

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

- a) concernant
une stratégie en matière de formation continue des adultes
- b) en réponse à la motion 18.132 « Une stratégie cantonale en matière de formation des adultes : une nécessité » et au postulat 08.202 « Pour un cadre adapté à tous les membres du CEFNA »
- c) à l'appui
d'un projet de loi modifiant la loi sur la formation professionnelle (LFP)
- d) à l'appui **d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement d'un montant total de 2'140'000 francs pour le programme cantonal d'encouragement de l'acquisition et du maintien des compétences de base chez les adultes, pour la période 2021-2024**

(Du 10 mars 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le système de formation du secondaire 2 du canton de Neuchâtel permet à environ 90% de la population de moins de 25 ans d'obtenir un premier titre de formation professionnelle initiale. Ce résultat démontre la qualité de la formation neuchâteloise et la grande implication des partenaires. Cependant, ce taux diminue lorsque l'analyse est faite sur la population résidente permanente de 25 ans et plus. Or, la population ne disposant pas d'un titre enregistre un taux de chômage nettement supérieur aux personnes avec un titre de formation professionnelle initiale (CFC¹/AFP²)³. Ce décalage significatif s'extrapole à la majorité des cantons romands ; ceci n'est pas un phénomène « neuchâtelois ». Amener une partie de cette population adulte à obtenir un titre du secondaire 2 doit devenir un axe prioritaire.

Les grands projets menés et les politiques publiques actuellement mises en place ne couvrent qu'une partie de cette population vulnérable (rapport 15.047 sur l'intégration professionnelle). Une autre partie importante de la population neuchâteloise, précisément les

¹ CFC : certificat fédéral de capacité.

² AFP : attestation fédérale de formation professionnelle.

³ Extrait de « L'enquête suisse sur la population active » Office fédéral de la statistique, Neuchâtel 2018.

adultes en emploi peu ou pas formés, qui ne sont pas suivis par l'État, ne bénéficient actuellement d'aucun soutien direct concernant la formation continue.

Le présent rapport répond à la motion 18.132 « Une stratégie cantonale en matière de formation des adultes : une nécessité » du 26 mars 2018. Le Conseil d'État a la ferme volonté d'éliminer les incohérences actuelles du système en matière de formation continue des adultes et de rendre accessible une offre de formation continue à l'ensemble de sa population active. Avec le dispositif proposé dans le présent rapport, le Conseil d'État vise une incitation positive à la population neuchâteloise en emploi peu ou pas qualifiée à se former tout au long de sa vie. Il s'agit en effet de prioriser ce public fragilisé qui a le moins accès à la formation continue, de consolider son employabilité et d'éviter la désinsertion professionnelle.

Plus concrètement, un plan d'action est proposé qui comporte 6 mesures visant à développer l'offre et permettre l'accessibilité aux formations en compétences de base ainsi qu'aux formations certifiantes pour ce public. La mise à disposition d'une offre et d'aides financières adéquates font partie intégrante de ce plan d'action.

Encourager la formation tout au long de la vie, financer les formations continues qui mènent aux titres de formation professionnelle initiale, sensibiliser et orienter les adultes vers des offres de formation en compétences de base sont des tâches qui relèvent d'une politique publique. Investir dans la formation continue des citoyennes et citoyens de ce canton se traduira à moyen et long terme par une amélioration de leur situation personnelle et professionnelle, par une meilleure concordance entre les besoins des employeurs en termes de qualification et leur disponibilité dans le périmètre cantonal. Le renforcement des conditions-cadre pour la formation continue des adultes n'est autre que la préparation de la population en emploi à faire face aux changements professionnels marqués, entre autres, par la transformation numérique, un contexte dans lequel les personnes faiblement qualifiées risquent à tout moment l'éviction du monde de travail. Toutes les parties concernées par la nouvelle stratégie en matière de formation continue des adultes seront gagnantes. Les adultes qui en bénéficieront pourront consolider leurs connaissances et améliorer leur mobilité professionnelle, les employeurs du canton tireront avantage d'une main d'œuvre formée aux besoins du marché du travail et les communes profiteront d'une diminution des coûts sociaux et d'un accroissement de revenu qui se traduira, pour les communes et pour le canton, par une augmentation des rentrées fiscales.

Les mesures proposées nécessitent l'adoption des bases légales qui vous seront soumises en conclusion du présent rapport.

Ces premières priorités pourraient être qualifiées de première étape, car elles tiennent compte des moyens mis à disposition.

1. INTRODUCTION

En date du 25 avril 2018, votre Conseil a accepté la motion 18.132, dont nous rappelons la teneur ci-après :

18.132

26.03.2018

Motion groupe socialiste

Une stratégie cantonale en matière de formation des adultes : une nécessité

Aujourd'hui plus que jamais, l'évolution du marché du travail et en particulier les mutations rapides et inéluctables des méthodes et moyens de production posent le défi de l'évolution permanente des compétences. L'enjeu de la formation s'étend aux qualifications à entretenir et à développer tout au long du parcours professionnel.

Le Conseil d'État est prié d'élaborer une stratégie de formation tout au long de la vie, comprenant notamment l'introduction d'une loi sur la formation des adultes, orientée sur la demande et accessible à l'ensemble de la population active. Pour l'élaboration de cette loi, le Conseil d'État associera les employeurs, les organisations patronales et syndicales, les services en charge de l'intégration professionnelle ainsi que les principaux acteurs du marché actifs dans le domaine de la formation d'adultes (notamment le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle, CNIP, et le Centre de formation neuchâtelois pour adultes, CEFNA).

La loi définira l'ensemble des mesures utiles aux personnes qui souhaitent renforcer leurs compétences ou qui risquent l'éviction du marché du travail, ainsi que les outils de promotion à mettre en place par l'État pour faire connaître cette loi et les moyens susceptibles de faciliter l'accès aux mesures.

Elle soulignera aussi la volonté du Conseil d'État de mettre en place et de soutenir les mesures visant à développer les compétences de base chez toutes les personnes en ayant besoin pour accéder à des formations professionnalisantes ou certifiantes.

Outre une définition du champ d'application de la formation des adultes, la loi cantonale complètera utilement la Loi fédérale sur la formation continue en posant les lignes stratégiques neuchâteloises en la matière et indiquera comment mettre en œuvre une véritable politique de formation des adultes dans notre canton.

Enfin, cette loi indiquera les sources de financement privées et publiques à solliciter pour couvrir les coûts des mesures qu'elle prévoit.

Développement :

Mettre en place une stratégie sur la formation des adultes est aujourd'hui une nécessité.

En 2015, le Grand Conseil adoptait une modification du Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels (FFPP). Avec cette modification, le Département de l'éducation et de la famille évoquait la présentation prochaine d'une loi sur la formation des adultes.

Dans notre actuelle société du savoir, la meilleure voie pour éviter la pauvreté ou en sortir est la formation. Un bon niveau de formation ne fournit certes pas de garantie absolue contre le chômage ou la pauvreté, mais il est évident qu'il accroît les chances d'autonomie économique ultérieure.

L'attractivité économique des territoires dépend toujours plus des compétences disponibles. En outre, dans un canton qui se positionne à la pointe de l'innovation, l'évolution des compétences tout au long de la vie est une condition essentielle pour réussir son parcours professionnel.

Autrement dit, la formation est un plus tant pour les individus que pour les collectivités, à court terme et à long terme. Des citoyens épanouis et compétents participent non seulement au plan culturel et social, mais aussi au plan financier, par les impôts et les assurances sociales.

À long terme, les dépenses sociales diminuent, ce qui permet de réorienter l'action de l'État vers d'autres missions indispensables à la cohésion sociale.

La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) et la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA) ont décidé de lancer une offensive de formation continue dans le but d'ouvrir aux personnes concernées la voie vers le marché du travail.

En 2016, en Suisse, 273'000 personnes avaient besoin du soutien de l'aide sociale. En 2016, à Neuchâtel, chez les 25-64 ans, 48% des personnes à l'aide sociale n'avaient aucune formation professionnelle. Il est donc temps d'empoigner ce problème et de donner une chance à ces personnes en mettant en place un cadre qui définit clairement l'action publique, mais aussi l'engagement attendu des employeurs.

Cela s'inscrirait dans le cadre de la volonté répétée du Conseil d'État de voir à terme plus de 90% de la population active titulaire d'un titre du secondaire 2 ou d'un niveau de qualification équivalent.

Signataires : C. Bolay Mercier, L. Duding, J.-J. Aubert, J. Lebel Calame, R. Gigon, S. Reichen, J. Desaulles, J. Gretillat, J. Lott Fischer, N. Smith, A. Clerc-Birambeau, P. Hermann, F. Gagnaux, C. Ammann Tschopp, A. Bourquard Froidevaux, D. Angst, C. Bill, F. Nater, B. Neuhaus, D. Andermatt-Gindrat, C. Vara, A. Houlmann, P.-A. Steiner, E. Flury.

À cette motion, il convient d'ajouter un autre objet parlementaire relatif à la formation des adultes : le postulat 08.202 du groupe socialiste « pour un cadre adapté à tous les membres du CEFNA », adopté par votre autorité le 1^{er} avril 2009. Le présent rapport propose le classement de ce postulat, qui porte sur le statut d'une entité, qui était alors un important prestataire en matière de formation des adultes, mais qui n'existe plus, à mesure que ses activités ont été depuis le 1^{er} janvier 2021 reprises par les centres professionnels existants (CIFOM et CPLN).

1.1. Objectif du rapport

D'une manière générale, la formation sous toutes ses formes vise l'apprentissage tout au long de la vie. Le système suisse de formation est de plus en plus perméable. Il décloisonne les frontières des formations et permet à toute personne qui a la motivation, les ressources et la disponibilité nécessaires de se former tout au long de sa vie.

La récente loi fédérale sur la formation continue (LFCo), entrée en vigueur en 2017, rend toute son importance à ce pan de la formation qu'est la formation continue. Les compétences de base occupent une place centrale dans ce dispositif et ont enfin pu bénéficier d'une visibilité, d'une reconnaissance et d'un financement au niveau fédéral. Au-delà de cette loi cadre, il s'agit de créer une impulsion cantonale positive dans le domaine de la formation continue. Ainsi, les besoins et les spécificités cantonales pourraient être pris en compte pour définir une stratégie cantonale durable et efficace. Trois niveaux de responsabilité sont décrits dans la LFCo : en premier lieu, la responsabilité individuelle, suivie de la responsabilité de l'employeur qui tire parti directement ou indirectement des connaissances acquises et, finalement, la responsabilité de l'État. Cette dernière est subsidiaire et n'intervient qu'à travers la définition des conditions-cadres ou lorsqu'il s'agit de préserver des intérêts publics spécifiques.

La mutation du marché du travail a des conséquences directes sur le système de formation. L'évolution technologique nécessite l'acquisition de connaissances et de compétences nouvelles. La réorientation et la réinsertion professionnelle par la formation formelle⁴ ou

⁴ La formation formelle a lieu au sein du système éducatif national, ce sont les offres de formation réglementées par l'État. Voir la définition dans le glossaire de l'Annexe 1.

non-formelle⁵ exigent la présence d'une offre de formation adaptée aux adultes et à leurs besoins spécifiques. Actuellement, certaines offres de la formation continue à des fins professionnelles ne concilient pas encore d'une manière optimale ces critères d'« andragogie »⁶, alors qu'ils sont l'une des clés du succès de la formation des adultes.

Le Conseil d'État a l'intention de répondre aux besoins en formation continue de la population neuchâteloise adulte qui est en emploi et qui désire se former dans le but d'obtenir un titre de formation professionnelle initiale. Le public cible d'une politique publique qui justifie l'intervention de l'État dans le domaine de la formation continue est celui qui connaît des lacunes dans sa participation à ce type de formation. Ce groupe cible est principalement constitué de personnes peu ou pas qualifiées, de travailleur-se-s plus âgé-e-s, de non-participant-e-s aux activités de formation continue et de personnes issues de l'immigration⁷.

Dans le cadre de la stratégie cantonale en matière de formation continue des adultes, le Conseil d'État a retenu deux principaux groupes cibles qui feront l'objet d'un suivi et d'une analyse approfondie :

- Population en emploi pas ou peu formée (sans titre de formation professionnelle initiale) ;
- Population en emploi qui risque l'éviction du marché du travail.

Pour atteindre ce but, un inventaire de l'offre existante a été réalisé et permet d'avoir une base solide pour suggérer et développer un plan d'action.

L'objectif de ce rapport est de présenter au Grand Conseil la stratégie du Conseil d'État qui vise la mise en œuvre d'un plan d'action en matière de formation continue de sa population adulte en emploi. Cette dernière annonce trois axes stratégiques centraux :

1. Une offre en formation continue qui sert les besoins d'une politique publique ;
2. L'accessibilité de l'offre auprès du public cible ;
3. La communication et la promotion de cette offre.

Dans ce rapport, il s'agira, d'une part, de définir les publics cibles et, d'autre part, de décrire les formations continues utiles à la politique publique à mettre en place. Par son intervention, l'État ne vise pas à se substituer à l'action des employeurs ou aux initiatives personnelles, mais plutôt à agir en faveur de l'attractivité résidentielle, économique, mais également au renforcement de la cohésion sociale, territoriale et culturelle du canton. Le plan d'action proposé marque le début d'une stratégie cantonale en matière de formation continue des adultes. D'autres mesures pourront voir le jour ultérieurement, si votre Autorité décidait qu'il est nécessaire d'étendre ces efforts à des domaines plus larges de la formation des adultes.

⁵ La formation non-formelle est un synonyme de la formation continue, signifie formation structurée en dehors de la formation formelle et regroupe des activités de formation générale ou à des fins professionnelles. Voir la définition dans le glossaire de l'Annexe 1.

⁶ « Théorie et pratique de la formation des adultes. A pour objet le travail de formation avec des adultes, se distinguant ainsi de la pédagogie qui se réfère à l'éducation et à l'enseignement aux enfants et adolescents », extrait du « Glossaire du système modulaire FFA », Fédération suisse pour la formation continue.

⁷ « Indicateurs pour le suivi de la loi fédérale sur la formation continue », SEFRI news 2/19.

1.2. Structure du rapport

Le rapport qui vous est présenté pose tout d'abord le contexte de la formation continue, ainsi que quelques définitions pour faciliter la compréhension de ce vaste champ de la formation tout au long de la vie (chapitre 2).

L'inventaire de l'offre existante en matière de formation continue est répertorié au chapitre 3.

Le rapport propose, au chapitre 4, le plan d'action envisagé pour déployer la stratégie cantonale ; sa mise en œuvre, ainsi que les incidences potentielles du projet sont détaillées dans les chapitres 5 et 6.

Dans la mesure où le changement de loi proposé engendre des dépenses supérieures à 700'000 francs, le vote du Grand Conseil est un vote à majorité qualifiée de trois cinquièmes (chapitre 9).

Le classement des propositions parlementaires (chapitre 10), ainsi que les conclusions (chapitre 11) finalisent le rapport.

Les annexes donnent des informations supplémentaires concernant les définitions indispensables à la bonne compréhension du rapport, ainsi que des statistiques qui ont permis de développer une base d'analyse sur laquelle se fondent les arguments présentés dans ce rapport. Un comparatif intercantonal du cadre légal actuel permet également de situer le canton de Neuchâtel par rapport aux autres cantons en ce qui concerne la prise en charge des formations continues et l'existence ou l'absence d'un dispositif légal spécifique à cette thématique.

1.3. Consultation des milieux intéressés

Les principales faïtières patronales et syndicales du canton ont été associées au projet pour l'évaluation des besoins actuels et futurs en formation continue. Les mesures mises en place par ces faïtières, afin de répondre aux besoins de leur branche, ainsi que les freins qui empêchent ces démarches ont été étudiés et intégrés à la réflexion.

Au total, quinze des principales faïtières patronales et syndicales du canton ont été consultées. La démarche a été très bien accueillie par l'ensemble des partenaires sollicités. La formation continue est une préoccupation majeure pour toutes ces faïtières à des niveaux d'investissement et d'action, certes, différents auprès de leurs membres. Enfin, les réponses obtenues ont permis d'identifier des remarques pertinentes, formulées par au moins 80% des représentant-e-s des organisations consultées :

- La promotion des compétences de base et de son offre sont du ressort cantonal ;
- Le savoir-être⁸ est très important pour tout projet de formation continue. Des lacunes dans ce domaine sont constatées par les interlocuteur-trice-s, cependant les faïtières ne se sentent pas investies à combler ces lacunes auprès de leurs membres. À nouveau, les interlocuteur-trice-s considèrent que ce sujet devrait être traité au niveau cantonal ;
- Le manque de financement direct de la part de l'État envers les candidat-e-s aux formations continues menant à des titres de formation professionnelle initiale est considéré comme étant le principal frein de ce type de formation. Les adultes en

⁸ « Flexibilité, orientation client, esprit d'équipe, créativité, esprit d'innovation et communication » extrait de « Soft Skills auf dem Arbeitsmarkt Bedeutung und Wandel », A. Salvisberg, 2010.

emploi et sans titre CFC ou AFP ne bénéficient pas de la gratuité des cours de formation continue ; cours qui sont pourtant essentiels à la préparation et à la réussite des procédures de qualification.

Le Conseil d'État comprend et partage le premier constat et estime également que les compétences de base dans une vision transversale sont une réelle problématique cantonale et fédérale. Il est important de pallier le manque actuel de promotion des compétences de base. Dans le but d'atteindre directement et avec la **même amplitude** toutes les personnes en emploi qui auraient besoin d'un soutien dans ce type de formation continue, l'action s'annonce d'ores et déjà transversale à tous les services de l'État.

Concernant la deuxième remarque, le savoir-être ou les « compétences douces », ont une place centrale dans tout projet de formation professionnelle ou d'intégration professionnelle et de maintien de l'employabilité à long terme. Le Conseil d'État reconnaît et partage l'importance de cette compétence qui devrait ainsi figurer en tant que 4^{ème} compétence de base aux côtés de la lecture, écriture et expression orale en français, les mathématiques élémentaires et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

La troisième observation des faitières fait constat d'un manque de financement direct de la part de l'État pour les personnes sans aucun titre du secondaire 2. Ces personnes sont en emploi et ne bénéficient, de ce fait, d'aucun soutien cantonal ou fédéral direct. Le Conseil d'État confirme sa volonté d'agir le plus rapidement possible et de réorienter sa politique publique en matière de formation continue à des fins professionnelles menant au titre de CFC et de l'AFP. Il est important que les adultes en emploi qui, pour diverses raisons, n'ont pas pu acquérir un titre de formation professionnelle initiale, puissent y accéder.

Toutes ces remarques pertinentes seront reprises dans ce rapport et feront l'objet d'une analyse approfondie dans les chapitres qui suivent. L'importance de la formation continue n'est plus à démontrer, elle est une chance de réussite pour la population adulte en emploi qui risque une réelle désinsertion du marché du travail. Et par la même occasion, elle s'avère être une réelle opportunité pour le canton de Neuchâtel de revaloriser son capital humain, de redynamiser les entités de formation et d'enrichir la qualité de vie de ses citoyens-ne-s.

2. CONTEXTE GÉNÉRAL

2.1. Le cadre de la formation continue en Suisse

La formation continue s'inscrit dans le concept d'apprentissage tout au long de la vie. C'est un champ très vaste et hétéroclite de la formation. Il peut s'étendre des cours de langues aux cours de bricolage, en passant par les formations qui préparent aux examens de fin d'apprentissage ou aux examens professionnels fédéraux. Il existe un nombre important de cours en formation continue dispensés dans le canton de Neuchâtel et qui visent des objectifs et des publics cibles variés.

Comme il est primordial de pouvoir distinguer la formation formelle de la formation non-formelle (continue), ce chapitre donne quelques notions et définitions pour situer chaque catégorie dans le paysage global de la formation suisse.

Le schéma ci-après donne le contexte de la formation tel qu'il est décrit par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Il permet de classer la formation en fonction de son institutionnalisation. Le domaine de la formation continue englobe autant les formations à des fins professionnelles, que les formations dites « en général ».

L'annexe 1 du rapport présente un glossaire qui aide à la compréhension de certains termes techniques en matière de formation continue.

Avant d'aborder en détail la formation continue (ou non-formelle), il convient de rappeler que la formation formelle, c'est-à-dire dispensée dans un cadre institutionnel et règlementée par l'État, **n'exclut pas les adultes**.

En effet, au niveau secondaire professionnel, la formation formelle est ouverte aux adultes au même titre qu'aux jeunes. Actuellement, les adultes ont la possibilité de suivre deux voies de la formation professionnelle initiale avec contrat d'apprentissage : la formation professionnelle initiale ordinaire et la formation professionnelle initiale écourtée. En 2018, sur les 1'824 personnes qui se sont présentées aux procédures de qualification dans le canton de Neuchâtel, 371 étaient des adultes⁹, ce qui représente un peu plus de 20% des candidat-e-s. Les « art. 32 » dans le cadre de la formation continue représentent environ 100 personnes sur les 371 adultes.

En ce qui concerne le niveau tertiaire, la formation formelle est également disponible pour les adultes dans le cadre des offres des écoles supérieures, tout comme dans celles des hautes écoles.

Quant à la formation informelle, celle qui se déroule sur le lieu de travail ou en lisant les revues spécialisées, elle est ouverte à tout individu adulte ou non et a également toute son importance dans le système suisse des formations.

Il est cependant essentiel de rappeler que l'adulte, par rapport à la jeune personne, est directement concerné par la formation continue. Cette formation qui s'étend tout au long de l'activité professionnelle et tout au long de la vie cible essentiellement un public adulte. D'où le positionnement privilégié de la formation continue dans le schéma suisse de l'apprentissage tout au long de la vie.

⁹ 25 ans et plus à la signature du contrat d'apprentissage ou à l'entrée en procédure « art. 32 ». Source interne SFPO.

Figure : 1¹⁰

Apprentissage tout au long de la vie			
FORMATION FORMELLE : <i>Règlementée par l'État</i>	FORMATION CONTINUE (non-formelle) : <i>Structurée en dehors de la formation formelle (art. 3, LFCo). Elle est donnée dans le cadre des cours organisés avec des programmes d'enseignement et une relation enseignant-e-apprenant-e.</i>		FORMATION INFORMELLE : <i>Compétences acquises par exemple sur le lieu de travail ou lors de la lecture de la littérature spécialisée, apprentissage avec des amis ou des collègues.</i>
	A des fins professionnelles	« En général »	
1. École obligatoire	Qui mènent directement à des titres de la formation formelle:	Qui ne vise pas directement l'obtention des titres de la formation formelle:	
2. Secondaire II (formation professionnelle initiale ou école de culture générale)	- Cours préparatoires à l'examen professionnel ou à l'examen professionnel supérieur	- Cours de langues	- Cours de langues
3. Degré tertiaire			- Cours de parachutisme
3.1. Hautes écoles (université/EPF, hautes écoles spécialisées, hautes écoles pédagogiques)	- Cours formation continue hautes écoles (MAS;DAS ;CAS ;EMBA) : réglementée LEHE ¹¹	- Cours des branches avec certification (comptabilité, soins et soutien, informatique, management, caissier/caissière, etc.)	- Cours en patrimoine viticole et vignobles romands
3.2. Formation professionnelle supérieure :	- Études et cours post – diplômes	- Formation sans certification	- Cours sur le développement durable
3.2.1. Examens fédéraux (examens professionnels et examens professionnels supérieurs)	- Cours permettant de s'inscrire à l'examen de maturité fédérale	- Autres...	- Aromathérapie
3.2.2. Filières de formation des écoles supérieures (ES).	- Cours de rattrapage (art.32. OFPr), formation qui prépare aux procédures de qualification et vise l'obtention du CFC ou de l'AFP		- Atelier d'écriture
4. Exercice d'une activité prof. réglementée dans la loi (prof. médicale, de la psychologie, brevet d'avocat, directeur d'école) : formation professionnalisante			- Chant
			- Atelier de couture
			- Cours de photographie
			- Autres...
Compétences de base			

2.2. Exemple concret d'un parcours de vie

Le parcours de vie d'une personne n'est pas un long fleuve tranquille. Si la majorité des jeunes ont un accès direct à la formation professionnelle initiale à la fin de l'école obligatoire et s'y épanouissent en se préparant à la vie professionnelle, d'autres pour des raisons familiales, migratoires ou personnelles n'ont pas pu suivre ce schéma classique. Une fois adultes, et malgré, pour certains, une bonne intégration professionnelle, les personnes qui n'ont pas suivi ce chemin resteront toutefois vulnérables du point de vue de la mobilité ou de l'intégration professionnelle à moyen terme.

À la base de tout projet en formation continue se trouvent les compétences de base telles que l'écriture, la lecture, le calcul et les technologies de l'information et de la communication (TIC). Si des lacunes dans ces compétences ne sont pas comblées avant une éventuelle

¹⁰ Tableau établi pour le rapport par le Service des formations postobligatoires et de l'orientation, avec la confirmation des services juridiques du SEFRI.

¹¹ Loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE.

formation, le projet est voué à l'échec. D'où l'importance d'assembler sur des bases solides en compétences de base tout projet de formation continue à des fins professionnelles. Ces compétences de base ne peuvent cependant pas être assimilées à celles acquises dans le contexte de l'école obligatoire (formation formelle). Il est primordial de souligner le caractère spécifique des compétences de base des adultes, car elles dépendent des situations de vie. Les spécialistes estiment ainsi que près d'un adulte sur deux, en Suisse, présente des lacunes dans les compétences de base. Cela occasionne, entre autres, d'importants problèmes de développement individuel et d'employabilité.¹²

Des possibilités de formation continue existent dans presque toutes les branches et un bref inventaire de celles-ci vous est présenté dans le chapitre 3. Les formations continues à des fins professionnelles qui ne visent pas directement un titre CFC/AFP permettent l'intégration rapide sur le marché du travail via un certificat sectoriel, de branche ou un certificat spécifique à une entreprise. Cependant, l'intégration durable se retrouve indéniablement renforcée et améliorée tout au long de la vie professionnelle grâce aux titres de formation professionnelle initiale. D'ailleurs, les statistiques évoquées dans ce rapport (Figure 6 à la page 16) font état d'un taux de chômage nettement plus élevé parmi la population adulte sans CFC/AFP comparé aux adultes avec au moins un titre de formation professionnelle initiale.

Grâce à l'existence de la formation continue, un-e adulte sans titre de formation professionnelle initiale peut y avoir accès par des chemins différents, mais qui mènent vers le CFC ou l'AFP. Cette démarche peut intervenir tout au long de la vie, d'où l'importance pour la formation continue à des fins professionnelles de s'adapter aux besoins des adultes et d'être accessible à ce public.

La formation continue en général, mais surtout la formation continue liée au projet d'obtenir un CFC ou une AFP, est d'une grande importance pour diminuer les risques d'une possible désinsertion professionnelle. **De plus, le titre de formation professionnelle initiale permet la mobilité professionnelle horizontale grâce au transfert des compétences d'un métier à un autre. Il permet également d'envisager des formations continues dans le domaine, ainsi que d'évoluer dans l'entreprise grâce à la mobilité professionnelle verticale.**

Revenons maintenant à l'adulte de notre exemple qui a comblé ses éventuelles lacunes en compétences de base, par exemple, par des cours en langue ou en mathématiques élémentaires. Grâce à l'expérience professionnelle¹³ acquise dans son domaine d'activité, la personne a maintenant les prérequis pour entrer dans une formation continue qui prépare à l'obtention d'un titre CFC/AFP (cours de rattrapage)¹⁴. Les différentes possibilités de cette démarche sont décrites par les chemins y amenant 1-2-3 ; 1-3, ou 3 de la Figure 2 ci-après.

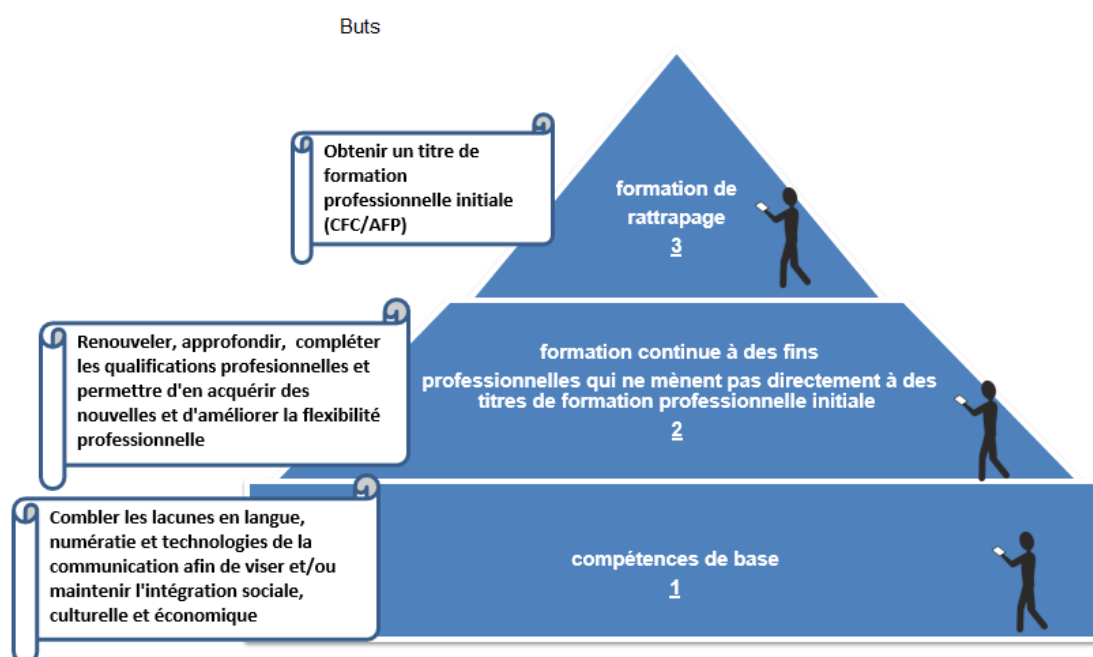
L'accès direct aux procédures de qualification, sans aucune formation préalable est possible si le/la candidat-e remplit les conditions exigées par l'ordonnance de formation. Cependant, la très grande majorité des personnes s'y prépare le plus souvent par des cours spécifiques ou en suivant tout ou une partie de l'enseignement professionnel organisé pour les apprenti-e-s. Nos centres professionnels accueillent, dans le cadre de leur offre de formation professionnelle initiale ordinaire, des adultes nécessitant des compléments de formation pour combler des lacunes de connaissances, souvent théoriques, avant de se présenter aux procédures de qualification.

¹² « Adultes ayant des lacunes au niveau des compétences de base : évaluation, conseils et orientation vers des offres adéquates », Conférence intercantonale de la formation continue (CIFC), 27 mars 2018.

¹³ Selon l'ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr) du 19 novembre 2003.

¹⁴ Voir le Glossaire en Annexe 1.

Figure 2¹⁵ :



Jusqu'à maintenant, les différentes voies possibles pour combler les éventuelles lacunes en formation des adultes peu ou pas formé-e-s ont été citées. À ce stade, les difficultés qui accompagnent la plupart de ces personnes n'ont pas encore été évoquées. Les freins les plus récurrents d'une telle démarche à l'âge adulte sont d'ordre familial, professionnel et financier. La présence d'enfants non encore scolarisés dans le ménage, les familles monoparentales, la situation sociale, le manque de soutien de la part de l'employeur ou des collègues, le manque de soutien dans la cellule familiale, la peur de l'échec, la conscience des lacunes ou encore le manque de temps pour préparer d'une manière optimale les cours suivis peuvent largement compromettre les chances de succès de tout projet de formation.

2.3. La formation continue : le point de vue scientifique

Se former tout au long de la vie, être conscient-e de l'obsolescence de ses connaissances, avoir un esprit critique, combler les lacunes en compétences professionnelles sont une nécessité pour tous les individus. Ceci est valable autant pour les personnes détentrices d'un titre du secondaire 2 ou tertiaire, que pour les adultes ne disposant d'aucun titre post-obligatoire.

Au niveau international, de plus en plus d'études anticipent une révolution des compétences dans pratiquement tous les domaines professionnels. L'importance des compétences transversales rendra la formation continue de plus en plus évidente dans la société de demain. Dans ces anticipations futures du marché du travail, les compétences transférables seront la clé d'une transition et d'une adaptabilité efficaces.

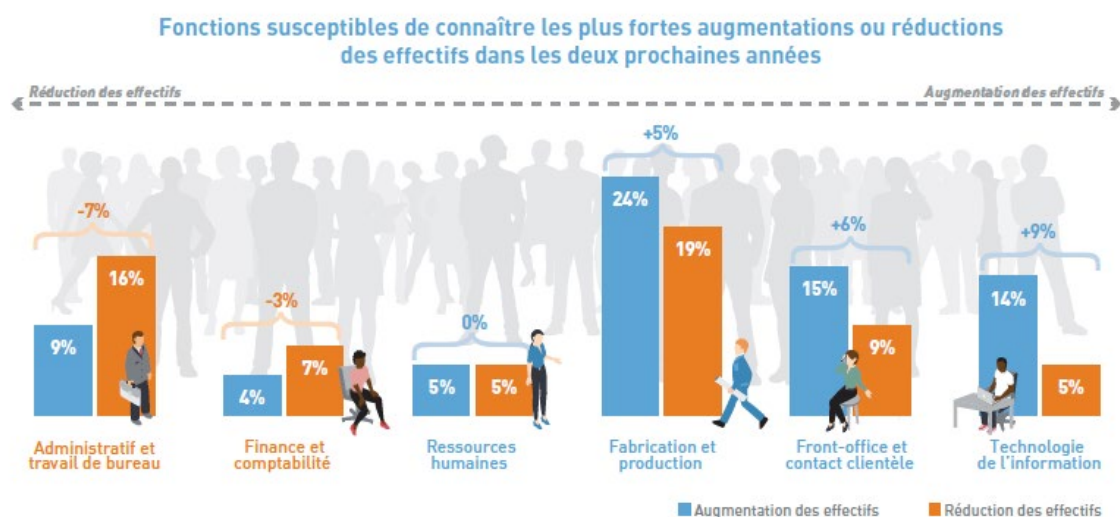
La Figure 3 ci-après, réalisée par Manpower¹⁶ en 2018¹⁷ sur la base de 42 pays et 20'000 employeurs, indique les professions qui connaîtront, au niveau mondial, les plus grandes variations en termes d'effectifs. Dans ce contexte, les compétences professionnelles transférables d'un métier à un autre représenteront la réussite face à ces changements futurs.

¹⁵ Élaboration interne, SFPO.

¹⁶ ManpowerGroup, entreprise multinationale spécialisée dans les services en ressources humaines.

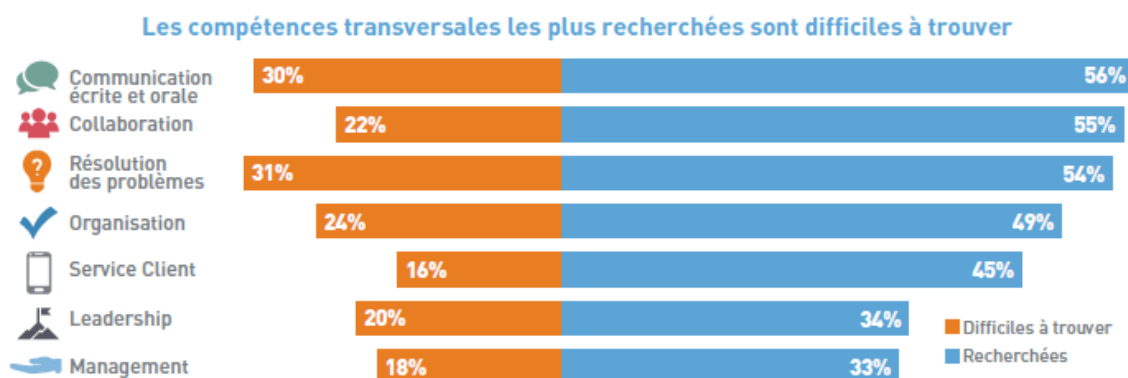
¹⁷ Extrait de « Révolution des compétences 2.0 » Manpower, 2018.

Figure 3 :



Une autre facette de ce changement anticipé par le marché du travail au niveau mondial est l'importance des compétences dites « douces ». D'après la même source, le mix gagnant de l'humain dans la révolution des compétences est donné par le savoir-être + compétences techniques et digitales. À souligner encore que les compétences transversales les plus recherchées par les employeurs sont difficiles à trouver. D'après la Figure 4 ci-après, la communication écrite et orale, la collaboration, la résolution des problèmes, l'organisation, l'approche-client, le leadership et le management sont considérés comme des compétences transversales « gagnantes ».

Figure 4¹⁸ :



Selon une étude de McKinsey¹⁹, 20 à 25% de l'ensemble des activités professionnelles seront automatisés d'ici 2030. Cela impliquerait la disparition, en Suisse, de 1 à 1,2 million d'emplois. Les secteurs potentiellement les plus touchés seraient le commerce de détail, l'industrie et la finance. Simultanément, les nouvelles technologies entraîneraient, toutefois, la création de 0,8 à 1 million de nouveaux emplois.

D'après la même source, la plupart des personnes touchées par la numérisation bénéficiera de mesures de reconversion. Les entreprises passeront par la formation continue de leurs employé-e-s pour procéder au changement de fonction de leur personnel en leur sein, afin

¹⁸ Extrait de « Révolution des compétences 2.0 » Manpower, 2018.

¹⁹ Société de conseil auprès des directions générales. En 2018, McKinsey a été classé à la première position du classement Vault des cinquante meilleurs cabinets de conseil mondiaux.

de les préparer à de nouvelles tâches. L'étude met l'accent sur l'importance d'une bonne collaboration entre l'État et les entreprises dans le but d'anticiper et d'équiper le personnel des compétences qui seront recherchées.²⁰

L'étude McKinsey indique que le secteur industriel sera touché à hauteur de 30% de ses emplois et que seuls 15% de nouveaux postes devraient être créés suite aux changements technologiques.

Par ailleurs, il est opportun de citer une autre étude du Forum économique mondial en collaboration avec The Boston Consulting Group²¹ qui met l'accent sur l'importance de la formation tout au long de la vie et de la réorientation professionnelle. Les principaux arguments qui justifient un plan d'action immédiat auprès des individus, des employeurs et de l'État sont les suivants²² :

- Pour les **individus**, particulièrement pour ceux qui risquent la désinsertion du marché du travail : pour simplement garder leurs emplois, ils devront se former tout au long de la vie et acquérir régulièrement des nouvelles compétences professionnelles. De manière générale, pour tou-te-s les employé-e-s, la formation continue sera non seulement la clé pour assurer son emploi, mais aussi le moyen de construire une carrière épanouie et d'effectuer des transitions professionnelles verticales ou horizontales ;
- Pour les **employeurs**, compter uniquement sur la disponibilité d'une main-d'œuvre qui intègre le marché du travail ne sera plus suffisant. Parallèlement, prédire la nature exacte des compétences futures est impossible. Cependant, cette étude dévoile que parmi de nombreux scénarii, investir dans la qualification de la main-d'œuvre existante, ainsi que dans le développement du capital humain restera une action gagnante même en l'absence d'une pénurie en compétences futures ;
- Pour l'**État**, promouvoir la formation tout au long de la vie et mettre à disposition des offres en formation continue qui aident à une requalification professionnelle sont un gage de réussite pour la croissance économique locale.

Les auteurs de l'étude McKinsey misent sur les formations à distance combinées à des formations classiques ou encore le développement de nouvelles méthodes d'apprentissage dédiées aux adultes en emploi. Cependant, le rôle de l'individu et sa motivation à se former resteront les principaux prérequis. Cela passera par une prise de conscience sociétale de l'importance à rester créatif, curieux et apte à apprendre tout au long de la vie et à se familiariser avec l'idée du changement continu.

Aucun des trois acteurs cités ci-dessus ne pourra mener à bien cette transition tout seul. Le succès dépendra de la collaboration entre tous, une collaboration qui devrait être encore plus renforcée qu'auparavant.

Ces observations internationales ne sont qu'un argument supplémentaire à apporter quant à l'importance de la formation continue en Suisse auprès de chaque individu et, plus précisément, auprès des groupes cibles particulièrement concernés.

Au niveau fédéral, le SEFRI a présenté le programme « Formation professionnelle 2030 – Des lignes stratégiques aux projets »²³. Celui-ci vise à mettre en place un cadre conjoint

²⁰ « The future of work: Switzerland's digital opportunity », McKinsey Global Institute, October 2018.

²¹ The Boston Consulting Group est un cabinet international de conseil en stratégie. Créé à Boston en 1963 par Bruce Henderson, il compte plus de 90 bureaux dans 50 pays en 2019.

²² « Towards a reskilling revolution, a future of jobs for all », Forum économique mondial et The Boston Consulting Group, janvier 2018.

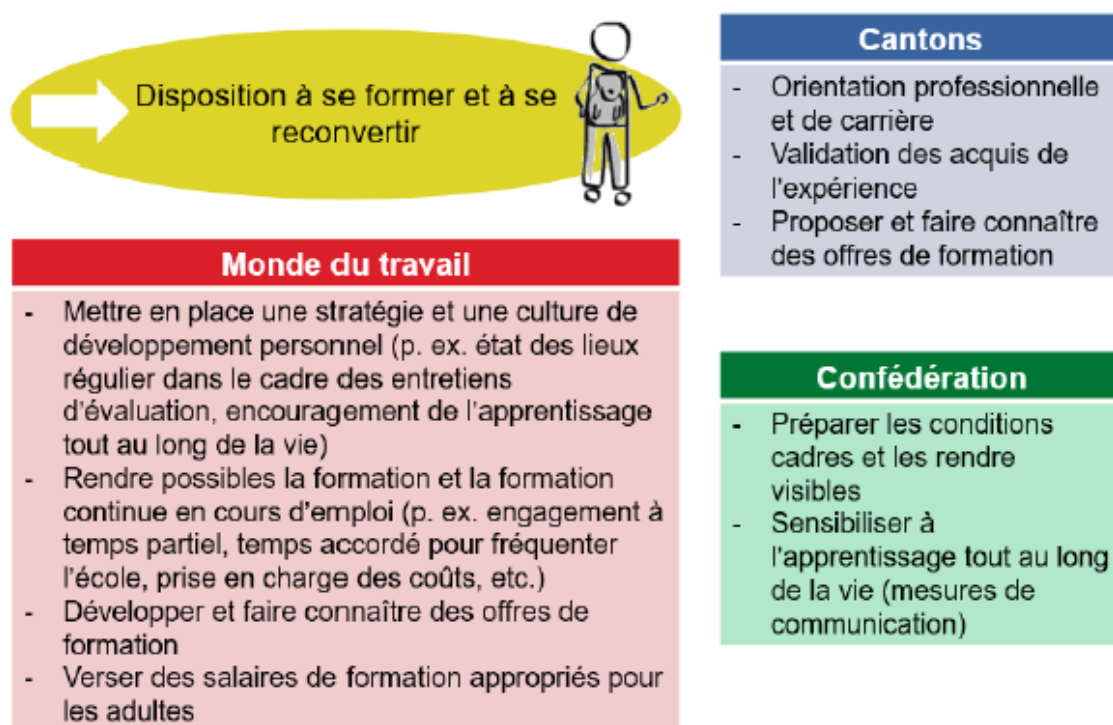
²³ Extrait de la présentation de la « Journée des partenaires de la formation professionnelle 2018 », SEFRI 20-21 mars 2018 à Berne.

pour la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail. En ce qui concerne les adultes, ce programme prône l'adéquation des formations existantes avec la logique de l'apprentissage tout au long de la vie ; le développement de modèles concrets pour la prise en compte de la formation non-formelle et informelle dans la formation formelle, ainsi que la conception d'approches pratiques innovantes pour favoriser l'intégration des groupes défavorisés dans la formation professionnelle.

Ce projet conjoint ne pourra se concrétiser que grâce à la collaboration de tous les acteur-trice-s impliqué-e-s.

La Figure 5 ci-après présente les rôles de chacun-e dans cette vision. La motivation de l'individu à se former doit à la fois rencontrer le soutien de son employeur, ainsi que le fait de pouvoir s'appuyer sur un service de conseil et d'orientation cantonal pour le guider dans sa démarche. **La sensibilisation à la formation continue et la communication des offres de formation existantes sont de la responsabilité de l'État, surtout quand le public cible visé ne dispose pas d'un environnement favorisant son développement de compétences.**

Figure 5²⁴



Le marché suisse de la formation continue est majoritairement privé et les institutions qui dispensent cette formation non-formelle sont le plus souvent des organismes privés. Les employeurs occupent eux-mêmes la plus grande place dans ce dispositif, car ils organisent et mettent sur pied de nombreuses offres pour leurs employé-e-s. Ils sont suivis par les institutions privées, les associations professionnelles et les organisations patronales et syndicales.

²⁴ Extrait de la présentation de la « Journée des partenaires de la formation professionnelle 2018 », SEFRI 20-21 mars 2018 à Berne.

Dans le rapport 2018 « L'Éducation en Suisse »²⁵, trois plus-values essentielles de la formation continue sont mentionnées :

- Elle aide les personnes sans formation professionnelle initiale à combler leurs déficits de formation. Les lacunes de la formation formelle vont souvent de pair avec des lacunes en compétences de base telles que la lecture et les mathématiques élémentaires ;
- La deuxième raison d'être de la formation continue est de diminuer le processus de dévalorisation des connaissances professionnelles. Cette tendance est observée dans toutes les couches sociales et est également liée à l'avancement en âge de l'adulte et de la perte des valeurs des compétences acquises ;
- Le troisième motif de la formation continue est d'anticiper et de s'adapter aux changements technologiques et économiques de la société. Ces changements touchent toutes les personnes actives, quel que soit le niveau de formation. La reconversion professionnelle passe en grande majorité par la phase de la formation continue.

En termes d'élément déclencheur de la formation continue, l'employeur ou le/la représentant-e des ressources humaines est cité-e en premier. La décision d'encourager l'employé-e à se former dépendra de son niveau de qualification professionnelle. Ainsi, **un adulte mieux formé représentera aux yeux de son employeur un meilleur retour sur investissement de la formation continue**. Cela est en lien avec la perception de l'employeur quant aux qualifications et compétences, en considérant que les compétences déjà acquises servent de base aux nouvelles compétences à acquérir et que la vitesse du nouvel apprentissage et de sa mise en pratique immédiate est plus rapide. **Cette « sélection professionnelle » et cette priorisation de la part de l'employeur sont un frein et une difficulté supplémentaire pour les personnes en emploi peu qualifiées à accéder à des titres de formation professionnelle initiale.**

Sur la liste des obstacles qui interviennent dans la participation à la formation continue, la même source cite par exemple la zone géographique dans laquelle on vit, la structure économique de la région et les facteurs personnels. Ainsi la région de Zurich et la Suisse Centrale ont un taux élevé de participation, contrairement au Tessin et à l'Arc lémanique. Certaines branches professionnelles telles que la construction, la restauration, l'industrie, les transports connaissent un taux relativement bas de participation à la formation continue. Toutefois, le niveau de qualification plus bas des personnes actives dans les branches citées n'explique pas, à lui seul, leur taux de participation plus faible à la formation continue. Autrement dit, à qualification professionnelle égale, la personne travaillant dans l'industrie aura une meilleure participation à la formation continue qu'une personne active dans la restauration. L'âge est un autre facteur qui détermine la participation à la formation continue. Ainsi, les personnes plus âgées auront moins tendance à se former que les personnes dans la tranche d'âge 35-49 ans.

Il est important de mentionner le nombre très bas d'entreprises qui investissent et encouragent les compétences de base auprès de leurs collaborateur-trice-s.

Ces différentes études convergent vers la nécessité d'une prise de conscience concernant l'importance de la formation continue, tant au sein de la population et surtout parmi les personnes qui se forment le moins, qu'au sein des milieux économiques et, bien sûr, étatiques.

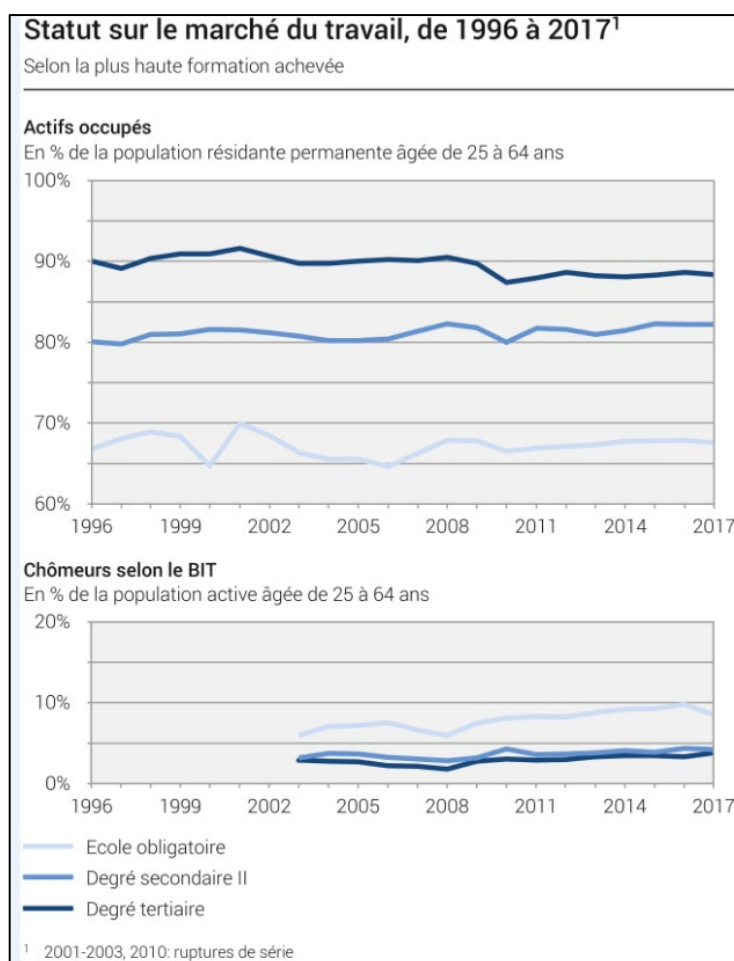
²⁵ Rapport 2018 « L'Éducation en Suisse », Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation.

2.4. Quelques données statistiques sur la formation continue

Être en possession d'un titre de formation professionnelle initiale ne peut, certes, pas assurer un emploi stable tout au long de la vie. Néanmoins, disposer en Suisse d'un CFC ou d'une AFP suffit déjà à réduire sensiblement le risque de chômage.

Les données statistiques de la Figure 6 font le lien entre le pourcentage de la population active occupée et son niveau de formation, ainsi que l'évolution du taux de chômage selon le niveau de formation entre 1996-2017. **Il en ressort que la population sans titre de formation professionnelle initiale connaît le taux de participation sur le marché du travail le plus bas.** Sans en déduire un lien direct de cause à effet, il s'agit cependant d'observer une certaine corrélation dans ces faits.

Figure 6²⁶ :



D'après la Figure 6, les personnes sans titre de formation professionnelle initiale enregistrent un taux de chômage nettement plus élevé comparé aux personnes en possession de ces titres. Cela rend d'autant plus difficile leurs possibilités de réintégration ou de réorientation professionnelle. Ces éléments ont déjà fait l'objet d'une analyse dans le rapport « Intégration Professionnelle » (15.047).

Dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté, le Conseil fédéral a défini les adultes sans formation professionnelle initiale comme groupe cible principal : « *Avoir suivi une formation*

²⁶ Extrait de « L'enquête suisse sur la population active » Office fédéral de la statistique, Neuchâtel 2018.

*post-obligatoire est une condition importante pour réussir sa vie professionnelle et subvenir soi-même à ses besoins. Pareillement, les compétences de base sont indispensables à l'apprentissage tout au long de la vie, à la participation à la vie de la société et à l'insertion sur le marché du travail. **Les adultes ne disposant pas d'un diplôme post-obligatoire ou dont les compétences de base sont lacunaires sont particulièrement menacés par la pauvreté : ils courent un risque accru d'être au chômage ou de travailler dans des conditions précaires et sont, en proportion, nettement plus nombreux parmi les personnes au chômage et à l'aide sociale. Ces dernières années, les possibilités pour une personne peu qualifiée de trouver un emploi ont diminué comme peau de chagrin en raison des exigences accrues du marché du travail.** »²⁷*

Cette population fragilisée est particulièrement pénalisée par les différents freins qui se trouvent à l'entrée du processus de formation continue (notion de « sélection professionnelle » citée à la page 15). À cela se rajoutent également la peur de l'examen, la pression liée à l'obligation de réussite, une éventuelle baisse salariale si la personne diminue son temps de travail pour se former, les coûts d'opportunités entre choisir à se former ou à s'adonner à des activités récréatives ou professionnelles, etc.²⁸

Une étude réalisée par la Haute école spécialisée bernoise²⁹ a tenté d'estimer les coûts pouvant être économisés si une personne sans formation professionnelle initiale obtenait, a posteriori, un diplôme professionnel. Deux conclusions importantes ressortent de ces analyses :

- 1^{ère} conclusion : les coûts sociaux engendrés par la population suisse sans titre de formation professionnelle initiale se montent à près de 10'000 francs par an et par personne. Nombreux sont les adultes de cette catégorie de la population qui sont dépendant-e-s de l'aide sociale, ou qui sont plus souvent en incapacité de travailler ou souffrent davantage de problèmes physiques et psychiques ;
- 2^{ème} conclusion : les personnes actives sans titre de formation professionnelle initiale gagnent en moyenne près de 15'600 francs de moins par an que les titulaires d'un diplôme professionnel.

Cette étude n'a pas été réactualisée depuis sa parution, néanmoins elle sert encore de référence au SEFRI et à d'autres instances fédérales lorsque qu'il s'agit d'estimer les coûts sociaux ou le manque à gagner pour la collectivité et pour les personnes concernées.

Selon une autre étude de la Haute école spécialisée bernoise, entreprendre une formation qui vise une certification professionnelle reste rentable d'un point de vue économique même à 55 ans³⁰.

La rentabilité de la formation est difficilement quantifiable, car non seulement ses coûts et bénéfices économiques devraient être pris en considération, mais également la rentabilité sociale (les rentrées d'impôts supplémentaires dues au rehaussement du niveau de formation), les externalités positives (si des personnes profitent de la formation que d'autres ont acquise), les coûts indirects (les revenus du travail non encaissés du fait du temps accordé à la formation), etc. Malgré la difficulté de chiffrer la « vraie » rentabilité de la formation et

²⁷ Extrait des « Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018 », Berne, 2018.

²⁸ Source : « Certification professionnelle pour adultes : le point de vue des adultes concernés », rapport final SEFRI, 2017.

²⁹ Tobias Fritschi, T. Oesch et B. Jann. (2009) : « Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz ». Bern, BASS. Und T. Fritschi, « Was Ausbildungslosigkeit die öffentliche Hand kostet », Panorama 5/2009, p.8 ss.

³⁰ Fritschi et al., « Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit mit Fokus auf Validierung und Ausbildungsabbrüche », Haute école spécialisée bernoise, 2012.

ses profits individuels et sociaux, les chercheurs Wolter³¹ et Weber³² ont réussi à démontrer que la formation professionnelle est très rentable. Pour les femmes, la rentabilité privée est estimée à 9.3% et pour les hommes elle atteint 5.7%. Quant à la rentabilité sociale, elle est estimée à 5.6% et la rentabilité fiscale de la formation à 5.3%. Tous ces taux de rentabilité sont largement supérieurs aux taux d'intérêt réels des obligations de la Confédération. Il convient de mentionner que les calculs sont basés sur les coûts et les bénéfices de nature financière. Les aspects non pécuniaires de la formation sont tout autant importants, cependant ils sont difficilement quantifiables³³. Dès lors, comme les études empiriques et théoriques sur ce thème le montrent, l'investissement dans la formation professionnelle est très profitable du point de vue individuel, social et fiscal.

Au-delà des meilleures conditions salariales, les adultes qui ont obtenu le titre CFC/AFP mettent en avant le constat que l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale a représenté un tremplin pour eux/elles et leur a permis d'entreprendre des qualifications complémentaires. **Cela est une opportunité supplémentaire non négligeable dans la lutte contre le manque de main - d'œuvre qualifiée locale.**

2.5. La situation neuchâteloise

Le canton de Neuchâtel fait partie des cantons ayant un des plus hauts taux de population résidente permanente de 25 ans et plus ne disposant d'aucun titre du degré secondaire 2 (28%)³⁴ par rapport à la moyenne suisse de 22%.

Seuls les cantons du Jura et du Valais devancent Neuchâtel dans cette tendance avec respectivement 31% et 30% alors que leurs taux en ce qui concerne leur population de moins de 25 ans sont meilleurs que celui de Neuchâtel. Les cantons qui présentent les taux les plus faibles sont : Zoug, Zurich et Schaffhouse.

Ces résultats sont cependant à mettre en lien avec les secteurs les plus importants de l'économie neuchâteloise tels que l'industrie, la santé humaine et l'action sociale, le commerce, l'hébergement, la restauration, la construction ou encore les transports.

Tous ces domaines de l'économie connaissent effectivement des taux élevés en personnel sans titre de formation professionnelle initiale. L'hébergement et la restauration, ainsi que la construction sont les secteurs qui regroupent le plus de personnel non-qualifié. La Figure 8 ci-après indique le niveau de formation de la population suisse active en lien avec les secteurs économiques.

Est-ce un besoin « naturel » de ces domaines de l'économie ou est-ce une spécificité cantonale qui s'explique par des éléments sociodémographiques ? Pour répondre à ces questions, une étude indépendante et complexe serait nécessaire. Cependant, le comparatif intercantonal réalisé lors de ce rapport donne quelques pistes de réflexion, sans pour autant avoir l'ambition d'expliquer la globalité du phénomène.

Dans le canton de Neuchâtel, comme dans d'autres cantons suisses, le paradoxe de la formation continue persiste. Ce sont effectivement les personnes les moins qualifiées qui

³¹ Pr. Stefan C. Wolter, directeur Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), Aarau.

³² Bernhard Weber, secteur analyse du marché du travail et politique sociale, Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne,

³³ « La rentabilité de la formation : un indicateur économique essentiel à l'enseignement », la Vie économique, revue de politique économique, octobre 2005.

³⁴ Voir Figure 7 de l'Annexe 2. La population résidente permanente de 25 ans et plus ne se limite pas à la population active. Par conséquent, la Figure 7 inclut également les personnes retraitées.

ont le moins accès à la formation continue. 43%³⁵ des personnes sans titre de formation professionnelle initiale ne se forment pas. C'est le plus haut pourcentage de non-participation à la formation continue, alors que cette population est la plus concernée en termes d'intégration, de maintien durable sur le marché du travail et d'accès à la formation citée en amont. La Figure 9 de l'annexe 2 vous donne plus de précisions au sujet de cet indicateur statistique.

Figure 8³⁶ :

Niveau de formation de la population selon la section économique et la plus haute formation achevée, en 2017					
En % de la population active occupée âgée de 25 à 64 ans					
	Ecole obligatoire	Degré secondaire II : professionnel	Degré secondaire II : général	Formation professionnelle supérieure	Haute école
	%	%	%	%	%
Total	9.9	36.7	8.0	16.3	29.1
Industrie	12.3	41.3	5.3	18.4	22.7
Transports; production/distribution	12.5	47.7	8.8	16.4	14.6
Construction	20.4	49.0	5.6	18.9	6.1
Commerce et réparation	9.6	49.8	7.2	16.3	17.1
Hébergement et restauration	24.4	41.5	11.9	10.5	11.6
Information et communication; arts et spectacles	3.4	23.0	10.1	14.7	48.7
Activités financières	(1.1)	30.1	7.6	18.7	42.5
Activités immobilières, services	14.1	40.8	8.7	13.6	22.9
Activités spécialisées, scientifiques	2.8	24.6	6.9	16.1	49.7
Santé humaine et action sociale	9.5	35.4	7.2	18.1	29.9
Administration publique et enseignement	2.9	19.5	12.3	13.6	51.7
Autres	18.6	46.6	7.2	17.4	10.2

(chiffre) Fiabilité statistique relative
Source: OFS - Enquête suisse sur la population active (ESPA)
© OFS 2018
Contact: Office fédéral de la statistique (OFS), Indicateurs de la formation, educindicators@bfs.admin.ch

Une récente et vaste étude³⁷ pluridisciplinaire sur le travail frontalier au Luxembourg et en Suisse est arrivée à la conclusion que les frontalier-ière-s actif-ve-s en Suisse, notamment dans le canton de Neuchâtel, ne pourraient pas être substitué-e-s par les chômeur-se-s locaux-ales. Les 19 auteur-trice-s expliquent qu'un raisonnement purement comptable n'est pas adéquat entre taux de chômage ou niveau de salaire et part de frontalier-ère-s sur le marché du travail. D'autres variables comme l'emploi occupé, le secteur économique, la disponibilité des compétences recherchées par les employeurs peuvent induire des possibilités d'embauche supplémentaire ou non. Le lien de cause à effet n'a pas été établi entre le taux de chômage et le nombre de travailleur-euse-s frontalier-ère-s. Il n'y a donc apparemment pas de substitution entre la population frontalière et les chômeur-se-s cantonaux-ales. La théorie économique qui préconise un impact négatif sur les salaires et le chômage par l'augmentation de l'offre de travailleur-euse-s étranger-ère-s ne se confirme pas. Les résultats empiriques ne confirment pas ces hypothèses.

Dans ce contexte, ce sont les compétences professionnelles des chômeur-se-s qui devraient correspondre aux besoins des employeurs. La formation continue est par conséquent un outil de politique publique et économique primordial dans ce contexte.

³⁵ Extrait de « La formation tout au long de la vie en Suisse. Résultats du Microrecensement formation de base et formation continue 2016 » (OFS, 2018).

³⁶ « Enquête suisse sur la population active (ESPA) », OFS 2018.

³⁷ « Les travailleurs frontaliers au Luxembourg et en Suisse », Pigeron-Piroth, I./Wille, C., 2019.

Cette analyse internationale s'appuie, entre autres, sur les résultats d'une étude cantonale³⁸ mandatée par la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI) et l'État de Neuchâtel dans le cadre du rapport relatif à l'intégration professionnelle (15.047).

Le tissu économique du canton basé principalement sur l'industrie, n'explique pas le taux très élevé des personnes non-qualifiées. Ainsi, d'autres cantons qui ont une structure économique-démographique proche de celle du canton de Neuchâtel, et qui se trouvent en zone limitrophe, affichent de meilleurs taux de leur population active possédant un CFC ou une AFP. Pour arriver à cette conclusion, une brève analyse a été menée autour des 9 cantons romands et alémaniques considérés comme cantons « témoins », car ils sont les plus comparables au canton de Neuchâtel en ce qui concerne la structure économique et la population résidente. Les données statistiques et le tableau comparatif se trouvent à l'Annexe 2, Figure 10.

Dès lors, disposer d'un plus grand bassin de la population résidente en emploi avec un titre reconnu de formation professionnelle initiale ne pèsera pas l'attractivité industrielle de notre canton. Au contraire, avoir une population résidente bien formée et qui pourrait accéder à une formation subséquente du type tertiaire ne ferait que renforcer les conditions-cadre et l'attractivité du canton autant pour les entreprises suisses qu'étrangères.

2.6. Comparatif intercantonal (benchmark)

La formation continue est légiférée à des niveaux différents dans les cantons latins. Dans le cadre de ce rapport, une analyse intercantonale du cadre juridique de certains cantons a été menée dans le but d'identifier les bonnes pratiques, mais aussi afin de mettre en corrélation leur taux cantonal d'adultes peu ou pas formé-e-s et l'existence d'une base légale spéciale pour la formation continue.

D'une manière générale, les cantons analysés suivent un des trois modèles juridiques possibles :

- L'intégration de la formation continue dans une loi spécifique ;
- L'intégration de la formation continue dans la loi sur la formation professionnelle (2 en 1) ;
- Une multitude de lois spéciales : c'est le cas du canton de Neuchâtel, dont la loi sur la formation professionnelle, la loi sur l'emploi et l'assurance-chômage, la loi sur l'action sociale, la loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle, etc.

Le Tableau 1 de l'Annexe 3 donne les détails de cette analyse intercantonale et tente d'identifier les critères qui paraissent essentiels pour que la formation continue puisse pleinement déployer ses effets. L'analyse s'est portée sur les critères suivants : les compétences de base, la formation continue à des fins professionnelles qui ne vise pas directement le titre de formation professionnelle initiale et la formation continue à des fins professionnelles qui vise la certification professionnelle. La collaboration interinstitutionnelle a été également intégrée à l'analyse en tant qu'outil de la politique en matière de formation continue à des fins professionnelles. Cette dernière est un critère important, car elle permet aux différents services de l'État de conjuguer leurs efforts dans un but commun, que cela se traduise par l'achat groupé des prestations, par un monitoring ou par des réflexions communes.

Cette analyse intercantonale permet d'identifier quelques constats intéressants :

³⁸ « Chômeurs et travailleurs frontaliers sur le marché neuchâtelois du travail », Péclat, M. et Weber, Université de Neuchâtel, 2016.

- **L'existence d'une loi cantonale spéciale pour la formation continue ne permet pas directement d'éviter un taux élevé d'adultes sans titre de formation professionnelle initiale.**

Le canton de Genève, par exemple, dispose d'une loi spéciale sur la formation continue qui date de 2001. Malgré cette base juridique, le taux d'adultes sans titre de formation professionnelle initiale est parmi le plus élevé de Suisse. Cependant, les autorités cantonales ont pour objectif de presque doubler le nombre de titres délivrés aux adultes d'ici 2023³⁹. La loi sur la formation continue des adultes du canton de Genève est principalement élaborée autour du chèque annuel de formation. Les mesures déployées s'articulent autour d'un projet de formation à des fins professionnelles, y compris les compétences de base. L'obtention du chèque de formation est conditionnée par le revenu des candidat-e-s. La limite du revenu déterminant unifié est fixée à 72'000 francs pour une personne célibataire et à 116'000 francs pour une personne mariée ou liée par un partenariat enregistré. Cela va sans dire que toute une partie des contribuables n'est pas éligible au chèque de formation et se retrouve tout simplement écartée des mesures de la loi cantonale genevoise.

Les adultes qui visent l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale par la voie de l'art. 32 OFPr et qui sont intégrés dans les classes « standard » auprès des écoles professionnelles bénéficient d'une formation financée selon la loi sur la formation professionnelle. En revanche, les adultes qui ont le même objectif, mais qui suivent la formation continue dans des classes d'adultes, sont sous la compétence de la loi sur la formation continue des adultes du canton de Genève.

En ce qui concerne le canton du Valais, qui avait une loi spéciale sur la formation continue des adultes datant de 2001, une nouvelle loi a été adoptée (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021) pour actualiser la loi existante avec certains principes de la loi fédérale.

À Fribourg, la loi sur la formation des adultes est en vigueur depuis 1997. Cependant, un projet de loi est à l'étude actuellement afin de la réactualiser. La loi constitue, entre autres, un fonds cantonal de la formation des adultes et une commission spécifique.

- **Les critères de succès concernant la formation continue sont de l'ordre du financement et de l'existence d'une base légale qui permet le financement des formations continues.**

À l'instar du canton de Berne, qui n'a pas une loi spéciale sur la formation continue, mais une loi globale pour la formation professionnelle **et continue**, ce cadre légal permet par exemple la gratuité de la formation continue à des fins professionnelles pour les personnes qui visent le titre de CFC ou AFP ; pour autant que la personne ne soit pas déjà titulaire d'un titre du secondaire 2.

Le canton du Tessin se trouve dans la même configuration légale que le canton de Berne et fait preuve d'un esprit d'innovation très marqué en matière de formation continue. Le canton a créé un office de la formation continue et de l'innovation, rattaché au service de la formation professionnelle et chapeauté par le département de l'éducation, de la culture et du sport (DECS). L'un des rôles de cet office est de mettre sur pied une cité des métiers, à l'image du canton de Genève. Ce projet intitulé « ProfesionisTI 4.0 » a comme objectif de devenir un centre de compétence dans la qualification des adultes suisses italophones. Ce centre devrait intégrer un portail d'entrée avec des instruments virtuels, l'accompagnement dans l'orientation professionnelle des adultes, des modules didactiques innovants tels que le « blended learning »⁴⁰, le monitoring des offres en formation continue, ainsi que l'aspect

³⁹ Information reprise de la « Formation professionnelle, objectifs 2019-2023 » par l'Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC), Genève.

⁴⁰ Terme anglais qui désigne une combinaison de méthodes d'apprentissage classique en cours présentiel et techniques issues du e-learning.

marketing de la formation continue. Le démarrage du projet a eu lieu en janvier 2020 et bénéficie d'un soutien important de la part des instances fédérales et cantonales. Ce coup de pouce fédéral est rendu possible par la centralisation des compétences dans un seul centre d'information et par le caractère innovant des outils numériques développés et utilisés lors de différentes phases du processus, dès l'information et l'orientation de l'adulte jusqu'à la formation. Le bassin de population important permet une telle centralisation des pôles de compétences orientés vers l'adulte en garantissant en continue une masse critique pour le fonctionnement d'un tel centre.

- **La collaboration interinstitutionnelle est une clé de réussite dans l'implémentation d'une politique publique en matière de formation continue.**

Même en l'absence d'une base légale spécifique pour la formation continue, la volonté politique donne l'impulsion positive et dynamique à la collaboration entre les départements concernés dans le but de l'efficacité et du monitoring continu des besoins des groupes cibles.

Le 1^{er} janvier 2017, la LFCo est entrée en vigueur. Elle découle de la compétence constitutionnelle inscrite à l'article 64a de la Constitution fédérale qui indique que la Confédération fixe les principes applicables à la formation continue, qu'elle peut encourager la formation continue et que la loi fixe les domaines et les critères en la matière. Lors de l'adoption de l'article constitutionnel, le message du Conseil fédéral (FF 2005 5159) précisait que « *La Confédération reçoit ainsi les moyens d'infléchir l'activité de ce domaine de plus en plus important de la formation. Il n'y aurait guère de sens à prévoir une réglementation à l'échelon cantonal du fait que, contrairement au reste de la formation, la formation continue n'est pas tant le fait de l'État que du secteur privé, dont de nombreux acteurs ont une envergure nationale. Il est également évident que la formation continue doit conserver une ample marge de manœuvre. Il y a de grands domaines dont l'État n'a pas à s'occuper, et il lui suffit de se limiter à l'indispensable.* »

La Confédération a utilisé cette compétence en adoptant la LFCo. Elle a posé des principes de base applicable à la formation continue (articles 5 à 9). La reprise des principes posés par la LFCo en droit cantonal n'est pas nécessaire, ils sont applicables aux cantons. La LFCo n'exige d'ailleurs pas que les cantons réglementent la formation continue. Une reprise « texte pour texte » de ces principes n'apporte donc aucune plus-value. Il existe déjà, dans notre canton, une loi sur la formation professionnelle (LFP) qui étend son champ d'application à la formation continue en général et qui contient déjà un certain nombre de principes généraux, notamment encourager et développer la formation continue, principes qui se trouvent également dans la LFCo.

Le législateur fédéral a décidé d'ancrer dans la LFCo des dispositions spéciales concernant les compétences de base, en particulier pour leur encouragement et la coordination entre la Confédération et les cantons. Elle pose aussi une définition des compétences de base, indique que les cantons doivent s'engager à ce que les adultes puissent acquérir les compétences de base qui leur font défaut et qu'ils doivent encourager l'acquisition de telles compétences. Ces différents points s'appliquent au niveau cantonal. L'engagement et l'encouragement des cantons en matière de compétences de base sont donc déjà inscrits dans une loi. Les cantons peuvent concrétiser les mesures de prise en charge de la formation continue, ce qui existe déjà dans le cadre d'une multitude de lois spéciales.

Un des enjeux de ce rapport est, d'ailleurs, de mettre en place un financement de la formation des adultes, en particulier dans le cadre de la formation continue au sens de l'article 32 OFPr.

De toute évidence, **ce qui fait le succès d'une politique publique en matière de formation continue des adultes n'est pas l'existence d'une loi spéciale sur la formation continue, mais l'existence d'un cadre cantonal légal pérenne et d'un financement**

garanti pour les citoyens et les citoyennes qui veulent se former tout au long de leur vie. Sur la base de ces prérequis essentiels, une nouvelle stratégie cantonale en matière de formation continue apparaît comme étant indispensable.

3. ÉTATS DES LIEUX DE L'OFFRE DE LA FORMATION CONTINUE

Comme cela a déjà été mentionné dans le chapitre précédent, l'étendue du domaine de la formation continue est très vaste ; d'où l'importance de définir le périmètre de l'offre et le public cible. L'état des lieux de la formation continue dans le cadre de ce rapport s'est basé sur deux éléments distincts :

1. Un inventaire de l'offre répondant à un besoin de politique publique de l'État de Neuchâtel ;
2. Un inventaire de l'offre répondant à un besoin de l'économie privée.

Ces deux inventaires ont été menés dans le but de couvrir un panel représentatif des besoins en formation continue recensés auprès des différents services de l'État de Neuchâtel, ainsi que des faïtières patronales et syndicales du canton.

Les deux démarches, les conclusions et les constats de ces études vous sont exposés ci-après. Un tableau récapitulatif des réponses des intervenant-e-s est disponible pour consultation sur demande auprès du Conseil d'État.

3.1. Un inventaire de l'offre répondant à un besoin de politique publique de l'État de Neuchâtel

Cet inventaire tient compte des formations pour adultes dispensées en grande majorité sur le territoire neuchâtelois par des entités privées, parapubliques ou publiques et financées de manière directe (subventions ou achats de prestations) ou indirecte (couverture de déficit) par les différents services de l'État.

L'inventaire réalisé permet de mettre en exergue les trois types d'offres nécessaires au déploiement d'une nouvelle politique publique de l'État. Ces trois types d'offres sont décrits ci-après et correspondent, par ailleurs, aux différents niveaux de la pyramide présentée à la Figure 2 du rapport.

3.1.1. Formation continue en compétences de base

Il s'agit principalement de trois compétences correspondant à celles définies dans la loi fédérale sur la formation continue, à savoir :

- a. Lecture, écriture et expression orale dans une langue nationale ;
- b. Mathématiques élémentaires ;
- c. Utilisation des technologies de l'information et de la communication.

Ces trois compétences peuvent, par ailleurs, être proposées de manière groupée dans une seule offre. Il est important que les offres intègrent le savoir-être comme appui au développement d'un projet de formation ou d'intégration professionnelle.

3.1.2. Formation continue à des fins professionnelles qui ne mène pas directement à des titres de formation professionnelle initiale

Le panel de ces formations est vaste, évolutif et répond, en particulier, aux besoins du marché du travail. À titre d'exemple, il peut aussi bien s'agir d'une formation dans le domaine commercial, de la vente, du bâtiment, de la logistique, de la santé ou encore de la mécanique et de l'horlogerie.

3.1.3. Formation continue à des fins professionnelles qui mène à un titre de formation professionnelle initiale (CFC/AFP)

Il s'agit, ici, des formations continues qui préparent aux procédures de qualification. Ces formations sont connues dans notre canton sous l'appellation de « cours de rattrapage ». Il sera renoncé, dans la suite du présent rapport, à l'utilisation de ce terme. Cette notion ne reflète pas de manière idéale la réalité de la « formation professionnelle des adultes » qui consiste non seulement à combler, a posteriori, des lacunes de formation, mais aussi et surtout à acquérir une nouvelle qualification et à se réorienter dans une profession autre que celle apprise initialement.⁴¹

Ces formations peuvent revêtir différentes formes. Il peut, en effet, s'agir soit de formations existantes proposées pour les apprenti-e-s en formation duale et qui, moyennant des places disponibles, permettent d'accueillir des adultes, soit de classes spécifiques et uniquement ouvertes aux personnes adultes qui veulent se préparer aux procédures de qualification.

À ces formations continues s'ajoutent les formations modulaires qui ne sont pas englobées strictement dans ce que l'on nomme « la formation continue », car elles sont proposées, dans notre canton, avec un contrat de formation et qu'il s'agit, dès lors, de formation formelle. Cependant, ces formations sont prévues spécifiquement pour un public adulte.

Cet inventaire a également permis de rendre visibles les principaux prestataires proposant ces offres de formation et leurs modes de financement. En l'état :

- Les formations en compétences de base et en savoir-être ont été prises en charge par l'État auprès de divers prestataires ;
- Les formations continues à des fins professionnelles qui ne mènent pas directement à des titres de formation professionnelle initiale font principalement partie de l'arsenal des mesures en lien avec l'intégration professionnelle ;
- Les formations continues à des fins professionnelles qui mènent à un titre de formation professionnelle initiale sont actuellement à la charge des candidat-e-s qui ne sont suivi-e-s par aucun service de l'État. Ce dernier soutient, cependant, de manière indirecte, ces offres par la prise en charge du déficit entre le prix facturé et le coût réel des formations à travers le budget des écoles et des centres professionnels.

3.1.4. Synthèse de l'inventaire de l'offre répondant à un besoin de politique publique de l'État de Neuchâtel

L'État de Neuchâtel achète ou soutient indirectement ces offres auprès de prestataires privés, parapublics ou publics. Les principaux prestataires analysés en 2017 sont le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP), les écoles des centres professionnels, Evologia, Job Eco, Pôle industrie, la Ville de Neuchâtel, l'Organisation romande pour la formation et l'intégration professionnelle (ORIF) ou encore l'École-club Migros. Ces différents prestataires offrent des prestations spécifiques, mais peuvent également se trouver en situation de concurrence frontale.

⁴¹ Recommandation du SEFRI, « Diplôme professionnel et changement de profession pour les adultes », juin 2014, Berne.

Quelques constats supplémentaires :

- Les besoins de l'État en matière de formation continue sont majoritairement remplis à travers les offres de prestataires implantés sur le territoire cantonal ;
- Certaines prestations proposées par les institutions publiques, à savoir en particulier les écoles professionnelles, ne sont pas facturées au prix coûtant pour les élèves domicilié-e-s dans le canton de Neuchâtel et tiennent compte de la réglementation actuelle en la matière. Il s'agit principalement de formations continues qui mènent à l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale pour lesquelles l'État assume une couverture de déficit ;
- Certaines prestations peuvent être délivrées par des entités publiques ou privées. Il s'agit principalement des prestations en compétences de base ;
- Les missions des différents services de l'État permettent une articulation assez claire entre les besoins en formation continue à des fins professionnelles menant ou non à un titre de formation professionnelle initiale ;
- Les achats de formations similaires ne sont pas effectués systématiquement de manière coordonnée entre les différents services de l'État. Il n'existe pas encore à ce sujet de politique d'achat intégrée (exemple : analyse des prix, de la rentabilité, de la qualité et de la concurrence avant de procéder à l'acquisition de prestation de formation).

3.2. Un inventaire de l'offre répondant à un besoin de l'économie privée

Cet inventaire a été réalisé par la consultation des principales faïtières patronales et syndicales du canton sur la base d'un questionnaire. La structure de ce dernier a permis d'identifier différentes parties de la formation continue, d'après la même structure que la pyramide des formations continues de la Figure 2.

Les réponses obtenues ont pu être regroupées en 3 catégories distinctes, comme cela a été fait lors de l'inventaire du chapitre 3.1. : les compétences de base, la formation à des fins professionnelles qui ne mène pas directement à un titre de formation professionnelle initiale et la formation continue qui y mène.

D'une manière générale, la formation continue est une préoccupation pour toutes les faïtières interrogées. L'objectif principal évoqué est l'importance d'avoir un personnel bien formé, de répondre aux besoins des entreprises et, entre autres, de préparer la branche à l'évolution numérique de l'économie. Le degré d'implication des faïtières auprès de leurs membres varie d'un niveau de promotion et d'information jusqu'à l'organisation de cours en formation continue et au soutien actif des employé-e-s (exemple : gratuité des cours et des frais annexes, jours de congé pour la formation continue, etc.).

Il est important de mentionner que les faïtières cantonales des milieux économiques avec un ratio élevé de personnel non qualifié, n'ont pas toutes le même degré d'implication et de sensibilisation auprès de leurs membres. **D'où l'importance, au niveau étatique, de renforcer le soutien direct au public cible dans certains domaines de la formation continue. Si l'objectif recherché est d'atteindre ce public avec la même intensité, l'État a un rôle important à jouer.**

3.2.1. Formation continue en compétences de base

Seul un tiers des quinze faïtières sollicitées propose et organise des cours en compétences de base. Cependant, la grande majorité de celles-ci considère ces compétences au centre de leurs problématiques. Les besoins des membres sont clairement constatés. Les lacunes

en français sont les plus récurrentes, suivies des mathématiques élémentaires et des lacunes en technologie de l'information et de la communication. Quelques faïtières qui ont une plus grande représentation des personnes issues de la migration ont des besoins accrus en compétences de base. En général, les faïtières qui ont des membres évoluant dans les domaines industriels, de la construction ou encore de la restauration-hôtellerie et de l'intendance, connaissent un nombre important de personnel non qualifié.

Les compétences dites « douces » sont elles aussi considérées comme essentielles, que ce soit pour mener à bien une carrière professionnelle ou comme socle d'exigence pour l'intégration professionnelle. Les intervenant-e-s considèrent que le savoir-être devrait avoir une reconnaissance légitime au même titre que les trois compétences de base reconnues au niveau fédéral. L'offre en compétences de base est considérée comme étant mal communiquée et/ou promue.

Actuellement, l'État dispose d'outils pour appuyer les employeurs qui souhaitent investir dans la formation en compétences de base de leur personnel peu ou pas qualifié. En effet, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle, le service de l'emploi a déployé une nouvelle stratégie des mesures du marché du travail, dont un des volets a pour objectif de renforcer la formation des compétences de base en vue du maintien en emploi. Ces mesures de formation s'adressent directement aux employeurs et mettent un accent particulier sur des publics à risque. À titre d'exemple, la mesure « New digital » est construite sur la base de partenariats entre un public « jeune » et « sénior » dans la perspective d'une transmission et d'un développement des compétences en matière d'utilisation des outils informatiques, notamment.

Par contre, si différentes possibilités de se former en compétences de base sont proposées par une multitude de prestataires privés, aucun soutien public n'est actuellement offert aux personnes en emploi qui entreprennent une telle démarche à titre individuel.

3.2.2. Formation continue à des fins professionnelles qui ne mène pas directement à des titres de formation professionnelle initiale

Presque toutes les faïtières proposent ou mandatent des tiers pour l'organisation des cours en formation continue spécifiques à la branche (certificats sectoriels, de branche, etc.). L'inventaire n'a pas constaté de lacunes majeures ou de freins dans cette catégorie de formation continue. L'offre de formation répond aux besoins de la branche ou de l'industrie en question. Les formations qui en découlent sont organisées par le secteur privé. Les faïtières communiquent cette offre à leurs membres et mettent à jour systématiquement leurs catalogues de prestations. Ce domaine de la formation continue semble être bien organisé, structuré et communiqué par toutes les faïtières sollicitées. Les réponses n'ont pas permis d'identifier des freins majeurs qui pourraient être solutionnés par une éventuelle intervention des services publics.

3.2.3. Formation continue à des fins professionnelles qui mène à un titre de formation professionnelle initiale (CFC/AFP)

Cette partie de la formation continue a généré beaucoup de réponses et de réactions similaires de la part des faïtières patronales et syndicales. Le frein majeur semble être le financement. Parmi les autres obstacles qui pourraient entraver cette formation continue sont mentionnés la mobilité, les lieux de cours, les démarches considérées comme compliquées, le manque de temps et l'absence de l'employé-e sur son lieu de travail pendant la période de formation.

Certaines faïtières ont soulevé la difficulté à atteindre et à sensibiliser les employeurs et, de ce fait, leur personnel. **Cependant, le manque de financement direct de la part de**

l'État reste le premier contre-argument lorsque les faïtières font la promotion et la communication de l'importance des titres de formation professionnelle initiale auprès de leurs membres.

Il est opportun de mentionner que le degré d'implication des faïtières est très variable dans cette catégorie de la formation continue. Par exemple, l'OrTra Neuchâtel santé-social et la Communauté d'Intérêt pour la Formation Commerciale (CIFC), sont très impliquées dans la procédure de qualification par la voie de validation des acquis de l'expérience (VAE). Ces faïtières investissent du temps et des ressources internes pour la mise à disposition d'expert-e-s et de chef-fe-s-expert-e-s lorsqu'il s'agit de préparer et d'évaluer les candidat-e-s. D'autres faïtières ne proposent pas de cours dans ce sens ou de préparation aux procédures de qualification selon l'art. 32 OFPr et sont moins enclines à mettre à disposition des ressources internes dans ce but. Cela explique encore une fois pourquoi le personnel de certaines entreprises est mieux sensibilisé et soutenu dans sa démarche de formation continue que d'autres.

Les réponses données au sujet de cette catégorie de formation continue montrent que la grande majorité des faïtières n'aide pas financièrement leurs candidat-e-s. Elles considèrent effectivement que l'État devrait financer au moins les personnes qui visent le premier titre de formation professionnelle initiale.

Quant à leurs besoins actuels et futurs de cette partie de la formation continue, les interlocuteur-trice-s ont clairement communiqué leurs objectifs d'avoir un personnel mieux formé dans leurs branches respectives et de pouvoir retenir les « talents » dans la région.

À souligner que l'OrTra Neuchâtel santé-social a comme objectif d'atteindre à long terme le 100% de son personnel détenteur d'un titre de formation professionnelle initiale. En l'absence du frein financier, cette faïtière estime que les besoins en formation continue qui prépare ses membres au CFC/AFP pourraient croître d'environ 40% dans les années à venir, ce qui correspond à environ 15-17 personnes supplémentaires par an à certifier dans ce domaine professionnel. Cette estimation est à mettre en lien avec le vieillissement de la population et le taux relativement élevé du personnel actif dans cette branche qui ne dispose pas d'un titre de formation professionnelle initiale.

L'OrTra Intendance Neuchâtel a mentionné le handicap que représente le manque des titres de formation professionnelle initiale pour la majorité de son personnel. Elle fait le constat d'une augmentation des exigences, notamment en matière d'hygiène, dans les institutions. Cela renforce d'autant plus le besoin d'avoir un personnel qualifié.

La Fédération Neuchâteloise des Entrepreneurs (FNE) et la Fédération Neuchâteloise des Associations Professionnelles du Second Œuvre (FNSO) font le constat d'un besoin important pour leurs membres d'accéder aux titres de formation professionnelle initiale. Que ce soit pour compléter les compétences de leurs membres apprises « sur le tas », pour valoriser les compétences des employé-e-s ou encore comme réponse aux demandes ponctuelles de la part des employeurs, ces faïtières se sentent directement concernées par cette catégorie de la formation continue.

Ainsi, les principales lacunes qui ont été identifiées par les faïtières sont :

- La promotion et la communication des compétences de base auprès de leurs affiliés ne sont pas jugées efficaces ou la communication n'est tout simplement pas relayée aux membres et encore moins au public cible ;
- Le financement des formations en compétences de base pour la population en emploi et sans titre CFC/AFP, indépendamment d'un projet de formation continue qui vise l'obtention de ces titres ;

- Le financement de la formation continue qui mène aux titres de formation professionnelle initiale : cela est considéré comme étant le plus grand frein dans les démarches de leurs membres ;
- La promotion et la communication de la formation continue qui vise l'obtention d'un CFC ou d'une AFP.

3.3. L'État en tant qu'employeur

En ce qui concerne la formation continue des titulaires d'une fonction publique, l'État de Neuchâtel suit les principes de base de la LFCo. Dans le respect de la chronologie des dispositions fédérales et cantonales, il peut même affirmer qu'il les devance. En effet, la loi sur le statut de la fonction publique (Lst) met en premier lieu la responsabilité individuelle. Chaque titulaire de fonction publique doit « *veiller à parfaire de façon appropriée sa formation professionnelle* ». La Lst indique en second lieu la responsabilité de l'État de Neuchâtel en tant qu'employeur.

Le Conseil d'État a conscience que pour offrir des prestations efficaces à la population, il doit pouvoir compter sur du personnel formé. Pour implémenter ses engagements et disposer de ce personnel formé de manière continue, il s'appuie sur deux acteurs principaux : le service en charge des ressources humaines (ci-après le service) et les directions de chaque service de l'État. De plus, Le Conseil d'État propose un dispositif de mesures concrètes pour assurer la mise en place d'actions de formation continue.

Le service est chargé de concrétiser la volonté de l'État alors que les directions des autres services jouent, dans ce cadre, un rôle plus opérationnel mais essentiel en termes de détection des besoins en formation continue. Grâce à leur rôle de management de proximité, les chef-fe-s des services et leur équipe de cadres dirigeant-e-s sont les mieux à même d'établir les besoins en matière de formation continue de leurs collaborateur-trice-s pour continuer d'offrir des prestations de qualité. À ce propos, ils/elles peuvent aussi s'appuyer sur les besoins en formation continue recensés lors des entretiens annuels de développement. Ces besoins sont alors transmis au service.

L'État de Neuchâtel, en tant qu'employeur, met en place plusieurs mesures. Le dispositif comprend aussi bien la mise à disposition d'un catalogue interne et étoffé de multiples offres de formation continue pour les collaborateur-trice-s de l'État, que la prise en charge partielle ou totale des coûts directs d'offres externes (écolages) et de certains coûts indirects d'une formation continue (prise en charge des frais de transport, flexibilité des horaires, temps de travail attribué). Ce dispositif tient compte et agit sur les freins connus pour débiter une formation. La communication de ces mesures est également soignée pour permettre à chacun-e de prendre conscience de l'importance de sa propre formation continue, de prendre ses responsabilités et ainsi d'être motivé-e à entrer dans un processus de formation tout au long de la vie.

La palette d'offres de formation proposée tient compte à la fois des inventaires des besoins transmis par les chef-fe-s de service et de l'expertise du service des ressources humaines dans ce domaine. Grâce à la mise à jour de ces offres de formation, le service se veut au plus proche des besoins à la fois de l'employeur, mais aussi des collaborateur-trice-s. Cette offre n'a cependant pas la prétention de répondre à tous les besoins en formation continue. Elle répond plutôt à des besoins en compétences transversales, alors que les offres de prestataires externes répondent à des besoins plus techniques ou liés à un domaine précis d'activité.

De plus, le service travaille sur un outil qui permettra de monitorer le niveau des formations des collaborateur-trice-s. Il apparaît cependant déjà que l'État, en tant qu'employeur, n'est pas demandeur en ce qui concerne la mise en place de cours spécifiques en compétences

de base, ni en certification professionnelle. L'État bénéficie d'un personnel majoritairement détenteur au minimum d'un titre de formation professionnelle initiale.

Grâce à ce dispositif, chaque collaborateur-trice bénéficie en moyenne de 1 jour de formation continue par année. Un peu plus de la moitié des jours de formation sont effectués dans le cadre du catalogue proposé par le service. L'État continue cependant de s'engager et de soutenir des formations plus spécifiques ou plus longues et exigeantes, que ce soit à travers le soutien des cours de perfectionnement ou des formations professionnelles supérieures ou des CAS (*Certificate of Advanced Studies*). L'État investit environ 900'000 francs par année dans la formation de son personnel, ce qui représente environ 350 francs par personne.

L'État, comme tout employeur, doit cependant toujours questionner la manière de considérer la formation continue en tant qu'outil permettant de répondre à ses missions et adapter son dispositif à ce propos. À cet effet et dans le cadre de la veille des compétences effectuée par le service, ce dernier travaille par exemple sur l'identification des compétences transversales et des risques concernant la numérisation ou encore sur les outils à proposer pour que chacun-e puisse jauger ses compétences.

Sans disposer d'un secteur dédié à la gestion de carrière des titulaires d'une fonction publique, cette question n'est pas ignorée. Un certain nombre de cours liés spécifiquement à cette question est proposé. De plus, un bureau de la mobilité interne est à disposition de chaque collaborateur-trice qui désire changer de fonction au sein de l'État.

Concernant le corps enseignant, la formation continue est rendue accessible par la réglementation en vigueur. Une attention particulière a été portée à la formation continue des professionnel-le-s de l'enseignement en faveur de l'éducation numérique dans le cadre du « Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement de 24'716'600 francs pour le programme Éducation numérique s'appliquant aux écoles obligatoires et postobligatoires », où le lien entre la formation continue des enseignant-e-s et l'éducation numérique a largement été pris en compte.

Le projet PRIMA⁴² est un autre exemple de la nécessité de faire évoluer ses compétences en cours d'emploi. L'amélioration de l'enseignement bilingue français-allemand dès le début de la scolarité obligatoire dans notre canton passe par une formation continue et un suivi spécifique des enseignant-e-s concerné-e-s.

3.4. La formation continue « en général »

Comme cela a été déjà décrit au chapitre 2, la formation continue constitue un très large pan de la formation. Des prestataires privés, publics et parapublics œuvrent dans ce champ de la formation et proposent une offre cantonale variée, que ce soit dans la formation continue à des fins professionnelles ou non-professionnelles. Des cours en développement personnel, en gestion du stress, l'apprentissage d'une langue étrangère et tant d'autres font partie du paysage de la formation continue. De nouvelles tendances apparaissent avec l'insertion par exemple des outils numériques dans l'enseignement des langues. Cette diversité des cours proposés répond à des besoins très hétéroclites.

Ainsi, la nécessité de dégager du temps pour un projet de formation continue et les moyens pour la financer sont les défis de l'homme et de la femme moderne. Il est opportun de mentionner quelques grands prestataires actifs dans la formation continue cantonale, sans les répertorier de manière exhaustive :

⁴² Voir rapport 19.020 sur l'enseignement des langues nationales et étrangères dans le canton de Neuchâtel (https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2019/19020_CE.pdf).

- Nombreux prestataires proposent des cours en langues et divers ateliers à la population adulte selon le public cible : RECIF, école Mosaïque, école Elio, etc. ;
- Les organisations du monde de travail et les faïtières syndicales offrent des cours ou mandatent les prestataires (publics ou privés) à organiser des formations continues dans leur champ d'activité : que ce soit dans le domaine juridique, économique, du développement personnel, des ressources humaines, de la santé, etc., les faïtières sont des prestataires de formation continue incontournables dans le paysage cantonal ;
- L'Université Populaire Neuchâteloise propose une variété d'offres : cours de langues, arts et lettres, sciences humaines et religions, sciences et nature, technique et industrie, créativité, développement personnel et santé. Les cours sont donnés dans le bas et le haut du canton par la présence de la section du littoral et celle des montagnes ;
- L'Université de Neuchâtel dans son volet « formation continue grand public » propose des conférences thématiques, des exposés, projections, ateliers, etc. Les événements sont accessibles souvent sur inscription et sont gratuits ;
- Le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP) travaille en collaboration étroite avec les tissus industriels et institutionnels locaux. Les formations proposées s'adressent à toute personne désirent mettre en place un projet professionnel ou développer des aptitudes personnelles et professionnelles pour conserver son emploi ou pouvoir accéder à d'autres professions ou encore se perfectionner dans un domaine déjà connu ;
- Le Club 44 est un lieu de conférences, de débats, de rencontres et d'expositions situé à La Chaux-de-Fonds. Chaque semaine, un événement a lieu sur des thèmes très variés. Ce foyer culturel est ouvert à un public qui vise l'ouverture d'esprit et la culture du débat. En règle générale la participation n'exige pas de réservation. Cependant, 2-3 fois par année une réservation est indispensable, en fonction de l'évènement. Le prix de l'entrée est de 15 francs ;
- La section neuchâteloise de l'association Lire et Écrire propose des cours de français écrit, mathématiques de base et utilisations des nouvelles technologies pour les adultes parlant le français, peu qualifiés et rencontrant des difficultés en compétences de base. Les cours ont lieu à Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds et coutent entre 50 et 150 francs par mois, selon le nombre de périodes suivies par semaine ;
- L'École-club Migros avec une panoplie de cours de langues, de culture et créativité, mouvement et bien-être, management et économie, informatique et nouveaux médias et formation des formateur-riche-s. La présence de l'école est étendue sur le littoral et dans les montagnes.

3.5. Les limites du dispositif actuel

Le système de formation suisse préconise des possibilités pour se former tout au long de la vie et à tous les niveaux. Cependant, ces solutions sont très peu connues, surtout en ce qui concerne la certification professionnelle pour adultes (CPA) dans le cadre de la formation qui mène aux titres de formation professionnelle initiale. Les OrTra compétentes dans la sensibilisation de leurs membres ne peuvent pas toujours utiliser efficacement toutes les possibilités du système. À titre d'exemple, il est possible de citer la voie de la validation des acquis de l'expérience (VAE) qui n'est disponible actuellement que pour quelques métiers en Suisse romande, alors qu'elle représente une solution adaptée pour les adultes qui sont à l'aise avec la rédaction d'un dossier ciblé et qui ont les capacités d'autodiscipline et de travail autonome pour mener à bien cette autre forme de procédure de qualification.

La prise en compte des acquis de l'expérience dans la formation formelle permet, entre autres, des dispenses pour des domaines de qualification entiers ou partiels lors des procédures de qualification qui visent l'obtention du CFC/AFP. Cela permet aux adultes qui ont déjà un premier titre de formation professionnelle initiale, ou un titre jugé équivalent, de bénéficier d'une dispense non seulement du domaine de la culture générale, mais également des dispenses du domaine de qualifications professionnelles. Ce principe n'a pas encore atteint un niveau d'efficacité optimal en Suisse. Au niveau national et cantonal, seules quelques OrTra l'appliquent. Cette démarche n'est, pour l'heure, pas standardisée au niveau fédéral et doit encore trouver l'adhésion de certaines OrTra régionales et nationales. Standardiser des décisions de dispense semble pourtant être une solution évidente lorsqu'il s'agit d'adultes disposant d'une expérience professionnelle riche. Cependant, dans la pratique, cela s'avère d'une grande complexité. D'où l'importance au niveau cantonal d'œuvrer avec les OrTra pour permettre ainsi, une prise en compte des acquis de l'expérience pour toute personne qui veut obtenir un titre de formation professionnelle initiale. Cette première étape importante devrait permettre la reconnaissance des qualifications acquises dans d'autres domaines professionnels et leur prise en compte dans les procédures de qualification.

Une autre limite du dispositif actuel est le manque de financement cantonal direct pour les formations continues qui mènent au titre de CFC ou d'AFP. Celui-ci est considéré par les faitières comme étant le principal frein empêchant les adultes d'accéder aux titres de formation professionnelle initiale. Notre actuelle loi cantonale sur la formation professionnelle (LFP) ne prévoit pas la gratuité de la formation continue qui prépare aux procédures de qualification. Il s'agira d'introduire ces concepts dans la nouvelle stratégie, de prévoir les conditions pour bénéficier d'un soutien financier et de définir les prestataires. **Sans être une loi explicite pour la formation continue, notre actuelle loi cantonale (LFP) contient déjà de nombreux articles et références à ce type de formation qu'il faudra définir, structurer et modifier en fonction du plan d'action qui vous est proposé au chapitre 4. La LFP est applicable à la formation continue et à la formation continue en général.**

En ce qui concerne les mesures relatives au marché du travail, l'encouragement de la formation professionnelle initiale et de la formation professionnelle continue ne font pas partie des tâches premières de l'assurance-chômage (AC). Le financement de ce type de formation est possible, mais à condition que l'employabilité soit impossible ou extrêmement faible au regard des conditions du marché du travail.

Il est important d'examiner la compatibilité du système actuel de prestations sociales avec les objectifs du présent rapport, notamment pour vérifier que les bourses et les subsides ne créent pas de freins ou d'incitations négatives.

Du côté du fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels (FFPP), des directives relatives à une participation financière pour une procédure de qualification selon l'art. 32 OFPr existent. Cependant, cette participation se limite à maximum 1'000 francs par année de formation, ou par partie de formation, par personne.

Enfin, l'absence d'un organe ou d'un comité transversal aux différents services de l'État pour la coordination cantonale des compétences de base dilue les efforts entrepris par chaque service. Lorsqu'il s'agit de parler d'une seule voix et de représenter les compétences de base au niveau fédéral, en l'état, aucune plateforme ou commission consultative et/ou décisionnelle pérenne n'existe.

3.6. Synthèse

Les chamboulements liés à la numérisation, ainsi que l'évolution des compétences professionnelles rajouteront encore plus de pression sur les épaules de la population neuchâtoise adulte qui ne dispose pas d'au moins un titre CFC ou AFP.

Pour rappel, la Confédération stipule que, dans le cadre de la formation continue, la responsabilité individuelle est primordiale, suivie de celle de l'employeur et, finalement, de l'État. **Cependant, la responsabilité de l'État devrait être renforcée lorsqu'il s'agit des formations continues qui visent l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale. En conséquence, le canton de Neuchâtel peut faire mieux pour ce public cible.**

La motivation individuelle à se former ne peut rien contre le manque de ressources financières, sans mentionner les autres freins spécifiques à ce groupe cible (manque d'information, charge familiale, travail à temps plein, etc.). Pour cette raison, le Conseil d'État propose de repenser la politique publique de la formation continue qui cible la population en emploi du canton.

Les manquements du système actuel ont été mis en lumière et l'inventaire des besoins en formation continue à des fins professionnelles a donné des pistes de réflexion utiles. Orienter nos efforts vers les compétences de base, vers le maintien d'offres en formation continue qui mènent vers l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale et assurer leur promotion auprès de la population en emploi, ainsi que prévoir un financement spécifique sont des solutions parmi d'autres. Toutes ces réflexions ont permis d'élaborer un plan d'action qui solidifiera davantage les conditions-cadre cantonales.

À long terme, cette nouvelle stratégie cantonale pour la formation continue des adultes devrait permettre de situer le canton de Neuchâtel dans la moyenne suisse en ce qui concerne la population active sans aucun titre de formation professionnelle initiale.

4. LE PLAN D'ACTION

L'inventaire de l'offre en formation continue et les lacunes observées ont permis de classer les différentes mesures proposées au plan d'action d'après les trois axes stratégiques suivants présentés en introduction du rapport :

- a. L'existence d'une offre en formation continue qui sert les besoins d'une politique publique ;
- b. L'accessibilité de l'offre auprès du public cible ;
- c. La communication et la promotion de cette offre.

En reprenant le fil rouge des formations continues utiles à une politique publique représentées par la pyramide de la Figure 2, les trois axes stratégiques et les manquements observés lors de l'inventaire peuvent être résumés par le tableau de synthèse suivant :

Axe stratégique/ formation continue	1.Compétences de base	2. FC à des fins pro- fessionnelles qui ne mène pas directe- ment au CFC/AFP	3. FC à des fins professionnelles qui mène au CFC/AFP
Existence de l'offre	Pas de lacunes	Pas de lacunes	À améliorer Mesure 3
Accessibilité	À financer Mesure 1 Nécessite l'adop- tion du décret pour la signature du pro- gramme cantonal SEFRI	Pas de lacunes	À financer Mesure 4 Nécessite l'adop- tion de la loi por- tant modification de la LFP
Communication et promotion	À améliorer Mesure 2	Pas de lacunes	À améliorer Mesure 5

La 6^{ème} mesure, qui ne découle pas de l'inventaire mené, consiste à examiner la compatibilité du système actuel de prestations sociales avec les 5 mesures du plan d'action.

Les lacunes constatées lors des inventaires ont permis de développer des mesures nécessaires à les combler. Chaque mesure du plan d'action s'inscrit dans la vision des trois axes stratégiques en lien direct avec les catégories de formations continues utiles à la politique publique.

Pour chacune d'entre elles, les suggestions suivantes vous sont proposées, tout en mentionnant que d'autres mesures pourraient être développées ultérieurement :

4.1. Mesure 1 : accessibilité aux compétences de base

Selon l'inventaire présenté au chapitre 3, il a été constaté que l'offre en compétences de base existe, mais que sa communication n'est pas optimale et, surtout, que son accessibilité est fortement limitée par l'absence de soutien public aux personnes peu ou pas qualifiées en emploi qui souhaitent se former à titre individuel. Dans le but de combler cette lacune, le Conseil d'État propose de mener une politique active de promotion de la formation en compétences de base auprès des personnes peu ou pas qualifiées qui sont domiciliées dans le canton et qui sont en emploi. En outre, un soutien financier sera apporté aux personnes de condition financière modeste qui entreprennent des formations visant à combler des lacunes en compétences de base, indépendamment de toute démarche visant l'acquisition d'un titre professionnel. L'objectif est que la population en emploi puisse acquérir un niveau en compétences de base équivalent à celui attendu des personnes en recherche d'emploi dans le cadre de la stratégie cantonale d'intégration professionnelle.

Concrètement, un test de positionnement sera offert gratuitement au public cible, comprenant une évaluation complète dans les 3 compétences de base (français, mathématiques élémentaires et TIC), afin de déceler les éventuelles lacunes à combler par un projet de formation. Si des lacunes sont identifiées, un projet de formation visant l'acquisition des compétences manquantes sera proposé à la personne. Cas échéant, les personnes de condition financière modeste pourront bénéficier d'un subventionnement étatique couvrant partiellement ou totalement le coût de la formation proposée, selon le même principe que les subsides à l'assurance-maladie, qui couvrent tout ou partie de la prime de l'assurance obligatoire en fonction du revenu déterminant unifié de l'unité économique de référence. Une fois la formation achevée, une évaluation finale aura lieu, pour vérifier que les lacunes ont été comblées et que l'objectif de la formation est atteint. Ce dernier sera dans la plupart des cas moins complet que le test de positionnement initial, l'idée étant de ne tester que la ou les compétences de base ayant fait l'objet de la formation. En clair, si le test initial montre

un niveau insuffisant en TIC, l'évaluation finale portera uniquement sur cette compétence spécifique. Si, lors du test initial, des lacunes dans les 3 compétences de base sont identifiées et que la formation est orientée vers les 3 domaines, le test final évaluera les progrès accomplis dans les 3 domaines concernés.

La mesure 1 devrait bénéficier d'un montant brut de 2'140'000 francs sur 4 ans (2021-2024), dont 30'000 francs par an, soit 0.2 EPT, seront dédiés au travail de coordination. Ce montant doit permettre de financer annuellement quelque 350 tests de positionnement, le subventionnement d'environ 250 démarches de formation et enfin le financement de 250 tests de vérification. Sur la période initiale de 4 ans, ce sont ainsi quelque 1'400 personnes qui pourraient bénéficier d'un test de positionnement, engendrant dans deux tiers des cas une démarche de formation visant à combler des lacunes identifiées.

Sachant que le périmètre de la mesure se limite aux personnes en emploi qui entreprennent des démarches individuelles (les autres publics ayant la possibilité de bénéficier d'autres types de soutien), les objectifs en termes de volume sont particulièrement ambitieux, qui plus est en regard des moyens disponibles relativement limités. Si l'expérience devait démontrer que l'intérêt du public cible n'est pas au rendez-vous dans un premier temps, les moyens non investis dans la formation devraient alors être réalloués à un renforcement de la communication, afin d'intensifier la sensibilisation et de stimuler la demande.

À noter que cette mesure 1 s'inscrit pleinement dans les objectifs poursuivis par le SEFRI, qui œuvre pour le renforcement des compétences de base au niveau fédéral via les campagnes « Simplement mieux ». En intégrant officiellement le « Programme cantonal d'encouragement de l'acquisition et du maintien des compétences de base chez les adultes pour la période 2021-2024 », le canton pourrait bénéficier d'un soutien financier de la Confédération. Le montant des contributions fédérales équivaut, au plus, aux dépenses des cantons pour un tel programme (règle de 50%-50%). Le canton de Neuchâtel pourrait prétendre, ainsi, à une participation fédérale d'environ 860'000 francs pour la période 2021-2024 dans le cadre de ce projet, à condition d'investir au moins la même somme dans ce programme au niveau cantonal. La signature du programme précité permettra donc au canton de réduire la charge nette qu'il supportera pour mettre en œuvre cette mesure.

Initialement, le dépôt des programmes cantonaux auprès du SEFRI devait se faire au plus tard le 15 août 2020 et la signature de ceux-ci intervenir durant le premier trimestre 2021. Toutefois, la crise sanitaire de la COVID-19 a généré du retard dans l'avancement du projet et le Conseil d'État a obtenu du SEFRI un délai supplémentaire jusqu'au 30 novembre 2020 pour déposer le programme cantonal.

Selon l'article 38 de la loi sur les finances de l'État et des Communes (LFinEC), les conventions-programmes avec la Confédération entraînant des dépenses à charge du canton doivent être adoptées sous la forme d'un décret par le Grand Conseil. Dès lors, le programme cantonal 2021-2024 est dépendant de votre Autorité.

En résumé, la mesure 1 peut bénéficier d'un montant brut de 2'140'000 francs sur 4 ans (2021-2024), en représentant une charge cantonale nette de 860'000 francs.

4.2. Mesure 2 : communication et promotion des compétences de base

Le travail de coordination dans le cadre du programme cantonal décrit dans la mesure 1 sera effectué par le département en charge de la formation. En outre, la plateforme de coordination des mesures de la stratégie d'intégration professionnelle (CMIP)⁴³, qui mutualise les efforts de plusieurs entités de l'État en matière de conseil et d'expertise pour les

⁴³ Membres de la CMIP : SEMP, SASO, COSM, SMIG, OAI et SFPO.

compétences de base cantonales, apportera son soutien, si nécessaire. Des synergies sont en effet envisageables, que ce soit au niveau des tests ou des formations elles-mêmes.

Tant le département en charge de la formation que l'ensemble des entités membres de la CMIP disposent de certains moyens de communication permettant de toucher l'ensemble de la population cantonale au travers de différents relais (informations publiques, médias, employeurs, partenaires sociaux, etc.). De plus, les prestataires offrant des formations subventionnables seront évidemment intéressés à en faire la promotion. Il s'agira de mobiliser et coordonner ces moyens de communication pour assurer une promotion efficace de la nouvelle mesure (mesure 1).

Sous réserve d'une éventuelle réallocation de moyens issus de la mesure 1 en cas de demande inférieure aux attentes, il n'est pas prévu d'engager des coûts supplémentaires de communication. Le coût éventuel de la mesure 2 est donc intégré à la mesure 1.

4.3. Mesure 3 : l'offre en formation continue à des fins professionnelles qui mène aux titres de formation professionnelle initiale (CFC/AFP)

L'offre dans cette catégorie de formation continue existe auprès des écoles professionnelles du canton. Cependant, elle pourrait être améliorée pour certaines prestations spécifiquement mises en place pour les adultes et s'assurer que :

- Les prestataires respectent le principe d'andragogie selon lesquels les adultes ont d'autres besoins que les jeunes en formation ;
- L'offre intègre l'éducation au numérique.

4.4. Mesure 4 : financement de la formation continue à des fins professionnelles qui mène aux titres de formation professionnelle initiale (CFC/AFP)

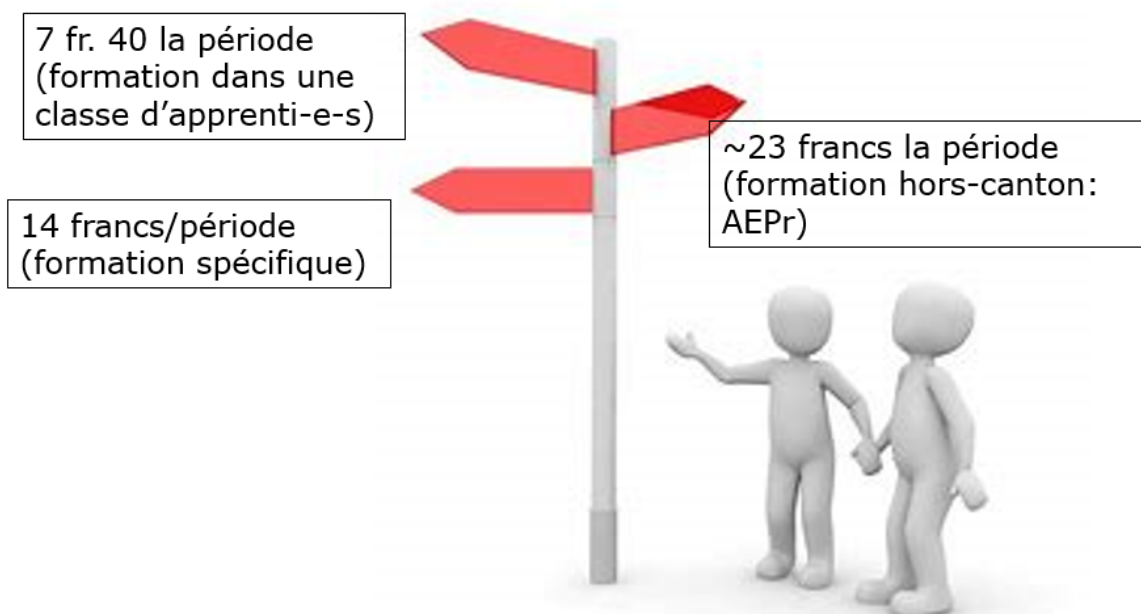
Les principes de base d'une nouvelle ligne de financement sont les suivants :

- Gratuité de la formation continue qui vise l'obtention d'un premier titre CFC/AFP pour les personnes en emploi sans aucune certification du secondaire 2 ;
- Financement partiel de la formation continue qui vise l'obtention d'un deuxième titre CFC/AFP après une première certification du secondaire 2 pour les personnes en emploi ;
- Pas de financement des cours de pratique professionnelle ;
- Financement qui intègre les besoins en compétences de base.

4.4.1. Gratuité de la formation continue qui vise l'obtention du premier titre CFC/AFP pour les personnes en emploi sans aucune certification du secondaire 2 et qui ne sont pas suivies par l'État

Actuellement, les neuchâtelois-es qui veulent suivre une formation continue en vue de se préparer aux procédures de qualification hors contrat d'apprentissage sont confronté-e-s à trois tarifs différents pour le même type de formation. Les formations suivies par les personnes domiciliées dans le canton de Neuchâtel coûtent 7.40 francs ou 14 francs la période, si la personne intègre une classe d'apprenti-e-s existante dans une entité neuchâteloise publique ou si la personne intègre un cours spécifiquement créé pour les adultes. Les coûts de cette formation continue sont à la charge de l'adulte en formation, sans aucune distinction sur le fait qu'il soit ou pas détenteur d'un premier titre de formation professionnelle initiale. Ce tarif préférentiel intègre le subventionnement indirect des cours par l'État.

Ce soutien indirect n'est pas visible pour les candidat-e-s. Ainsi, au lieu de s'acquitter d'un tarif représentant un coût complet qui serait aux alentours de 23 francs la période, la personne bénéficie d'un tarif avantageux rendu possible par le règlement régissant les formations de rattrapage (art. 32 OFPr), RSN 414.110.05 du 6 mai 2015.



Cependant, lorsque la personne suit cette même formation hors-canton, le prix appliqué est celui fixé par l'Accord intercantonal sur les écoles professionnelles (AEPr). La pluralité des tarifs rend le processus complexe et surtout, crée une distorsion tarifaire au sein de la population, même si ce subventionnement indirect a toute sa raison d'être dans un système où ce pan de la formation continue est à la charge de la personne en formation.

Exemple : une personne qui doit suivre 250 périodes de formation pour se préparer aux procédures de qualification et viser le CFC/AFP payerait les montants suivants :

- Si tarif AEPr à environ 23 francs/période (si formation hors-canton) = 5'750 francs ;
- Si tarif neuchâtelois, cours avec les classes existantes d'apprenti-e-s à 7.40 francs = 1'850 francs. Si tarif neuchâtelois, cours spécialement conçus pour les adultes à 14 francs = 3'500 francs.

Pour le futur dispositif de financement, le Conseil d'État suggère la gratuité de la formation continue qui vise le premier titre de formation professionnelle initiale pour les personnes en emploi. Par gratuité, nous entendons la prise en charge des frais d'écolage des cours théoriques professionnels et de culture générale. Les coûts des cours pratiques, des cours interentreprises ou encore les coûts indirects de la formation, les émoluments administratifs, ainsi que les éventuels frais de matériel ou autre consommable lors de la procédure de qualification, continueront à être à la charge des candidat-e-s. Le financement de ces formations se ferait par la conclusion de mandats de prestations entre le service compétent et les centres professionnels qui organisent cette formation. Le calcul se ferait sur la base d'un tarif proche d'un coût complet et basé sur l'AEPr, qui présente plusieurs avantages décrits ci-après :

- Est une comparaison intercantonale, car c'est un tarif utilisé pour la facturation des neuchâtelois-es qui se forment hors-canton et vice-versa ;
- Évite la discrimination des adultes par les coûts de formation, trois prix sont pratiqués aujourd'hui (7.40, 14 et 23 francs) ;

- Permet aux entités du secondaire 2 d'offrir la formation au « juste » prix (environ 23 francs au lieu de 7.40 ou 14 francs de la réglementation en vigueur). L'excédent, par rapport à la situation actuelle, devrait permettre aux entités du secondaire 2 d'ancrer l'autonomie financière pour ce domaine de la formation continue ;
- Permet d'avoir des formations spécifiques aux adultes et de pouvoir les financer.

Sont considérés comme premiers titres ceux obtenus dans le cadre d'une formation professionnelle initiale de niveau CFC ou d'un titre académique du secondaire 2.

Les personnes détentrices d'une AFP pourront prétendre à la gratuité de la formation continue qui vise l'obtention d'un CFC dans le même domaine que l'AFP, aux mêmes conditions que les personnes sans aucun titre de formation professionnelle initiale. L'État souhaite, ainsi, offrir la possibilité d'une requalification ou d'une suite de formation aux détenteur-ice-s d'une AFP. Tout en reconnaissant l'importance de ce titre, il s'agit de créer une incitation positive pour une suite de formation et de qualification.

De manière générale, 60% des personnes qui suivent une telle formation visent un premier titre de formation professionnelle initiale. Comme base de calcul, les données sur quatre ans (2015-2018) ont été analysées. Ces informations ont permis d'identifier le coût moyen d'une telle formation à 7'700 francs par candidat-e. Ce qui équivaut, en moyenne, entre 1/3 et 1/4 de la durée/coût du CFC dual. Certaines formations durent plus longtemps que la moyenne, surtout dans les métiers techniques. La voie spécifiquement conçue pour les adultes grâce à l'art. 32 OFPr permet une formation moins coûteuse et plus courte que la voie classique par contrat d'apprentissage.

Ces principes de calcul seraient adaptés également à la voie par la validation des acquis de l'expérience (VAE).

La durée moyenne d'un tel cursus de formation continue pour adultes est d'environ une année et demie.

Il est de la responsabilité individuelle de chaque candidat-e de pleinement saisir cette chance de financement de la formation et de suivre les cours de la meilleure manière possible pour réussir les procédures de qualification. Une fois cette possibilité échue, la personne ne pourra plus bénéficier du même soutien pour la même formation visée.

La participation financière du canton auprès des candidat-e-s à ces formations continues sera conditionnée par les exigences de l'art. 32 OFPr. Cela se fera par une analyse élargie du dossier par le service compétent (condition valable actuellement et respectueuse des ordonnances fédérales). En plus, cette analyse devrait s'assurer qu'un certain nombre de conditions supplémentaires soient réunies, telles que le domicile et l'absence ou non d'un titre du secondaire 2. Cela permettra de fixer un cadre au cursus de formation et ainsi, déterminer le nombre de périodes ou de modules nécessaires à chaque projet de formation.

La personne en possession de l'autorisation cantonale de prise en charge de la formation pourrait alors s'adresser aux prestataires désignés par le service compétent, soit prioritairement les établissements de la formation professionnelle, afin de débiter une formation continue qui mène à l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale ou une formation en compétences de base, comme étape préliminaire au projet de certification. Le prestataire adressera la facture au service compétent sur la base des mandats de prestations conclus à cet effet. Le montant du financement se basera sur le cadre fixé, ainsi que le prix des prestations qui sera établi selon l'AEPr, en ce qui concerne l'enseignement professionnel et l'enseignement de la culture générale.

L'État passera des mandats de prestations avec les prestataires qui devront répondre à des critères déterminés (qualité, transparence des coûts, conditions de travail, etc.). Il est

important de préciser que ces prestations seront facturées aux mêmes tarifs pour tous les candidat-e-s. Ce flux de financement des formations permettra une visibilité complète de la prise en charge de la formation des adultes par le service compétent.

Les personnes qui ne correspondent pas aux critères déterminés ci-dessus se verront alors facturer le prix AEPr de la formation (le prix coûtant, donc environ 23 francs la période). C'est le seul moyen de permettre aux prestataires de ces formations de couvrir leurs charges et de s'assurer d'un autofinancement pérenne.

Les comparaisons intercantionales se basent, elles aussi, sur le tarif AEPr, d'où l'importance de rendre visible ces coûts sur le plan cantonal également. En d'autres mots, contrairement à la situation actuelle, le canton de Neuchâtel continuera à payer le tarif AEPr pour la formation hors-canton d'un-e neuchâtelois-e qui vise un titre de formation professionnelle initiale mais ne refactura plus (1^{ère} formation) ou en partie (2^{ème} formation) le montant aux candidat-e-s.

Les hypothèses suivantes ont permis de dresser un tableau du financement nécessaire :

- En 2018, le nombre de candidat-e-s neuchâtelois-es en 1^{ère} formation a été d'environ 60 personnes. Une partie de ces candidat-e-s suit des cours chez des prestataires hors-canton (exemple : gardien-ne d'animaux, termineur-euse en habillage horloger, etc.) ;
- Avec les nouvelles lignes de financement, le canton supporterait les coûts des candidat-e-s à l'art. 32 OFPr correspondant aux critères déterminés ci-dessus. Les entités du secondaire 2 ne bénéficieront plus d'une couverture de déficit par le canton pour cette prestation ;
- Suite à une nouvelle ligne de financement, la première année (année scolaire 2021-2022) devrait connaître une incrémentation importante de l'ordre de 30% des candidat-e-s à la formation continue qui prépare aux procédures de qualification par rapport à l'année 2020. Cette augmentation serait induite, entre autres, par l'effet de « nouveauté », ainsi que par les personnes qui ont repoussé le projet de se former pour cause de financement. Cependant, dès 2022, l'augmentation prévue d'environ 10-15% par an est une hypothèse plausible, d'où l'importance d'anticiper cette évolution dans les lignes de financement. Actuellement, les métiers tels qu'assistant-e en soins et santé communautaire ou assistant-e socio-éducatif-ve sont particulièrement prisés dans notre canton.

Ces principes seraient adaptés également à la voie par la validation des acquis de l'expérience (VAE). Cette procédure de qualification nécessite un accompagnement à la rédaction du dossier de validation et des éventuels compléments de formation.

Dans le cadre des formations qui mènent à d'autres types de titres que le CFC ou l'AFP (certificat sectoriels, attestations), le canton reconnaît l'importance de ces formations pour les industries de la région. Des fonds paritaires participent souvent à ces actions (domaine du bâtiment, par exemple), mais l'État peut accorder sur la base d'un contrat de prestations une subvention d'un montant maximal représentant 50% du total du traitement des formateur-trice-s engagé-e-s. Le canton continuera à soutenir ces formations à des fins professionnelles utiles à l'industrie locale. Le système de financement actuel de ce type de formation ne subira donc pas de modification avec ce nouveau projet.

En 2021, le coût de cette mesure, y compris l'augmentation estimée de 30%, s'élèvera à environ 272'570 francs (1/2 année de fonctionnement) ; dès 2022, le coût de la mesure sera d'environ 626'040 francs (année entière).

La mise en place de cette mesure nécessite la modification de l'actuelle LFP, plus précisément, l'introduction d'un nouvel article 64a qui traitera des éléments de gratuité non couverts par la loi actuelle.

4.4.2. Financement partiel de la formation continue qui vise l'obtention d'un deuxième titre CFC/AFP après une première certification du secondaire 2 pour les personnes en emploi

En 2018, 40% des personnes qui se sont inscrites aux procédures de qualification visaient un deuxième titre dans le but d'accomplir une requalification professionnelle (40 personnes).

Le plan de financement inclut une participation de l'État pour la moitié de la formation par candidat-e. Cependant, le/la candidat-e prendra en charge 50% de sa formation, jusqu'à un montant maximal de 4'000 francs.

La grande majorité des adultes qui ont suivi des formations selon l'art. 32 OFPr a eu des frais de formation d'environ 7'700 francs. Une minorité a suivi un nombre de périodes plus élevé que la moyenne. Nous rappelons que cette préparation est cependant nécessaire dans la réussite des procédures de qualification.

D'après nos études, cette solution est un bon compromis afin d'éviter de prêter les conditions de formation des personnes qui visent un 2^{ème} titre. Celles-ci ont souvent une très bonne raison pour se requalifier, soit parce que leur 1^{er} titre est obsolète, mal reconnu, ne correspond pas aux besoins du marché ou encore, parce que la personne n'a plus travaillé dans son domaine suite à une longue absence.

Il est primordial de ne pas pénaliser ces personnes par la nouvelle politique publique, car l'intégration durable sur le marché de l'emploi de ces personnes passe également par l'obtention du titre reconnu CFC/AFP dans le domaine exercé.

Pour illustrer ces propos, prenons l'exemple d'une formation continue d'électroplaste qui mène au titre de CFC. Supposons que cette personne doive suivre 600 périodes de cours dans ce domaine technique. Le coût de la formation s'élèvera à 600 x 23 francs (nouveau tarif) = 13'800 francs.

Dans le nouveau système, la personne en formation devra déboursier 4'000 francs pour cette formation (la moitié du coût mais, au maximum, 4'000 francs à la charge du candidat-e). Actuellement, pour la même formation, la personne aurait déboursé 600 x 7.40 francs = 4'440 francs. Cet exemple illustre l'importance de prendre en considération les formations plus longues qui, même si elles sont minoritaires, représentent un coût de formation au-dessus de la moyenne.

Ces principes seraient adaptés également à la voie par la validation des acquis de l'expérience (VAE).

En 2021, avec une progression estimée à 30%, le coût de la mesure devrait s'élever à 74'680 francs (1/2 année de fonctionnement) ; dès 2022, ce coût sera d'environ 147'485 francs (année entière). Cette importante évolution sera induite, d'une part, par l'augmentation des prestations et, d'autre part, par la nouveauté du financement, découpé par les actions ciblées de promotion et de communication auprès du public cible.

Cette mesure nécessite l'adaptation de la LFP avec un nouvel article, 64a, qui introduira la notion de financement partiel pour les personnes visant un titre de formation professionnelle initiale, après l'obtention d'un titre du niveau secondaire 2, ainsi que les conditions pour pouvoir bénéficier de ce financement.

4.4.3. Pas de financement des cours de pratique professionnelle

Le Conseil d'État a considéré que les cours de pratique professionnelle, ainsi que les cours interentreprises, ne devraient pas entrer dans les lignes de financement de ce domaine de la formation continue. Cela respecte, par ailleurs, le cadre défini au niveau fédéral. De manière générale, et selon l'expertise du groupe de travail de ce projet, les « articles 32 » disposent, par définition, d'une bonne expérience professionnelle dans le domaine de la pratique et n'ont, pour la plupart, pas besoin de suivre des cours en la matière.

Il existe cependant une exception importante à ce principe, celle des actes médicotechniques qui ne peuvent pas être pratiqués sur le lieu de travail des personnes qui visent le métier d'assistant-e en soins et santé communautaire (ASSC) avant d'avoir obtenu le CFC. Pour ce cas bien particulier, les cours de pratique professionnelle seront inclus dans la nouvelle ligne de financement.

4.4.4. Financement partiel de la formation modulaire qui mène vers l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale

Les formations modulaires en horlogerie et en mécanique des cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel (BEJUNE) se déroulent actuellement dans un cadre formel, car elles sont règlementées par l'État et nécessitent la signature d'un contrat de formation. Cependant, ces cours visent spécifiquement les adultes en emploi, avec un concept de formation très particulier et des critères qui sont différents des critères d'admission selon l'art. 32 OFPr. Il s'agit de formations couteuses pour l'adulte en formation, bien que l'État finance déjà en partie la formation modulaire dans les domaines cités. À titre d'exemple, les 5 modules de la formation menant au titre d'horloger-ère en production CFC coûte à la personne en formation 18'000 francs. La contrepartie cantonale (partie théorique) s'élève à environ la moitié des coûts totaux. Dans le but d'alléger la charge financière des neuchâtelois-es en formation modulaire, ainsi que d'assurer une efficience de l'argent public engagé, les propositions suivantes ont été élaborées :

- 1^{ère} formation : prise en charge des écolages du dernier module qui précède la procédure de qualification. La formation modulaire d'horloger-ère en production CFC serait financée à la personne à hauteur de 6'570 francs. Dans le même ordre d'idée, la formation modulaire qui vise l'obtention du titre d'opérateur-trice en horlogerie AFP serait financée à hauteur de 2'500 francs pour le module posage-embrochage. La formation modulaire en mécanique se verrait financée de la même manière ; cette subvention ne peut cependant pas dépasser un montant de 7'000 francs par module terminal ;
- 2^{ème} formation : prise en charge de la moitié des écolages du dernier module qui précède la procédure de qualification pour les personnes qui visent un 2^e titre de formation professionnelle initiale.

Les prévisions annuelles de cette participation cantonale sont basées sur le nombre de personnes actuellement en formation modulaire et sur la durée moyenne de celle-ci. De plus, en l'absence d'information quant aux 1^{ers} et 2^{èmes} titres des personnes en formation, nous avons utilisé les statistiques des art.32 OFPr qui stipulent que 60% des personnes en formation visent un 1^{er} titre de formation professionnelle initiale.

Cette analyse nous permet de chiffrer la mesure cantonale en faveur des formations modulaires à environ 100'000 francs par année (50'000 francs en 2021). Ce qui permettrait de financer environ 16 neuchâtelois-es chaque année.

Conclusion Mesure 4

En résumé, le coût net de la mesure 4 pour la moitié de l'année 2021 se présente ainsi :

Coût 1^{ère} formation art.32 OFPr : 272'570 francs (environ 78 candidat-e-s)

Coût 2^{ème} formation art.32 OFPr : 74'680 francs (environ 52 candidat-e-s)

Coût formation modulaire : 50'000 francs (environ 16 candidat-e-s)

Coût total de la mesure 4 : 397'250 francs en 2021 (1/2 année de fonctionnement) ; en 2022, le coût annuel sera d'environ 873'525 francs (année entière).

Ce coût intègre les éventuels cours en compétences de base pour les candidat-e-s qui visent le premier titre de formation professionnelle initiale et qui ont des lacunes dans ce domaine.

L'augmentation du nombre d'adultes concerné-e-s par une formation continue certifiante devrait s'accroître d'une année à l'autre. Cependant, la première année de fonctionnement, le système devrait connaître un nombre plus important de candidat-e-s inscrit-e-s. Ainsi, en 2021, sous l'effet de la communication et de la promotion, environ 146 adultes devraient bénéficier du nouveau dispositif. Cela représente une progression de +30% par rapport à la situation d'aujourd'hui (effet d'intensité). Dès la rentrée scolaire 2022, l'augmentation du nombre des candidat-e-s devrait se stabiliser et atteindre une progression de 10 à 15% par année.

Le financement du premier titre (4.4.1) et du deuxième titre (4.4.2) s'appliquerait aux coûts directs de la formation continue. Ainsi, les émoluments administratifs, les coûts des procédures de qualification concernant l'utilisation de l'infrastructure, de l'outillage, du matériel et des locaux continueront à être facturés aux candidat-e-s selon l'article 32 OFPr, ainsi qu'aux personnes qui répètent leur formation sans être détentrices d'un contrat d'apprentissage (*statu quo*). Ces mêmes règles concernant les coûts indirects s'appliquent, entre autres, dans les cantons de Berne, Jura, Valais et Vaud.

Les mesures de financement seront inscrites dans la LFP selon le principe de subsidiarité aux autres lois cantonales ou fédérales. La subsidiarité du financement sera introduite par l'art. 64a. Ainsi, la personne qui est déjà au bénéfice d'une mesure de soutien de la part de l'État ne sera pas éligible au financement de la formation continue ou de la formation formelle modulaire par la LFP.

4.5. Mesure 5 : la communication et la promotion de la formation continue à des fins professionnelles qui mène au titre CFC/AFP

Parallèlement à la nouvelle ligne de financement de cette catégorie de la formation continue, il s'agit d'améliorer sa visibilité et, ainsi, palier la méconnaissance des employeurs/faïtières/public cible de l'existence de l'offre de formation.

Il est important que l'information soit accessible au public concerné et que son accès soit facilité. Dans cette optique, la communication devra être améliorée et adaptée aux médias utilisés et au public visé.

Environ 190 adultes⁴⁴ par année choisissent la voie de la formation professionnelle initiale régulière, destinée en premier lieu aux jeunes, sans passer par la procédure de l'art.32 OFPr. La nouvelle stratégie de communication devrait mettre l'accent sur les voies certifiantes qui ont été expressément développées pour les adultes et les orienter vers l'accès

⁴⁴ 25 ans et plus au moment de la signature du contrat d'apprentissage. Source interne SFPO.

direct aux procédures de qualification au sens de l'art. 32 OFPr. La formation continue, pour s'y préparer, leur sera accessible et bien communiquée.

Un aperçu des mesures dans ce sens sont répertoriées ci-après :

- L'organisation des séances d'information par le service compétent ;
- L'offre de permanence gratuite et sans rendez-vous pour les candidat-e-s à l'art. 32 OFPr proposée par le service compétent ;
- Le renforcement des liens entre l'État et les faïtières patronales et syndicales, ainsi qu'avec les employeurs du canton ;
- La communication ciblée aux faïtières et aux employeurs du canton (séances pour les représentant-e-s des ressources humaines, brochures mises à disposition auprès des entreprises, assurer la communication digitale, etc.) ;
- Les campagnes de promotion ciblées : radiophoniques locales, dans la presse, dans les endroits publics fréquentés, évènements publics, etc. ;
- L'amélioration de l'information et de son accessibilité sur les médias électroniques. Dans le but de simplifier l'accès à l'information pour les groupes cibles, car une grande partie du groupe cible ignore qu'il est possible d'obtenir ultérieurement les titres de formation professionnelle initiale par le biais d'une formation continue.

La définition d'une stratégie de communication, tout comme celui du dispositif à mettre en place, nécessite une bonne connaissance de son public cible et de ses besoins. Pour ce faire, il est nécessaire de disposer des outils adéquats et de bases de données performantes.

Ces actions de promotion et de communication devraient être coordonnées, entre autres, avec les autorités du marché du travail. Les employeurs du canton devraient notamment être sensibilisés aux difficultés que rencontrent les adultes sur le chemin de la certification. Concilier formation, vie professionnelle et vie privée devient rapidement très difficile. Lorsque la personne continue de travailler à plein temps, le risque de surmenage existe, surtout si la personne doit s'occuper de ses enfants. Le surmenage temporaire est l'une des sources principales de l'interruption de la formation professionnelle chez les adultes⁴⁵. D'où l'importance d'avoir le soutien de l'employeur dans ces démarches. Ce soutien peut se traduire par un allègement de l'horaire de travail pendant la période de formation ou l'obtention d'un jour de congé hebdomadaire, ou toute autre mesure qui pourrait faciliter cette période importante de la vie d'un adulte et influencer directement la réussite du projet. Cette collaboration devrait également permettre d'orienter ces mesures d'encouragement.

Le coût de la mesure 5 est estimé à environ 100'000 francs en 2021 et diminue les années suivantes.

4.5.1. Mesure 6 : examiner la compatibilité du système actuel de prestations sociales avec les 5 mesures du plan d'action

Il s'agira de vérifier que le dispositif actuel de prestations sociales ne crée pas de freins ou d'incitations négatives, notamment pour l'obtention des bourses et des subsides. L'État devra s'assurer que le principe de subsidiarité prévu au financement des mesures 1 à 5 du plan d'action est respecté.

⁴⁵ Emil Wettstein (2011) : « Erwachsene in der Berufslehre. Befragung nach Lehrvertragsauflösung ».

Les autres charges indirectes du plan d'action impliquent 0.5 EPT au service concerné induit par l'effet de l'intensité : le nombre des dossiers à traiter, l'augmentation des prestations aux adultes, ainsi que le suivi des procédures de qualification destinées aux adultes.

Toutes les mesures présentées dans ce chapitre ont pour principal but de répondre aux lacunes constatées dans le domaine de la formation continue. Une meilleure accessibilité aux différentes offres de formation continue permettra aux adultes neuchâtelois, d'une part, de mieux réussir le projet de formation continue à des fins professionnelles qui vise un titre CFC/AFP et, d'autre part, d'augmenter le taux des adultes au bénéfice de ces titres.

Résumé financier des mesures 1-6 :

Le tableau financier ci-après synthétise les différentes charges du plan d'action. En conclusion, le coût total des mesures exposées pour la nouvelle stratégie en matière de formation continue des adultes sur l'année 2021 est estimé à **657'750 francs** (1/2 année de fonctionnement) ; pour l'année 2022, le coût total des mesures est estimé à 1'233'525 francs (année entière).

Plan d'action	Détail	BU 2021	BU 2022	BU 2023	BU 2024
Mesure 1 : Compétences de base (accessibilité)	Formation, évaluation	250'000	435'000	557'000	557'000
	Refacturation	-60'000	-120'000	-120'000	-120'000
	Coordination, promotion*	56'000	95'000	95'000	95'000
	Recettes SEFRI**	-123'000	-205'000	-266'000	-266'000
	Total (brut)	306'000	530'000	652'000	652'000
	Total (net)	123'000	205'000	266'000	266'000
Mesure 2: Compétences de base (communication et promotion)	Intégrée dans la Mesure 1				
Mesure 3: Formation continue certifiante*** (offre)	Intégrée dans la Mesure 4				
Mesure 4: Formation certifiante (accessibilité)	Intensité	30%	30%-15%	15%	15%
	1er titre	272'570	626'040	745'390	866'290
	2e titre	74'680	147'485	187'910	220'260
	Formation modulaire (sans intensité)	50'000	100'000	100'000	100'000
	Total (net)	397'250	873'525	1'033'300	1'186'550
Mesure 5: Formation continue certifiante (communication et promotion)	100'000	80'000	50'000	50'000	
Mesure 6: (compatibilité avec le système de prestations sociales)	charges absorbées par les structures existantes				
Autres charges (0.5 EPT)	37'500	75'000	75'000	75'000	
Total (net) du plan d'action	657'750	1'233'525	1'424'300	1'577'550	

* y compris 0.2 EPT

** La subvention du SEFRI est conditionnée par la réintégration du programme SEFRI-canton.

*** Formation continue à des fins professionnelles qui mène vers l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale.

Conclusion

Le bénéfice retiré de l'encouragement de la certification professionnelle pour les adultes (obtention du CFC/AFP) sera triple. Premièrement, la situation des personnes concernées s'améliorera. Deuxièmement, l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale ou le changement de profession accroîtra la satisfaction des personnes et cela aura un effet positif sur la santé et l'intégration sociale. Et troisièmement, un accroissement du revenu dû notamment à la détention d'un diplôme professionnel se traduira pour l'État par une augmentation des rentrées fiscales.

Investir dans la formation des adultes représente un investissement dans le capital humain du canton de Neuchâtel, ainsi que l'amélioration de l'attractivité résidentielle et des conditions-cadres pour les citoyen-ne-s de notre canton. L'économie cantonale ne sera que renforcée grâce à cette nouvelle stratégie. Les charges décrites dans ce chapitre n'englobent pas les retombées positives qui seront réelles. Cet investissement nécessaire dans la formation des adultes sera, sans aucun doute, amorti à moyen et long terme par la diminution des coûts liés aux groupes cibles pris en charge par les services de l'État concernés.

5. MISE EN ŒUVRE

La conduite de la stratégie est assurée par l'État, par l'intermédiaire de son service compétent.

Des collaborations transversales seront établies dans le but de mutualiser les efforts de communication et de promotion. Cette collaboration permettra d'orienter diverses actions d'informations et de contacts envers les entreprises de la région et les faïtières des groupes cibles.

La conduite opérationnelle des mesures 1 à 5 se fera sous la responsabilité du département en charge de la formation, par l'intermédiaire de son service compétent. Dans cette perspective, la mise en œuvre du plan d'action se fera conformément aux mesures proposées et dans un cadre financier maîtrisé.

Les thématiques les plus importantes de la stratégie proposée sont les suivantes :

1. *Les compétences de base de la mesure 1 du plan d'action :*

Le service en charge de la formation réalisera la coordination et la mise en œuvre du programme cantonal 2021-2024. Il décidera notamment du/des prestataire-s pour la réalisation dudit programme, dans le respect du cadre légal cantonal et fédéral.

La nouvelle stratégie concernant les compétences de base s'articule autour d'une délimitation des tâches, à savoir, l'évaluation et la formation dans ce domaine. Dans un souci de séparation des responsabilités et afin d'assurer la neutralité du futur dispositif, il est important que l'entité en charge de la partie « évaluation » ne propose pas de formation en compétences de base en son sein. Cette indépendance vise à assurer la primauté de l'intérêt général et à éviter tout conflit d'intérêt. Par conséquent, chaque entité devra déployer les activités dans les domaines d'expertise qui lui sont propres. Ainsi, les centres professionnels du canton seront en charge de développer, organiser et procéder à l'évaluation des compétences de base du public ciblé dans la mesure 1 et 2. Les prestataires cantonaux en acquisition des compétences de base devront assurer la formation subséquente à l'évaluation. Les centres professionnels du canton veilleront à rester impartiaux dans ces évaluations, étant donné qu'ils ne dispenseront pas de formation en compétence de base pour le public ciblé.

Par ailleurs, la grande variabilité mensuelle des demandes dans le financement des prestations en compétences de base obligerait les centres professionnels du canton de disposer d'une agilité incompatible avec le statut des formateur-trice-s des adultes. Toutefois, il est fait exception pour le portail d'entrée vers la formation professionnelle (PEF) pour les jeunes migrant-e-s de moins de 25 ans, qui est une préparation ciblée à une formation certifiante, en lien avec la mission des centres professionnels du canton, car en lien direct avec l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale. De plus, le marché de la

formation continue est un marché concurrentiel. Les centres professionnels, de par leurs structures et missions, ne peuvent pas offrir ce type de formations cycliques aux mêmes coûts que les autres prestataires existants dans le canton qui se sont spécialisés dans ce créneau de formation et qui ont une structure flexible leur permettant de réajuster l'offre à la demande. La grande expertise des associations spécialisées en compétences de base œuvrant dans le canton de Neuchâtel, telles que par exemple Lire & Écrire, est une richesse pour l'implémentation des mesures 1 et 2 du rapport. Dans le cadre d'un futur contrat de prestations en lien avec ces mesures, le service responsable sera particulièrement attentif aux critères de qualité exigés. Cet aspect a été anticipé dans les travaux menés en amont. La même préoccupation a été constatée également lors de la consultation externe menée dans le cadre du présent rapport. Il nous tient à cœur de mettre en place la stratégie de l'évaluation et de la formation des compétences de base avec des acteur-trice-s neuchâtelois-es dans un souci de qualité pérenne. Le service en charge du programme cantonal avec le SEFRI aura la possibilité d'introduire de telles exigences auprès des prestataires et d'évaluer le dispositif, dans le cadre du pilotage des mesures décrites.

Étant donné les éléments précités dans le domaine des compétences de base cantonales et que des offres en acquisition de ces compétences existent au niveau cantonal pour des différents publics, le Conseil d'État n'a pas l'objectif de dispenser cette formation au sein de ses institutions, à l'exception du PEF.

2. *Mesure 4 du plan d'action :*

- Le financement des formations continues et modulaires qui mènent à l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale (mesure 4 du plan d'action) sera mené par le service en charge de la formation en garantissant le respect des coûts prévisionnels.

Afin de garantir la fiabilité financière du projet et d'appliquer la volonté d'orienter le financement en priorité vers les projets qui visent l'obtention d'un 1^{er} titre, une date limite de dépôt des dossiers sera introduite. Le service statuera sur l'allocation du financement pour les 2^{èmes} formations seulement après cette date et dès que le traitement des demandes qui visent l'obtention du 1^{er} titre sera terminé. Les deuxièmes formations seront financées dans les limites du budget disponible restant. Dans sa décision de financement, le service aura une ligne de conduite clairement définie par des critères tels que : le positionnement du portail d'entrée sur le projet de formation et la voie choisie pour la formation, un positionnement de l'établissement de formation concernant le nombre de cours à suivre dans le but de déterminer si le projet de formation est efficient et, finalement, le respect des délais pour le dépôt de la demande dûment remplie et signée. Le règlement de la LFP modifié fera référence, entre autres, aux conditions d'obtention du financement public pour ces formations. En cas d'abandon de la formation sans motif justifié ou d'exclusion pour comportement inadéquat, le remboursement total ou partiel des coûts pourra être réclamé par le service compétent. Un contrôle continu des coûts engagés et du budget disponible sera mis en place et suivi par le service en charge du financement. Le flux du processus et le flux financier seront formalisés dans la base des données utilisée par les services de l'État ;

- Lorsqu'il est possible de proposer les formations idoines dans le canton de Neuchâtel celles-ci seront systématiquement priorisées. Par ce biais, l'État souhaite maintenir et favoriser le système de formation cantonal.

6. INCIDENCES DU PROJET

6.1. Incidences financières

Le chapitre 4 du rapport donne des précisions concernant les coûts des différentes mesures du plan d'action qui vous est proposé.

Les coûts des mesures 1 et 2 seront couverts par l'enveloppe budgétaire supplémentaire allouée au service en charge des compétences de base pour le public cible du présent rapport.

Les mesures 3-4-5 du plan d'action qui concernent le financement des formations continues certifiantes, ainsi que des formations modulaires, seront financées par un budget annuel spécifique alloué au service compétent.

Le changement de tarif préconisé pour toutes les formations continues qui préparent aux procédures de qualification introduira une incidence, certes marginale, pour les autres départements qui achètent ces prestations pour leur public cible. Ces conséquences ont été analysées, discutées et acceptées par les intéressé-e-s. Elles ont été intégrées en amont aux réflexions du plan d'action proposé au chapitre 4.

Le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels (FFPP), qui participe actuellement à hauteur de 1'000 francs par année de formation par candidat-e pour les art. 32 OFPr, pourrait réaliser une économie estimée à environ 70'000 francs par année en lien avec la gratuité de la formation continue qui vise l'obtention d'un premier titre CFC/AFP.

Le coût de la mesure 6 sera absorbé par les structures existantes et sa mise en œuvre se fera par l'intermédiaire du département en charge de l'économie et de l'action sociale.

6.2. Incidences sur le personnel

Tenant compte du dispositif proposé, un besoin en personnel supplémentaire de 0.7 EPT est nécessaire et se répartit comme suit : 0.2 EPT pour le travail de coordination dans le cadre de la mesure 1 et 0.5 EPT pour assurer l'augmentation des prestations induite par l'effet de l'intensité, ainsi que la mise en œuvre du nouveau dispositif en lien avec la mesure 4. Pour rappel, la mesure 1 est conditionnée par la signature du programme-cantonal avec le SEFRI relatif à l'encouragement de l'acquisition et du maintien des compétences de base chez les adultes pour la période 2021-2024 ». L'incidence financière de ce coût est déjà intégrée au tableau financier du chapitre 4.

La mise en œuvre du plan d'action de la stratégie en formation continue des adultes ne devrait pas engendrer d'impact direct important sur le volume global des effectifs du dispositif existant ou sur sa structure organisationnelle globale.

6.3. Incidences sur les communes

Les mesures prévues au chapitre 4 sont basées sur le principe de subsidiarité. Si le/la citoyen-ne bénéficie déjà d'un soutien d'un service de l'État pour le projet de formation continue, cette prise en charge sera maintenue et coordonnée par le service concerné. Le budget annuel pour la formation continue des adultes dans le cadre de la nouvelle stratégie sera alloué au service compétent et utilisé de manière subsidiaire pour les candidat-e-s neuchâtelois-es qui ne sont éligibles à aucune autre loi cantonale ou fédérale et qui respectent les conditions d'admissibilité à ces formations.

Dans la perspective d'éviter un double financement des personnes en formation continue qui mène au titre de formation professionnelle initiale, les différents services de l'État renforceront leur collaboration interne et procéderont à des vérifications dans ce sens (en lien avec la mesure 6 du plan d'action).

Le nouveau système devrait pouvoir améliorer la situation des personnes sur le plan professionnel et ainsi, empêcher qu'un chômage de longue durée s'installe suite à une éventuelle perte de l'emploi des personnes concernées ou éviter le basculement vers l'aide sociale. À long terme, le plan d'action cantonal devrait améliorer la situation financière des communes et celles de l'État en général.

6.4. Incidences sur le canton

Les principes de la nouvelle stratégie auront comme conséquence immédiate de placer le canton de Neuchâtel parmi la très grande majorité des cantons suisses qui financent les formations des adultes au sens de l'art. 32 OFPr. Cette nouvelle visibilité permettra au canton de Neuchâtel de tenir compte des recommandations fédérales en matière de formation continue qui mène vers les titres de formation professionnelle initiale⁴⁶.

De plus, les nouvelles dispositions de la LFP permettront d'appliquer au niveau cantonal les principes de la loi fédérale sur la formation continue.

Avec de meilleures conditions-cadres orientées vers les adultes qui veulent entreprendre les démarches nécessaires pour la réussite de leur projet de certification, c'est toute l'attractivité résidentielle du canton qui sera améliorée. À long terme, de nouvelles rentrées fiscales sont à mettre en lien avec l'amélioration de la situation professionnelle des personnes bénéficiaires de cette nouvelle stratégie en formation continue des adultes.

6.5. Incidences sur les citoyen-ne-s

Le déploiement de la nouvelle stratégie cantonale en formation continue des adultes positionnera les citoyen-ne-s de ce canton au centre des préoccupations des collectivités publiques en matière de formation continue. Cet outil de politique publique aura comme conséquence à long terme de diminuer le nombre d'adultes de ce canton ne disposant d'aucun titre de formation professionnelle initiale. L'inégalité dans l'accès à la formation continue qui prépare aux procédures de qualification pour les adultes serait ainsi fortement diminuée.

Dans ses incidences immédiates ou à court terme, les adultes pourront envisager plus sereinement leur projet de formation continue qui mène aux titres de formation professionnelle initiale. Les défis auxquels doivent faire face les adultes en emploi et, de surcroît, en formation, sont d'autant plus difficiles lorsqu'ils s'accompagnent d'une éventuelle charge familiale ou de la présence d'enfants en âge préscolaire et scolaire. La participation financière du canton dans ce projet de certification est un pas très important, ainsi qu'un message fort pour la population. Non seulement la situation professionnelle et personnelle des citoyen-ne-s peu ou pas qualifié-e-s du canton s'améliorera du point de vue de la mobilité professionnelle ou de l'amélioration de leurs conditions de travail, mais également du point de vue de leur épanouissement en tant qu'individu et de la reconnaissance de leurs compétences professionnelles.

⁴⁶ Recommandation de la CSFP « Formation et qualification des adultes, financement », 24 janvier 2018.

7. RÉSULTATS DE LA CONSULTATION

La très grande majorité des entités consultées a bien accueilli la proposition d'un plan cantonal qui cible l'implémentation des 6 mesures décrites dans le chapitre 4, ainsi que la modification de la LFP. Quelques critiques ont été émises quant à la délimitation du public cible considérée comme trop restreinte, ainsi que le champ d'action des mesures perçues comme étant trop modérées. Les mesures proposées dans le cadre du plan d'action visent à prioriser un public cible spécifique, ainsi qu'une offre de formation d'intérêt public prioritaire. D'autres mesures pourraient être prises et élaborées ultérieurement, si son Autorité les considère nécessaires.

Une majorité des organismes consultés soutient la focalisation du plan d'action sur la formation continue qui mène à l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale ainsi que l'acquisition des compétences de base. Les arguments favorables mettent en avant les besoins des entreprises du canton en main-d'œuvre qualifiée et la nécessité que les cours soient organisés dans le canton, le déplacement étant considéré comme un frein important.

La consultation a également mis l'accent sur la formation en acquisition et maintien des compétences de base qui devrait être accessible financièrement au public cible. Le critère d'allocation du subventionnement public en fonction du revenu de la personne a été exprimé par plusieurs entités. Par conséquent, la mesure 1 du plan d'action a été modifiée pour intégrer un concept cantonal d'évaluation gratuite du public cible avant et après la formation en compétences de base, ainsi que l'adaptation du coût de la formation en fonction du revenu déterminant unifié de l'unité économique de référence. Ainsi, les personnes en emploi de condition financière modeste pourront bénéficier d'un subventionnement étatique couvrant totalement ou partiellement le coût de la formation proposée en compétences de base. De plus, les moyens financiers initialement prévus pour la mesure 1 ont été augmentés dans le but d'accroître le nombre de personnes qui pourraient en bénéficier.

Les formations modulaires dans le domaine de l'horlogerie et de la mécanique de l'espace BEJUNE ont fait l'objet des discussions lors de la consultation externe. Ces formations s'adressent aux adultes en emploi, mais se déroulent dans le cadre d'une formation formelle par la conclusion d'un contrat de formation. Étant donné l'importance de ces formations pour le canton, elles ont été analysées et le plan d'action a été modifié en conséquence avec une proposition de financement à la personne.

D'une manière générale, la révision du dispositif légal proposé a été majoritairement bien accueillie, notamment par la volonté d'éviter une réglementation excessive du domaine de la formation continue : *« dans l'ensemble, les modifications de la loi sont légères mais semblent atteindre les objectifs fixés par le Conseil d'État. En outre, il faut admettre que dans ce genre de dossier, il relève davantage de la conduite de la politique publique et de son suivi, que des articles inscrits dans la loi ».*

La mise en œuvre des mesures proposées a été considérée comme n'étant pas assez claire sur les responsabilités partagées des intervenant-e-s, notamment concernant le département de l'État en charge de la coordination des prestations en compétences de base dans le cadre du programme cantonal avec le SEFRI, la détermination des prestataires, les critères de financement de la mesure 4, etc. Nous avons donc complété le chapitre 5.

Toutes les suggestions reçues lors de la consultation n'ont cependant pas pu être prises en considération, d'une part, parce qu'elles s'éloignaient parfois du champ du rapport, d'autre part, parce qu'elles ne permettent pas la mise en œuvre d'un premier train de mesures qui tient compte des contraintes financières actuelles.

Suite aux retours des entités, les mesures proposées ont été adaptées sur les principaux points suivants :

- La coordination du programme cantonal SEFRI qui vise l'acquisition et le maintien des compétences de base sera déléguée au département en charge de la formation qui a les bases légales nécessaires pour se saisir de ce projet ;
- Le montant initialement prévu pour la mesure 1 du plan d'action (compétences de base) a été augmenté dans le but d'accroître le nombre de personnes qui pourraient en bénéficier ;
- Le financement des formations continues qui mènent vers l'obtention d'un 1^{er} titre CFC/AFP seront prioritaires. Ainsi, une date limite de dépôt du dossier a été retenue. Cela permettra de prioriser les demandes concernant l'obtention d'un 1^{er} titre de formation professionnelle initiale. Une fois ces demandes traitées, le service compétent analysera les demandes pour un 2^{ème} titre dans la limite du budget annuel disponible ;
- Le financement du 2^{ème} titre de formation professionnelle initiale interviendra sur la base d'une analyse du projet de formation par le service compétent ;
- Les formations modulaires bénéficieront d'un financement à la personne. Ces formations sont coûteuses et malgré une prise en charge cantonale actuelle, les candidat-e-s doivent s'acquitter d'une somme importante pour les écolages. Cette modification a été rajoutée à la mesure 4 du plan d'action et nécessite une légère adaptation de la LFP.

Avec ces modifications et ces engagements, le Conseil d'État a pris en considération les remarques des entités qui ont rendu le projet plus solide et consensuel.

8. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

Loi portant modification de la loi sur la formation professionnelle (LFP)

- Article 13a

Ce nouvel article permet d'ancrer dans la LFP les formations modulaires pour adultes. Ces formations permettent à des adultes d'obtenir un CFC ou une AFP (formation professionnelle initiale) en suivant des cours dispensés sous forme de modules.

- Article 16

Il s'agit d'ajouter un but concernant les formations continues à des fins professionnelles à l'alinéa 1 : permettre de pallier l'absence de qualifications professionnelles, une des mesures phares de cette réforme. La lettre a de l'alinéa 1 ne fait plus référence uniquement à « se maintenir dans la vie active » pour avoir une vision large des cas que cela peut regrouper (modifications structurelles de la profession, l'expérience professionnelle s'est éloignée de la formation de base, etc.).

L'alinéa 2 indique les titres que permet d'acquérir la formation continue à des fins professionnelles ; l'ajout de l'adverbe *notamment* permet de pouvoir éventuellement inclure d'autres titres que ceux déjà mentionnés. La mention du fait que la formation continue se fait en dehors des filières structurées est supprimée, car les formations qui ont lieu en dehors

des filières structurées sont des formations informelles et non des formations continues (selon les définitions de la LFCo).

L'alinéa 3 indique dans quel cadre s'effectue les formations continues à des fins professionnelles, à savoir dans des filières structurées ou non structurées, mais toujours dans des voies non formelles (selon la définition de la LFCo).

- Article 23

Le nouvel alinéa 4 indique que les formations modulaires sont également dispensées dans les établissements scolaires et que les personnes en formation modulaire sont en principe domiciliées dans le canton.

- Article 49

Un alinéa est ajouté dans cet article pour la formation continue. Il s'agit de mettre l'accent sur le fait que l'État encourage de manière particulière et s'engage en faveur des formations continues qui mènent à l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale compte tenu de l'intérêt public de ces formations et du public cible qui en bénéficie.

- Article 63a

L'alinéa 1 permet à l'État de participer au financement des formations modulaires qui mènent à l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale (mesure 4 du rapport). Pour les formations modulaires qui mènent à l'obtention d'un premier titre, la prise en charge concerne le module qui précède la procédure de qualification. Pour les formations modulaires qui mènent à l'obtention d'un deuxième titre, la prise en charge concerne la moitié du coût du module précédant la procédure de qualification.

L'alinéa 2 indique que les conditions du financement seront précisées par le Conseil d'État. Ledit financement n'inclut pas les frais de matériel, les émoluments administratifs, les supports didactiques et les moyens d'enseignement (dont le paiement est prévu aux articles 66 et suivants de la LFP et 20, 21, 99... du règlement d'application de la LFP). Le financement concerne les formations désignées par le service compétent. Il pose également le principe de subsidiarité dans la prise en charge financière de la formation. La prise en charge aux conditions de la LFP n'étant possible que si la personne ne bénéficie pas déjà d'une mesure de formation ou d'aide à la formation par l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité ou tout autre aide de la part de l'État. Cet alinéa prévoit également à titre de sanction la possibilité de demander le remboursement total ou au prorata de la formation suivie à la personne qui abandonne ou est exclue de la formation financée par l'État.

- Article 64a

Cet article permet le financement des formations continues qui mènent à l'obtention d'un premier titre de formation professionnelle initiale (mesure 4 du rapport).

L'alinéa 1 prévoit la gratuité de la formation qui vise l'obtention du premier titre de formation professionnelle initiale reconnu au niveau suisse : l'AFP ou le CFC. Le financement concerne les formations désignées par le service compétent. Les prestataires établis dans le canton sont prioritaires.

Les conditions pour bénéficier d'un financement sont précisées dans le règlement d'application. En tout état de cause, le financement n'inclut pas les frais de matériel, les émoluments administratifs, les supports didactiques et les moyens d'enseignement. L'action en

formation doit suivre l'avis des professionnel-le-s en orientation, soit en termes de parcours de formation soit si des cours préalables sont nécessaires. De plus l'autorité devra pouvoir refuser un financement si la formation n'est pas la plus adaptée possible. L'efficacité de la voie choisie est mise en lien avec le coût de la formation, qui ne doit pas dépasser le coût de la formation professionnelle initiale par contrat d'apprentissage. L'efficacité de la formation, au sens large du terme, ne peut être définie pour aucune formation, car les projets de vie et les situations personnelles et professionnelles ne sont pas prédictibles. Cependant, le coût de la formation envisagée doit être raisonnable.

L'alinéa 2 permet le financement des formations continues qui mènent à l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale pour les personnes qui sont déjà détentrices d'un premier titre. Il s'agit en particulier des projets de réorientation pour une seconde formation.

Le financement correspond en principe à la moitié du coût de la formation ; le terme « en principe » permet une certaine souplesse pour les formations coûteuses comme celle du domaine technique par exemple.

L'alinéa 3 donne la compétence au Conseil d'État de régler les modalités de financement et de préciser les conditions d'octroi (plafond, compétence de base, etc.). Il pose également le principe de subsidiarité dans la prise en charge financière de la formation. La prise en charge aux conditions de la LFP n'étant possible que si la personne ne bénéficie pas déjà d'une mesure de formation ou d'aide à la formation par l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité ou tout autre aide de la part de l'État. Le financement comprend le coût de la formation théorique, le cas échéant des cours jugés nécessaires pour le rattrapage des compétences de base, mais ne concerne pas les cours de pratique professionnelle, car les bénéficiaires n'auront en principe pas de lacune en pratique professionnelle. Cet alinéa prévoit également à titre de sanction la possibilité de demander le remboursement total ou au prorata de la formation suivie à la personne qui abandonne ou est exclue de la formation financée par l'État.

- Article 66

Le nouvel alinéa 3 indique que le canton détermine dans quelle mesure les personnes en formation modulaire, en formation professionnelle supérieure et en formation continue domiciliées dans le canton, s'acquittent d'un écolage, d'une taxe d'examen ou d'autres émoluments.

- Article 68

Cet article permet d'appliquer les mêmes conditions de financement pour la validation des acquis de l'expérience (VAE) que pour les formations continues visées au nouvel article 64a.

La modification permet également de mettre à jour cet article qui mentionne, en application de l'article 11 LFP, des mesures préparatoires et la validation d'un portfolio qui n'existent plus actuellement.

9. VOTE DU GRAND CONSEIL

La nouvelle stratégie cantonale en matière de formation continue des adultes engendrera des dépenses supplémentaires annuelles, estimées à 1'233'525 francs en 2022. En vertu de l'article 36 de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), la loi qui entraîne une dépense nouvelle renouvelable de plus de 700'000 francs par année doit être votée à la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

De plus, selon l'article 38 de la LFinEC, la signature d'une convention-programme avec la Confédération entraînant des dépenses à charge du canton (mesure 1 du plan d'action visant les compétences de base) nécessite l'adoption d'un décret par le Grand Conseil. Les montants engagés sont déjà pris en compte dans le résumé financier présenté en page 44.

10. CLASSEMENT DE DEUX PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES

Le Conseil d'État vous propose de prendre acte du présent rapport et de classer la motion 18.132, du 26 mars 2018, « Une stratégie cantonale en matière de formation des adultes : une nécessité » ainsi que le postulat 08.202, du 4 novembre 2008, « Pour un cadre adapté à tous les membres du CEFNA ».

L'objet de la motion 18.132 est au centre du présent rapport. Une stratégie a été élaborée sur la base des réalités cantonales, appuyée par des données statistiques qui démontrent l'importance des formations continues qui mènent vers les titres de formation professionnelle initiale, ainsi que les compétences de base nécessaires pour tout projet de formation. La nouvelle stratégie en matière de formation continue des adultes prévoit le financement annuel nécessaire à accomplir et à rendre pérenne cette tâche de politique publique. Ceci, afin d'atteindre la moyenne fédérale de la population active résidente du canton de Neuchâtel titulaire d'un titre de formation professionnelle initiale. Les mesures de communication, promotion et de collaboration internes et externes aux services de l'État seront implémentées dans le cadre de la stratégie exposée.

Avec la révision de la LFP et l'adoption d'un décret qui sont proposés en conclusion de ce rapport et qui comblent les lacunes constatées en matière de formation continue des adultes dans le cadre d'une politique publique, l'objectif de la motion est atteint.

Quant au postulat 08.202, le classement en est proposé, considérant que son objet n'a plus lieu d'être. Ce postulat était en effet relatif au statut juridique (autonomie) d'un important prestataire en matière de formation des adultes, le CEFNA, qui n'existe plus et dont les activités pérennes ont été confiées dès le 1.1.2021 aux écoles professionnelles du canton (CPLN et CIFOM), soit à des entités dont la taille permettra de garantir durablement la viabilité des formations ainsi transférées. Pour mémoire, ces formations sont de deux ordres. Il s'agit d'une part de formations débouchant sur un certificat ou une attestation fédéral-e de capacité (CFC et AFP) et, d'autre part, de formations débouchant sur un titre fédéral supérieur (brevets et diplômes) ou sur des attestations délivrées par les associations professionnelles.

11. CONCLUSION

Le large domaine de la formation continue des adultes demande une clarification des tâches et des responsabilités entre l'individu, l'employeur et l'État. Si la majorité de l'offre

en formation continue est proposée par l'économie privée et est, en principe, autofinancée, une partie de celle-ci, notamment les formations continues qui visent l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale et les formations en acquisition et maintien des compétences de base, nécessitent une stratégie cantonale spécifique pour le public cible qui en est concerné. L'impact socio-économique de cette formation continue est d'une telle importance que le Conseil d'État entend s'y pencher jusqu'à ce que le taux de la population active du canton de Neuchâtel sans aucun titre de formation professionnelle initiale atteigne un niveau acceptable et comparable à la moyenne suisse.

Avec cette stratégie cantonale en matière de formation continue des adultes et les mesures proposées, le Conseil d'État vise avant tout :

- À rendre accessible l'évaluation et la formation en compétences de base pour le public en emploi ;
- À augmenter le nombre des personnes détentrices d'un titre de formation professionnelle initiale dans le canton ;
- À consolider l'intégration professionnelle de ses citoyen-ne-s ;
- À améliorer les conditions-cadres du canton ;
- À respecter les recommandations de la Confédération en matière de formation continue certifiante ;
- À favoriser l'emploi de la main-d'œuvre locale dans les entreprises de la région.

Dans cet objectif, le Conseil d'État espère obtenir le soutien du Grand Conseil pour mener à bien cette tâche d'une très haute importance. Pour rappel, le vote de votre Autorité est nécessaire afin de permettre aux neuchâtelois-es en emploi d'avoir accès aux formations en compétences de base et aux formations continues certifiantes. Actuellement ces formations sont entièrement à la charge du public cible du rapport, alors qu'il s'agit d'un public aux revenus modestes qui vise des formations lui permettant d'ancrer son insertion professionnelle. À long terme, des retombées positives sur les finances communales et cantonales sont à prévoir, ainsi que sur l'attractivité résidentielle et économique du canton.

Le nouveau dispositif définit, ainsi, les premières priorités dans un cadre financier restreint. C'est un effort cantonal nécessaire qui pourrait être étendu ultérieurement à d'autres mesures de formation visant la population adulte. Par l'existence d'une base légale qui permet d'ores et déjà le financement de la formation continue en général, votre Autorité, pourra décider de l'ampleur des efforts supplémentaires à apporter à ce volet de la politique publique dans les années à venir.

Nous vous proposons de prendre en considération le présent rapport afin d'adopter le projet de loi et le projet de décret ci-après, ainsi que de classer la motion 18.132 du 26 mars 2018 « Une stratégie cantonale en matière de formation des adultes : une nécessité », et le postulat 08.202, du 4 novembre 2008, « Pour un cadre adapté à tous les membres du CEFNA ».

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 10 mars 2021

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi portant modification de la loi sur la formation professionnelle

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr), du 13 décembre 2002 ;
vu l'ordonnance fédérale sur la formation professionnelle (OFPr), du 19 novembre 2003 ;

vu la loi fédérale sur la formation continue (LFCo), du 20 juin 2014 ;

vu l'ordonnance fédérale sur la formation continue (OFCo), du 24 février 2016 ;
sur la proposition du Conseil d'État, du date,

décrète :

Article premier La loi sur la formation professionnelle (LFP), du 22 février 2005, est modifiée comme suit :

Formation modulaire

Art. 13a (nouveau)

La formation professionnelle initiale peut également être dispensée sous forme de modules et s'adresser aux adultes.

Art. 16, al. 1 et 2 ; al. 3 (nouveau)

¹La formation continue à des fins professionnelles permet à des adultes d'acquérir, de compléter, d'approfondir et d'actualiser des qualifications professionnelles afin notamment de :

a) se maintenir dans la vie active ;

b) *inchangé.*

²Elle leur permet notamment d'acquérir des titres de formation professionnelle initiale ou supérieure ou d'élargir leurs connaissances à travers des attestations de fréquentation de cours ou des évaluations de cours.

³Elle s'acquiert en principe en intégrant une formation structurée non formelle.

Art. 23, al. 4 (nouveau)

⁴Les personnes effectuant une formation modulaire au sens de l'article 13a suivent leur formation en établissement scolaire et sont en principe domiciliées dans le canton, sous réserve d'accords intercantonaux.

Art. 49, al. 4 ; al. 5 (nouveau)

⁴Elles encouragent spécialement les formations continues en vue de l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale.

⁵*Actuel alinéa 4.*

Formation modulaire

Art. 63a (nouveau)

¹L'État participe au coût de la formation modulaire qui mène à l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale, pour les formations des prestataires qu'il détermine, lorsque cette mesure apparaît proportionnée et de nature à maintenir ou insérer la personne bénéficiaire dans la vie professionnelle.

²La prise en charge de la formation modulaire est subsidiaire aux autres mesures ou aides publiques dont la personne bénéficiaire peut profiter. Le Conseil d'État précise les conditions d'octroi, détermine les modalités de financement et peut prévoir le remboursement de l'aide, en cas de non-respect de ses obligations par la personne bénéficiaire.

Formation continue pour l'obtention d'un titre de formation professionnelle initiale

Art. 64a (nouveau)

¹L'État prend en charge le coût de la formation continue qui mène à l'obtention d'un premier titre de formation professionnelle initiale, pour les formations des prestataires qu'il détermine, lorsque cette mesure apparaît proportionnée et de nature à maintenir ou insérer la personne bénéficiaire dans la vie professionnelle.

²L'État participe au coût de la formation continue pour les personnes déjà au bénéfice d'un premier titre. Cette prise en charge n'intervient alors en principe qu'à raison d'une moitié du coût et peut être soumise à des conditions plus restrictives.

³La prise en charge au titre de la formation continue est subsidiaire aux autres mesures ou aides publiques dont la personne bénéficiaire peut profiter. Le Conseil d'État précise les conditions d'octroi, détermine les modalités de financement et peut prévoir le remboursement de l'aide, en cas de non-respect de ses obligations par la personne bénéficiaire.

Art. 66, al. 3

³Le canton détermine si et dans quelle mesure les personnes en formation modulaire, en formation professionnelle supérieure et en formation continue domiciliées dans le canton doivent s'acquitter d'un écolage, d'une taxe d'examen ou autres émoluments.

Art. 68

Les procédures de reconnaissance et de validation des acquis sont en principe payantes, toutefois, un financement aux conditions de l'article 64a de la présente loi est possible.

Art. 2 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

³Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

Décret
portant octroi d'un crédit d'engagement d'un montant total
de 2'140'000 francs pour le programme cantonal d'encou-
ragement de l'acquisition et du maintien des compétences
de base chez les adultes, pour la période 2021-2024

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi fédérale sur la formation continue, du 20 juin 2014 ;
vu la loi cantonale sur la formation professionnelle, du 13 décembre 2002 ;
vu la loi sur les finances de l'État et des communes, du 24 juin 2014 ;
sur la proposition du Conseil d'État, du date,
décète :

Article premier Un crédit d'engagement de 2'140'000 francs est accordé au Conseil d'État durant les exercices 2021 à 2024 pour la mise en œuvre du programme cantonal d'encouragement de l'acquisition et du maintien des compétences de base chez les adultes.

Art. 2 Conformément à l'article 40, alinéa 2 de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, le montant du crédit d'engagement est inscrit au brut et les subventions de la Confédération seront portées en diminution du montant brut.

Art. 3 Le Conseil d'État est autorisé à se procurer, éventuellement par voie d'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

Art. 4 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

GLOSSAIRE⁴⁷**Apprentissage tout au long de la vie :**

Le terme « apprentissage tout au long de la vie » tient compte du fait que l'apprentissage se déroule dans différents contextes¹ 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.

¹ : 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.

Cette définition fédérale se fonde sur le concept « d'apprentissage tout au long de la vie », usuel à l'échelle internationale.

Formation formelle :

Comprend au sein du système éducatif national, les offres de formation réglementées par l'État dans l'école obligatoire ainsi que les offres de formation réglementées par l'État qui débouchent sur un titre du degré secondaire 2 (formation professionnelle initiale ou écoles de culture générale) et du degré tertiaire (formation professionnelle supérieure, grades académiques). À cela s'ajoute la formation réglementée par l'État débouchant sur un diplôme nécessaire à l'exercice d'une activité professionnelle réglementée par l'État (professions médicales, professions relevant du domaine de la psychologie, avocat, etc.).

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, telles 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 continue :

La formation continue est définie 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.

La formation continue est la formation structurée en dehors de la formation formelle, formation continue et formation non formelle sont synonymes. ⁴⁸

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. 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

⁴⁷ Extrait du « Message relatif à la loi fédérale sur la formation continue » 13.038 (LFCo).

⁴⁸ Définitions selon la « Loi fédérale sur la formation continue » (LFCo).

donc pas pris en compte dans la définition de la notion de formation continue au sens de la LFCo. 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.⁴⁹

Les cours de rattrapage au sens de l'art. 32 de l'Ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr) :

Sont des cours dispensés dans un cadre structuré et avec une relation élève/enseignant-e, qui permettent la préparation à une procédure de qualification en vue d'obtenir un titre de formation professionnelle initiale. La formation dispensée dans ce registre n'est pas encadrée par un contrat d'apprentissage. La personne doit cependant justifier d'une expérience professionnelle d'au moins 5 ans (toutes professions confondues), dont en moyenne 3 ans dans le métier visé. Cette dernière condition varie d'une profession à l'autre, en fonction de l'ordonnance de formation en vigueur.

Compétences de base des adultes :⁵⁰

Les compétences de base des adultes sont les conditions requises pour l'apprentissage tout au long de la vie et couvrent des connaissances et des aptitudes fondamentales dans les domaines ci-après :

- a. *lecture, écriture et expression orale dans une langue nationale ;*
- b. *mathématiques élémentaires ;*
- c. *utilisation des technologies de l'information et de la communication.*

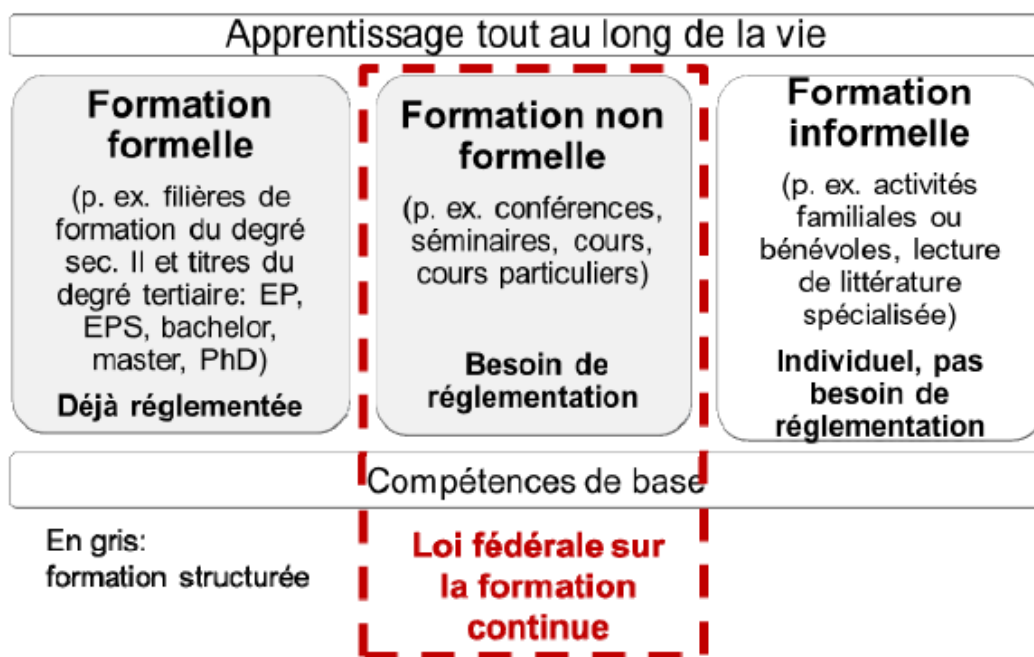


Tableau A : Objet de la réglementation de la LFCo

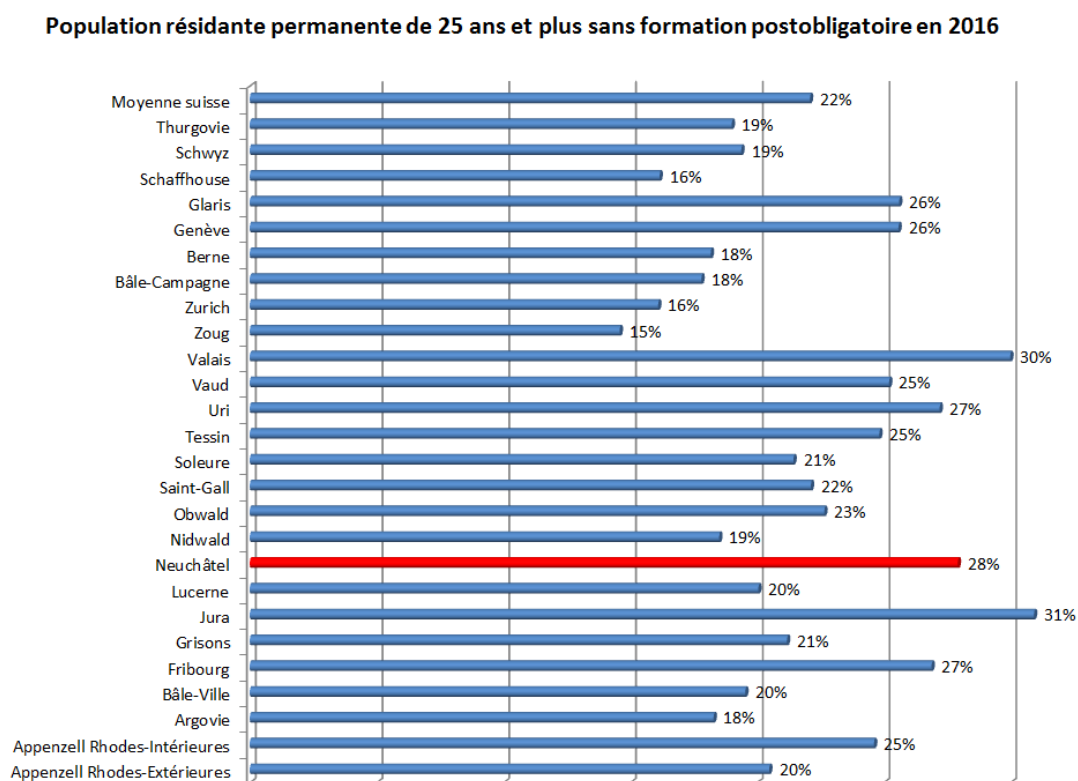
⁴⁹ Extrait du « Message relatif à la loi fédérale sur la formation continue »13.038 (LFCo).

⁵⁰ Art. 13 LFCo

STATISTIQUES SUR LA FORMATION CONTINUE EN SUISSE

Figure 7⁵¹ :

Source : Relevé structurel OFS, 2016



Remarque : la population résidente permanente de 25 ans et plus ne se limite pas à la population active. Par conséquent, la Figure 7 inclut également les personnes retraitées.

⁵¹ Selon « L'enquête suisse sur la population active » (Office fédéral de la statistique, Neuchâtel 2018).

Figure 9⁵² :

Obstacles à la formation et à la formation continue en 2016

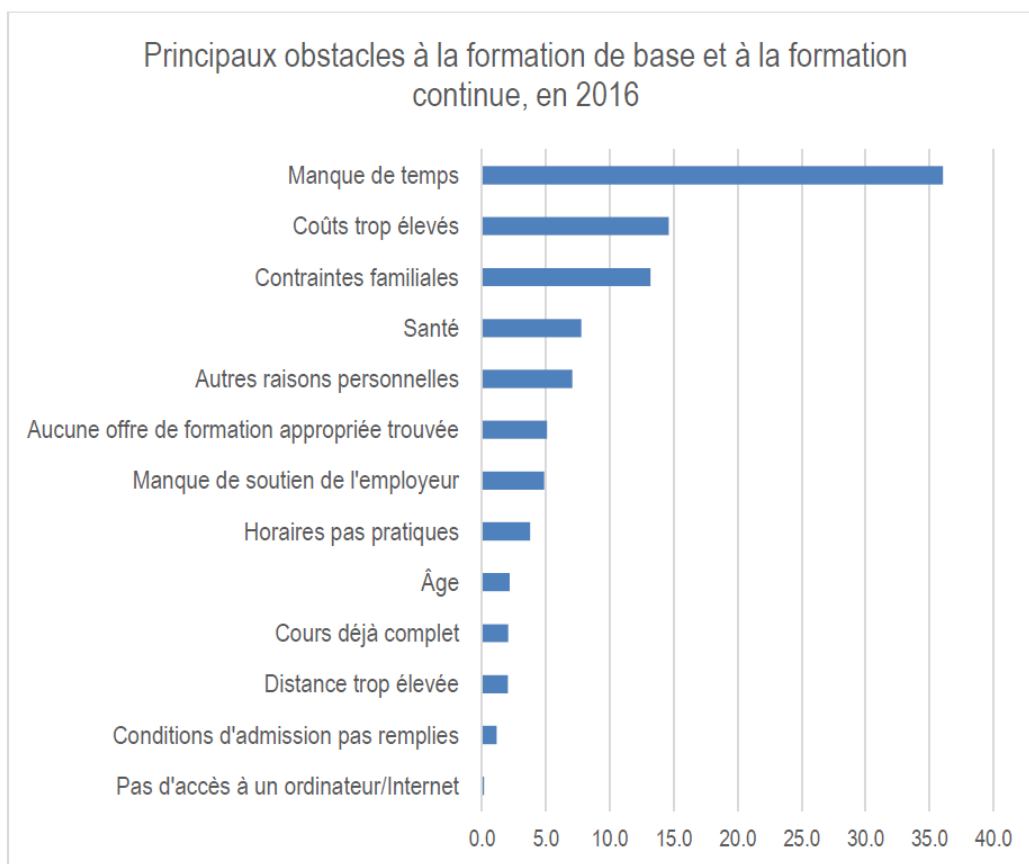


Figure 10⁵³ :

Comparaison des cantons situés en zone limitrophe en rapport avec leur tissu économique, la structure de la population résidente active de 25 ans et plus, ainsi que le taux de leur population sans aucun titre du secondaire 2. L'ordre de la liste est en lien avec les cantons

Cantons dont la pop. résidente 25ans et + est la plus semblable (selon statut marché du travail)		Cantons dont la structure économique est la plus semblable (selon activité économique)		Cantons les plus semblables selon ces deux 2 critères	
Cantons	%pop. 25ans et + sans formation post-obligatoire	Cantons	%pop. 25ans et + sans formation post-obligatoire	Cantons	%pop. 25ans et + sans formation post-obligatoire
Bâle-Campagne	18%	Jura	31%	Jura	31%
Vaud	25%	Soleure	21%	Schaffhouse	16%
Schaffhouse	16%	Saint-Gall	22%	Bâle-Campagne	18%
Valais	30%	Argovie	18%	Soleure	21%
Jura	31%	Thurgovie	19%	Saint-Gall	22%
Bâle-Ville	20%	Schaffhouse	16%	Argovie	18%
Genève	26%	Fribourg	27%	Thurgovie	19%
				Fribourg	27%
				Vaud	25%

⁵² Office fédéral de la statistique, OFS (2018). La formation tout au long de la vie en Suisse. Résultats du Microrecensement formation de base et formation continue 2016 ».

⁵³ Élaboration interne SFPO avec les données de l'OFS « Indicateurs de la formation en 2017 ».

qui sont les plus comparables au canton de Neuchâtel du point de vue de la catégorie analysée (ressemblance décroissante).

Le critère du statut du marché du travail de la population résidente fait référence aux personnes actives et non-actives de chaque canton analysé, selon les définitions de l'OFS. La comparaison du tissu économique se base sur les emplois et équivalents plein temps par activité économique du canton (NOGA OFS50).

Ainsi, le canton de Neuchâtel peut être comparé au canton de Bâle-Campagne du point de vue de sa population résidente de 25 ans et plus selon le critère du statut du marché du travail et des paramètres sociodémographiques tels que : le sexe, l'âge, la nationalité, le passé migratoire ou les catégories socioprofessionnelles. Alors que le canton de Neuchâtel compte 28% de sa population résidente permanente de 25 ans et plus sans aucun titre de formation certifiante du secondaire 2, le canton de Bâle-Campagne n'en récence que 18%.

Selon l'activité économique, le canton de Neuchâtel est proche du canton du Jura et de Soleure. Le canton du Jura détient un taux supérieur de sa population résidente permanente de 25 ans et plus sans aucun titre de formation professionnelle initiale (31%), cependant, le canton de Soleure présente un taux inférieur (21%).

La combinaison des 2 critères du tableau permet de rejeter l'hypothèse d'un besoin « neuchâtelois » en main-d'œuvre non-qualifiée que justifierait le taux élevé de sa population résidente de 25 ans et plus sans aucun titre du secondaire 2. Le tissu économique de notre canton n'explique pas à lui tout seul ce taux élevé. D'autres cantons comparables au canton de Neuchâtel ont des meilleurs taux de cet indicateur, alors que leur tissu économique et leur population résidente sont semblables.

Comparatif intercantonal concernant le cadre légal⁵⁴ (tableau 1)

Confédération/ Canton	Cadre juridique			Formation continue: 4 critères essentiels				
	Loi	Loi-cadre	Loi spéciale					
Variantes	Loi formation continue <u>Modèle 1</u>	Loi formation professionnelle et continue <u>Modèle 2</u>	Loi formation professionnelle <u>Modèle 3</u>	Compétences de base <u>1</u>	Formation continue à des fins prof. qui ne vise pas directement un titre sec. II <u>2</u>	Formation de rattrapage (art. 32) <u>3</u>	Financement cours de rattrapage	Collaboration interinstitutionnelle pour les compétences de base
Confédération	RS 419.1 (LFCo)	-	RS 412.10 (LFPr), RS 414.20 (LEHE)	RS 419.1	RS 419.1	RS 412.101 (art.29, 62)	Pas de financement des cours au sens art. 32 OFFPr.	RS 419.1 (LFCo)
Neuchâtel	-	-	RSN 414.10	RSN 414.110.03	RSN 414.10	RSN 414.10 RSN 414.110.05 (art.2,3,5,7,8) RSN 414.110.03 (art.3,5,7)	Autofinancement, pas de gratuité.	CMIP (plateforme de coordination des mesures dans le cadre du projet P(intégration professionnelle): périmètre restreint et non pérenne.
Vaud	-	-	LVLFPPr 413.01 RLVLFPPr 413.01.1	-	-	LVLFPPr 413.01	Les prestations publiques sont gratuites.	-
Jura	-	RSJU 412.11, mais un projet de décret est en cours (concernant le financement et l'organisation de la formation continue)	-	-	RSJU 412.11	RSJU 412.11	Gratuité si candidat non titulaire d'un titre du sec. II (autrement, à la charge du candidat, mais maximum 10'000frs). Des conditions différentes s'appliquent si VAE ou EFA.	SFP, unité de formation continue, le futur décret mentionnera l'encouragement aux compétences de base.
Berne	-	RSB 435.11	-	-	RSB 435.11	RSB 435.11 (art.47) RSB 435.111 (art.130,135)	Gratuité si candidat-e non titulaire d'un titre du sec. II et domicile légal dans le canton BE (autrement max.60% des frais pris en compte par le candidat).	CI ne traite pas des compétences de base.
Tessin	-	416.100	-	416.100 416.110 (art.69,86)	416.100 (chapitre 2, art. 16 et suivants)	416.100 (chapitre 2, art. 16 et suivants)	Pas de gratuité, mais une subvention indirecte de l'offre par le "Fondo Cantonale per la Formazione Professionale" et par les fonds professionnels.	Oui, par un arrêté du Conseil d'Etat en 2017
Genève	RSG C 2 08	-	RSG C 2 05	RSG C 2 08	RSG C 2 08 Chèque annuel de formation 750.-par an, cumulable sur 3 ans.	Si classe "standard": RSG C 2 05 Si classe adultes: RSG C 2 08	Gratuité pour tous les candidats contribuables ou à Genève depuis au moins 1 an.	CI traite des problèmes sociaux, pas de compétences de base. La centralisation et les achats se font par OFPS, compétent pour toutes les offres en formation continue.
Valais	RS 417.4 (LFCA dès 2021)	-	RS 412.1	-définies dans la nouvelle loi	RS 417.4	417.4 412.510 417.403 417.400 RS 412.101 (art.29, 62)	Subventionné et encouragé par le canton via le fonds cantonal en faveur de la formation continue des adultes.	CI traite également des compétences de base. Fonds cantonal en faveur de la formation continue des adultes.
Fribourg	RSF 45.1	-	RSF 420.1	-	RSF 420.1	RSF 420.1	Pas de prise en charge financière des formations par art.32	Commission de la formation des adultes RSF 45.1 (art.14,15)

⁵⁴ Élaboration interne, SFPO.

Glossaire des abréviations et des acronymes :

AEPr	Accord intercantonal sur les écoles professionnelles
CMIP	Coordination des mesures « Intégration Professionnelle »
CNIP	Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle
COSM	Service de la cohésion multiculturelle
CPA	Certification professionnelle pour les adultes
DEAS	Département de l'économie et de l'action sociale
DEF	Département de l'éducation et de la famille
FFPP	Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels
LFCo	Loi fédérale sur la formation continue
LFP	Loi sur la formation professionnelle
LFPPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle
OAI	Office de l'assurance invalidité
OCOSP	Office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle
OFIJ	Office de l'insertion des jeunes de moins de 35 ans en formation professionnelle
OFPr	Ordonnance fédérale sur la formation professionnelle
OrTra	Organisation du monde du travail
SASO	Service cantonal de l'action sociale
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEMP	Service de l'emploi
SFPO	Service des formations postobligatoires et de l'orientation
SMIG	Service des migrations
VAE	Validation des acquis de l'expérience

TABLE DES MATIÈRES

Pages

RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	3
1.1 Objectif du rapport	4
1.2 Structure du rapport.....	6
1.3 Consultation des milieux intéressés	6
2. CONTEXTE GÉNÉRAL	7
2.1 Le cadre de la formation continue en Suisse.....	7
2.2 Exemple concret d'un parcours de vie	9
2.3 La formation continue : le point de vue scientifique	11
2.4 Quelques données statistiques sur la formation continue.....	16
2.5 La situation neuchâteloise.....	18
2.6 Comparatif intercantonal (benchmark)	20
3. ÉTAT DES LIEUX DE L'OFFRE DE LA FORMATION CONTINUE	23
3.1. Un inventaire de l'offre répondant à un besoin de politique publique de l'État de Neuchâtel	23
3.2. Un inventaire de l'offre répondant à un besoin de l'économie privée.....	25
3.3. L'État en tant qu'employeur	28
3.4. La formation continue « en général »	29
3.5. Les limites du dispositif actuel.....	30
3.6. Synthèse.....	31
4. LE PLAN D'ACTION	32
4.1. Mesure 1 : accessibilité aux compétences de base.....	33
4.2. Mesure 2 : communication et promotion des compétences de base	34
4.3. Mesure 3 : l'offre en formation continue à des fins professionnelles qui mène aux titres de formation professionnelle initiale (CFC/AFP).....	35
4.4. Mesure 4 : financement de la formation continue à des fins professionnelles qui mène aux titres de formation professionnelle initiale (CFC/AFP).....	35
4.5. Mesure 5 : la communication et la promotion de la formation continue à des fins professionnelles qui mène au titre CFC/AFP	41
5. MISE EN OEUVRE	45
6. INCIDENCES DU PROJET	47
6.1 Incidences financières	47
6.2 Incidences sur le personnel	47
6.3 Incidences sur les communes	47
6.4 Incidences sur le canton	48
6.5 Incidences sur les citoyen-ne-s	48
7. RÉSULTAT DE LA CONSULTATION	49
8. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE	50
9. VOTE DU GRAND CONSEIL	53
10. CLASSEMENT DE PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES	53
11. CONCLUSION GÉNÉRALE	53
Loi portant modification de la loi sur la formation professionnelle	55

Décret portant octroi d'un crédit d'engagement d'un montant total de 2'140'000 francs pour le programme cantonal d'encouragement de l'acquisition et du maintien des compétences de bases chez les adultes, pour la période 2021-2024	58
--	-----------

ANNEXES :

Annexe 1 : Glossaire	59
Annexe 2 : Statistique sur la formation continue en Suisse	61
Annexe 3 : Comparatif intercantonal concernant le cadre légal.....	64
Annexe 4 : Glossaire des abréviations et acronymes	65