscrivait dans le prolongement de la formation ciblée et organisée au terme d'un premier cycle de formation scolaire, professionnelle ou supérieure. Sur la base d'une telle définition qui dépendrait de la biographie de la personne concernée, des études universitaires qui s'inscriraient dans le prolongement de plusieurs années d'expérience professionnelle ou un deuxième cycle d'études seraient considérées comme formation continue et seraient régies par la loi sur la formation continue.

Classification de certaines formations

Certificats, diplômes et masters de formation continue

Le projet de loi considère les formations continues telles que les certificats, les diplômes et les masters de formation continue (CAS, DAS, MAS) comme faisant partie de la formation non formelle. Les grades académiques de bachelor, de master (ou licence) et de doctorat sont des diplômes formels. On tient ainsi notamment compte du fait que les directives de Bologne ne réglementent que ces trois niveaux d'études et qu'en outre les accords internationaux ne prévoient pas de reconnaissance des diplômes de la formation continue.

Cours préparatoires, études et cours postdiplômes

Les diplômes de la formation professionnelle supérieure qui, jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle²⁰, avaient malencontreusement été assimilés à la formation continue (parfaitement professionnel), font partie de la formation formelle, et ne sont donc pas régis par la loi sur la formation continue. Les diplômes de la formation professionnelle supérieure englobent entre autres les brevets fédéraux (examen professionnel), les diplômes fédéraux (examen professionnel supérieur) et les diplômes des écoles supérieures. Alors que l'octroi des diplômes des écoles supérieures est soumis à la fréquentation de filières de formation dont le contenu et la durée sont réglementés par l'Etat, dans le cas des examens professionnels et professionnels supérieurs, seule la procédure de qualification est réglementée par la loi.

Les cours préparatoires, que la majorité des candidats suivent en vue de la procédure de qualification, ne sont pas obligatoires sur le plan juridique pour pouvoir se présenter à l'examen professionnel ou à l'examen professionnel supérieur. C'est pour cette raison que les cours préparatoires aux examens professionnels et professionnels supérieurs sont rattachés à la formation continue (formation non formelle), alors que

²⁰ RS 412.10

les diplômes (brevet fédéral et diplôme fédéral) font eux partie de la formation formelle.

L'étendue de la réglementation et le financement des cours préparatoires, des études postdiplômes et de la formation continue à des fins professionnelles relèvent des lois spéciales, en particulier de la loi sur la formation professionnelle et des bases légales qui en découlent, et de non de la loi sur la formation continue. Dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle supérieure actuellement en cours, la réglementation des cours préparatoires et leur subventionnement doivent être vérifiés en étroite collaboration avec les organisations du monde du travail et les cantons.

La formation continue englobe également la formation continue à des fins professionnelles, les études et les cours postdiplômes au sens de la loi sur la formation professionnelle, qui mènent, dans le champ professionnel correspondant, à des attestations, à des certificats et à des diplômes reconnus assortis de titres qui, dans le cas des études postdiplômes énumérées dans l'ordonnance du 11 mars 2005 concernant les conditions minimales de reconnaissance des filières de formation et des études postdiplômes des écoles supérieures²¹, sont protégés.

Activités professionnelles réglementées

Selon le projet de loi, les formations qui habilitent à l'exercice d'une activité professionnelle font également partie de la formation formelle. Ainsi, pour pouvoir exercer comme médecin ou chiropraticien indépendant, la loi du 23 juin 2006 sur les professions médicales²² exige un titre postgrade ainsi qu'une «formation continue». Des dispositions analogues sont contenues dans la loi du 18 mars 2011 sur les professions de la psychologie²³. Les formations qui préparent à des fonctions et à des activités professionnelles spécialement réglementées font partie de la formation formelle et cela même si elles sont proposées sous la forme de CAS, de DAS ou de MAS, comme cela est souvent le cas pour la formation des enseignants.

Financement et valorisation

Le fait d'attribuer un caractère formel ou non formel à une offre de formation n'a d'influence ni sur la question du financement ni sur la valeur de cette offre.

Les diplômes de langue tels que, par exemple, les diplômes de Cambridge ou les certificats traditionnellement délivrés dans le domaine des technologies de l'information (TI) par les fabricants sont de longue date largement reconnus à l'échelle internationale sans pour autant être rattachés à la formation formelle.

La loi sur la formation continue ne contient pas de mesures d'encouragement. L'encouragement de la formation continue se fera à l'avenir également sur la base des lois spéciales, à l'échelle aussi bien fédérale que cantonale, et doit donc aussi être réglementé dans le cadre de ces lois.

21 RS 412.101.61

22 RS 811.11

23 RS 935.81

1.2.3 Objet de la réglementation et champ d'application

Le présent projet concerne les formations continues dans tous les domaines de la vie professionnelle, sociale, politique et culturelle.

Comparativement à la formation formelle, la formation continue peut, en raison de sa faible densité normative, réagir de manière nettement plus dynamique aux tendances et aux développements dans le monde du travail et des loisirs. Les exigences posées aux contenus de formation ne doivent de ce fait pas être définies dans la loi sur la formation continue. Dans la mesure où une telle réglementation est judicieuse et nécessaire, elle devra être prise en compte dans les lois spéciales. En tant que loi cadre, la loi sur la formation continue a bien plus pour objectif de créer des conditions cadres uniformes qui favorisent la qualité des offres de formation continue ainsi que la transparence du marché de la formation continue.

D'une manière générale, toutes les formations continues proposées par l'Etat et par des particuliers sont soumises au champ d'application de la loi sur la formation continue, dont notamment les formations continues mentionnées dans plus de 80 lois fédérales. A titre d'exemple, on peut mentionner la formation continue à des fins professionnelles qui est réglementée dans la loi sur la formation professionnelle et qui joue un rôle important dans la mise à disposition et le développement du capital humain dans les entreprises.

Les formations continues du domaine des hautes écoles tombent également sous le champ d'application de la loi sur la formation continue, même si la compétence en matière de mise en œuvre des principes de la loi sur la formation continue incombe aux organes communs chargés de la politique des hautes écoles.

Etant déjà réglementée dans plusieurs bases légales, la formation formelle ne relève pas du champ d'application de la loi sur la formation continue.

1.2.4 Principes

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation ont permis d'assurer la cohérence du terme d'apprentissage tout au long de la vie dans le système de formation. La formation continue est une composante de cet apprentissage et a de multiples liens avec le système formel. Les principes formulés visent à appréhender les éléments spécifiques de la formation non formelle et à établir des liens avec la formation formelle. Les principes s'appliquent à la formation continue réglementée ou soutenue par l'Etat. On peut d'ores et déjà admettre que ces principes serviront de points de repère en la matière et qu'ils auront valeur de signal pour les offres de formation continue qui ne sont pas soutenues par l'Etat.

Responsabilité en matière de formation continue

La qualité élevée de la formation continue en Suisse est due pour l'essentiel à un marché qui fonctionne ainsi qu'à l'intérêt et à la volonté, d'une part, des particuliers de prendre en charge leur formation continue et, d'autre part, des entreprises à soutenir la formation continue de leurs collaborateurs. La tâche de l'Etat consistera à

l'avenir également à encourager la responsabilité des individus et des entreprises et à créer les conditions-cadres requises²⁴.

Un soutien de la formation continue par l'Etat ne se justifie qu'à des conditions clairement définies:

- à titre complémentaire et subsidiaire lorsque le secteur privé ne peut assumer cette tâche de manière suffisante (par ex. suite à un dysfonctionnement du marché) ou si des dépenses publiques peuvent être économisées grâce à un soutien de l'Etat;
- lorsque l'accomplissement de tâches publiques exige une réglementation (par ex. formation continue des organes de contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels, dans le cadre de l'obligation de servir dans l'armée ou la protection civile, etc.);
- en tant qu'employeur public dans le cadre de la législation sur le personnel de la Confédération.

Qualité

La qualité est un thème qui comporte plusieurs dimensions et différents aspects. Cette hétérogénéité se reflète dans la diversité des mesures d'assurance et de développement de la qualité, des certifications, des listes de contrôle pour l'évaluation de la qualité des offres de formations continues déjà existantes et d'autres services de conseil²⁵.

Au cours de l'élaboration du projet de loi sur la formation continue, il est apparu que des critères généraux en termes de qualité ne peuvent pas être inscrits dans la loi en raison de l'importante hétérogénéité des offres et des besoins divers de l'Etat, des prestataires et des personnes intéressées. Contrairement au système de formation formelle, la formation continue recense principalement des prestataires privés non subventionnés. Délibérément et pour des raisons de praticabilité, des prescriptions détaillées en matière de qualité n'ont pas été intégrées au projet de loi.

La qualité doit en premier lieu être assurée par l'institution qui propose des offres de formation continue. Les institutions qui souhaitent proposer des offres de formation continue réglementées ou soutenues par l'Etat sont tenues de respecter le principe de l'assurance et du développement de la qualité inscrit dans la loi fédérale sur la formation continue. Le choix de la méthode est laissé à l'appréciation des prestataires. Au besoin, la méthode peut être définie dans les lois spéciales ad hoc.

Une disposition sur l'obligation de certification ne serait pas appropriée pour définir et faire respecter les principes de l'assurance qualité dans la formation continue. Une telle manière de procéder non seulement équivaldrait à une intervention excessive de l'Etat sur le marché, mais pénaliserait également les prestataires occasionnels ou les prestataires de petite taille qui ne seraient guère en mesure de trouver les ressources nécessaires pour une certification, alors même qu'ils couvrent parfois un segment important du marché de la formation continue.

²⁴ Cf. message du 24 janvier 2007 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011, FF 2007 1149 1247.

²⁵ Outils d'orientation/Informations pour les personnes intéressées (bases de données, listes de contrôle, notices) auprès des offices d'orientation professionnelle, sur www.alice.ch, www.weiterbildung.ch, www.eduqua.ch.

L'idée d'un organe supérieur de certification des offres de formation continue reconnu ou exploité par l'Etat a également été abandonnée. Le domaine de la formation non formelle compte par ailleurs aujourd'hui déjà, à l'échelle nationale et internationale, de nombreuses offres en matière d'assurance de la qualité²⁶. Il convient de mentionner également à cet endroit le Service d'accréditation suisse (SAS) rattaché au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

Prise en compte des acquis

La diversité des parcours de formation – y compris quand la formation a eu lieu à l'étranger – pose de nouveaux défis à l'espace suisse de formation. La moitié des personnes actives exercent aujourd'hui une profession différente de celle apprise initialement. Les développements personnels dans un domaine professionnel ou les réorientations font aujourd'hui partie intégrante de la vie professionnelle. Une plus grande attention doit de ce fait être accordée aux mesures d'insertion et de réinsertion sur le marché du travail.

Dans ce contexte, la prise en compte des acquis revêt une grande importance. Le projet de loi charge la Confédération et les cantons de veiller à ce que les instances concernées mettent en place des procédures de prise en compte des acquis transparentes et équivalentes. Les institutions de formation et les commissions d'examen compétentes seront appelées à fixer les critères régissant la prise en compte des acquis et à assurer leur mise en œuvre dans le cadre de l'exécution des dispositions de la loi. La prise en compte des acquis permet de réduire la durée de la formation et d'accroître l'efficacité lors de l'obtention d'un diplôme formel sanctionnant une formation.

Dans le domaine de la formation professionnelle, il est aujourd'hui déjà possible d'obtenir la prise en compte des acquis en faveur d'une formation formelle. Ainsi, par exemple, les titulaires de diplômes qui sanctionnent les anciennes formations monopolistiques de la Poste suisse, notamment dans le domaine de la logistique, peuvent après avoir rempli des exigences complémentaires, obtenir un certificat fédéral de capacité et améliorer ainsi leurs chances sur le marché du travail. Le projet de loi crée les conditions permettant d'élargir cette pratique de manière ciblée en donnant la possibilité à chacun de faire valoir des aptitudes vérifiables acquises dans le cadre d'une formation non formelle ou informelle.

Il convient en outre de garantir que les prestataires de formation examinent la possibilité d'une éventuelle prise en compte des acquis. Afin d'assurer la comparabilité, une clarification des contenus sera par ailleurs requise à l'avenir. Un document attestant l'obtention de crédits ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System) obtenus ou la preuve de la fréquentation d'un cours de formation continue ne suffiront pas, à l'avenir non plus, dans tous les cas à justifier une prise en compte des acquis.

²⁶ Labels de qualité ou de certification usuels dans le domaine de la formation continue: eduQwa, norme ISO 9001, Q2E – Qualität durch Evaluation und Entwicklung, moduqua, 2Q Qualität und Qualifikation, AOMAS 2005.
Agences internationales d'accréditation (exemples tirés du domaine Business Schools): Association to Advance Collegiate Schools of Business AACSB (www.aacsb.edu); Accreditation Council for Business Schools and Programs ACBSP (www.acbsp.org); European Foundation for Management Development EQUIS (www.efmd.org); Foundation for International Business Administration Accreditation FIBAA (www.fibaa.de), etc.

Une prise en compte éventuelle des acquis dans la formation formelle présuppose l'établissement de la preuve des compétences acquises. La présentation transparente, exigée sur la base du principe de l'assurance et du développement de la qualité, des programmes et des contenus de formation et d'études facilite l'établissement de cette preuve. Elle constitue une condition essentielle pour assurer l'efficacité des procédures de prise en compte des acquis. A titre d'exemple permettant de démontrer qu'une structure transparente des offres de formation facilite la prise en compte des acquis dans la formation formelle, on peut citer la formation de sous-officier de carrière. La personne qui atteste posséder les compétences requises dans ce domaine peut obtenir le brevet fédéral de formateur. La formation de cadres dans le domaine militaire peut aussi être prise en compte dans les études de bachelor et de master de l'Université de St-Gall. D'une manière générale, ces exemples non seulement montrent l'étendue des possibilités de prise en compte des acquis mais permettent aussi de valoriser l'attrait des formations et des formations continues du domaine de l'armée. L'élargissement futur des possibilités de prise en compte renforcera encore l'aptitude générale à intégrer le système de formation formelle.

Amélioration de l'égalité des chances

Selon l'art. 8, al. 2, de la Constitution, nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. Cette disposition constitutionnelle s'applique également au domaine de la formation continue.

En complément à l'interdiction de discriminer, il convient de veiller, dans la politique en matière de formation, à l'égalité des chances dans l'accès à la formation continue. Il y a notamment lieu d'accorder une attention particulière à la concrétisation de l'égalité effective entre femmes et hommes, à la prise en compte des besoins particuliers des personnes avec un handicap, à la facilitation de l'intégration des étrangers, ainsi qu'à l'amélioration de l'employabilité des personnes peu qualifiées.

Les prestataires d'offres de formation peuvent encourager l'égalité entre femmes et hommes dans l'accès à la formation continue en concevant par exemple des offres qui soient compatibles avec des obligations familiales (horaires et possibilités d'interruption). Par ailleurs, les employeurs sont eux aussi invités à promouvoir l'égalité des chances en soutenant notamment les efforts de formation continue de leurs collaboratrices.

En ce qui concerne les personnes avec un handicap, l'égalité des chances dans l'accès à la formation passe par l'adaptation de la durée et de l'aménagement des offres de formation continue ainsi que des procédures de qualification aux besoins spécifiques de ces personnes. Il faut par exemple prévoir l'utilisation de moyens auxiliaires appropriés ou le recours à une assistance personnelle, en prévoyant ou en autorisant par exemple la présence d'un interprète des signes durant l'enseignement. L'idée n'est pas d'appliquer d'autres critères aux personnes qui souffrent d'un handicap, mais d'éliminer les obstacles (compensation des inégalités). La loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés²⁷ prévoit d'ailleurs une réglementation qui va également dans ce sens.

En ce qui concerne la facilitation de l'intégration des étrangers, elle peut par exemple passer par l'utilisation de la langue dans sa forme standard ou par le recours à des interprètes interculturels.

Pour ce qui est de l'amélioration de l'employabilité des personnes peu qualifiées, les employeurs assument un rôle important dans le cadre de leur devoir d'assistance. Dans le même temps, la Confédération et les cantons doivent eux aussi, dans le cadre de leurs compétences respectives, engager des efforts ciblés afin d'améliorer l'employabilité des personnes peu qualifiées. La réglementation relative à l'acquisition et au maintien de compétences de base des adultes crée un instrument dans le contexte de la loi sur la formation continue permettant, de manière coordonnée entre la Confédération et les cantons, au plus grand nombre possible d'adultes d'acquérir les compétences de base qui leur font défaut afin de pouvoir accéder à l'apprentissage tout au long de la vie.

Concurrence

Les dépenses en faveur de la formation continue dans le cadre des lois spéciales de la Confédération correspondent à environ 10 % du volume du marché annuel estimé à 5,3 milliards de francs au total. De larges pans de la formation continue sont gérés par des prestataires privés et fonctionnent sans intervention de l'Etat. Des réglementations étatiques représenteraient une ingérence inadéquate dans un marché qui fonctionne bien²⁸.

Le projet de loi mise sur la responsabilité individuelle et la concurrence. Il dispose que l'organisation, le soutien ou l'encouragement de la formation continue par l'Etat ne doit pas fausser la concurrence.

1.2.5 Conditions du versement d'aides financières par la Confédération

Afin de leur conférer suffisamment de poids, les principes énoncés dans la loi sur la formation continue sont liés aux critères d'encouragement.

Les aides financières doivent par ailleurs être octroyées en fonction, non pas des institutions, mais de la demande. L'efficacité de l'encouragement devra en outre être régulièrement vérifiée.

1.2.6 Compétences de base des adultes

En matière de formation continue, les domaines d'encouragement et le financement correspondant sont réglementés dans des lois spéciales. Dans le présent projet de loi, le domaine des compétences de base des adultes constitue une exception. Compte tenu de son importance sociale et économique fondamentale et de sa proximité avec la formation continue, ce domaine mérite une place spéciale dans la loi sur la formation continue.

²⁸ Cf. avis du Conseil fédéral du 17 août 2005 sur le rapport du 23 juin 2005 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national relatif à l'initiative parlementaire 97.419 «Article constitutionnel sur l'éducation», FF 2005 5225, ici 5231.

Réglementation de la formation de rattrapage

La formation de rattrapage, qui mène à des diplômes reconnus par l'Etat, est déjà réglementée dans les bases légales correspondantes. En ce qui concerne, par exemple, la formation professionnelle initiale, des dispositions en la matière figurent dans la loi fédérale sur la formation professionnelle. Sur la base de ces dispositions, différentes possibilités sont offertes aux adultes pour accomplir une formation professionnelle initiale. Le rattrapage de diplômes qui sanctionnent une formation générale du degré secondaire II est réglementé dans les lois cantonales sur l'instruction publique (maturité pour adultes). Etant donné que le degré secondaire I, qui met un terme à la scolarité obligatoire, ne se termine pas par un diplôme, il n'existe aucune véritable formation de rattrapage dans ce domaine.

Compétences de base des adultes

Il existe par contre un besoin de réglementation dans le domaine des compétences de base des adultes. Les compétences de base acquises en principe à l'école obligatoire constituent la condition préalable pour pouvoir se former tout au long de la vie. Une personne qui ne sait pas lire, par exemple, est pratiquement exclue de la formation continue, ainsi que le confirment les analyses réalisées dans le contexte de l'étude ALL (*Adult Literacy and Lifeskills*), étude qui met en parallèle les compétences de base des adultes et leur participation à la formation continue. (OFS, 2005; OFS 2006).

Le fait que des adultes ne disposent pas de certaines compétences de base ne signifie pas forcément que l'école obligatoire a failli à sa mission. L'utilisation des écrans tactiles aux distributeurs de billets ou la recherche d'informations sur Internet, par exemple, sont devenues depuis peu seulement une condition pour participer à l'apprentissage tout au long de la vie. Par ailleurs, des compétences acquises par le passé peuvent aussi se perdre si elles ne sont pas entretenues. Une personne qui ne lit pas régulièrement dans le cadre de son travail ou de ses loisirs perd au moins une partie de sa compétence en lecture.

Les compétences de base des adultes au sens de la loi sur la formation continue ne peuvent pas être assimilées aux compétences de base dans le contexte de l'école obligatoire. Les compétences de base réglementées dans le cadre du projet de loi ont un caractère plus individuel et se rapportent à différentes situations de vie. Elles concernent les adultes et doivent permettre de participer à l'apprentissage tout au long de la vie. Les descriptions de niveaux établies dans le contexte de l'école obligatoire ne peuvent dès lors pas être utilisées lors de l'aménagement des offres visant à transmettre des compétences de base aux adultes.

Une large palette d'offres

L'acquisition de compétences de base chez les adultes est encouragée dans le cadre de différentes lois spéciales. Il peut s'agir par exemple de cours d'alphabétisation ou de cours de langue réglementés dans la législation sur les étrangers ou de cours d'informatique de base relevant du domaine de l'assurance-chômage. La Confédération lutte en outre contre l'illettrisme dans le cadre de la loi du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture²⁹. A côté de ces lois fédérales, des lois cantonales

²⁹ RS 442.1; cf. art. 15.

prévoient également des mesures pour encourager l'acquisition et le maintien des compétences de base des adultes.

Une analyse de l'offre de cours spécifiques dans le cadre du projet «GO Cantons» a montré que des offres existent en général sur le terrain, mais qu'elles peinent en partie à atteindre les groupes cibles (Schräder & Grämiger, 2011). Selon l'étude réalisée, une partie des difficultés vient également du fait que les différentes lois spéciales encouragent les compétences de base selon leur optique spécifique. La loi sur l'assurance-chômage, par exemple, vise une réinsertion rapide et durable sur le marché du travail. Les objectifs de formation qui exigent des mesures sur le long terme ne peuvent en règle générale pas être atteints dans ce contexte.

En outre, en raison de la dispersion des prescriptions dans différentes lois spéciales, on ne dispose d'aucune vision d'ensemble de l'encouragement des compétences de base des adultes, et aucune coordination n'existe dans ce domaine.

Par ailleurs, certains groupes cibles ne peuvent pas être atteints à travers les lois spéciales existantes car ils ne s'inscrivent dans aucune catégorie ou mesure prévue justement par la législation spéciale (par ex. les ressortissants suisses âgés de 50 ans intégrés sur le marché du travail).

Besoin de coordination

La coordination au sein de la Confédération et entre la Confédération et les cantons est susceptible d'améliorer sensiblement la situation dans le domaine des compétences de base des adultes. La coopération interinstitutionnelle prévue, avec des attributions claires sur le terrain, peut contribuer, d'une part, à réunir des groupes cibles et à constituer ainsi des masses critiques pour des offres différenciées et, d'autre part, à concilier, dans un souci de durabilité, des objectifs de formation avec d'autres priorités, comme l'intégration rapide sur le marché du travail.

L'encouragement de la culture générale des adultes et donc des compétences de base des adultes relève en premier lieu de la responsabilité des cantons, même si la Confédération assume des tâches partiellement analogues dans des domaines tels que la législation sur les étrangers, l'encouragement de la culture, l'assurance-chômage ou l'assurance-invalidité.

Lors de l'élaboration du projet de loi sur la formation continue, on a examiné s'il était nécessaire d'édicter une nouvelle loi spéciale ou s'il convenait d'intégrer les compétences de base dans la loi sur la formation continue pour combler l'absence de coordination. Deux raisons ont plaidé en faveur de l'intégration de la mesure d'encouragement visant l'acquisition et le maintien des compétences de base des adultes dans la loi sur la formation continue:

- Il ne s'agit pas d'une nouvelle mesure d'encouragement, mais du transfert du contenu d'un article partiel incontesté de la loi sur l'encouragement de la culture dans la loi sur la formation continue. Le présent projet de loi ne mentionne pas le terme d'illettrisme mais aborde la question dans un sens plus large que celui utilisé dans le contexte de la culture. En vertu de la pratique courante d'encouragement prévue par les lois spéciales, les compétences de base des adultes couramment admises dans le contexte de la formation n'englobent pas uniquement la lecture et l'écriture mais aussi des connaissances de bases dans le domaine des mathématiques élémentaires et dans l'application des technologies de l'information et de la communication, notamment pour la maîtrise de différents aspects de la vie quotidienne.

- Sous l’angle du contenu et du volume, l’élaboration d’une nouvelle loi spéciale n’est donc en l’occurrence pas appropriée, d’autant moins que l’amélioration de la coordination de mesures déjà existantes de la Confédération et des cantons est prioritaire. La création d’une nouvelle loi spéciale aurait pour effet de retarder le comblement de la lacune précitée.

1.2.7 Statistique et monitoring

Selon le rapport du DFE³⁰ sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue (DFE, 2009), on manque aujourd’hui d’informations statistiques complètes et régulièrement mises à jour sur la formation continue, en particulier sur les organes responsables de la formation continue et sur les employeurs (formation continue en entreprise, soutien d’autres formations continues des employés). Cette lacune doit être comblée. Un examen périodique du domaine de la formation continue s’impose par ailleurs, tout comme une évaluation de son profil de prestations et l’établissement de comparaisons fiables au niveau international. Il est incontestable qu’une meilleure base de données assure une plus grande transparence et permet de mieux évaluer les avantages de la formation continue. La compétitivité tout comme les activités déployées dans le domaine de la formation continue s’en trouveront par ailleurs renforcées. (Weber & Tremel, 2008, p. 32 s.)

Les sections «Recherche en matière de formation continue et développement de la formation continue» et «Statistique et monitoring» du présent projet de loi posent les fondements d’un monitoring basé davantage sur la recherche et plus étayé sur le plan de la statistique. Cette observation systématique sur le long terme permet de mieux déceler les forces et les faiblesses du domaine de la formation continue et de supprimer d’éventuelles évolutions négatives à un stade précoce et de manière ciblée.

1.3 Appréciation de la solution retenue

1.3.1 Points de vue et prises de position lors de la procédure de consultation

Par décision du 9 novembre 2011, le Conseil fédéral a chargé le DFE d’organiser une procédure de consultation concernant l’avant-projet de loi sur la formation continue (avant-projet LFCo). La procédure de consultation s’est achevée le 13 avril 2012. Au total, 179 prises de position ont été envoyées (DFE, 2012).

Evaluation globale du projet mis en consultation

L’élaboration d’une loi fédérale sur la formation continue en réponse au mandat constitutionnel découlant de l’art. 64a Cst. a été accueillie favorablement par la grande majorité des participants à la procédure de consultation. En même temps, le concept de «loi-cadre» et la formulation de principes directeurs ont également recueilli un écho favorable. Toutefois, la formulation concrète de certains principes a donné lieu à de longs commentaires dans les prises de position.

³⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2013: Département fédéral de l’économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

Malgré cette acceptation dans l'ensemble positive du projet, les réponses ont reflété, comme c'était déjà le cas lors de l'élaboration du projet de loi, les diverses attentes et exigences, souvent contradictoires, face à une loi sur la formation continue. Des réserves ont été exprimées en conséquence.

Prises de position des cantons

Le projet de loi sur la formation continue a une portée significative du point de vue institutionnel et s'adresse en premier lieu à la Confédération et aux cantons. Une grande importance est par conséquent accordée aux prises de position émises par les cantons sur le projet.

Le projet de loi a été tout particulièrement salué par les cantons du point de vue du système de formation. Plus de deux tiers des 22 cantons qui se sont exprimés sur l'intégration de la formation continue dans le système de formation étaient clairement d'accord avec la définition légale de la formation continue en tant que formation non formelle. Trois cantons ont proposé chacun une définition différente.

L'idée de soumettre l'ensemble du domaine de la formation continue à la loi sur la formation continue a été largement acceptée par les cantons. Le domaine des hautes écoles s'est montré quant à lui critique. Il craignait une perte non justifiée d'autonomie, et ce malgré le fait que soit mentionné à l'art. 2, al. 2, de l'avant-projet LFCo, que les organes communs chargés de la politique des hautes écoles auront la compétence d'édicter des dispositions-cadres sur la formation continue dans le domaine des hautes écoles.

Tant les cantons que la grande majorité des autres participants à la procédure de consultation étaient d'accord avec les principes et leur orientation générale. Certains cantons ont émis des avis critiques concernant les principes de qualité et de non-distorsion de la concurrence. Une majorité des cantons qui se sont exprimés soulignent que la qualité concerne en premier lieu le prestataire. Ils se sont montrés dès lors sceptiques envers la mention d'autres directives générales portant sur la qualité (art. 6, al. 3, de l'avant-projet LFCo). Les cantons adhèrent au principe de non-distorsion de la concurrence, mais ont jugé les dispositions proposées excessives. Les deux dispositions ont été retravaillées dans le sens des réponses des cantons figurant dans les résultats de la procédure de consultation.

Des avis critiques ont été émis sur un financement uniquement axé sur la demande (avant-projet LFCo, art. 10, al. 2). Cette disposition a également été adaptée.

Les réglementations en matière d'acquisition et de maintien de compétences de base ont été saluées par la grande majorité des cantons. Les cantons ont exprimé des réserves au sujet de la compétence de base «connaissances de base des principaux droits et devoirs» mentionnée dans le projet mis en consultation. Certains cantons souhaitaient que cette compétence de base soit biffée, d'autres demandaient une définition plus claire. Les prises de position des cantons ont nettement montré qu'un élargissement du catalogue des compétences de base ne serait pas accepté.

De nombreux cantons ont insisté sur l'importance d'une terminologie unifiée dans la législation spéciale de la Confédération en vue d'une application cohérente et coordonnée de la législation-cadre au sein de la Confédération et des cantons.

1.3.2 Adaptation du projet mis en consultation

Prenant acte du rapport sur les résultats, le Conseil fédéral a chargé le DFE, le 27 juin 2012, de remanier le projet de loi et d'élaborer un message.

Les points ci-après ont été revus par rapport au projet de consultation:

- *Champ d'application*: L'autonomie du domaine des hautes écoles a été précisée.
- *Principe d'assurance et de développement de la qualité*: Comme demandé par différents participants à la procédure de consultation, l'article concerné mentionne désormais que les prestataires de formation continue sont les premiers responsables de la qualité et du développement de la qualité. On a finalement renoncé à l'idée d'émettre des directives générales.
- *Principe de la concurrence et conditions de l'encouragement par la Confédération*: Les articles ont été remaniés en profondeur conformément aux résultats de la procédure de consultation.
- *Développement de la formation continue*: Les deux dispositions ont été revues.
- *Compétences de base des adultes*: Les résultats de la procédure de consultation sur le domaine réglementé des compétences de base des adultes exprimaient le besoin d'une description précise du contenu de la compétence «connaissances de base des principaux droits et devoirs». Contrairement à la compétence de base «lecture et écriture», il n'existe pour ce domaine, au niveau national et international, aucun concept en termes de contenu et de didactique pour des cours spécifiques. En réalité, des connaissances dans ce domaine et des compétences clés (compétences d'apprentissage, sociales, etc.) seront intégrées plus efficacement dans le cadre de programmes d'encouragement des compétences de base en lecture et écriture, en mathématiques élémentaires et en TIC. Dans le domaine de l'apprentissage de la langue par les personnes migrantes, par exemple, le concept général du projet *fide* de l'Office fédéral des migrations³¹ suit ce principe transversal et orienté vers la pratique, qui assure la proximité du contenu transmis avec la vie quotidienne.

Sur la base de cette réflexion, l'article abordant la notion de compétences de base des adultes a été remanié.

- *Conférence sur la formation continue*: La procédure de consultation a mis en évidence le nombre important de groupes demandant le droit de participer à une conférence sur la formation continue. Dans ces conditions, une conférence sur la formation continue ne peut pas être formée; le cahier des charges ne le permet pas non plus. Le présent projet renonce par conséquent à une conférence de ce genre. A la place, le projet prévoit que le SEFRI entretienne le dialogue avec les milieux concernés et qu'à cette fin, il mette sur pied des rencontres périodiques. La collaboration interinstitutionnelle dans le domaine des compétences de base des adultes est également inscrite dans la loi.

- *Reconnaissance par la Confédération des EPD ES*: Le projet de loi renonce à abroger la reconnaissance par la Confédération des études postdiplômes des écoles supérieures. Les études postdiplômes font partie du champ d’application de la loi sur la formation continue.
- *Annexe à la loi sur la formation continue*: Parallèlement à la procédure de consultation, les modifications requises dans les autres lois fédérales en raison de l’édiction de la loi sur la formation continue ont été examinées conjointement avec les services fédéraux concernés. Les modifications des lois spéciales qui figurent dans l’annexe à la loi sur la formation continue sont essentiellement des adaptations terminologiques ou des précisions et visent à améliorer la sécurité du droit dans le cadre de la mise en œuvre.

1.4 Adéquation des moyens requis

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation chargent la Confédération et les cantons de veiller ensemble à l’espace suisse de la formation. Il revient à la Confédération de définir les principes de base du domaine de la formation continue. Ces principes de base sont valables pour la formation continue réglementée et encouragée aussi bien par la Confédération que par les cantons.

La formation continue relève en premier lieu de la responsabilité individuelle, contrairement au domaine de l’école obligatoire par exemple. L’Etat n’intervient que lorsque l’intérêt public l’exige. Une loi spéciale forme la base de chaque intervention étatique.

1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Si l’on regarde au-delà des frontières suisses, on s’aperçoit qu’aucun pays européen ne possède de loi générale dans le domaine de la formation continue.

En Allemagne, il existe au niveau des länder des lois sur la formation continue ou sur la formation des adultes. Elles constituent la base légale pour l’encouragement des universités populaires (souvent associées aux bibliothèques). L’encouragement de la formation professionnelle continue est réglementé séparément dans une loi sur l’encouragement de la formation professionnelle continue supérieure (*Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz*). En Autriche, une loi sur l’encouragement de la formation des adultes existe au niveau national. En plus des lois évoquées ci-dessus, les deux pays comptent toute une série de bases législatives, par exemple dans le droit des assurances sociales ou du travail.

Le fait que les bases légales sont principalement axées sur les institutions et sur leur encouragement, surtout dans les régions germanophones, entraîne une notion de formation continue peu claire où les termes de formation non formelle et de formation formelle se confondent (en particulier dans la formation professionnelle supérieure). Cette confusion est préjudiciable à la transparence. L’approche étendue de la formation continue en tant que «prolongement ou reprise d’un processus de formation organisée au terme d’un premier cycle de formation» telle qu’elle se présente

dans de nombreuses lois devient de plus en plus problématique dans un contexte de parcours d'apprentissage en évolution.³²

Des «lois sur les congés de formation» sont répandues dans les pays voisins de la Suisse; elles ont pour objectif d'encourager la participation des employés à la formation continue. Mais ces mesures ne sont que très peu utilisées par les employés (en Allemagne, où une loi dans ce domaine existe depuis les années 1970, seul 1,5 % des personnes autorisées fait valoir ce droit) (Backes-Gellner, 2011, p. 19 s).

Depuis les années 1970, la France dispose d'une législation qui fonctionne sur la base du principe «former ou payer». Les entreprises sont contraintes d'investir dans la formation une part déterminée de leur masse salariale, ou alors de verser des sommes correspondantes dans un fonds national. Il revient à chaque entreprise de déterminer les contenus et les bénéficiaires de la formation continue. Depuis 2003, il existe en France un congé individuel de formation de 20 heures par année pour les employés à plein temps (cf. BMBF, 2004, pp. 137–146).

En Italie, les employés qui ont travaillé au moins cinq ans dans l'entreprise ont le droit de prendre un congé non payé pour des mesures de formation d'une durée maximale de onze mois. Les congés de formation et les fonds gérés de manière paritaire sont répandus en Italie dans les conventions collectives de travail. Leur but est d'encourager la formation continue des employés dans un domaine spécifique (cf. BMBF, 2004, pp. 174–178). Malgré les possibilités offertes, l'Italie connaît d'une manière générale une participation très faible à la formation continue orientée vers les professions.

1.6 Mise en œuvre

1.6.1 Vérification de l'applicabilité durant la phase précédant la procédure parlementaire

Examen de la législation spéciale de la Confédération

En vue de l'élaboration du message, le Conseil fédéral a chargé le DFE, parallèlement à la procédure de consultation, de préparer les adaptations nécessaires des lois spéciales découlant de l'avant-projet LFCo en collaboration avec les services fédéraux chargés de l'exécution de ces lois, ainsi que de vérifier quelles adaptations doivent être apportées sur la base de la législation cadre et si une application homogène peut être garantie.

Des réponses concernant 82 lois spéciales sont parvenues de 32 unités administratives.

Dans de nombreux cas, la terminologie employée dans les lois spéciales concorde avec la terminologie de la loi sur la formation continue. Lorsque les écarts constatés dans la législation spéciale sont essentiellement de nature terminologique, il est prévu d'effectuer les adaptations au titre de «modification du droit en vigueur», en annexe de la LFCo.

³² Le message du 4 mars 2011 relatif à la loi fédérale sur l'imposition des frais de formation et de perfectionnement à des fins professionnelles (FF 2011 2429, ici 2448) cite une série de problèmes de délimitation correspondants.

Des adaptations entraînant des conséquences matérielles, des adaptations sur la base de l'art. 10 du projet de loi sur la formation continue ainsi que l'adaptation de la base légale consécutive doivent être effectuées dans le cadre des révisions des lois spéciales correspondantes.

Le projet de loi sur la formation continue ne se prononce pas sur le terme «formation», qui est utilisé dans quelques lois spéciales aussi bien pour décrire la formation formelle que pour désigner la formation continue. La décision relative à l'utilisation du terme doit être prise dans le cadre de chaque loi spéciale. La majorité des unités administratives se sont prononcées pour le maintien de la terminologie employée jusqu'à présent.

L'examen des bases légales spéciales a révélé que le terme allemand de «Weiterbildung» est employé pour la formation formelle (qui ne tombe pas sous le coup de la LFCo) dans plusieurs lois spéciales, par exemple la loi du 23 juin 2006 sur les professions médicales. La terminologie allemande devra donc être corrigée dans le cadre de la révision des lois spéciales et des bases légales consécutives.

L'annexe à la loi sur la formation continue comprend une série de modifications des autres bases légales, dont la majorité est de nature terminologique. D'autres adaptations sont à prévoir dans le cadre de révisions futures des lois spéciales.

Prises de position des cantons

De nombreux cantons insistent sur l'importance d'une terminologie unifiée dans la législation spéciale de la Confédération en vue d'une application cohérente et coordonnée de la législation-cadre au niveau de la Confédération et des cantons. Durant la procédure de consultation, les cantons ont insisté sur le fait qu'une réflexion sur la collaboration interinstitutionnelle doit déjà avoir lieu lorsque les lois spéciales et les ordonnances de la Confédération sont édictées. Ainsi, la standardisation de procédures menées en parallèle et l'absence de lien pour des mesures d'encouragement pourront être évitées. Une grande importance est accordée à la coordination de la part des pouvoirs publics, visée par la loi sur la formation continue.

1.6.2 Mise en œuvre et exécution

En tant que loi-cadre, la loi sur la formation continue doit être mise en œuvre par différents acteurs de la Confédération et des cantons.

L'examen des lois spéciales de la Confédération a révélé des besoins d'adaptation dans quelques lois fédérales, en particulier en ce qui concerne la réglementation d'une autre forme de financement que celle axée sur la demande. Plusieurs unités administratives ont également proposé de fixer des principes importants, comme le principe d'assurance et de développement de la qualité, dans les lois spéciales avec des bases légales consécutives contenant des mesures d'encouragement de la formation continue. Les adaptations correspondantes seront examinées dans le cadre de la prochaine révision des actes concernés.

Les principes de la loi sur la formation continue doivent aussi être mis en œuvre par les cantons. La mise en œuvre du principe de la prise en compte des acquis dans la formation formelle en particulier, avec l'objectif de désigner les organes responsables et de définir un processus de droit public, permettra d'établir le besoin d'adaptation des prescriptions cantonales sur la formation.

1.7

Classement d'interventions parlementaires

Nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

2012 M 09.3883 La formation des parents relève de la loi sur la formation continue (N 14.4.11, Tschümperlin; E 6.12.11; N 13.3.12)

Le Conseil fédéral est chargé de considérer de façon appropriée la formation des parents en rapport avec la loi sur la formation continue.

La loi sur la formation continue, en tant que loi-cadre, ne contient aucune réglementation de mesures d'encouragement telles que la formation des parents. Ces dernières font l'objet de lois spéciales.

Le projet de loi prévoit cependant la possibilité de soutenir, au moyen de subventions, des organisations actives dans le domaine de la formation continue pour des tâches définies. Avec l'art. 12 du projet de loi, l'objectif de la motion est atteint.

2009 P 08.4025 Offensive en faveur de la formation continue
(E 5.3.09 Sommaruga Simonetta)

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner des mesures relevant de la politique de formation afin d'accroître la compétitivité de l'économie suisse et d'améliorer l'employabilité de la population active.

Le rapport sur la situation du personnel qualifié, élaboré dans le cadre de l'initiative du DFE visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, identifie plusieurs champs d'action visant à étoffer le réservoir de main-d'œuvre spécialisée en Suisse et ainsi renforcer l'économie. Un niveau de qualification plus élevé et la formation continue à tous les niveaux sont des facteurs importants pour atteindre cet objectif.

Le projet de loi aborde les défis présentés à différents niveaux:

Le principe de prise en compte des acquis de la formation non formelle et informelle dans la formation formelle contribue à la flexibilisation recherchée des parcours de formation et favorise la conciliation de la formation et de l'activité professionnelle.

Les dispositions visant l'acquisition et le maintien de compétences de base chez l'adulte tiennent compte des personnes qui ont besoin d'un encouragement spécial pour être à même de suivre une formation de rattrapage ou une formation continue.

2007 M 07.3283 Lutte contre l'illettrisme
(E 19.6.07, Commission de la science, de l'éducation et de la culture CE 07.012; N 20.9.07; E 25.9.07)

Cette motion invite le Conseil fédéral à définir d'entente avec les cantons, et dans le cadre de la préparation d'une loi sur la formation continue, la formation de rattrapage des adultes concernant les apprentissages élémentaires (lire, écrire, calculer).

Avec la réglementation de l'acquisition et du maintien des compétences de base chez l'adulte (section 5 du projet de loi), l'objectif de la motion est atteint.

2 Commentaires des dispositions

2.1 Concept de base du projet

Le concept du projet de loi fédérale sur la formation continue se fonde sur l'art. 64a Cst., qui a inscrit la formation continue dans la Constitution dans le cadre des nouveaux articles constitutionnels sur la formation.

Des dispositions générales sur la formation continue et la définition de principes applicables à la formation continue doivent permettre de repositionner la formation continue au sein de l'espace suisse de la formation.

Dispositions générales sur la formation continue

L'insertion légale de la formation continue dans l'espace suisse de la formation doit aller de pair avec le renforcement de l'apprentissage tout au long de la vie, lequel englobe toutes les formes de formation (formation formelle, formation non formelle et formation informelle), et donc aussi la formation continue.

La clarification des notions doit garantir une utilisation uniforme du concept de formation continue et permettre à tous les milieux concernés et intéressés de comprendre clairement ce qui, dans le domaine de la formation, fait partie de la formation continue.

La Confédération poursuit ses objectifs en matière de formation continue en collaboration avec les cantons. Ces objectifs portent avant tout sur le soutien des initiatives individuelles, la mise en place de conditions-cadres favorables pour les individus et les prestataires de la formation continue, la coordination de la formation continue réglementée et soutenue par la Confédération et les cantons ainsi qu'une meilleure observation du marché de la formation continue.

Principes applicables à la formation continue

Les principes applicables à la formation continue doivent aboutir à une compréhension uniforme de la formation continue, généralisée tant au niveau fédéral et cantonal, notamment dans les lois spéciales, que pour les acteurs œuvrant dans ce domaine. Ils représentent une concrétisation légale des objectifs généraux des nouveaux articles constitutionnels sur la formation (qualité et perméabilité élevées, obligation de coopération et de coordination entre la Confédération et les cantons, équivalence des voies de formation générales et professionnelles, art. 61a Cst.) sous la forme de principes directeurs (responsabilité, assurance et développement de la qualité, perméabilité par une meilleure prise en compte des acquis, amélioration de l'égalité des chances, non-distorsion de la concurrence, etc.). En même temps, ils servent à la réalisation des buts sociaux inscrits dans la Constitution (art. 41, al. 1, let. f).

Conditions du versement d'aides financières par la Confédération

Le projet de loi définit des critères d'encouragement uniformes applicables aux quelque 35 lois spéciales qui régissent l'encouragement de la formation continue par la Confédération. Il introduit en outre des dispositions ayant valeur de législation spéciale sur l'acquisition et le maintien de compétences de base des adultes, définis comme objets de subventions au titre de l'encouragement de la formation continue.

Instruments d'observation du marché de la formation continue

La loi se réfère à des instruments permettant de suivre le développement de la formation continue au niveau national et international et de réagir à temps aux dysfonctionnements sur le marché de la formation continue. Font notamment partie de ces instruments: des études, des activités de recherche et des essais pilotes, le relevé des informations statistiques nécessaires, un dialogue périodique avec les milieux intéressés de la formation continue et le monitoring du marché de la formation continue, auquel la Confédération veille en collaboration avec les cantons dans le cadre du monitoring de la formation.

2.2 Dispositions légales

Titre

Le titre du projet de loi définit la formation continue comme l'objet de la loi. Celle-ci règle les principes applicables à la formation continue ainsi que les objectifs et le développement de la formation continue; elle a par ailleurs valeur de loi spéciale sur l'acquisition et le maintien de compétences de base chez l'adulte, avec un article relatif à leur encouragement.

Préambule

Le préambule renvoie à l'art. 64a Cst., qui porte sur les hautes écoles, et sur lequel le projet de loi se fonde pour l'essentiel. Il mentionne également les dispositions constitutionnelles relatives à la coordination et à la collaboration entre la Confédération et les cantons dans l'espace suisse de formation (art. 61a, al. 2, Cst.), dans l'espace suisse des hautes écoles (art. 63a, al. 3 à 5, Cst.) et pour l'encouragement des compétences de base (art. 66, al. 2, Cst. en complément de l'art. 64a Cst.), sur lesquelles se fondent les dispositions relatives à la formation continue dans le domaine des hautes écoles (art. 2, al. 2), celles relatives à la coordination à des fins de collaboration efficace, de qualité et de perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 4 et 15) ainsi que la section 5 relative à l'acquisition et au maintien de compétences de base chez l'adulte. Cette base constitutionnelle définie dans le préambule de la loi fédérale sur la formation continue reflète la fonction globale de la formation continue dans l'espace suisse de formation.

Section 1 Dispositions générales (art. 1 à 4)

La formation continue constitue depuis 2006 un nouveau domaine politique de la Confédération. Elle est le domaine de formation le plus récemment entré dans la sphère de compétence de la Confédération en vertu de l'art. 64a Cst., qui confère à cette dernière une double compétence de définition de principes et d'encouragement en la matière. La formation continue est ainsi intégrée pour la première fois du point de vue légal dans l'espace de formation suisse, qui comprenait jusqu'alors, outre l'instruction publique cantonale, notamment les deux domaines que sont la formation de niveau haute école et la formation professionnelle.

Du fait que la notion de formation continue est utilisée communément sans être spécifiquement définie, les dispositions générales du présent projet de loi revêtent une importance particulière.

Art. 1 But et objet

L'al. 1 présente le but de la loi fédérale sur la formation continue. En précisant l'insertion systémique de la formation continue et son articulation avec d'autres formes de formation par le biais de procédures de prise en compte, la loi renforce la formation continue en tant que partie de l'apprentissage tout au long de la vie dans l'espace suisse de formation au sens de l'art. 61a Cst.

L'al. 2 décrit l'objet de la loi, soit: fixer les principes applicables à la formation continue et les conditions d'octroi d'aides financières par la Confédération, régler l'encouragement de la recherche en matière de formation continue et du développement de la formation continue, et régler au titre d'une législation spéciale l'encouragement par la Confédération de l'acquisition et du maintien de compétences de base chez l'adulte.

Avec la réglementation des compétences de base des adultes, la lutte contre l'illettrisme, inscrite jusque-là en tant que mesure d'encouragement dans la loi fédérale sur l'encouragement de la culture, devient un objet de subventions au titre de la législation fédérale sur la formation continue (ce transfert de la loi fédérale sur l'encouragement de la culture à la loi fédérale sur la formation continue était expressément prévu dans le message relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture³³). Outre la lecture et l'écriture, les mathématiques élémentaires et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication sont des conditions centrales de l'apprentissage tout au long de la vie. L'acquisition et le maintien de compétences de base des adultes sont déjà encouragés dans le cadre de plusieurs lois spéciales (par ex. loi sur l'assurance-chômage, loi sur les étrangers). La loi fédérale sur la formation continue comble une lacune en s'appliquant aux personnes ayant des compétences de base insuffisantes qui ne sont prises en compte par aucune loi spéciale (par ex. les personnes actives suisses qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi sur l'assurance-chômage ou de la loi sur l'assurance-invalidité).

L'al. 3 précise que la Confédération règle et encourage au surplus les domaines de la formation continue dans la législation spéciale. La réglementation et l'encouragement concrets de la formation continue dans des domaines spécifiques tels que la jeunesse et le sport, la formation continue à des fins professionnelles, la migration, l'assurance-chômage, etc. continuent de faire l'objet de lois spéciales.

Art. 2 Champ d'application³⁴

Au titre d'une compétence de principe, le champ d'application effectif de la loi fédérale sur la formation continue s'étend à l'ensemble du domaine de la formation continue. Certaines dispositions ne concernent toutefois pas tout le domaine de la

³³ Cf. FF 2007 4596, commentaire de l'art. 13 (Promotion de la lecture): «A moyen terme, la lutte contre l'illettrisme sera réglée par la loi fédérale sur la formation continue. L'art. 13 représente une solution transitoire et sera abrogé à l'entrée en vigueur de la loi sur la formation continue».

³⁴ Voir à ce propos les développements au ch. 5 (aspects juridiques).

formation continue, mais se limite par exemple à la formation continue réglementée et soutenue par la Confédération et les cantons. Cette limitation du champ d'application se fonde sur la disposition «Pour autant que les dispositions ci-après ne prévoient pas d'autre réglementation».

La réserve énoncée à l'*al. 2* met en lumière le fait qu'il incombe aux organes communs de la politique des hautes écoles d'édicter, dans le cadre de leurs attributions respectives, des prescriptions qui concrétisent, pour le domaine des hautes écoles, les principes fixés par la loi fédérale sur la formation continue.

Art. 3 Définitions

La loi sur la formation continue se fonde sur le concept d'apprentissage tout au long de la vie, usuel à l'échelle internationale. Cet apprentissage a lieu dans différents contextes de formation. Ces contextes de formation forment ensemble l'espace suisse de formation (cf. art. 1, al. 1). La mention des différents contextes de formation et leur distinction définissent clairement le champ d'application de la loi sur la formation continue et situent la formation continue dans l'espace de formation.

La clarification des termes confère à l'art. 3 une importante fonction de structuration dans le système de formation.

Let. a: le projet de loi définit la formation continue comme formation structurée en dehors de la formation formelle et précise que les termes «formation continue» et «formation non formelle» sont synonymes.

Le présent projet de loi couvre les formations continues dans tous les domaines de la vie professionnelle, sociale, politique et culturelle. L'Etat ne définit en général aucune exigence de contenu pour l'acquisition du diplôme et laisse une large autonomie aux prestataires d'offres, sauf en ce qui concerne les dispositions des lois spéciales (par ex. prescriptions-cadres relatives aux formations continues dans le domaine des hautes écoles, soit MAS, DAS et CAS, et aux études et cours postdiplômes dans la formation professionnelle, et exigences posées aux diplômes de langues dans la loi sur les étrangers). Par ailleurs, les branches et les organisations actives dans le domaine de la formation continue peuvent elles aussi fixer des normes. L'objectif de ces réglementations est de permettre, voire d'améliorer, l'acceptation de ces diplômes sur le marché du travail ainsi que leur prise en compte dans la formation formelle.

Outre des formations plutôt courtes comme des ateliers, des séminaires ou des modules de formation en entreprise, la formation continue comprend aussi des programmes plus longs.

De tels programmes de grande ampleur sont par exemple:

- les formations continues proposées dans les hautes écoles (CAS, DAS, MAS, EMBA, etc.): il ne s'agit pas de programmes sanctionnés par des diplômes universitaires (bachelor, master, doctorat), mais d'un type de formations continues s'inscrivant dans le prolongement de ces filières et déterminées dans une large mesure de manière autonome par les hautes écoles³⁵;
- les études et cours postdiplômes des écoles supérieures, apparentés sur le plan structurel aux formations continues des hautes écoles;

³⁵ Voir à ce propos les explications du ch. 1.2.1.

- les cours préparatoires aux examens professionnels et professionnels supérieurs: ces cours ne font pas partie de la formation réglementée par l'Etat en vue de l'obtention du brevet fédéral (examen professionnel) ou du diplôme fédéral (examen professionnel supérieur) (voir ch. 1.2.2);
- certaines formations dans l'armée, dans la protection de la population (par ex. dans la protection civile et chez les sapeurs-pompiers) et dans le domaine du sport des jeunes et des adultes (par ex. à la Haute école fédérale de sport de Macolin);
- les cours de langue, d'informatique ou d'autres domaines qui préparent à l'obtention de diplômes ou de certificats à usage international (par ex. diplômes Goethe ou certificat de consultant SAP).

Let. b: la formation formelle, à la différence de la formation continue (formation non formelle), comprend la formation réglementée par l'Etat qui est suivie à l'école obligatoire ou qui débouche sur un diplôme de culture générale ou de formation professionnelle du degré secondaire II, sur un diplôme de haute école (bachelor, master, licence, doctorat) ou sur un diplôme de formation professionnelle supérieure (examens professionnels et examens professionnels supérieurs, diplômes des filières de formation des écoles supérieures).

La formation formelle comprend également les diplômes qui sont nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle réglementée par l'Etat. On peut citer par exemple les diplômes réglementés dans la loi sur les professions médicales et la loi sur les professions de la psychologie, ainsi que le brevet d'avocat. A l'instar des examens professionnels et professionnels supérieurs, les conditions d'admission (formation préalable, pratique) et les contenus de l'examen y sont réglementés par l'Etat.

Let. c: la formation structurée est notamment la formation dans le cadre de cours organisés avec des programmes d'enseignement (curriculums, procédures de qualification) et une relation enseignant-apprenant (organisation, qualification des formateurs, etc.), adaptés aux besoins du domaine en question. Ce terme permet de distinguer la formation informelle des formations formelle et non formelle.

Let. d: la «formation informelle» en dehors des offres de formation structurées recouvre des compétences acquises par exemple sur le lieu de travail ou lors de la lecture de littérature spécialisée. La formation informelle ne peut par définition pas être formalisée. Toutefois, les compétences acquises de manière informelle doivent pouvoir être attestées par le biais de procédures appropriées et être prises en considération selon le principe de la prise en compte des acquis dans la formation formelle visé à l'art. 7. La perméabilité du système de formation est ainsi considérablement améliorée.

Art. 4 Objectifs

L'objectif premier de la politique de la Confédération en matière de formation continue consiste à créer, en collaboration avec les cantons, un climat propice à la formation continue, qui favorise l'initiative individuelle en la matière (*let. a*) et permette au plus grand nombre de personnes d'accéder à la formation continue (*let. b*). Conformément à l'article général sur la formation 61a Cst., cet objectif porte notamment sur la transparence, la qualité et la perméabilité de l'espace suisse de formation, ainsi que sur l'exigence générale d'un accès équitable.

Il s'agit également de viser une meilleure coordination de la politique en matière de formation continue au sein de la Confédération et entre cette dernière et les cantons (*let. c*). La concrétisation de cet objectif passe non seulement par une approche uniforme de la formation continue, telle qu'elle est définie dans les dispositions générales, mais aussi par les principes définis dans la section 2. L'approche uniforme de la formation continue et la coordination améliorée doivent toutes les deux aboutir au renforcement de la qualité de la formation et de la formation continue en Suisse, ainsi qu'à la création de conditions-cadres favorables aux prestataires de formation continue publics et privés.

La *let. e* porte sur la comparabilité des résultats avec le développement international de la formation continue, comparabilité qui est nécessaire à la compétitivité de l'économie suisse. La comparabilité (*benchmarking*) des résultats des développements nationaux et internationaux dans la formation continue et l'évaluation de leurs effets doivent permettre une réaction rapide des politiques.

Les instruments permettant de mettre en œuvre les objectifs fixés sont définis dans les dispositions suivantes de la loi.

Section 2 Principes (art. 5 à 9)

En vertu de l'art. 64a, al. 2, Cst., la Confédération est chargée de fixer les principes applicables à la formation continue. Bien que ces principes s'appliquent à l'ensemble du domaine de la formation continue en vertu de l'art. 2 du projet de loi, la possibilité concrète de les faire appliquer se limite à la formation continue réglementée et soutenue par la Confédération et les cantons. Ils ont toutefois un effet indirect pour les prestataires de formation continue privés, dans la mesure où ils guident notamment la définition des critères régissant la prise en compte de la formation continue dans la formation formelle et présentent souvent des avantages, pour les prestataires comme pour les étudiants.

Les cinq principes définis dans la loi s'entendent comme exigences minimales. En tant que loi-cadre, la loi fédérale sur la formation continue ne contient aucune disposition spécifique en termes de contenus. Les dispositions plus détaillées concrétisant ces principes doivent faire l'objet des lois spéciales.

Art. 5 Responsabilité

L'Etat s'en remet à la responsabilité et l'initiative individuelles (*al. 1*).

A l'*al. 2*, le législateur fédéral en appelle au devoir d'assistance des employeurs, tant publics que privés. Ceux-ci sont tenus de favoriser la formation continue de leurs collaborateurs, c'est-à-dire de créer un environnement favorable à la formation dans leur entreprise. La formation des collaborateurs est un facteur central de succès économique et la présence de personnel qualifié à tous les niveaux hiérarchiques est bénéfique notamment pour les entreprises.

Conformément au principe de subsidiarité, les instances étatiques interviennent uniquement pour pallier des dysfonctionnements ou défendre l'intérêt public. Ce principe est exprimé particulièrement clairement dans les *al. 3 et 4*. Un exemple d'intervention au sens de l'*al. 3* est l'encouragement de l'acquisition et du maintien de compétences de base des adultes. En vertu de l'*al. 4*, l'Etat peut édicter une

obligation de formation continue ou une réglementation analogue dans certains domaines lorsque l'accomplissement d'une tâche publique l'exige (par ex. politique d'intégration, armée et sécurité, etc.). Par contre, le présent projet ne fonde pas d'obligation générale de suivre une formation continue ni de droit à un nombre déterminé de jours de formation continue. Des analyses empiriques montrent que le congé-formation n'est guère utilisé – en particulier pas par les groupes-cibles pour lesquels une formation continue serait la plus profitable. Quant à une obligation générale de formation continue, elle ne serait guère applicable dans la pratique³⁶.

Art. 6 Assurance et développement de la qualité

L'*al. 1* dispose que la responsabilité de l'assurance et du développement de la qualité de la formation continue incombe au prestataire. La Confédération et les cantons ont pour objectif déclaré de veiller à la qualité élevée de la formation continue qu'ils réglementent ou soutiennent.

Compte tenu des nombreuses méthodes d'assurance et de développement de la qualité possibles, l'art. 6 ne précise pas quelle forme doivent prendre l'assurance et le développement de la qualité ni de quelle manière ils doivent être garantis.

Aux termes de l'*al. 2*, la Confédération et les cantons sont habilités à soutenir le développement de procédures d'assurance et de développement de la qualité.

L'*al. 3* précise à quelles exigences les formations continues réglementées et soutenues par la Confédération et les cantons doivent satisfaire en matière d'assurance et de développement de la qualité. Ces exigences servent à la transparence et à l'assurance de la qualité des offres de formation continue et créent les conditions nécessaires à leur prise en compte dans la formation formelle.

La qualité de l'offre est garantie par des programmes de formation clairement définis, des exigences de qualification, c'est-à-dire des compétences validées des formateurs, et des procédures de qualification et d'assurance qualité appropriées. Les formations continues qui satisfont à ces exigences présentent la transparence et la stabilité nécessaires pour être prises en compte en tant que formation non formelle dans la formation formelle. A ce titre, il est également dans l'intérêt des prestataires d'offres non réglementées ou non soutenues par l'Etat de veiller à la qualité, en particulier dans les domaines mentionnés.

Le projet de loi consacre le devoir de transparence: l'information adéquate des participants (bénéficiaires de prestations) sur les offres et les diplômes est indispensable pour établir la transparence. Aussi est-elle contrôlée dans le cadre des procédures d'assurance qualité. Elle doit porter notamment sur la désignation et la valeur du diplôme ou certificat délivré – en particulier pour les formations continues reconnues sur le marché du travail, sur la possibilité de suivre des formations complémentaires, sur la charge de travail pour les personnes en formation et sur les critères d'admission. Les formations continues reconnues sur le marché du travail doivent être sanctionnées par des diplômes, des certificats ou des attestations clairs et sans équivoque. De plus, toutes les offres de formation continue sont soumises à l'obligation d'indiquer leur prix en vertu de l'art. 10, al. 1, let. m, de l'ordonnance du 11 décembre 1978 sur l'indication des prix³⁷.

³⁶ Cf. ch. 1.1.7

³⁷ RS 942.211

Les exigences de qualité pourront encore être précisées dans les dispositions d'exécution. Dans le domaine des hautes écoles, ce sont les organes de la politique des hautes écoles qui sont compétents pour appliquer et préciser le principe de l'assurance et du développement de la qualité.

Art. 7 Prise en compte des acquis dans la formation formelle

L'art. 61a, al. 1, Cst. dispose que la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation. Afin d'atteindre cet objectif, il convient notamment de préciser les liens entre la formation formelle, la formation non formelle et la formation informelle. A cet effet, l'art. 7 oblige la Confédération et les cantons à veiller, dans le domaine formel de tous les degrés, à assurer des procédures transparentes et, autant que possible, équivalentes de prise en compte des acquis de la formation continue et de la formation informelle, qu'ils aient été obtenus en Suisse ou à l'étranger.

Cet objectif implique que la Confédération et les cantons nomment les organes qui déterminent les critères de prise en compte de la formation continue et de la formation informelle dans la formation formelle. En règle générale, cette tâche devrait être déléguée aux institutions de formation et aux commissions d'examens responsables de l'offre ou des diplômes délivrés. Les procédures d'examen de la prise en compte doivent satisfaire à des exigences relevant des principes de l'Etat de droit, notamment le devoir d'examen et l'obligation de motiver une décision.

En ce qui concerne la prise en compte de tels acquis de la formation dans le domaine des hautes écoles, il appartient aux collectivités responsables des hautes écoles et aux hautes écoles elles-mêmes de mettre en place des procédures de prise en compte sur la base des prescriptions-cadres de la Conférence des hautes écoles.

Art. 8 Amélioration de l'égalité des chances

L'art. 8, al. 2, Cst. impose une interdiction générale de discrimination, qui est donc valable pour tous les prestataires de formation continue. Le refus de l'accès à une formation continue du fait de l'origine, de la race, de l'âge ou d'un handicap est interdit.

Outre l'interdiction de discrimination, des efforts ciblés dans des domaines concrets sont également nécessaires pour améliorer l'égalité des chances. Ces efforts ne sont pas mentionnés de manière exhaustive dans la loi.

En vertu de la *let. a*, l'égalité effective des chances entre les femmes et les hommes doit être assurée dans la formation continue réglementée ou soutenue par la Confédération et les cantons, c'est-à-dire qu'il convient de structurer les offres pour qu'elles respectent cette disposition.

La *let. b* est un exemple de disposition qui illustre bien le lien avec les lois spéciales: les prestataires de formation continue peuvent tenir compte des besoins particuliers des personnes avec un handicap, par exemple en les autorisant à utiliser des moyens auxiliaires particuliers ou en leur accordant du temps supplémentaire lors des procédures de qualification. En vertu de l'art. 16 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité³⁸, les frais supplémentaires occasionnés aux personnes avec

un handicap du fait des moyens auxiliaires dont ils ont besoin peuvent être pris en charge à certaines conditions par l'assurance-invalidité.

La *let. c* souligne l'importance, pour les offres de formation continue réglementées ou soutenues par la Confédération et les cantons, de prendre des mesures qui facilitent l'intégration des étrangers. Cette disposition ne vise pas en premier lieu à encourager des offres spécifiques d'intégration, dont la réglementation et le soutien sont prévus dans des lois spéciales, mais à intégrer l'objectif de l'intégration des étrangers comme une donnée générale de base dans la conception des offres, de manière analogue à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes et à la prise en compte des besoins des personnes avec un handicap.

Alors que les *let. a* à *c* définissent des exigences générales applicables à toutes les formations continues réglementées et soutenues par la Confédération et les cantons, la *let. d* porte spécifiquement sur les personnes peu qualifiées. La mention explicite des personnes peu qualifiées montre l'importance attribuée à la formation continue pour l'amélioration de l'égalité des chances de ces personnes, en complément de l'acquisition et du maintien des compétences de base.

Art. 9 Concurrence

L'art. 9 se fonde sur la liberté économique, inscrite dans la Constitution (art. 27 Cst.). L'organisation, l'encouragement et le soutien de la formation continue par l'Etat ne doivent pas compromettre l'efficacité de la concurrence sur le marché de la formation continue structuré sur une base privée. La concurrence est efficace lorsque ses fonctions élémentaires dans un marché déterminé ne sont pas sensiblement entravées par des influences privées ou publiques. La possibilité pour les consommateurs (bénéficiaires de prestations) de choisir, sans charges supplémentaires majeures, d'autres offres comparables peut être considéré comme un critère général pour constater une concurrence efficace.

Le principe défini à l'art. 9 doit être interprété en premier lieu comme une ligne de conduite à l'attention des autorités fédérales. Dans ce contexte, plusieurs lois fédérales disposent clairement que des services étatiques peuvent fournir des prestations commerciales à des tiers si certaines conditions sont remplies et si ces prestations sont fournies sur la base d'un décompte de coûts et de prestations à des prix couvrant au moins les frais (voir entre autres art. 41a de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération, art. 48a de la loi du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle et art. 177b de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture).

L'*al. 2* précise que l'organisation, l'encouragement et le soutien de la formation continue par l'Etat n'entravent pas la concurrence si la formation continue n'est pas en concurrence avec des offres non subventionnées proposées par des prestataires privés. La qualité d'une formation continue est fortement déterminée par la qualification des enseignants, le concept du cursus, les supports didactiques, l'assurance et le développement de la qualité, etc. La prestation se rapporte au contenu de l'offre (suivi, soutien, durée et prix de l'offre, etc.) La spécialité désigne l'orientation spécifique de l'offre de formation. Ainsi, une formation en informatique spécifique pour polymécaniciens devra satisfaire à d'autres exigences qu'une formation équivalente pour contrôleurs financiers. C'est donc souvent le cercle des destinataires qui détermine la spécialité.

En vertu de l'*al.* 3, des entraves à la concurrence sont admissibles dans la mesure où elles se justifient par un intérêt public prépondérant, où elles sont appropriées, nécessaires et supportables, c'est-à-dire proportionnées au but visé, et où elles se fondent sur une base légale.

Le simple constat de l'existence d'un intérêt public ne suffit pas pour qualifier la présence d'un intérêt public prépondérant. Pour juger si un intérêt public prédomine, il faut mettre en balance tous les intérêts identifiés et les évaluer en fonction de leur importance.

Une mesure étatique est réputée disproportionnée lorsqu'il est avéré qu'elle n'est pas proportionnée au but visé, c'est-à-dire qu'elle présente des inconvénients clairement plus importants que ceux qu'elle est censée pallier.

Section 3 **Conditions de l'octroi d'aides financières par la Confédération (art. 10)**

Art. 10

L'art. 10 concerne la législation spéciale de la Confédération. Il met en œuvre les prescriptions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions³⁹ à l'encouragement de la formation continue par la Confédération et fixe les critères qui doivent être remplis de manière cumulative pour que le législateur puisse octroyer des aides financières en faveur de formations continues dans la législation spéciale. Ainsi, les objectifs et les critères du soutien de la formation continue par l'Etat doivent être définis dans la loi spéciale correspondante et l'efficacité des aides financières doit être régulièrement vérifiée. Le principe de subsidiarité se réfère à une offre suffisante, en termes tant qualitatifs que quantitatifs. En outre, la législation spéciale doit respecter les principes de la loi sur la formation continue.

L'al. 2 tient compte du fait que la majeure partie de la formation continue se déroule dans un contexte de libre concurrence. Les aides financières doivent être orientées en fonction de la demande. Idéalement, l'aide financière est octroyée au bénéficiaire de prestations de formation continue, qui choisit lui-même le prestataire. D'autres modèles de financement en fonction de la demande sont également possibles⁴⁰. L'aide financière octroyée en fonction de la demande, par exemple par le biais de bons de formation, permet d'éviter des distorsions de la concurrence entre des offres concurrentes et constitue ainsi un instrument important dans le cadre de la mise en œuvre du principe défini à l'art. 9.

L'octroi d'une aide financière à des prestataires de formation continue (fournisseurs de prestations) doit rester l'exception et se fonder sur une loi spéciale correspondante. La législation spéciale, notamment en matière d'intégration, d'assurance-chômage et d'agriculture, concerne effectivement des cas où un intérêt public prépondérant justifie une exception au subventionnement en fonction de la demande. A titre d'exemples, des subventions peuvent être versées pour différentes raisons (objectif politique, conventions de prestations de l'Etat, efficacité) à des institutions de formation continue en vertu de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la

³⁹ RS 616.1

⁴⁰ Cf. CSRE, 2003.

télévision⁴¹, de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile⁴², de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers⁴³, de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture⁴⁴ et de la loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse⁴⁵.

Section 4

Recherche en matière de formation continue et développement de la formation continue (art. 11 et 12)

Art. 11 Recherche de l'administration fédérale

Avec l'adoption, le 14 décembre 2012, de la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)⁴⁶, l'Assemblée fédérale a défini pour la recherche de l'administration fédérale, à l'art. 16, al. 2, let. b à d, un cadre qui couvre les mesures nécessaires en matière de formation continue.

Pour accompagner le développement de la formation continue dans le cadre des objectifs de la Confédération et des cantons, des projets de recherche (études, expériences pilotes) sont nécessaires. Ces activités génèrent le savoir nécessaire au pilotage politique et des bases scientifiques, notamment pour la création de conditions cadre favorables à la formation continue, pour le monitoring et pour l'évaluation des tendances et de la comparabilité des développements nationaux et internationaux en matière de formation continue.

Des dispositions particulières restent possibles dans les lois spéciales comme la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)⁴⁷.

Art. 12 Aides financières en faveur d'organisations actives dans le domaine de la formation continue

Diverses organisations, telles que la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA), la Fédération suisse pour la formation des parents ou l'Association des universités populaires suisses, assument depuis des années une fonction de coordination dans leurs domaines respectifs. Certaines organisations ont été soutenues dans cette fonction par Pro Helvetia et puis par l'Office fédéral de la culture.

L'entrée en vigueur des nouveaux articles constitutionnels sur la formation a modifié le contexte et le champ d'activité des organisations actives dans le domaine de la formation continue. Le présent article représente un abandon des subventions en faveur de l'autorégulation de la formation continue par les associations faitières. Les contributions du SEFRI sont strictement liées à des tâches clairement définies (voir liste à l'*al. 1*).

41 RS 784.40

42 RS 142.31

43 RS 142.20

44 RS 910.1

45 RS 446.1

46 FF 2012 8915

47 Voir art. 54 et 55, al. 1, let. g et h, LFPr. Ces derniers prévoient des subventions en faveur de prestations particulières d'intérêt public pour des mesures en faveur du maintien dans la vie active et de la réinsertion professionnelle et pour des mesures visant à promouvoir la coordination, la transparence et la qualité de l'offre de formation continue.

Les contributions sont octroyées à des organisations actives dans le domaine de la formation continue à condition qu'elles œuvrent à l'échelle nationale et qu'elles poursuivent un but non lucratif (*al. 2*).

Les tâches définies d'information, de coordination et d'assurance et de développement de la qualité dépassent le champ d'application des lois spéciales. Le but de cette disposition est de poursuivre, conjointement avec les cantons et en y associant les organisations actives à l'échelle nationale dans le domaine de la formation continue au sens de l'art. 12, al. 2, les objectifs en matière de formation continue fixés à l'art. 4; il s'agit notamment d'inciter autant que nécessaire les particuliers à participer à l'apprentissage tout au long de la vie, par un canal adapté à chaque groupe cible.

Le Conseil fédéral précisera dans l'ordonnance les critères de l'octroi des aides financières aux organisations concernées (*al. 3*).

Section 5

Acquisition et maintien de compétences de base chez l'adulte (art. 13 à 16)

La section relative à l'acquisition et au maintien de compétences de base chez l'adulte constitue une réglementation assimilable à la législation spéciale. En effet, dans la mesure où des compétences de base n'ont ni été acquises ni surtout fixées durablement pendant la scolarité obligatoire, la transmission de ces compétences se fait généralement dans le contexte de la formation continue. Le besoin de réglementation supplémentaire dans ce domaine étant relativement faible du point de vue de la Confédération, il est logique de l'intégrer directement dans la loi fédérale sur la formation continue.

La section 5 se fonde sur l'art. 64a et subsidiairement sur l'art. 66, al. 2, Cst. Alors que les domaines visés à l'art. 64a, al. 3, Cst. sont habituellement définis dans le cadre de lois spéciales, la situation particulière des compétences de base chez l'adulte, décrite ci-dessus, justifie que le domaine en question soit réglementé dans le cadre de la loi fédérale sur la formation continue.

Art. 13 Compétences de base des adultes

Les compétences de base de l'adulte sont les compétences qu'une personne doit avoir pour maîtriser la vie quotidienne et être en mesure de participer à la formation. La réglementation sur l'acquisition et le maintien de compétences de base chez l'adulte vise les personnes qui, du fait de leurs compétences de base insuffisantes, ne peuvent pas suivre de formations continues «régulières» ou n'y parviennent qu'avec de grandes difficultés, même si ces formations n'exigent pas de connaissances préalables particulières, à l'exemple d'un cours d'informatique pour débutants.

Les compétences de base de l'adulte sont définies de façon exhaustive à l'*al. 1*. Elles recouvrent des connaissances de base en lecture, en écriture, en mathématiques élémentaires et dans l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Comme le dispose l'*al.* 2, les cours destinés à l'acquisition et au maintien de compétences de base chez l'adulte doivent se présenter dans une forme proche de la pratique, et relier la compétence de base principalement visée à un contexte qui se prête à la transmission d'autres compétences utiles au quotidien. Ainsi, un cours de mathématiques élémentaires permettra de transmettre des notions de planification budgétaire ou en matière d'assurance; des cours de lecture et d'écriture, ou des cours dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, peuvent être mis à profit pour aborder des thèmes tels que l'habitat, le travail, la santé ou les autorités, entre autres, et servir de cadre à des exercices d'interprétation de contrats, de formulaires et de correspondance avec des autorités. L'*al.* 2 exprime ainsi le fait que les cours dans les compétences de base mentionnées ne constituent pas seulement, pour les personnes concernées, une condition de participation ultérieure à la formation, par exemple sous forme de rattrapage d'une formation formelle. Ils transmettent aussi, par la même occasion, des compétences supplémentaires qui sont nécessaires pour réussir sur le marché du travail, pour maîtriser le quotidien et pour participer à la vie sociale.

Art. 14 Objectif

En vertu de l'art. 10, al. 1, les objectifs et les critères d'un soutien par l'Etat doivent être définis. L'objectif des dispositions relatives aux compétences de base des adultes est de combler une lacune et, en complément des prescriptions spéciales de la Confédération et des cantons, de permettre au plus grand nombre possible d'adultes d'acquérir les compétences de base qui leur font défaut et de les maintenir. La formulation de l'objectif renforce le point de vue intégratif de la nouvelle loi fédérale sur la formation continue en ce qui concerne la responsabilité de l'individu, la subsidiarité de l'Etat et l'apprentissage tout au long de la vie.

Art. 15 Attributions et coordination

Selon l'organisation des compétences de l'Etat fédéral, en l'absence de dispositions de lois spéciales fondant une compétence fédérale (par ex. législation sur les étrangers, assurance-chômage et assurance-invalidité), la réglementation de l'acquisition et du maintien de compétences de base des adultes relève de la compétence des cantons.

La réglementation à l'*al.* 1 «dans le cadre de leurs attributions respectives» renvoie au partage des tâches entre la Confédération et les cantons.

La coordination entre la Confédération et les cantons, mais également l'harmonisation au sein de la Confédération, sont aujourd'hui insatisfaisantes. La réalisation de l'objectif consistant à permettre aux adultes d'acquérir les compétences de base qui leur font défaut et de les maintenir présuppose une bonne collaboration interinstitutionnelle (*al.* 2). Une collaboration coordonnée des différentes instances fédérales et cantonales concernées doit permettre une plus grande efficacité dans l'allocation des moyens et l'accompagnement des personnes concernées.

Art. 16 Aides financières aux cantons

Dans le cadre de l'encouragement des compétences de base chez l'adulte, il ne saurait être question de créer de nouveaux cas spéciaux. Il s'agit plutôt de créer une disposition supplétive. Le but est d'octroyer des subventions aux cantons pour que

ceux-ci comblent de manière ciblée et coordonnée des lacunes dans la transmission de compétences de base à une catégorie de personnes qui ne sont prises en compte ni dans la législation spéciale fédérale, ni dans le droit cantonal. Dans ce contexte, la Confédération joue un rôle subsidiaire. Elle doit avoir la possibilité de créer, par le biais de ses subventions, des incitations spécifiques en vue d'une mise en œuvre efficace et adaptée au public cible.

En vertu de l'art. 10, al. 2, les subventions aux cantons doivent être attribuées en fonction de la demande. Il est essentiellement question de forfaits versés aux cantons par personne adulte suivant une formation continue dans un des domaines mentionnés. Outre une participation substantielle du canton, la condition pour un encouragement est une procédure en accord avec les différentes lois spéciales fédérales et le droit cantonal, propre à favoriser le succès des mesures de formation.

L'*al. 2* dispose que les critères de subventionnement seront fixés dans le cadre de l'ordonnance du Conseil fédéral. Il s'agira de veiller à ce que les offres visant l'acquisition et le maintien de compétences de base chez l'adulte suivent une approche axée sur la pratique, de sorte que les participants acquièrent aussi, outre la compétence de base concernée, d'autres capacités importantes pour une bonne maîtrise du quotidien.

Section 6 Financement (art. 17)

Art. 17

Le projet de loi prévoit que les moyens nécessaires soient mis à disposition dans le cadre du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI). L'Assemblée fédérale statuera sur les subventions pour l'encouragement de l'acquisition et du maintien de compétences de base chez l'adulte et sur les moyens nécessaires au titre de l'art. 12.

L'encouragement de la formation continue sur la base de lois spéciales, par exemple la loi sur l'assurance-chômage, n'est pas financé par des crédits liés au message FRI mais, séparément, dans le cadre de l'application des actes législatifs en question.

Le message FRI offrira un cadre adapté pour rendre au compte du développement et de l'importance de la formation continue et présenter des mesures appropriées pour poursuivre les objectifs définis à l'art. 4 du présent projet de loi.

Section 7 Statistique et monitoring (art. 18 et 19)

Art. 18 Statistique

Les données empiriques disponibles actuellement pour le pilotage de la politique en matière de formation continue sont insuffisantes. Comme l'indique le rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue, ce constat vaut particulièrement pour la statistique. L'Office fédéral de la statistique (OFS) travaille aujourd'hui déjà à combler les lacunes identifiées. A l'avenir, l'OFS disposera de trois sources de données pour la statistique de la formation continue:

- ESPA: Dans le cadre de cette enquête, des données seront récoltées à un rythme annuel sur la participation à la formation non formelle.
- «Microrecensement formation de base et formation continue» (MRF): Dans le cadre du MRF, des informations détaillées sont recueillies tous les cinq ans (première édition en 2011) sur la participation à la formation formelle et non formelle ainsi qu'à l'apprentissage informel. En plus des données de base, cette enquête fournit notamment des informations statistiques sur l'intensité (nombre d'heures de cours suivies), les contenus, le soutien de la part de l'employeur et les coûts et le financement des différentes activités de formation et de formation continue. Le questionnaire contient en outre des questions sur les motifs de la participation ou de la non-participation à une formation continue.
- «Statistique de la formation continue en entreprise» (SBW): Basée sur une enquête auprès des entreprises, cette statistique fournit tous les cinq ans (première enquête en 2012) des chiffres clés sur le comportement en matière de formation continue, sur la politique de la formation continue, sur les coûts et le financement et sur la reconnaissance et la valeur de la formation continue dans les entreprises.

Toutes ces enquêtes sont harmonisées avec des enquêtes équivalentes dans le Système statistique européen, de sorte que les comparaisons internationales sont possibles.

Afin de garantir d'avoir à disposition des données et statistiques nécessaires au monitoring de la loi fédérale sur la formation continue, un mandat d'information devra être élaboré en étroite collaboration entre l'OFS et le SEFRI. Sur la base de l'analyse des données disponibles et des déficits d'information identifiés, il sera ensuite possible de définir les mesures nécessaires et d'en déduire une planification des coûts. Les modalités du relevé des données sont réglées dans l'ordonnance du 30 juin 1993 sur les relevés statistiques⁴⁸.

Art. 19 Monitoring

L'art. 19 prévoit un monitoring du marché de la formation continue et de la participation des différents groupes de la population à la formation continue.

Le projet de loi présente une très faible densité normative directe, dont la raison réside dans la conviction qu'une intervention par l'Etat ne se justifie qu'en présence de dysfonctionnements.

Le monitoring a ainsi pour but d'identifier à temps les dysfonctionnements et de vérifier l'utilité de la formation continue pour la société et l'économie.

Les activités de monitoring seront coordonnées avec le monitoring de la formation assuré par la Confédération et les cantons.

L'observation du marché de la formation continue et de la participation à la formation continue dans le cadre du monitoring requiert un dialogue régulier avec les milieux intéressés de la formation continue, ainsi qu'une prise en compte des résultats de la recherche (cf. art. 11) et des données statistiques (cf. art. 18). Font notamment partie des milieux intéressés les services compétents de la Confédération et des

⁴⁸ RS 431.012.1

cantons, les organisations actives à l'échelle nationale dans le domaine de la formation continue ainsi que les organisations faitières de l'économie et les partenaires sociaux.

Section 8 Dispositions finales (art. 20 à 22)

Art. 20 Exécution

L'exécution de la loi fédérale sur la formation continue est assurée avec des ressources internes.

Art. 21 Modification du droit en vigueur

Remarque préliminaire

En parallèle à la procédure de consultation, un projet distinct a été conduit en étroite collaboration avec les autorités fédérales responsables de l'exécution des lois spéciales afin d'examiner les effets du présent projet de loi et les modifications qu'il entraîne dans chaque loi spéciale; dans un deuxième temps, des propositions ont été élaborées pour intégrer ces éléments dans le projet de loi.

On a renoncé à harmoniser la terminologie employée dans les lois fiscales, car une modification de la terminologie ne garantirait pas la sécurité du droit et nécessiterait au préalable une discussion sur le fond. On a également renoncé à une harmonisation dans le domaine des professions médicales et de la psychologie et dans les lois relatives à ces professions.

Les adaptations de la terminologie ayant des conséquences sur le fond doivent être vérifiées dans le cadre de la révision des lois spéciales. L'annexe de la loi fédérale sur la formation continue englobe, à l'exception des modifications de la loi fédérale sur l'encouragement de la culture, une série de modifications de nature purement terminologique:

- L'expression «perfectionnement professionnel» à l'art. 30, al. 1, let. g, de la *loi fédérale sur les étrangers*⁴⁹ peut recouvrir aussi bien une formation qu'une formation continue ou une activité professionnelle (par ex. dans le cadre d'un projet scientifique). Il s'agit ainsi en l'occurrence aussi bien de formation formelle que de formation non formelle, ce qui est précisé par la modification terminologique proposée. Les autres modifications de la loi fédérale sur les étrangers ne concernent que certaines versions linguistiques.
- L'art. 4, al. 2, let. b, de la *loi sur le personnel de la Confédération*⁵⁰ concerne aussi la formation formelle (par ex. expert fiscal). La formulation est modifiée en conséquence.
- Les fonds en faveur de la formation professionnelle visés à l'art. 60 de la *loi fédérale sur la formation professionnelle*⁵¹ soutiennent de façon générale la formation dans la branche concernée. L'al. 2 est donc modifié en conséquence.

⁴⁹ RS 142.20

⁵⁰ RS 172.220.1

⁵¹ RS 412.10

- Le transfert de la lutte contre l'illettrisme de la législation sur la culture à la législation sur la formation a pour conséquence que l'activité correspondante visée à l'art. 15 de la *loi sur l'encouragement de la culture* (LEC)⁵² doit être retirée. Comme jusqu'à présent, l'Office fédéral de la culture (OFC) restera compétent pour promouvoir la lecture (art. 15 LEC, en relation avec l'art. 23, al. 1, LEC). La promotion de la lecture a pour but de familiariser la population, en particulier les enfants et les jeunes, à la lecture et à l'écriture. Dans le cadre de la politique fédérale de la culture, la promotion de la lecture se réfère essentiellement à des textes littéraires. Pour garantir l'existence d'œuvres littéraires ayant une qualité et une variété suffisantes, l'encouragement de la culture littéraire est une condition indispensable de la promotion de la lecture. Il est donc proposé de mentionner expressément la promotion de la littérature à l'art. 15 LEC.
- Depuis la révision des bases légales de la législation sur la formation, l'OFC n'encourage plus la formation dans les écoles suisses de cinéma. L'OFC verse aux écoles de cinéma des subventions destinées à la production de films de fin d'études. Les régimes d'encouragement du cinéma pour les années 2012 à 2015 ne prévoient plus de subventions aux écoles de cinéma. A l'avenir, les films de fin d'études seront soutenus uniquement sur la base de l'art. 3 de la *loi sur le cinéma* (LCin)⁵³. La mention de la formation à l'art. 6 LCin est superflue à la suite de la réforme des hautes écoles spécialisées. L'OFC continuera de soutenir la fondation de formation continue FOCAL par des subventions. Ce soutien entre dans le champ d'application de l'art. 6 LCin.
- La *loi fédérale sur la protection des animaux*⁵⁴ se réfère toujours de manière générale à la formation et à la formation continue. Cette notion générale couvre ainsi toutes les formes de formation réglementées dans les actes législatifs consécutifs.
- Les mesures visées aux art. 53 et 56 de la *loi sur la transplantation*⁵⁵ se réfèrent à la formation non formelle. La terminologie doit être adaptée en conséquence.
- Les mesures visées à l'art. 64, al. 2, de la *loi fédérale sur la protection des eaux*⁵⁶ comprennent la formation formelle et la formation non formelle. La terminologie doit être adaptée en conséquence.
- Le projet de révision de la *loi sur les denrées alimentaires*⁵⁷ utilise l'expression «Formation et formation continue» à l'art. 54. Matériellement, la formation en question appartient à la formation formelle; la notion de «formation continue» doit donc être retirée.
- Le champ d'application de l'art. 29, let. c, de la révision de la *loi sur les épiphyties*⁵⁸ couvre aussi bien la formation formelle que la formation non formelle. La terminologie doit être adaptée en conséquence.

52 RS 442.1

53 RS 443.1

54 RS 455

55 RS 810.21

56 RS 814.20

57 RS ...; RO ...; FF 2011 5271

58 RS 818.101; RO ...; FF 2012 7543

- L’art. 14, al. 1, let. a, de la *loi sur l’assurance-chômage*⁵⁹ prévoit de libérer de l’obligation de remplir les conditions relatives à la période de cotisation les personnes qui n’ont pas pu remplir ces conditions en raison d’une formation. Les mesures de formation visées couvrent toutes les préparations systématiques à une activité rémunérée, fondées sur une filière de formation régulière reconnue sur le plan juridique ou, tout au moins, dans les faits. Sont comprises notamment les formations gymnasiales, les écoles de culture générale et toute solution intermédiaire telle que, par exemple, les offres passerelles, la dixième année scolaire, etc.
- L’art. 2, al. 2, 2^e phrase, de la *loi sur la chasse*⁶⁰ concerne la formation non formelle et doit être modifié en conséquence.
- L’art. 13, al. 1, de la *loi fédérale sur la pêche*⁶¹ concerne aussi bien la formation formelle que la formation non formelle et doit être modifié en conséquence.
- Dans 35 lois, la terminologie est uniformisée dans les différentes versions linguistiques.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Le projet de loi sur la formation continue contribue fortement à une meilleure coordination de la politique en matière de formation continue au sein de la Confédération et entre la Confédération et les cantons; il pose les bases d’une utilisation appropriée et plus efficace des ressources.

Les gains d’efficacité seront possibles grâce aux exigences sévères énumérées à l’art. 10 du projet de LFCo pour pouvoir prétendre à un encouragement par l’Etat de la formation continue et grâce à la disposition relative à la non-distorsion de la concurrence contenue à l’art. 9 du projet. Par ailleurs, la coordination permettra de supprimer les doublons, notamment en ce qui concerne la coordination de la formation continue en général et, en particulier, la collaboration entre la Confédération et les cantons en matière de développement et d’organisation d’offres visant à transmettre des compétences de base aux adultes.

Les dépenses découlent des dispositions aux art. 11 (recherche de l’administration fédérale), 12 (aides financières en faveur d’organisations actives dans le domaine de la formation continue) et 16 (aides financières aux cantons) ainsi qu’aux art. 18 (statistique) et 19 (monitorage) du projet de loi. Les moyens pour les activités visées aux art. 12 et 16 seront demandés dans le cadre des messages FRI. Le financement des activités visées à l’art. 11 (recherche de l’administration fédérale), d’éventuels moyens pour le pilotage d’une statistique sur la formation continue dépassant le mandat de base de l’Office fédéral de la statistique (art. 18) ainsi que des moyens

⁵⁹ RS 837.0

⁶⁰ RS 922.0

⁶¹ RS 923.0

financiers pour garantir un monitoring selon l'art. 19 devront être mis en place dans le cadre de la procédure du budget annuel de la Confédération.

Les autres mesures d'encouragement relèvent toujours des lois spéciales et seront financées grâce aux différents budgets et plafonds de dépenses concernés.

Aides financières aux cantons (art. 16): En complément à la législation spéciale, la Confédération peut soutenir les cantons lors de la transmission de compétences de base à des adultes. Durant les premières années qui suivront l'entrée en vigueur de la présente loi, il conviendra avant tout de développer des approches appropriées et de déterminer les groupes cibles par le biais d'études et de projets de recherche et de développement (art. 11). Sur la base des résultats, le Parlement pourra vraisemblablement fixer les moyens correspondants à partir de la période FRI 2017 à 2020⁶². Sur la base du statu quo (dans la période de financement 2012, un million de francs par an est prévu en faveur de la lutte contre l'illettrisme dans le message culture), un montant inférieur à 10 millions suffira.

Recherche en matière de formation continue et développement de la formation continue (art. 11 et 12): Les coûts devraient atteindre environ trois millions et demi de francs par an. Sont comprises des aides financières d'un montant de 2,5 millions de francs environ, montant qui est aujourd'hui déjà accordé sous d'autres titres de loi.

Statistique (art. 18) et monitoring (art. 19): Les ressources financières nécessaires à la mise à disposition des bases de pilotage sont estimées à deux millions de francs par an.

Vue d'ensemble des subventions de la Confédération

Pilotage de la formation continue	Dépenses 2012 (sans la LFCo)	Dépenses LFCo (période FRI 2017–2020; par an)	Différence
Art. 11 et 12 du projet de LFCo	2,5 millions	3,5 millions	+1 million
Recherche en matière de formation continue et développement de la formation continue (recherche de l'administration fédérale et aides financières en faveur d'organisations actives dans le domaine de la formation continue)	(loi fédérale sur la formation professionnelle, loi fédérale sur le soutien des associations faitières de la formation continue)		
Art. 18 et 19 du projet de LFCo	2 millions	2 millions	–
Statistique et monitoring	(loi fédérale sur la formation professionnelle, loi sur la statistique fédérale)		
Total intermédiaire	4,5 millions	5,5 millions	+1 million

⁶² Etant donné qu'il n'existe pour l'instant aucune base légale pour la coordination des activités de la Confédération et des cantons dans le domaine des compétences de base des adultes, la fixation du volume financier déjà utilisé ainsi que l'identification des groupes cibles ne sont possibles que de manière rudimentaire. Cf. Schröder & Grämiger, 2011.

Mesure d'encouragement de la formation continue: compétences de base des adultes	Dépenses 2012	Dépenses LFCo (période FRI 2017–2020; par an)	Différence
Art. 16 du projet de LFCo	1 million	2 millions	+1 million
Aides financières aux cantons (Mesures d'encouragement spécifiques restent dans les lois spéciales: par ex. loi sur les étrangers, loi sur l'assurance-chômage, loi sur l'assurance-invalidité, etc.)	(loi sur l'encouragement de la culture: lutte contre l'illettrisme)	Montant inférieur à 10 millions	
Total intermédiaire	1 million	2 millions	+1 million
Total des dépenses annuelles de la Confédération	5,5 millions	7,5 millions	+2 millions

3.1.2 Conséquences pour le personnel

L'édiction de la loi sur la formation continue entraînera de nouvelles tâches pour la Confédération. Celles-ci concernent notamment la coordination de la collaboration interinstitutionnelle au sein de la Confédération et entre cette dernière et les cantons ainsi que l'examen et l'observation du marché de la formation continue. Deux postes à 100 % sont nécessaires pour l'accomplissement de ces tâches.

Ces postes seront créés au moyen de mesures internes au SEFRI.

3.2 Conséquences pour les cantons

Les principes de la loi sur la formation continue sont applicables à la formation continue régie par le droit cantonal. Dans ce cadre, les cantons sont tenus d'adapter, pour autant que cela soit nécessaire, leur législation et de garantir son application. Ces adaptations dans la législation cantonale concernent en particulier la garantie de la prise en compte des acquis dans la formation formelle. Le projet de loi sur la formation continue lui-même n'exige pas de réglementations légales de la formation continue dans les cantons.

La future loi fédérale sur la formation continue fixe en outre le cadre pour une meilleure coordination de la formation continue entre la Confédération et les cantons. La Confédération poursuivra, avec les cantons, les objectifs en matière de formation continue fixés à l'art. 4. Elle coordonnera avec les cantons la formation continue réglementée et encouragée et assurera à cette fin un dialogue régulier.

Le projet de loi vise à encourager et à coordonner en particulier l'acquisition et le maintien de compétences de base chez l'adulte. La Confédération et les cantons se voient confier, dans le cadre de leurs attributions, la tâche d'assurer la coordination interinstitutionnelle lors du développement et de l'organisation d'offres visant l'acquisition et le maintien de compétences de base chez l'adulte. La Confédération

est prête, en complément aux mesures existantes, à accorder sur requête, essentiellement en fonction de la demande, des subventions aux cantons pour la transmission de compétences de base aux adultes.

3.3 Conséquences économiques

L'augmentation de la transparence et l'amélioration de la perméabilité devraient aboutir à moyen et à long terme à une plus grande participation à la formation continue. La transparence contribuera également à encourager la concurrence et à éviter des distorsions de la concurrence.

En tant que loi-cadre qui constitue un cadre général pour les lois spéciales prévoyant des mesures d'encouragement de la formation continue, le projet de loi contribue à améliorer les conditions-cadres et à compléter l'espace suisse de formation. Les principes de la loi sur la formation continue tiennent compte du fait que de larges pans de la formation continue sont aujourd'hui organisés de manière privée et que les prestations fournies dans ce domaine sont efficaces. Le renforcement de la concurrence et l'attention accordée aux besoins des petits prestataires de formation continue (par ex. pour les exigences réglementaires de l'assurance de la qualité) permettent de garantir et de développer les avantages de ce système.

Les principes du projet de loi sur la formation continue s'appliquent en premier lieu à la formation continue soutenue par l'Etat, autrement dit à un domaine partiel du marché de la formation continue. Les prestataires privés non subventionnés sont concernés uniquement de manière indirecte par les nouvelles dispositions. Il est cependant probable qu'eux aussi se rallieront aux principes formulés dans la loi sur la formation continue pour des considérations de qualité et de positionnement de leur offre.

Dans l'ensemble, le projet de loi améliore la transparence et la perméabilité du système de formation et renforce la concurrence entre les prestataires de formation continue. Il devrait également permettre aux acteurs de mieux se situer et de prendre de meilleures décisions concernant la formation continue. La qualité des offres de formation continue s'en trouvera renforcée.

Les effets macroéconomiques de la loi ne peuvent pas être chiffrés, mais ils devraient être positifs.

3.4 Conséquences sociales

La loi fédérale sur la formation continue est en grande partie une loi-cadre sans mesures d'encouragement. Les conséquences sur les demandeurs à moyen et à long terme sont une plus grande transparence et une meilleure qualité du domaine de la formation continue ainsi qu'une perméabilité plus élevée au sein de l'espace suisse de formation.

Les chances de formation pour les personnes ayant des lacunes dans les compétences de base augmenteront grâce au catalogue des compétences de bases, au renforcement de la collaboration interinstitutionnelle entre la Confédération et les cantons et aux subventions de la Confédération.

La mise en œuvre des principes de la loi sur la formation continue dans le contexte des lois spéciales entraînera des conséquences indirectes. Les nombreuses adaptations terminologiques dans les lois spéciales (voir annexe du projet de LFCo) n'ont aucune conséquence sur la société.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

L'élaboration d'une loi fédérale sur la formation continue est mentionnée dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁶³, dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁶⁴ et dans les objectifs du Conseil fédéral pour les années 2012 et 2013⁶⁵.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

La stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse 2012 (OFCOM, 2012) a pour objectif d'encourager les compétences TIC de toutes les personnes. L'axe prioritaire de la Confédération est formulé de la manière suivante:

«Dans le cadre d'une stratégie coordonnée de la Confédération et des cantons sur l'intégration des TIC dans la formation, la Confédération contribue à encourager l'utilisation autonome des TIC, dans l'idée d'un apprentissage tout au long de la vie. Elle soutient également des mesures visant à acquérir les compétences de base» (OFCOM, 2012, p. 12).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet repose en premier lieu sur l'art. 64a Cst., lequel confère à la Confédération la compétence de fixer des principes applicables à la formation continue (al. 1) et d'encourager la formation continue (al. 2), ainsi que sur les art. 61a, al. 2, Cst. (coordination et monitoring de la formation continue dans l'espace suisse de formation), 63a, al. 5, Cst. (compétence fédérale subsidiaire par rapport à la formation continue dans le domaine des hautes écoles) et subsidiairement sur l'art. 66, al. 2, Cst (aides à la formation).

Les dispositions du projet de loi se fondent sur ces attributions, également en ce qui concerne l'encouragement de l'acquisition et du maintien de compétences de base chez l'adulte selon les art. 13 à 16 du projet de loi, compétences qui sont à considérer comme des prérequis pour toute formation continue. Ces dispositions se fondent

⁶³ FF 2012 349, ici 452, 458 et 486.

⁶⁴ FF 2012 6667, ici 6677.

⁶⁵ Objectifs du Conseil fédéral 2012, volume I, 9 novembre 2011 (ChF 2011); objectifs du Conseil fédéral 2013, volume I, 31 octobre 2012 (ChF 2012).

sur l'art. 64a, al. 2 et 3, Cst., en lien avec l'art. 66, al. 2, Cst. Ce dernier autorise la Confédération à prendre elle-même des mesures destinées à promouvoir la formation, dans le respect de l'autonomie cantonale en matière d'instruction publique. On peut aussi compter l'acquisition de compétences de base chez l'adulte parmi ces mesures. Du point de vue du contenu, il s'agit de l'encouragement de la formation de personnes peu qualifiées.

Dans la mesure où la loi règle la coordination de la formation continue entre la Confédération et les cantons, il s'agit d'une concrétisation de la disposition de l'art. 61a, al. 2, Cst. En vertu de cette disposition, la Confédération et les cantons doivent coordonner leurs efforts dans le domaine de la formation et assurer leur coopération par des organes communs et en prenant d'autres mesures.

Les dispositions du projet de loi engagent en premier lieu les organes de l'Etat. Le projet ne touche pas aux droits individuels garantis par la Constitution, notamment en ce qui concerne la liberté économique, dont tient compte l'art. 9 du projet de loi.

5.2 Relation avec l'article constitutionnel sur les hautes écoles

La Constitution contient deux dispositions explicites sur la formation continue. Outre l'art. 64a Cst. qui charge la Confédération de fixer les principes applicables à la formation continue, la Constitution traite déjà de la formation continue dans l'article précédent sur les hautes écoles. L'art. 63a, al. 5, Cst. dispose que «si la Confédération et les cantons n'atteignent pas les objectifs communs par leurs efforts de coordination, la Confédération légifère sur les niveaux d'enseignement et sur le passage de l'un à l'autre, sur la formation continue et sur la reconnaissance des institutions et des diplômes». Le rapport du 23 juin 2005 de la CSEC-N sur l'initiative parlementaire «Article constitutionnel sur l'éducation» relève que la formation continue académique dans les hautes écoles est régie par l'art. 63a, al. 3 à 5, et ne tombe donc pas dans le champ d'application de l'art. 64a Cst. Au demeurant, le Conseil fédéral a partagé, dans son avis du 17 août 2005, cet avis de la CSEC-N et a indiqué que les aides publiques à la formation continue resteront inscrites dans le cadre actuel.

La formation continue, du point de vue de la systémique de la formation et sous l'angle fonctionnel, fait partie de l'espace suisse de formation visé à l'art. 61a Cst. C'est pourquoi les objectifs généraux de qualité et de perméabilité élevées ainsi que l'obligation de coordination et de coopération de la Confédération et des cantons sont également applicables au domaine de la formation continue. Les deux dispositions réglant les compétences concernant la formation continue, soit l'art. 63a, al. 5, et l'art. 64a, al. 1, Cst., doivent donc être également interprétées à la lumière de l'art. 61a Cst.

L'art. 63a, al. 3 à 5, Cst. concerne aussi la formation continue dans le domaine des hautes écoles. Les organes communs de la Confédération et des cantons chargés de la politique des hautes écoles (art. 63a, al. 3 et 4, Cst.) devront donc réglementer le domaine de la formation continue académique, sans quoi la Confédération devra faire usage de sa compétence subsidiaire de légiférer. L'art. 12, al. 3, let. a, ch. 4, LEHE, prévoit que le Conseil des hautes écoles peut édicter des dispositions sur la formation continue sous la forme de dispositions-cadres homogènes. Ce faisant, il

doit respecter les principes de la répartition des tâches selon l'art. 5 LEHE. Le traitement spécial de la formation continue académique à l'art. 63a, al. 5, Cst. est une décision délibérée du législateur de tenir compte de manière appropriée des spécificités et des exigences particulières de la formation continue académique dans le respect de l'autonomie des hautes écoles. (Ehrenzeller & Brägger, 2011, p. 59 ss).

L'art. 64a, al. 1, Cst. énonce d'une manière générale les principes de la formation continue que la Confédération doit fixer. On peut se demander si ces principes sont également applicables à la formation continue académique ou seulement au domaine non académique de la formation continue. Comme l'ont montré les discussions au sein de la commission d'experts, une réglementation totalement indépendante de la formation continue académique et de la formation continue non académique serait discutable dans l'espace suisse de formation, tant du point de vue de la terminologie que du point de vue de la compréhension de la formation continue. La formation continue académique repose elle aussi essentiellement sur la responsabilité individuelle et ne fait pas partie du système de formation formelle. Les art. 63a et 64a Cst. créent certes des responsabilités différentes en matière de réglementation, mais les organes responsables sont dans les deux cas soumis aux mêmes objectifs supérieurs (art. 61a Cst). L'ensemble de l'espace suisse de formation présente des interfaces importantes entre le domaine des hautes écoles et le domaine qui ne fait pas partie des hautes écoles, impliquant un besoin de coordination dans la loi. Les principes de la formation continue visés à l'art. 64a Cst. auraient une signification restreinte si, par exemple, la perméabilité dans le domaine de la formation continue entre la formation continue académique et non académique, l'obligation de transparence et la non-distorsion de la concurrence ne pouvaient pas s'appliquer de manière générale.

Le fait de considérer de manière coordonnée l'art. 63a, al. 3, et l'art. 64a, al. 1, Cst. est la manière la plus appropriée et la plus cohérente d'exprimer le «souci commun» de la Confédération et des cantons ainsi que la responsabilité générale de la Confédération dans le domaine de la formation continue. Il s'ensuit que la loi doit également couvrir la formation continue dans le domaine des hautes écoles. C'est pourquoi, le projet de loi repose non seulement sur l'art. 64a, mais aussi sur l'art. 63a, al. 5, Cst. Ce dernier confère à la Confédération une compétence subsidiaire globale par rapport à la formation continue dans le domaine des hautes écoles. Les principes énoncés par la loi sur la formation continue doivent être concrétisés dans le cadre de cette disposition constitutionnelle et dans le respect de l'autonomie des hautes écoles. A cet égard, il incombe aux organes compétents en charge de la politique des hautes écoles de la Confédération et des cantons de veiller à une réglementation séparée, spécifique et appropriée de la formation continue académique. C'est pourquoi le projet de loi (art. 2, al. 2) énonce explicitement une réserve relative aux compétences des organes communs chargés de la politique des hautes écoles d'édicter, dans le cadre des principes de la loi fédérale sur la formation continue, des prescriptions-cadres uniformes applicables à la formation continue dans le domaine des hautes écoles.

Le présent projet de loi repose sur les lignes directrices présentées. Les principes qui y sont formulés ne comportent pas de dispositions qui soient en contradiction avec l'art. 63a, al. 3 à 5, Cst. et la LEHE qui s'y réfère en ce qui concerne la coordination dans le domaine des hautes écoles. La disposition réservée à l'art. 2, al. 2 du projet de LFCo constitue également la base permettant notamment aux organes chargés de la politique des hautes écoles d'édicter en application de l'art. 6 du projet de LFCo leurs propres directives dans le domaine particulièrement important que représentent

l'assurance et le développement de la qualité. Dans la prise en compte des acquis en dehors du domaine des hautes écoles également, l'art. 7 du projet de loi accorde une compétence de réglementation autonome aux cantons, aux organes chargés de la politique des hautes écoles et aux hautes écoles mêmes.

L'édition de prescriptions pour la formation continue dans le domaine des hautes écoles, allant au-delà des principes, demeure la tâche des organes communs de la Confédération et des cantons ou de la Confédération et des cantons dans le cadre de leurs compétences respectives. De même, la coordination des mesures de formation continue dans le domaine suisse des hautes écoles relève de la compétence des organes communs.

5.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet de loi se réfère à la nomenclature européenne de l'apprentissage tout au long de la vie et aux termes de la formation formelle, de la formation non formelle et de la formation informelle⁶⁶.

Les politiques en matière de formation dans le contexte européen se caractérisent par des stratégies globales visant à encourager l'apprentissage tout au long de la vie et reconnaissant l'importance de diverses formes d'apprentissage (formation formelle, non formelle et informelle). Elles soulignent l'importance non seulement de la formation formelle, mais aussi de la formation continue tant sous une forme organisée et structurée (formation non formelle) que sous une forme informelle (formation informelle) pour le développement personnel et la participation à la vie en société et au monde du travail. Contrairement à de nombreux pays européens, la Suisse dispose d'un système de formation formelle bien développé et différencié, ce qui se répercute également sur la formation continue.

L'harmonisation concrète avec le droit européen doit se faire au niveau des lois spéciales. Une attention particulière devra être accordée à la nomenclature.

5.4 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'article 64a, al. 1, Cst., la Confédération fixe les principes applicables à la formation continue. Ce mandat peut être rempli de trois façons:

- formellement, par le biais d'une loi-cadre unique;
- par le biais de plusieurs lois contenant des dispositions fondamentales dans des domaines particuliers;
- par le biais de dispositions complémentaires dans des lois spéciales déjà existantes.

Ces possibilités ont été analysées en détail dans le cadre d'une expertise juridique établie avant l'élaboration du présent projet de loi (Ehrenzeller, 2009).

⁶⁶ Pour les définitions internationales, voir annexe 1.

Cohérence plutôt que réglementation

Il convient de privilégier l'application dans une loi-cadre pour les raisons suivantes:

Cohérence au niveau fédéral. Une loi-cadre favorise la vue d'ensemble des mesures de formation continue réglementées dans différentes lois spéciales, élimine les chevauchements des contenus et comble des lacunes. Les responsabilités sont clarifiées et la coordination est améliorée.

Un tel procédé a été employé par exemple dans la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales⁶⁷. En uniformisant ce domaine, la loi a rendu superflues un grand nombre de dispositions inscrites dans les lois fédérales spéciales relatives au droit des assurances sociales.

Législation complète sur la formation. Une loi-cadre sur la formation continue complète la législation fédérale en matière de formation professionnelle et de hautes écoles et va dans le sens d'une politique globale de la formation. Elle crée aussi une situation claire en ce qui concerne la validité pour les cantons. De nombreux cantons ont cessé de moderniser leur réglementation sur la formation continue en raison des nouveaux articles constitutionnels sur la formation.

La mise en œuvre du mandat constitutionnel par une réglementation exclusive dans des lois spéciales serait certes juridiquement possible, mais ne serait pas judicieuse d'un point de vue législatif. Cette solution conduirait à un excès de réglementations et à de nombreuses répétitions. Les objectifs généraux de la politique en matière de formation continue, comme l'assurance de la qualité ou ses aspects globaux, ne pourraient pas être réglés de manière cohérente. Cela restreindrait considérablement les possibilités de pilotage souhaitées par le législateur.

Uniformisation de la formation continue

En raison de l'hétérogénéité des différentes offres de formation continue et de leur ancrage législatif, il est indiqué d'adopter une loi-cadre qui se limite à définir des principes et à fixer des critères d'encouragement. La réglementation de mesures concrètes et la prise en compte d'exigences spécifiques en matière de formation continue, telles que l'éducation à l'environnement, l'instruction civique, la formation des parents et les mesures d'intégration en faveur des migrants, doivent continuer à être traitées dans le cadre de lois spéciales.

La question des compétences de base des adultes représente une exception. Ces dernières constituent la condition pour accéder à l'apprentissage tout au long de la vie. L'acquisition de ces compétences présente en outre toutes les caractéristiques de la formation non formelle définie dans la LFCO. La proximité avec la formation continue et l'étendue des besoins de réglementation recommandent d'intégrer l'encouragement des compétences de base des adultes dans le présent projet de loi.

Le message du 8 juin 2007 relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture⁶⁸ allait déjà dans ce sens; il indique que la lutte contre l'illettrisme sera réglée, à moyen terme, par la loi sur la formation continue et qu'il est prévu de transférer cette activité d'encouragement de la loi sur l'encouragement de la culture dans la loi sur la formation continue.

⁶⁷ RS 830.1

⁶⁸ FF 2007 4579, ici 4596

Des conditions-cadres aussi dans d'autres lois

La loi sur la formation continue s'entend comme une loi sur la formation qui contribue à améliorer de manière générale les conditions-cadres de la formation continue. En tant que loi sur la formation, elle ne règle toutefois pas tous les facteurs qui influent sur le domaine de la formation continue. Celui-ci est également influencé par d'autres facteurs, tels que les déductions en faveur de la formation continue dans le droit fiscal, les possibilités de bourse ou les dispositions sur la formation continue dans le droit du contrat de travail. A cela s'ajoutent les réglementations spécifiques dans les lois spéciales, par exemple sur la migration ou sur la protection de la santé.

5.5 Frein aux dépenses

Les dispositions énoncées aux art. 12 et 16 du projet de LFCo peuvent, pour chaque article, entraîner de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., elles nécessitent donc l'approbation de la majorité des membres dans chacun des deux conseils.

5.6 Conformité à la loi sur les subventions

L'art. 10 du présent projet de loi assure le respect des principes de la loi sur les subventions et étend cette dernière aux spécificités du financement de la formation continue. Les bases légales du subventionnement de la formation continue par la Confédération ont été analysées lors de l'examen du besoin d'adaptation d'autres actes législatifs sur la base de la loi sur la formation continue.

5.7 Délégation de compétences législatives

Le présent projet comprend deux délégations permettant au Conseil fédéral d'édicter une ordonnance de substitution:

- *Art. 12, al. 3: le Conseil fédéral fixe d'autres critères pour l'octroi d'aides financières à des organisations actives dans le domaine de la formation continue.*
- *Art. 16, al. 2: le Conseil fédéral fixe les critères régissant l'octroi d'aides financières aux cantons pour l'acquisition et le maintien de compétences de base chez l'adulte.*

Les délégations remplissent les exigences constitutionnelles.

Glossaire

apprentissage tout au long de la vie

all. = Lebenslanges Lernen

it. = apprendimento permanente

Le terme «apprentissage tout au long de la vie» tient compte du fait que l'apprentissage se déroule dans différents contextes et sous diverses formes; il n'est pas lié à une certaine phase de vie, comme l'adolescence, ou à une activité professionnelle. Ce terme englobe aussi bien l'apprentissage dans le domaine formel que la formation non formelle (formation continue) dans le cadre de cours, séminaires, etc. ainsi que la formation informelle et individuelle à travers notamment la lecture de littérature spécialisée, dans le cadre de la famille ou dans le cadre d'activités bénévoles.

formation continue

all. = Weiterbildung

it. = formazione continua

La loi sur la formation continue définit la formation continue comme formation non formelle. Il s'agit d'une définition plus restrictive que l'usage couramment admis de ce terme, qui est généralement compris dans le sens d'un parcours de formation.

formation non formelle

all. = Nicht-formale Bildung

it. = formazione non formale

La formation non formelle (formation continue) regroupe des activités de formation générale ou à des fins professionnelles situées en dehors du système de formation formelle et prenant la forme d'un enseignement, tels que des séminaires de direction, des cours d'informatique ou des cours préparatoires à un examen professionnel ou à un examen professionnel supérieur. La formation continue a de ce fait lieu dans un cadre organisé et structuré.

formation informelle

all. = Informelle Bildung

it. = formazione informale

La formation informelle désigne toutes les activités qui poursuivent un objectif de formation, mais qui se déroulent en dehors du contexte enseignement/apprentissage. On peut citer, à titre d'illustration, la littérature spécialisée, les activités de loisirs, les activités bénévoles ou l'utilisation d'appareils techniques. On se trouve ici en présence d'une formation individuelle par l'expérience.

formation formelle

all. = Formale Bildung

it. = formazione formale

La formation formelle comprend, au sein du système éducatif national, les offres de formation réglementées par l'Etat dans l'école obligatoire ainsi que les offres de formation réglementées par l'Etat qui débouchent sur un titre du degré secondaire II (formation professionnelle initiale ou écoles de culture générale) et du degré tertiaire (formation professionnelle supérieure, grades académiques). A cela s'ajoute la formation réglementée par l'Etat débouchant sur un diplôme nécessaire à l'exercice d'une

activité professionnelle réglementée par l'Etat (professions médicales, professions relevant du domaine de la psychologie, avocat, etc.).

perfectionnement

all. = Fortbildung

it. = perfezionamento

Le terme «perfectionnement» désignait auparavant un domaine partiel de la formation continue, en particulier dans la formation des enseignants. La différence entre perfectionnement et formation continue devenant de moins en moins claire, la CDIP a décidé d'abandonner cette distinction à la fin des années 1990. Désormais, seul le terme «formation continue» est employé.

Bibliographie

Liste des publications	Titre abrégé
Backes-Gellner, U. (2011). Eine Analyse der Wirksamkeit ausgewählter Instrumente zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung. www.sbfi.admin.ch/formation-continue > Dossier Formation continue	Backes-Gellner, 2011
BMBF (2004). Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission; Finanzierung des lebenslangen Lernens – Der Weg in die Zukunft. Berlin. www.bmbf.de/pub/schlussbericht_kommission_III.pdf	BMBF, 2004
CDIP (20.2.2003). Recommandations relatives à la formation continue d'adultes. http://edudoc.ch/record/25684	CDIP, 2003
ChF (2011). Objectifs du Conseil fédéral 2012. www.admin.ch/br > Le Conseil fédéral suisse > Objectifs annuels	ChF, 2011
ChF (2012). Objectifs du Conseil fédéral 2013. www.admin.ch/br > Le Conseil fédéral suisse > Objectifs annuels	ChF, 2012
CSRE (2003). Vers un financement de la formation continue orienté sur la demande. Rapport de tendance n° 7, Aarau: CSRE	CSRE, 2003
DFE (2009). Rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue en collaboration avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI), Berne. www.sbfi.admin.ch > Thèmes > Education générale > Formation-continue	DFE, 2009
DFE (2011). Procédure de consultation relative à une loi fédérale sur la formation continue (LFCo), rapport explicatif, Berne. www.sbfi.admin.ch > Thèmes > Education générale > Formation-continue	DFE, 2011
DFE (2012). Procédure de consultation relative au projet de loi fédérale sur la formation continue (LFCo), rapport sur les résultats, Berne. www.sbfi.admin.ch > Thèmes > Education générale > Formation-continue	DFE, 2012
Ehrenzeller, B. (2009). Possibilités de mettre en œuvre l'art. 64a Cst. Avis de droit destiné au groupe d'experts «formation continue» institué par l'OFFT. www.sbfi.admin.ch/formation-continue > Dossier Formation continue	Ehrenzeller, 2009
Ehrenzeller, B. & Brägger, R. (2011). Grundsätze über die Weiterbildung. Zur Bedeutung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 64a BV. In <i>Innovatives Recht</i> . Festschrift für Ivo Schwander. Zürich: DIKE.	Ehrenzeller & Brägger, 2011
Geiser, T. (2011). Weiterbildung und Arbeitsrecht. http://edudoc.ch/record/97315	Geiser, 2011

Liste des publications	Titre abrégé
Messer, D. & Wolter, S. C. (2009). Money matters – Evidence from a large-scale randomized experiment with vouchers for adult education. IZA Discussion Paper, 4017. http://ftp.iza.org/dp4017.pdf	Messer & Wolter, 2009
OFCOM (2012). Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse. www.bakom.admin.ch/infosociety	OFCOM, 2012
OFS (2005). Littératie et compétences des adultes. Premiers résultats de l'enquête ALL. Neuchâtel: OFS. www.adult-literacy.admin.ch	OFS, 2005
OFS (2006). Compétences et formation continue. Lire et calculer au quotidien. Neuchâtel: OFS. www.adult-literacy.admin.ch	OFS, 2006
OFS (2012). Formation continue en Suisse 2011. Neuchâtel. www.bfs.admin.ch > Infothèque > Enquêtes, sources > Micro-recensement formation de base et formation continue (MRF)	OFS, 2012
Schläfli, A. & Gonon, P. (1999). Weiterbildung in der Schweiz: Situation und Perspektiven. Frankfurt am Main: DIE. http://edudoc.ch/record/24792	Schläfli & Gonon, 1999
Schräder, R. & Grämiger, B. (2011). Promotion des compétences de base des adultes dans les cantons: champs d'action et propositions de mesures. Conférence intercantonale de la formation continue. http://edudoc.ch/record/94602	Schräder & Grämiger, 2011
UE (2007). Plan d'action sur l'éducation et la formation des adultes: C'est toujours le moment d'apprendre. Bruxelles. http://ec.europa.eu/education/policies/adult/com558_fr.pdf	UE, 2007
Weber, K. & Tremel, P. (2008). Expertise Weiterbildung. Ein institutioneller Blick. http://edudoc.ch/record/88486	Weber & Tremel, 2008
Wolter, S. C. (2008). Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung. http://edudoc.ch/record/28975	Wolter, 2008

Définitions internationales

Formal education is defined as education that is institutionalized, intentional, planned through public organizations and recognized private bodies and, in their totality, makes up the formal education system of a country. Formal education programmes are thus recognized as such by the relevant national educational authorities or equivalent, e.g. any other institution in co-operation with the national or sub-national educational authorities. Formal education consists mostly of initial education. Vocational education, special needs education and some parts of adult education are often recognized as being part of the formal education system. [...] Formal education typically takes place in institutions that are designed to provide full-time education for pupils and students in a system designed as a continuous educational pathway. This is referred to as initial education defined as formal education of individuals before their first entrance to the labour market, i.e. when they will normally be in full-time education. [...]

Non-formal education is defined as education that is institutionalized, intentional and planned by an education provider. The defining characteristic of non-formal education is that it is an addition, alternative and/or complement to formal education within the process of the lifelong learning of individuals. [...] It caters for people of all ages but does not necessarily apply a continuous pathway-structure; it may be short in duration and/or low in intensity; and it is typically provided in the form of short courses, workshops or seminars. Non-formal education mostly leads to qualifications that are not recognized as formal or equivalent to formal qualifications by the relevant national or sub-national educational authorities or to no qualifications at all. Nevertheless, formal recognized qualifications may be obtained through exclusive participation in specific non-formal educational programmes: this often happens when the non-formal programme completes the competencies obtained in another context. [...] The successful completion of a non-formal educational programme and/or a non-formal qualification does not normally give access to a higher level of education [...].

Informal learning is defined as forms of learning that are intentional or deliberate, but not institutionalized. It is consequently less organized and less structured than either formal or non-formal education. Informal learning may include learning activities that occur in the family, in the work place, in the local community, and in daily life, on a self-directed, family-directed or socially directed basis.

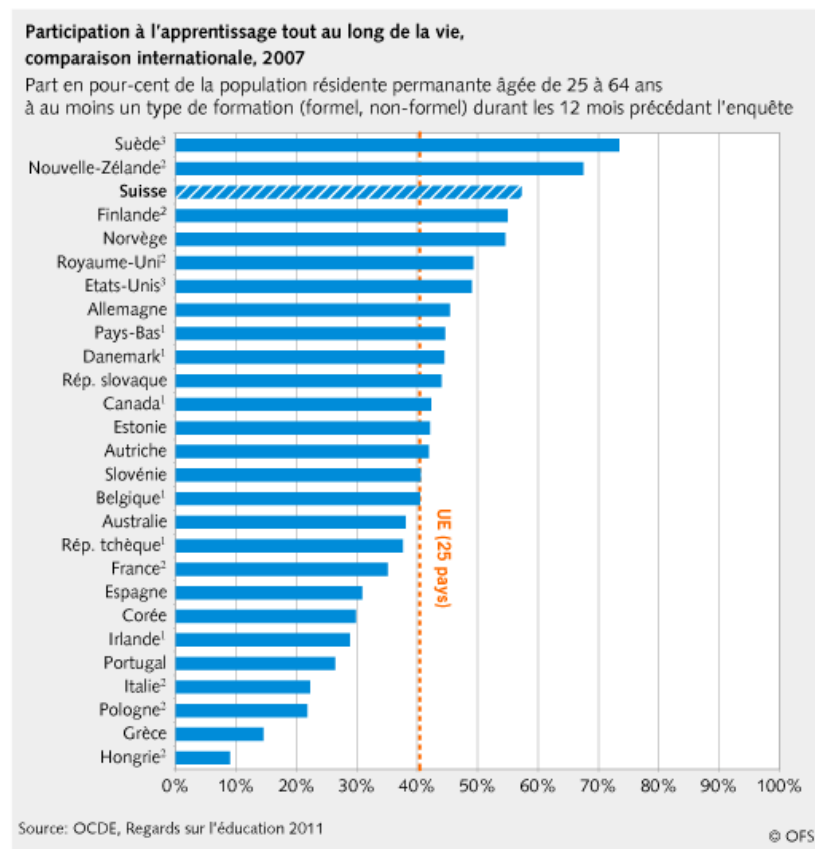
(Source: International Standard Classification of Education, ISCED 2011, §§ 36, 37, 39, 41, 43)

La définition de la CITE est également employée avec quelques nuances par l'OCDE et Eurostat.

Représentation graphique de la participation à la formation continue

Participation à l'apprentissage tout au long de la vie: participation importante en comparaison internationale

La Suisse fait partie des pays dans lesquels la part des 25 à 64 ans qui suivent une formation continue dépasse les 50 %. Parmi les pays de l'OCDE, seules la Suède et la Nouvelle-Zélande affichent des valeurs supérieures à celles de la Suisse. On enregistre les taux les plus bas (moins de 20 %) en Grèce et en Hongrie.

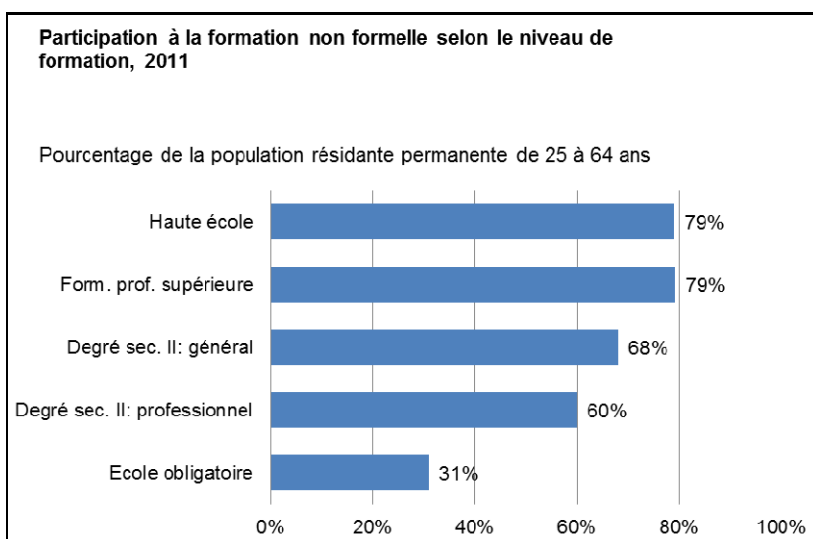


Participation à la formation continue

L'indicateur de la participation aux activités non formelles de formation continue présente la part de population qui participe à la formation continue à des fins professionnelles ou à la formation continue générale. Il ressort clairement que la formation continue est largement répandue dans l'ensemble de la population. Près de 63 % de la population résidante âgée de 25 à 64 ans ont suivi une formation continue en cours d'année. Si l'on tient également compte de la participation à la formation informelle, le taux de participation atteint plus de 75 %.

Participation selon le niveau de formation

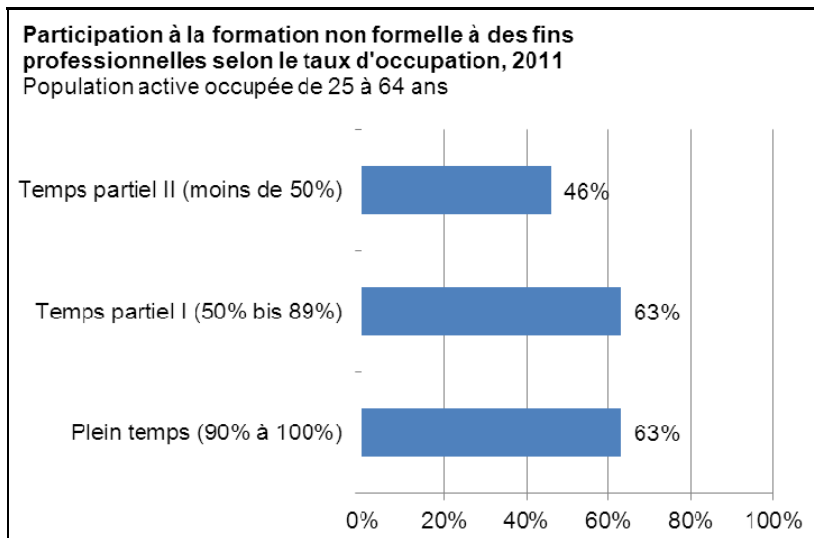
D'une manière générale, on constate que plus le niveau de formation d'une personne est élevé, plus elle recourt à la formation continue. Environ 79 % des personnes titulaires d'un diplôme du degré tertiaire suivent une formation continue. Chez les personnes dont la formation achevée la plus élevée est l'école obligatoire, cette proportion tombe à 31 %.



Source: MRF 2011

Participation selon le taux d'occupation

Selon des résultats empiriques, les actifs à plein temps des deux sexes sont plus nombreux à suivre une formation continue (63 %) que les actifs à temps partiel avec un taux d'occupation inférieur à 50 % (46 %). Les actifs à temps partiel avec un taux d'occupation entre 50 et 89 % sont les plus nombreux à suivre une formation continue (63 %).

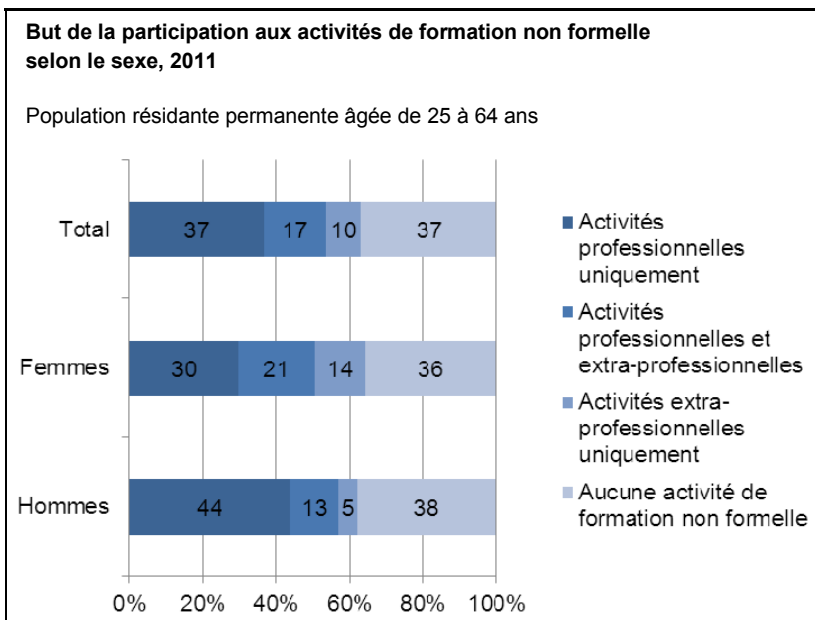


Source: MRF 2011

But de la participation à la formation continue (formation non formelle)

En 2011, presque deux personnes sur trois ont pris part au moins à une activité de formation non formelle. Les motifs d'une participation à la formation continue sont plus souvent professionnels qu'extra-professionnels.

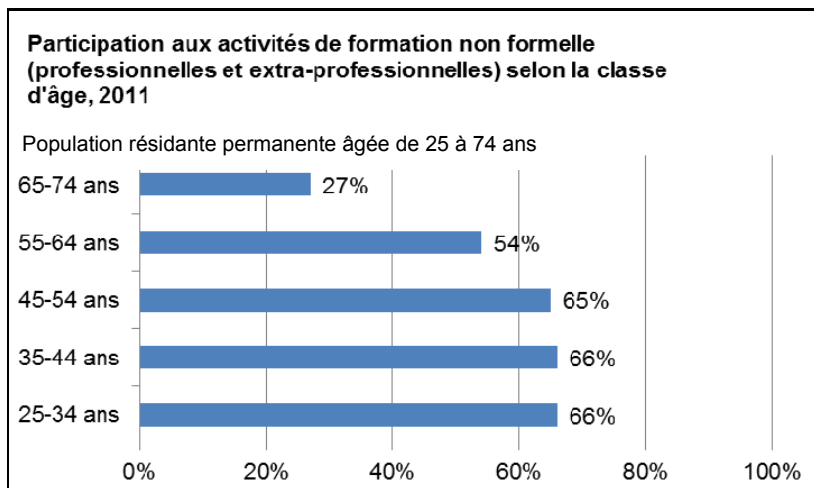
Même si, pour les deux sexes, la formation continue est principalement motivée par des raisons professionnelles, les femmes présentent un intérêt extra-professionnel nettement plus marqué que les hommes. Ainsi, 35 % des femmes ont participé au moins à une activité de formation continue extra-professionnelle, contre seulement 18 % des hommes. En ce qui concerne la formation continue pour des motifs professionnels, la tendance inverse est observable: la part d'hommes est de 57 %, contre 51 % de femmes. Cette différence s'explique en partie par le fait que les deux sexes sont intégrés différemment sur le marché du travail. Si l'on considère enfin la participation de la population active, une autre image se profile: la différence entre la proportion d'hommes qui participe à une formation non formelle pour des motifs professionnels (61 %) et la proportion de femmes (60 %) n'est pas significative.



Source: MRF 2011

Participation selon la classe d'âge

Jusqu'à l'âge de 54 ans, le taux de participation à la formation continue est relativement stable. Le taux de participation des personnes en âge de la retraite est nettement plus faible, les activités extra-professionnelles prenant plus d'importance pour ce groupe de personnes. Pour toutes les classes d'âge, le taux de participation à des formations continues dans un but extra-professionnel est relativement stable et se situe à environ 27 %.



Source: MRF 2011