

Prise de position relative à une loi fédérale sur la formation continue (LFCo)

Madame, Monsieur,

Par la lettre du 14 novembre 2011, M. Johann Schneider-Ammann, Conseiller fédéral, a invité les gouvernements cantonaux ainsi que d'autres partenaires à prendre position sur l'avant-projet d'une loi fédérale sur la formation continue (LFCo).

Les documents fournis ont été étudiés dans le détail et ont suscité d'intéressants échanges.

1. Introduction

La définition légale de la formation continue en tant que formation non formelle, distincte à la fois de la formation formelle et de la formation informelle, paraît correcte. Il importera d'utiliser par la suite cette nomenclature systématiquement et désigner ainsi des phénomènes différents selon un système de différenciation intelligible de tous et, le cas échéant, différencier également la manière de les traiter. L'univocité des termes participe à l'exigence de clarté et de transparence. On saluera l'idée d'unifier la terminologie des nombreuses lois spéciales fédérales qui traitent de formation continue.

Le champ d'application tel qu'il est décrit dans l'avant-projet semble lui aussi relativement approprié. L'article 64a Cst. parle génériquement de la formation continue comme d'une composante (non formelle) de l'espace de formation. En conséquence, la législation générale et limitée aux principes sur la formation continue doit tout d'abord se situer par rapport à l'ensemble du système non formel; alors seulement des éléments particuliers du système formel pourront, s'il le faut absolument, s'appuyer sur ces principes pour réglementer les aspects spécifiques les concernant relativement à la formation continue.

2. Objectifs et principes

Si les objectifs formulés dans l'avant-projet peuvent sembler ambitieux, ils expriment néanmoins de manière adéquate la subsidiarité que doit garder l'intervention de l'État vis-à-vis de la formation continue.

Deux principes en particulier sont extrêmement importants. Premièrement, celui de la prise en compte des acquis non formels et informels dans la formation formelle, qui tient compte en effet des nouvelles biographies de formation actuelles et facilite l'insertion ou la reprise d'une activité professionnelle. Et, deuxièmement, celui de l'amélioration de l'égalité des chances car la formation continue peut contribuer efficacement à diminuer le risque de pauvreté et d'isolement social. Cependant, deux réserves sérieuses sont à formuler:

- s'agissant de l'assurance et du développement de la qualité, c'est en priorité les prestataires qui doivent en être chargés; c'est leur sens des responsabilités qu'il s'agit d'aiguiser. Les pouvoirs publics doivent exercer dans ce domaine une fonction de coordination, de surveillance et d'encouragement. Aussi, s'agit-il de se montrer critique

à l'idée d'une réglementation supplémentaire de la qualité par l'office fédéral. On voit d'autant moins pourquoi il faudrait prévoir une disposition de ce genre en ce qui concerne le domaine de la formation continue surtout;

- quant à l'article de l'avant-projet sur la concurrence, il apparaît comme excessif. Le principe selon lequel les offres publiques n'ont pas le droit de fausser la concurrence est certes tout à fait légitime. Par contre, c'est forcer la mesure que de vouloir, dans le cadre d'une loi limitée aux principes, réglementer la comptabilité de l'entreprise au niveau de l'institution. Le canton de Neuchâtel s'oppose également à l'interdiction de tout "subventionnement croisé" des offres de formation continue organisées, soutenues ou encouragées par l'Etat, puisqu'il n'existe pas de définition normée de la notion de subventionnement croisé et que ce phénomène reste difficile à cerner dans la pratique.

Cette position claire ne doit toutefois pas être comprise comme le rejet de l'intérêt que représentent les labels dans la lecture de l'offre de formation non formelle. Le label Eduqua, par exemple, assure le maintien d'une prestation égale dans le temps pour une formation donnée. La formation non formelle est actuellement très volatile, des offres de séminaires portant le même titre peuvent présenter des contenus, des niveaux de contenus et des qualités pédagogiques (formation des formateurs) fort variables; d'une année à l'autre, sans la balise du label, une formation recommandable peut se changer en son contraire. Si ces différences peuvent être conçues comme propres au libre marché de la formation, l'utilisateur lui, est en droit de bénéficier d'outils lui permettant de comparer les formations ou d'assurer leur reconnaissance dans la durée. Dans le cadre de la validation des acquis, la formation non formelle permet de compléter un profil après évaluation des experts et une démarche qualité – type Eduqua – qui n'est pas trop contraignante pour les entreprises de formation, permet aux experts de mieux assurer leurs conseils dans la durée et offrira aux usagers une lecture. De nombreuses entreprises de formation ne s'y sont pas trompées et ont adopté la démarche.

Signalons finalement que l'autonomie des hautes écoles telle qu'elle est octroyée par les cantons doit être respectée par le projet de loi. La maîtrise des critères de reconnaissance des acquis dans la formation formelle doit dans cet esprit être conservée au niveau hautes écoles (qui sont d'ailleurs très largement compétentes en matière d'admission). Si un encouragement à l'unification des critères au niveau fédéral est effectivement souhaitable, des critères obligatoires découlant de la LFCo ne le sont pas.

3. Encouragement de développement

La possibilité pour la Confédération d'encourager la formation continue à la faveur de la législation spéciale procède d'une logique plausible. Cela implique la nécessité de vérifier les lois spéciales qui ne coïncident pas forcément avec la législation proposée au niveau des principes, ne serait-ce parfois que sur le plan terminologique. Il y a lieu en effet d'éviter que la législation fédérale ne génère différentes contradictions susceptibles de poser ensuite des problèmes d'application pratique. Dans ce contexte, rappelons que la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) est elle aussi, du point de vue de la fonction, une loi spéciale par rapport à la loi sur la formation continue. C'est un élément qui a de l'importance pour la question du financement par l'Etat des cours préparatoires aux examens professionnels supérieurs. Ces cours font indiscutablement partie de la formation de type non formel car l'Etat ne réglemente pas leur contenu à travers des dispositions cadres, il n'entérine, ni ne promulgue de plans d'études mais il se contente de reconnaître les examens eux-mêmes, quels que soient les cours visant à les préparer. Si l'on devait envisager que l'Etat finance les cours préparatoires dans une plus large

mesure, comme certains le réclament ces temps-ci sur la scène politique, c'est donc dans le cadre de la législation sur la formation professionnelle qu'il faudrait le spécifier. A ce stade, il faut noter que les coûts des cours préparatoires sont supportés essentiellement par les candidats et les entreprises. A l'occasion d'une réflexion à ce sujet, il s'agira pour la Confédération de tenir compte de l'importance de ces formations pour les cadres du domaine de l'artisanat en particulier.

Puisque l'Etat a vis-à-vis de la formation continue un rôle essentiellement subsidiaire, il n'est pas non plus directement responsable du développement et de l'innovation dans ce domaine. En revanche, et c'est important, il doit avoir la possibilité – et en faire usage effectivement – de soutenir de manière ciblée les projets de développement majeurs. Cela vaut aussi pour les tâches d'information et de coordination visant à accroître la transparence sur le marché, de même que pour les mesures d'assurance et de développement de la qualité au niveau des offres. Plutôt que de mettre sur pied toute une bureaucratie publique autour de la formation continue, mieux vaut aider judicieusement des organisations actives dans le domaine de la formation continue à assumer ces tâches. A l'échelon national, ce rôle devra à l'avenir être celui de la Confédération.

4. Compétences de base des adultes

La création d'une base pour l'encouragement de l'acquisition et du maintien de compétences de base des adultes dans la loi sur la formation continue est une bonne chose. Le concept est pertinent non seulement en terme d'économie législative mais aussi pour l'objet lui-même de cet encouragement: la possession des compétences de base visées représente en effet une condition *sine qua non* pour pouvoir prendre part à l'apprentissage tout au long de la vie. Le texte fait bien, également, de se défaire des concepts relevant de ce que l'on appelait autrefois la "formation de rattrapage", sans compter que notre pays ne connaît pas de brevet national de fin de scolarité à proprement parler. En contrepartie, il doit clairement limiter ces compétences de base aux domaines de la lecture et de l'écriture, à celui des mathématiques élémentaires et à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication sinon le concept risque de se révéler impraticable dans la lutte contre l'illettrisme. Dans cette optique, il convient d'émettre une certaine réserve à propos du quatrième élément ajouté à cette liste par l'avant-projet, celui des "connaissances de base des principaux droits et devoirs"; pour importantes qu'elles soient par exemple dans le domaine de la migration, ces connaissances semblent cependant moins facilement définissables que les trois premières compétences de base citées. Il faudrait par conséquent commencer à clarifier déjà au niveau de la loi de quelles connaissances et compétences relatives au droit il devrait s'agir ici.

5. Exécution et coordination

Du fait de l'inscription de la formation continue dans la Constitution (art. 64a Cst.) en tant que partie intégrante de l'espace suisse de formation, à la qualité et à la perméabilité duquel la Confédération et les cantons doivent veiller ensemble, dans les limites de leurs compétences respectives (art. 61a Cst.), il va à notre avis de soi que la formation continue a sa place dans la statistique de l'éducation que la Confédération est chargée de tenir. On peut dès lors se demander si une base légale supplémentaire est nécessaire. Il en va de même pour le monitoring: aux yeux du canton de Neuchâtel, il est évident que ceci doit se faire dans le cadre du monitoring de l'éducation en Suisse assuré conjointement par la Confédération et les cantons depuis déjà des années ainsi que du rapport national sur l'éducation qui paraît tous les quatre ans.

Quant à la coordination des offres de formation continue réglementées et soutenues par la Confédération et les cantons, que l'avant-projet prévoit d'assurer notamment avec l'aide

de la future conférence de la formation continue, les cantons tiennent beaucoup à ce que la Confédération entreprenne au préalable un travail de coordination durable à l'intérieur de ses propres domaines de compétence et ce, en amont. En d'autres termes, la Confédération doit penser coordination interinstitutionnelle dès la promulgation de lois ou d'ordonnances. Tant qu'elle juxtaposera les mesures d'encouragement et codifiera des procédures parallèles, il restera sans doute difficile pour les cantons et les communes de créer des synergies efficaces et efficaces au niveau de l'exécution. Dans ce domaine, la coordination du côté des pouvoirs publics est effectivement de la plus haute importance mais elle doit être mise à l'œuvre beaucoup plus systématiquement au sein de la Confédération elle-même. Le canton de Neuchâtel estime que c'est en cela que devra consister à peu de choses près la première liste de tâches de la future conférence de la formation continue, raison pour laquelle il est lui aussi d'avis qu'elle devra se composer exclusivement de représentants de la Confédération et des cantons. Toutefois, s'il advient qu'on lui confie en outre la fonction d'un forum d'information et d'échanges auquel seraient associés par exemple les prestataires ou, plus exactement, leurs associations faitières, il faudra alors la doter d'une organisation à deux niveaux.

6. Conclusion

Le besoin en formation continue s'exprime dans les sociétés hautement développées, dont l'économie doit se maintenir dans un environnement de plus en plus mondialisé. Le progrès technique et l'accélération de l'innovation qu'il entraîne ont aussi eu pour effet, en Suisse, que de nombreuses personnes qualifiées abandonnent la profession apprise et changent de secteur d'activité. Dans ce contexte, un dispositif de formation continue efficace est souvent considéré comme un moyen de faire face à l'actuelle pénurie de personnel qualifié. On considère généralement que les exigences de l'économie moderne en matière de savoir et de compétences comme la souplesse attendue des personnes actives, croissent dans une mesure considérable.

L'époque à laquelle nous vivons ne pose cependant pas seulement des exigences particulières en matière d'insertion professionnelle, elle suppose aussi une transformation de la vie en société; nombreux sont ceux pour qui faire face aux obligations et aux tâches de la vie quotidienne représente un défi. L'importance de l'apprentissage tout au long de la vie ne cesse donc de croître tant pour l'insertion professionnelle que pour l'intégration dans la société; l'accès à des prestations de formation continue adaptées aux besoins et qualitativement attrayantes devient une nécessité sociale. La nouvelle loi sur la formation continue constitue le cadre permettant de transformer les prestations de formation continue variées, émanant de prestataires privés et publics, offertes en Suisse en un efficace dispositif de formation continue caractérisé par sa transparence, sa qualité et sa perméabilité.

Le gouvernement neuchâtelois salue en particulier l'intégration de la formation continue dans le système éducatif suisse et la considère comme un tournant important et nécessaire en matière de politique éducative.

En annexe, le gouvernement neuchâtelois vous soumet certains commentaires et propositions en relation avec les différents articles de la loi ainsi que divers amendements.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'opportunité de nous exprimer sur ce sujet des plus importants et nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de notre parfaite considération.

Neuchâtel, le 4 avril 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND

Annexe: proposition d'amendements et commentaires

ANNEXE

Consultation relative à une loi fédérale sur la formation continue (LFCo)

Propositions et commentaires

(annexe à la prise de position du Conseil d'Etat neuchâtelois)

Art. 3 Notions

³ La formation non formelle (formation continue) est la formation structurée en dehors de la formation formelle.	<i>Modification de la formulation:</i> "La formation continue au sens de cette loi comprend la formation non formelle".
---	--

Nous pouvons regretter ou craindre que par cette définition, la Confédération ne désire pas participer à une réglementation de la formation non formelle. On peut craindre en effet que les personnes peu qualifiées aient de la difficulté à atteindre des niveaux de formation réglementés par l'Etat et ainsi obtenir des titres reconnus.

Art. 5 Responsabilité

¹ La formation continue relève de la responsabilité individuelle.	<i>Modification de la formulation:</i> "La formation continue relève de la responsabilité individuelle "et collective, selon les publics".
--	---

Art. 6 Assurance et développement de la qualité

Si, comme expliqué dans la prise de position, il nous paraît peu opportun de prévoir des dispositions dans ce domaine, l'apparition de titres de formation continue (par exemple les Master of Advanced Studies reconnus internationalement) ne peut pas être ignorée. Afin de pouvoir tenir compte de tels développements et de pouvoir aussi répondre à des défis internationaux, il faut toutefois ménager des possibilités d'actions étatiques en cas de besoin. Titres et reconnaissance de la formation sont indissociables des objectifs définis à l'alinéa 4, lettre c (qualité élevée, perméabilité et transparence de la formation continue). C'est pourquoi il faut imaginer un passage qui rende possibles des mesures pour l'encouragement à la transparence et à la qualité des titres et formations en matière de formation non formelle.

<p>³Dans proposition de la conférence sur la formation continue (art. 21), l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) peut édicter des directives sur l'assurance et le développement de la qualité de la formation continue et sur les modalités de leur attestation.</p>	<p><i>Complément ou autre article:</i> ³La Confédération se réserve la possibilité de prendre des mesures pour assurer la transparence et promouvoir l'assurance qualité de titres et diplômes de formation continue pertinents sur le marché du travail".</p>
---	--

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

Comme indiqué dans la prise de position, l'alinéa 2 de l'article 7 porte atteinte à l'autonomie des hautes écoles.

<p>²Ils désignent les organes qui fixent des critères régissant la prise en compte et qui veillent à la transparence.</p>	<p><i>Modification de la formulation:</i> ²Ils désignent les organes qui fixent des critères régissant la prise en compte et qui veillent à la transparence. "Demeure réservé le domaine des hautes écoles pour l'application de cette disposition".</p>
--	--

Art. 8 Amélioration de l'égalité des chances

Le canton de Neuchâtel réserve un accueil favorable au fait que la loi sur la formation continue permette de renforcer l'apprentissage tout au long de la vie au sein de l'espace suisse de formation (art. 1, al. 1). Si le domaine de la formation continue gagne en clarté et en efficacité, cela se répercutera non seulement sur la qualité du système de formation dans son ensemble mais aussi sur la réussite économique et la collaboration au sein de la société suisse. L'encouragement de l'apprentissage tout au long de la vie suit le principe fondamental de notre système politique, l'égalité des chances qui doit permettre à toutes les citoyennes et tous les citoyens d'accéder à une formation continue correspondant à leurs capacités (cf. art. 5, al. 3). Ce principe devrait assurer une meilleure égalité des chances pour les personnes peu qualifiées afin qu'elles puissent répondre aux changements économiques grâce à des formations de rattrapage. Ces qualifications ne doivent pas seulement leur permettre de rester sur le marché du travail mais également faciliter leur intégration sociale. Le complément nécessaire assure ainsi des mesures permettant de lutter contre la "désintégration" des personnes qui, en raison de leur âge par exemple, se retrouvent en marge du marché du travail.

<p>Dans les offres de formation continue qu'ils réglementent ou qu'ils soutiennent, la Confédération et les cantons s'efforcent notamment de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) réaliser l'égalité effective entre les femmes et les hommes; b) tenir compte des besoins particuliers des personnes avec un handicap; c) faciliter l'intégration des étrangers; d) améliorer l'employabilité des personnes peu qualifiées. 	<p><i>Complément à la lettre d:</i> d) améliorer l'employabilité "et l'intégration dans la société, en particulier" des personnes peu qualifiées.</p>
--	--

Art. 9 Non-distorsion de la concurrence

Comme expliqué dans la prise de position, le concept de "subventionnement croisé" introduit à l'alinéa 3 n'est pas suffisamment défini et son application risque de créer, en raison de l'imprécision du terme, des problèmes supplémentaires.

³ Sauf disposition légale contraire, tout subventionnement croisé des offres de formation continue organisées, soutenues ou encouragées par l'Etat est interdit.	<i>Suppression de l'alinéa 3.</i>
---	-----------------------------------

Art. 10 Encouragement de la formation continue

La restriction apportée par l'alinéa 2 conditionnant l'octroi de subventions pour l'encouragement de la formation continue dans le cadre des lois spécifiques en "fonction de la demande" peut être mal comprise. Dans la pratique, elle peut avoir l'effet suivant: des offres qui exigent un fort soutien pour différentes raisons (isolement d'une région, besoins éducatifs spécifiques d'un groupe particulier) ne pourraient plus être suffisamment financées malgré leur intérêt public. C'est pourquoi il convient au moins d'introduire une clause d'exception dans cet alinéa.

² La Confédération verse des aides financières en fonction de la demande.	<i>Compléter l'alinéa par une clause d'exception:</i> "La Confédération peut, dans l'intérêt public, prévoir des exceptions, en particulier dans le cas de prestations qui exigent un soutien extraordinaire pour qu'elles puissent être proposées".
--	---

Art. 11 Subvention en faveur des projets

Toujours dans le sens d'une plus grande égalité des chances, il faut compléter l'article 11 afin qu'il prenne en compte l'encouragement à l'accès à un apprentissage tout au long de la vie, comme l'indiquent les objectifs fixés à l'article 4, lettre *b*. Un complément, tel que celui inscrit dans la loi sur la formation professionnelle à l'article 55, alinéa 3, offrirait de meilleures possibilités de répondre, dans l'intérêt public, à des circonstances changeantes et de proposer des mesures au niveau national, par exemple pour combler des lacunes dans l'accès à des formations continues, pour favoriser le développement de la formation ou lancer des campagnes dans différents domaines. Ces mesures constitueraient des réponses aux lacunes constatées par la Conférence sur la formation continue sur la base des résultats du monitoring de la formation continue.

	<i>Nouvel alinéa, semblable à la promotion de la formation continue, art. 55 LFPr:</i> "4Le Conseil fédéral peut prévoir d'autres prestations d'intérêt public pour lesquelles des subventions pourront être versées".
--	---

Art. 13 **Notion**

<p>Les compétences de base des adultes sont les conditions requises pour l'apprentissage tout au long de la vie et couvrent des connaissances fondamentales dans les domaines ci-après:</p> <ul style="list-style-type: none">a) lecture et écriture;b) mathématiques élémentairesc) utilisation des technologies de l'information et de la communication;d) connaissances de base des principaux droits et devoirs.	<p><i>Suppression ou clarification de la lettre d).</i></p>
---	---

Art. 19 **Monitoring**

La formation continue ne connaît pas de frontières cantonales. Aussi, le canton de Neuchâtel apprécie-t-il que la Confédération participe à la promotion et à la coordination de la formation continue par le biais de la nouvelle loi fédérale et la réglemente pour toute la Suisse. Nous disposerons d'une structure souple grâce à l'institution d'une conférence sur la formation continue et d'un monitoring opéré en commun par la Confédération et les cantons; cette structure permettra de tenir compte de l'évolution sur le plan économique et en matière de politique éducative, de combler subsidiairement des lacunes et de créer davantage de clarté dans les offres de formation continue et d'en faciliter l'accès. La Confédération et les cantons pourront ainsi coordonner et assumer effectivement le mandat constitutionnel conjoint, afin que les personnes en âge d'exercer une activité professionnelle puissent suivre la formation ou la formation continue dont elles ont besoin, en sus de leur propre responsabilité et de leur initiative personnelle.

Art. 21 **Conférence de la formation continue**

Le canton de Neuchâtel accueille favorablement l'institution d'une conférence sur la formation continue. La capacité de réaction et de réalisation de la conférence sur la formation continue ne dépendra pas seulement de la collaboration interinstitutionnelle mais surtout de la collaboration entre la Confédération et les cantons. Pour assurer l'autorité conjointe sur les prestations et les mesures en matière de formation continue, il est indispensable de définir et de fixer plus précisément les droits des cantons au sein de la Conférence sur la formation continue. Dans ce sens, il est indiqué que ladite conférence présente un rapport tant à la Confédération qu'aux cantons et qu'elle soit habilitée à émettre des propositions à l'intention du Conseil fédéral, qu'elle puisse par exemple proposer des mesures destinées à combler des lacunes en matière de formation continue.

La principe selon lequel la Confédération et les cantons assument l'autorité conjointe dans le domaine de la formation continue (sachant que la mise en application incombe le plus souvent aux cantons) doit être fixé de manière appropriée pour ce qui concerne les interactions et les attributions des nouveaux moyens d'intervention, du monitoring et de la conférence sur la formation continue. Les cantons doivent avoir la possibilité de défendre leur point de vue et leurs besoins. C'est pourquoi, en plus de la revalorisation de la Conférence sur la formation continue préconisée plus haut (la possibilité de présenter au Conseil fédéral des propositions tendant à promouvoir et développer la formation continue), les représentants des cantons devraient avoir le droit de se prononcer ou de présenter des

propositions, même si la majorité des membres de la conférence sur la formation continue ou l'OFFT procèdent à une autre pondération.

<p>²La conférence sur la formation continue est notamment chargée des tâches suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) observer le développement de la formation continue et rédiger périodiquement un rapport sur l'atteinte des objectifs et le respect des principes fixés par la présente loi; b) assurer la coordination des offres de formation continue réglementées et soutenues par la Confédération et les cantons; c) assurer la collaboration interinstitutionnelle lors du développement et de l'organisation d'offres visant l'acquisition et le maintien de compétences de base des adultes; d) élaborer des projets de directives visées à l'art. 6, al. 3, et prendre position à l'intention de l'OFFT; e) évaluer les demandes de subventions visées aux art. 11, 12 et 16 et prendre position à l'intention de l'OFFT; f) assurer un dialogue régulier avec les milieux du domaine de la formation continue. 	<p>²<i>Modifications et compléments</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) Elle conseille les autorités fédérales sur toutes les questions qui ont trait à la formation continue, en tenant compte des aspects stratégiques en lien avec la politique de formation au niveau fédéral. <p><i>Nouvelle lettre</i></p> <ul style="list-style-type: none"> g) "Etablir un rapport à l'intention du Conseil fédéral et des cantons et élaborer des propositions en vue de mesures destinées à combler des lacunes dans l'offre de formation continue, améliorer l'accès à la formation continue et développer la formation continue".
<p>³Le Conseil fédéral détermine la composition de la conférence et fixe les détails relatifs à l'organisation de cette dernière.</p>	<p><i>Complément</i></p> <p>³Le Conseil fédéral détermine la composition de la conférence et fixe les détails relatifs à l'organisation de cette dernière. "Il veille à respecter la représentation des diverses régions du pays dans la composition de cette conférence".</p>

Neuchâtel, le 4 avril 2012