

Prise de position dans le cadre de la procédure d'audition sur le projet d'ordonnance sur la formation continue

Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame, Monsieur,

Vous nous avez adressé un courrier le 1^{er} juillet 2015 par lequel vous nous soumettez, dans le cadre d'une procédure d'audition, un projet d'ordonnance sur la formation continue pour prise de position. Nous vous remercions de nous consulter à son sujet.

De manière générale, le canton de Neuchâtel salue le fait que la Confédération crée, par le biais de cette ordonnance, la base légale nécessaire pour soutenir financièrement les organisations actives à l'échelle nationale dans le domaine de la formation continue et dans le domaine de la promotion des compétences de base chez l'adulte. Il convient ainsi de souligner l'importance de pouvoir progresser dans un domaine qui relève d'une importance fondamentale, non seulement dans le soutien à l'accession à l'emploi mais à notre sens également à la prévention contre la perte d'emploi.

Ce dernier élément ne transparaît d'ailleurs que très peu dans le rapport tel qu'il est soumis par votre département, ainsi que dans le projet d'ordonnance en lui-même. En bref, il ne s'agit pas uniquement d'agir par une approche curative, mais également de mettre le focus sur la prévention des risques, notamment par le financement de la formation en emploi. Si cet élément existe déjà, notamment dans le cadre des entreprises ayant recours à la réduction horaire de travail, il s'agirait de l'élargir afin de permettre l'éclosion de programmes qui n'agissent pas qu'en période de mauvais temps conjoncturel, mais aussi en amont.

Par ailleurs, le canton de Neuchâtel salue la volonté exprimée par la Confédération d'agir dans un cadre coordonné impliquant notamment la question de l'intégration des étrangers. Cependant, il nous semble que la volonté affirmée devrait aller plus loin, dans une logique plus globale de prise en compte des différents acteurs qui ont recours aux outils de formation professionnelle pour améliorer leur capacité d'intégration professionnelle. Ainsi, une mention plus claire des collaborations et coordinations à mettre en œuvre avec le domaine de l'emploi, de l'invalidité ou encore de l'aide sociale serait nécessaire, dès lors que ces entités travaillent toutes à la prévention de l'exclusion professionnelle.

Ainsi, l'ordonnance peut être approuvée à la condition que les requêtes formulées ci-dessous soient prises en considération.

Article 1

En ce qui concerne les possibilités d'aides financières, il apparaît que le projet se focalise sur une approche essentiellement institutionnelle, en précisant l'organisation du soutien aux organismes et institutions de formation (pour une bonne partie déjà subventionnées). Il aurait été intéressant d'élargir le champ d'étude à d'autres pistes intéressantes, reprenant notamment l'idée d'un soutien à la personne. Cela pourrait passer notamment par des instruments comme un subventionnement direct à la formation, par l'introduction de chèques-emploi ou encore par d'autres outils qui permettraient, par exemple, de déduire fiscalement les efforts de formation.

L'alinéa 2 du projet d'ordonnance nous semble plus clair que le commentaire explicatif. En effet, le commentaire de la disposition parle de la "présence" de l'organisation dans les trois

régions linguistiques alors que l'ordonnance mentionne explicitement la notion "organisation active" dans les trois régions. Par ailleurs, le commentaire explicatif interprète le déploiement de l'activité concernée "dans au moins deux régions linguistiques" tandis que le texte de l'ordonnance précise que l'activité doit déployer des effets suprarégionaux (un projet déployant des effets dans un seul canton bilingue peut-il être considéré comme suprarégional ?). L'interprétation du commentaire suggère donc de malheureuses ambiguïtés inexistantes dans le texte de l'ordonnance.

Nous ne pouvons également que regretter que l'art. 1 al. 2 du projet d'ordonnance exclue d'emblée le soutien à des organismes qui ont une activité importante dans le domaine de la formation d'adultes dans le canton de Neuchâtel (voire en Romandie), car ils ne remplissent pas les critères énoncés "d'organisation active au niveau national" agissant dans deux zones linguistiques au moins. Cette manière d'appréhender le soutien fédéral avantage clairement les grands organismes nationaux, et laisse la responsabilité du soutien des structures régionales aux seuls cantons, sans que l'on ne tienne compte de leur rayonnement et de l'action concrète menée.

Nous suggérons que cet élément soit corrigé de manière plus globale par la section 2 du projet d'ordonnance, respectivement par les conventions programmes qui servent de base de financement aux cantons (art. 11).

Article 2

Les organisations actives à l'échelle nationale dans le domaine de la formation continue doivent recevoir des aides financières de la Confédération pour les prestations spécifiques qu'elles fournissent en matière d'information, de coordination et de développement (OFCo, art. 2). Le canton de Neuchâtel estime qu'il est important que les contributions fédérales versées à ces organisations soient liées à des tâches clairement définies et s'avérant utiles pour l'ensemble du système de formation continue ou pour certains de ses aspects.

Article 3

Dans le commentaire explicatif, il est précisé que l'autorité a renoncé à indiquer une valeur cible (pourcentage) de la participation fédérale aux coûts des prestations, le montant de la contribution fédérale découlant d'un certain nombre de critères énumérés. Nous comprenons l'idée de ne pas donner un cadre trop strict aux éventuelles aides fournies aux organisations actives dans le domaine de la formation continue ainsi que les critères posés pour leur octroi. Toutefois, nous sommes surpris de constater l'absence de plafonnement dans les montants susceptibles d'être octroyés, à l'instar de ce qui a été fixé pour les aides financières pour l'acquisition et le maintien de compétences de base chez l'adulte (art. 13 de l'ordonnance).

Article 5

L'article 5 désigne le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) comme autorité de décision des aides financières dans le domaine de la formation continue et le rapport explicatif précise que les décisions du SEFRI sont sujettes à recours. Or, aucune mention n'est faite ni dans la loi ni dans l'ordonnance aux voies de droit à suivre en cas de recours. Il serait utile d'ajouter une disposition précisant que les voies de droit sont régies par les règles générales de la procédure fédérale.

Article 6

Nous regrettons la satisfaction du client ne soit pas mentionnée dans cet article et proposons d'en tenir compte formellement à travers l'ajout d'un alinéa à l'ordonnance.

Article 7

Si il est tenu compte de la très grande diversité des organisations qui pourraient recevoir un financement, il serait souhaitable, à des fins de coordination, que les cantons, voire même le SECO reçoivent une information sur les aides accordées. En effet, les liens entre formation et insertion étant de plus en plus importants, il est tout à fait envisageable qu'une association puisse être financée par la formation professionnelle et par le SECO. De même les partages de compétences entre cantons et Confédération étant de plus en plus nombreux, l'information sur les aides apportées devraient être facilement accessible, afin d'éviter les doubles subventionnements.

Article 8

A l'art. 16, al. 2, de la LFCo, il est précisé que le Conseil fédéral fixe les critères régissant l'octroi des aides financières. Or il n'est pas fait mention de tels critères dans l'ordonnance, même pas pour la définition des objectifs stratégiques (OFCo, art. 8). L'ordonnance doit donc être complétée dans ce sens.

Par ailleurs, la répartition des compétences et la collaboration au niveau fédéral doivent être clairement réglementées pour les domaines suivants: encouragement de la formation continue, formation professionnelle, promotion de l'intégration selon la loi sur les étrangers, assurance-chômage et assurance-invalidité (OFCo, art. 8).

Article 9

Dans les commentaires qui accompagnent le projet d'ordonnance, il est fait allusion aux programmes pour l'intégration des étrangers. Selon nous, il convient d'avoir une vision beaucoup plus large et d'inclure également les mesures d'insertion professionnelles développées par les cantons notamment pour un public exclu des mesures fédérales (LACI) tels que les chômeurs en fin de droits ou sans droit et également pour les bénéficiaires de l'aide sociale.

Par ailleurs, un volet de prévention de l'exclusion devrait être développé afin de permettre, à des personnes en emploi, d'acquérir et de maintenir des compétences de base. En complément au financement des cantons, un soutien de la part des entreprises pourrait être demandé. En effet, aujourd'hui les efforts de prévention par la formation sont nettement insuffisants, alors qu'une telle approche est bien plus efficace, demande moins d'efforts et est moins onéreuse qu'une approche curative traditionnelle. Ainsi, nous souhaitons que des projets pilotes associant canton, confédération, autorités de la formation professionnelle et du marché du travail et entreprises puissent être encouragés.

Article 10

La formulation de l'alinéa 1 de l'ordonnance ne donne pas d'emblée l'information nécessaire sur les partenaires des conventions-programmes; nous proposons de remplacer "Les programmes cantonaux font l'objet de conventions-programmes (art. 11, al. 1). Celles-ci précisent notamment les objectifs stratégiques du programme, les..." par "La Confédération et les cantons coordonnent leurs activités en établissant de conventions-programmes (art. 11, al. 1). Celles-ci précisent notamment les objectifs stratégiques du programme cantonal, les ..."

Articles 11 à 13

Les aides financières versées par la Confédération aux cantons pour la promotion des compétences de base chez l'adulte doivent s'inscrire dans le cadre de conventions-programmes, de la même manière que pour la promotion de l'intégration des étrangers.

Nous estimons qu'il est approprié de prévoir ce même instrument pour la promotion des compétences de base chez l'adulte (lecture, écriture, capacité à s'exprimer oralement dans la langue officielle locale, connaissances de base en mathématiques, utilisation des technologies de l'information et de la communication, OFCo, art. 13). La coordination dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII) peut ainsi également être garantie. Sur le plan de la mise en œuvre, nos requêtes sont les suivantes:

- Les processus menant à la conclusion de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons de même que les comptes rendus doivent être conçus de façon simple, afin d'éviter des charges administratives trop lourdes pour les ressources cantonales (OFCo, art. 10 et 14). La possibilité d'allouer les aides fédérales moyennant un contrat de prestations ou par voie de décision doit en outre être pleinement exploitée (OFCo, art. 11, al. 2).
- Des moyens financiers appropriés doivent être demandés dans le cadre du Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pour la période 2017–2020, cela pour qu'un nombre nettement plus élevé d'adultes présentant des lacunes au niveau des compétences de base puissent accéder à des offres de formation adéquates et pour que les cantons puissent être mieux soutenus dans leur travail d'information et de sensibilisation ainsi que dans le développement de nouvelles offres (OFCo, art. 11 à 13).
- La coordination, nécessaire, n'est pas toujours évidente lorsque la question de la subsidiarité n'est pas réglée. Il nous apparaît dès lors que l'ordonnance ne précise pas suffisamment ce point, que les responsabilités financières ne sont pas claires ni définies de façon appropriée.

Article 14

Monitorer, sur des bases statistiques, l'ensemble de la répartition des subventions est une bonne chose qui, si le monitoring est bien opéré, permettra d'avoir une vision globale et d'agir de manière cohérente en termes de répartition notamment. Cependant, nous souhaiterions relever que ce monitoring ne pourra être opéré de manière efficace que s'il repose sur une base données transmises de bonne qualité et d'une certaine uniformité. Le projet d'ordonnance reste pour le moins vague à ce sujet, il s'agirait donc de préciser ces éléments, notamment pour que les données transmises soient comparables.

Enfin, nous saluons la volonté de fixer des conditions cadre qui permettront de coordonner et d'avoir une vue d'ensemble sur l'offre en formation continue aussi bien au niveau cantonal que supra-cantonal. La volonté de construire une politique de formation continue sur le long terme, avec la possibilité de financement sur la base de programmes quadriennaux est également bienvenue.

Veuillez recevoir, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Neuchâtel, le 28 septembre 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND