



Procédure de consultation relative à une loi fédérale sur la formation continue (LFCo)

Rapport explicatif

Etat : 21 octobre 2011

Table des matières

1	Résumé	4
2	Contexte	8
2.1	Les enjeux de la formation continue.....	8
2.2	Participation à l'apprentissage tout au long de la vie	11
2.3	La formation continue dans l'espace suisse de formation : définitions	13
2.4	Marché de la formation continue	15
3	Politique de la Confédération en matière de formation continue	16
3.1	Etat de la politique en matière de formation continue	16
3.2	La formation continue dans la législation fédérale	19
3.3	Réglementations cantonales	20
3.4	Mesures nécessaires et objectifs	21
3.4.1	Clarifier les définitions	21
3.4.2	Mettre en œuvre le mandat constitutionnel	22
3.4.3	Améliorer les conditions-cadres	22
3.4.4	Encourager la participation à la formation continue	23
3.5	Commission d'experts	24
4	Questions fondamentales	26
4.1	Définitions et délimitations	26
4.2	Base constitutionnelle du projet de loi	27
4.2.1	Généralités	27
4.2.2	Rapport avec l'article constitutionnel sur les hautes écoles	28
4.3	Loi-cadre	29
4.3.1	Cohérence au lieu de réglementation	30
4.3.2	Uniformiser la formation continue.....	30
4.3.3	Dispositions-cadres aussi dans d'autres lois	30
4.4	Renforcement de la concurrence	31
4.5	Principes	31
4.5.1	Responsabilité en matière de formation continue	31
4.5.2	Qualité	32
4.5.3	Prise en compte des acquis	33
4.5.4	Amélioration de l'égalité des chances	33
4.5.5	Non-distorsion de la concurrence.....	34
4.6	Conditions de l'encouragement par la Confédération	35
4.7	Compétences de base des adultes	35
4.8	Statistique et monitoring	37
4.9	Conférence sur la formation continue	38
5	Aspects juridiques et financiers	39
5.1	Constitutionnalité	39
5.2	Relation avec le droit européen.....	39
5.3	Conséquences financières	40
5.4	Conséquences pour les lois spéciales de la Confédération.....	41
5.5	Nécessité et possibilité d'action de l'Etat	42
5.6	Délégation de compétences législatives	42
5.7	Conséquences pour les cantons	43
5.8	Conséquences pour l'économie et la société	43
5.9	Lien avec le programme de la législature.....	44

6	Commentaires des dispositions de la loi.....	45
7	Bibliographie.....	60
8	Annexe.....	63

1 Résumé

Le 21 mai 2006, le peuple et les cantons ont adopté à une large majorité les nouveaux articles constitutionnels sur la formation. En vertu des nouveaux articles sur la formation, la Confédération et les cantons doivent veiller ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 61a, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst.¹). Outre l'instruction publique cantonale (art. 62 Cst.), font notamment partie de l'espace suisse de formation : la formation professionnelle (art. 63 Cst.), les hautes écoles (art. 63a Cst.), la recherche (art. 64 Cst.) et la formation continue (art. 64a Cst.) ainsi que d'autres dispositions relatives aux articles constitutionnels sur la formation (chap. 2, section 3, Cst.).

Avec l'art. 64a, la formation continue a été réglementée pour la première fois au niveau constitutionnel et intégrée dans la politique en matière de formation. Dans le même temps, l'intégration explicite de la formation continue dans la Constitution fédérale a permis de compléter l'espace suisse de formation. Une base permettant de considérer la formation continue dans tous ses aspects et donc de mettre en place une politique uniforme en matière de formation continue faisait défaut jusqu'à aujourd'hui. Les dispositions qui la concernent sont inscrites dans différentes lois spéciales, dont de nombreuses se situent en dehors du domaine de la formation.

La Confédération a reçu le mandat de fixer des principes applicables à la formation continue, la compétence d'encourager la formation continue et la tâche de fixer des domaines et des critères au niveau légal.

Un élément de l'espace de formation

La formation continue s'est développée au fil du temps de manière pragmatique. Cela a abouti à une approche hétérogène de la formation continue et, selon le contexte, à des terminologies différentes. La mise en œuvre de l'art. 64a, Cst. permet pour la première fois de définir la formation continue et de l'intégrer dans le système de formation.

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

Le présent projet de loi a pour objectif de renforcer la formation continue, organisée dans une large mesure sur une base privée et relevant de la responsabilité individuelle. Les interventions étatiques sont mineures. Il s'agit bien davantage d'optimiser les conditions-cadres permettant à chaque individu de s'épanouir grâce à la formation et offrant la possibilité d'adapter les offres.

Le projet de loi constitue un cadre de référence pour les quelque 50 lois fédérales spéciales contenant des mesures d'encouragement de la formation continue ainsi que pour la législation cantonale sur la formation continue et les mesures afférentes des cantons. Cela contribue dans une large mesure à la coordination et à la cohérence de la législation fédérale. Par ailleurs, le projet de loi crée un lien entre le domaine de la formation continue et le domaine de la formation formelle réglementée au degré secondaire II (formation professionnelle initiale et gymnase) et au degré tertiaire (formation professionnelle supérieure et hautes écoles). Ce lien est possible grâce à une classification claire en matière de terminologie, à des principes, et notamment aux possibilités de prise en compte des acquis.

¹ RS 101

Notions

La loi fédérale sur la formation continue vise à renforcer l'apprentissage tout au long de la vie au sein de l'espace suisse de formation. Le projet de loi définit la formation continue comme **formation non formelle**, c'est-à-dire comme l'apprentissage en dehors de la formation formelle dans le cadre d'offres de formation structurées. Ce faisant, l'Etat ne définit aucune prescription en termes de contenu pour l'acquisition du diplôme et ne remet également aucun diplôme ou titre reconnu par l'Etat.

La **formation formelle**, elle, englobe la formation réglementée par l'Etat et les diplômes reconnus par l'Etat. La formation est dite réglementée par l'Etat lorsque les conditions et les exigences liées à un diplôme de formation sont réglementées en termes de contenus dans une prescription sur la formation, indépendamment du degré concerné ou de l'organe étatique qui édicte les réglementations correspondantes.

Il existe en outre **la formation informelle** se rapporte à un autre apprentissage personnel, informel, se déroulant en dehors de relations d'apprentissage et d'enseignement structurées et qui échappe à toute réglementation : par exemple études individuelles ou apprentissage sur le lieu de travail.

Principes

Le projet de loi contient des principes visant à un climat de formation favorable dans l'ensemble. Ces principes s'appliquent en premier lieu à la formation continue réglementée et soutenue par l'Etat. Ils doivent toutefois présenter également un caractère exemplaire et s'appliquer à long terme à toutes les offres de formation continue.

- **Responsabilité** : la formation continue relève en premier lieu de la responsabilité individuelle. Toutefois, dans le cadre de leur devoir d'assistance, les employeurs sont également appelés à veiller à la formation continue de leurs collaborateurs. L'Etat adopte un rôle subsidiaire en matière de formation continue et n'intervient que lorsqu'il s'agit de préserver des intérêts spécifiques.
- **Qualité** : l'assurance et le développement de la qualité doivent permettre une meilleure comparabilité des offres, générer davantage de transparence et garantir un niveau élevé d'éducation.
- **Prise en compte** : la prise en compte des acquis de formation non formelle et informelle dans la formation formelle augmente la perméabilité du système de formation. Elle est dans l'intérêt tant des individus que de la société et de l'économie.
- **Egalité des chances** : au-delà de l'interdiction générale de discrimination prescrite par la Constitution fédérale, le projet de loi met particulièrement l'accent sur la signification de la réalisation de l'égalité effective entre femmes et hommes, sur les besoins particuliers des personnes avec un handicap, sur l'intégration des étrangers et sur l'employabilité des personnes peu qualifiées. Il convient d'accorder une attention particulière à ces groupes cibles dans les lois spéciales et dans les offres concrètes de formation continue.
- **Concurrence** : les offres étatiques ne doivent pas fausser la concurrence. A l'inverse de la formation formelle, l'Etat agit de manière subsidiaire en matière de formation continue. La part de la Confédération s'élève à tout juste 600 millions de francs sur un marché estimé à 5,3 milliards de francs. Les pouvoirs publics doivent donc d'autant plus veiller à ce que les offres soutenues par l'Etat ne soient pas avantagées dans la concurrence avec les offres financées par le secteur privé.

Compétences de base des adultes

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

La Commission d'experts « Loi sur la formation continue » est arrivée à la conclusion que la formation de rattrapage dans le domaine de la formation formelle était déjà possible et réglementée (p. ex. rattrapage d'un examen de fin d'apprentissage). En revanche, des réponses claires dans la politique de formation font défaut en ce qui concerne le problème de l'illettrisme au sens large du terme. Ces connaissances sont une condition sine qua non pour pouvoir participer à l'apprentissage tout au long

de la vie et à la vie de société. C'est aussi la raison pour laquelle l'illettrisme doit faire partie du domaine de la formation et non plus de celui l'encouragement de la culture.

Les éléments ci-après parlent en faveur d'une réglementation de niveau loi spéciale des compétences de base des adultes dans la loi fédérale sur la formation continue :

- Les cours visant l'acquisition et le maintien de compétences de base des adultes font partie de la formation non formelle et donc de la formation continue.
- Les expériences faites par l'Office fédéral de la culture (OFC) en matière de lutte contre l'illettrisme montrent que plusieurs lois spéciales de la Confédération et lois cantonales encouragent des mesures semblables. Un renforcement de la coordination permettra de combler les lacunes dans le domaine des compétences de base des adultes. La Conférence sur la formation continue, organe commun de la Confédération et des cantons, coordonnera la collaboration interinstitutionnelle au sein de la Confédération et entre cette dernière et les cantons.
- L'intégration dans la loi fédérale sur la formation continue de l'encouragement des compétences de base des adultes répond en outre au souhait du Conseil fédéral et du Parlement. Le Message du 8 juin 2007 relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture² prévoit explicitement le transfert de la lutte contre l'illettrisme de la loi fédérale sur l'encouragement de la culture dans la loi fédérale sur la formation continue. Il ne s'agit donc pas d'une nouvelle mesure d'encouragement, mais du transfert prévu de longue date du contenu d'un article partiel incontesté de la loi sur l'encouragement de la culture (art. 15 LEC) dans la loi fédérale sur la formation continue.

Conditions de l'encouragement par la Confédération

Les conditions d'un encouragement de la formation continue par la Confédération sont les suivantes : intérêt public défini dans la législation spéciale, objectifs fixés sur le plan légal dans des lois spéciales afférentes (p. ex. loi sur les étrangers ou droit à l'assurance-chômage) et respect des principes de la loi fédérale sur la formation continue.

Instruments de coordination de la formation continue de la Confédération et des cantons et d'observation du marché de la formation continue

Afin de mettre en œuvre les nouveaux articles constitutionnels, des réglementations simples et claires ainsi qu'un organe assurant la coordination et l'exécution sont nécessaires. Le projet de loi propose la mise sur pied d'une Conférence sur la formation continue. Cette dernière, mise en place par la Confédération et les cantons, sera chargée d'assurer la coordination entre les services étatiques au niveau fédéral et dans les cantons, d'entretenir le contact avec les milieux intéressés et d'observer le développement de la formation continue.

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

Subventions de la Confédération et possibilités de compensation des dépenses

A l'heure actuelle, les dépenses de la Confédération en faveur de la formation continue se basant sur différentes lois spéciales s'élèvent à quelque 600 millions de francs par an ; la loi fédérale sur la formation continue entraîne, hors économies, des dépenses supplémentaires de l'ordre de 3,5 millions de francs par an.

² Cf. FF **2007** 4596, commentaire de l'art. 13 Promotion de la lecture.

Les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la loi fédérale sur la formation continue doivent être décidés, comme les autres fonds de la politique en matière de formation, par le Parlement dans le cadre des crédits attribués pour quatre ans pour la formation, la recherche et l'innovation (FRI). Le montant pour les mesures de l'Office fédéral de la culture (OFC) dans le domaine de la lutte contre l'illettrisme s'élève actuellement à environ un million de francs. A l'avenir, la réglementation de niveau loi spéciale de l'encouragement des compétences de base des adultes dans la loi fédérale sur la formation continue devrait engendrer des subventions de la Confédération se situant largement en dessous de la barre des dix millions de francs. Ce montant est estimé à deux millions de francs pour la période allant de 2017 à 2020, ce qui représente donc une augmentation d'un million de francs.

Les moyens nécessaires pour des projets, qui sont déjà en partie subventionnés sous d'autres titres de loi avec 2,5 millions de francs, se montent à environ quatre millions de francs par an. A cela s'ajoutent quelque trois millions de francs pour la statistique et le monitoring, dont deux millions environ proviennent aujourd'hui déjà de la Confédération.

A moyen terme, la mise en œuvre des principes de la loi fédérale sur la formation continue dans les lois spéciales aboutira à des économies et des gains d'efficacité, ainsi qu'à davantage de concurrence. Il est réaliste d'envisager que la compensation des dépenses supplémentaires, d'un montant modeste de quelques millions de francs, sera possible déjà à court terme grâce aux économies réalisées par le subventionnement uniforme de la formation continue par la Confédération.

Adaptation des lois spéciales

Parallèlement à la procédure de consultation, le Département fédéral de l'économie (DFE) déterminera avec les services fédéraux compétents les adaptations nécessaires dans les autres lois fédérales découlant du présent projet de loi.

2 Contexte

L'apprentissage tout au long de la vie joue un rôle important pour les individus, la société et l'économie. L'accélération des mutations dans tous les domaines de la vie passe par l'adaptation et l'élargissement permanents des connaissances et des qualifications. La formation continue est une composante importante de l'apprentissage tout au long de la vie.

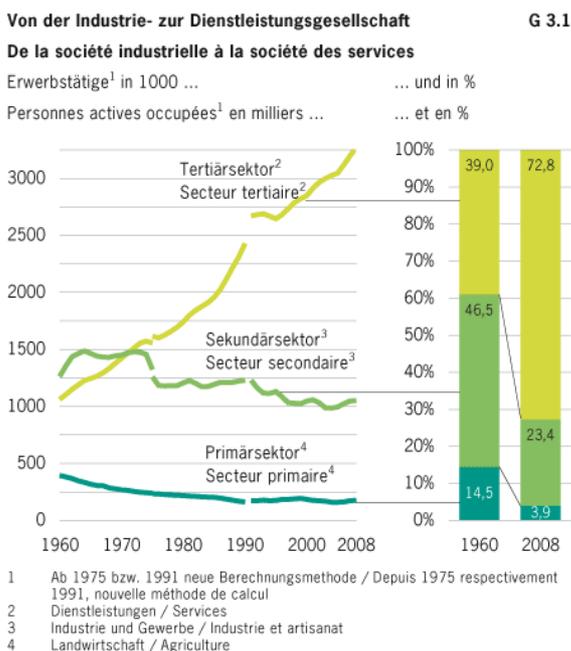
Le paysage de la formation continue en Suisse s'est développé de manière pragmatique au fil du temps et présente une large palette d'offres. Il en résulte une structure fonctionnelle qui s'autorégule dans une large mesure et où coexistent des offres étatiques ou privées, d'utilité publique ou à but lucratif et qui peuvent être proposées par des institutions publiques, des entreprises ou des organes responsables. Le volume de marché s'élève à quelque 5,3 milliards de francs, dont environ 600 millions proviennent de la Confédération.

2.1 Les enjeux de la formation continue

La formation continue a gagné en importance suite à la prise de conscience de la pénurie des ressources naturelles³, la mondialisation et aux mutations structurelles que cette dernière a entraînées dans la société et l'économie. La société du savoir, les progrès technologiques et l'impératif d'un développement durable à tous les niveaux posent sans cesse des exigences nouvelles en termes de qualifications, qui sont souvent aussi de plus en plus élevées. L'actualisation et l'élargissement des connaissances et des compétences acquises sont la clé de l'épanouissement personnel et de la participation de l'individu dans tous les domaines de l'économie et de la société⁴.

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

Mutation du marché de l'emploi et du système de formation



Durant les dernières décennies, la Suisse s'est transformée d'une société industrielle en une société de services. Le marché du travail et le système de formation sont étroitement reliés : les changements de profils professionnels et dans le monde du travail ont des conséquences directes sur le système de formation. Dans ce contexte, la formation continue joue un rôle important. Les prestataires de formations continues réagissent très rapidement aux nouvelles exigences du marché du travail. Les formations continues complètent donc le système de formation formelle de manière appropriée.

Les modifications sur le marché du travail ont eu plusieurs conséquences au cours des dernières années. D'une part, le système de formation formelle, réglementé par l'Etat, a été complété par la création des hautes écoles spécialisées (HES) et les

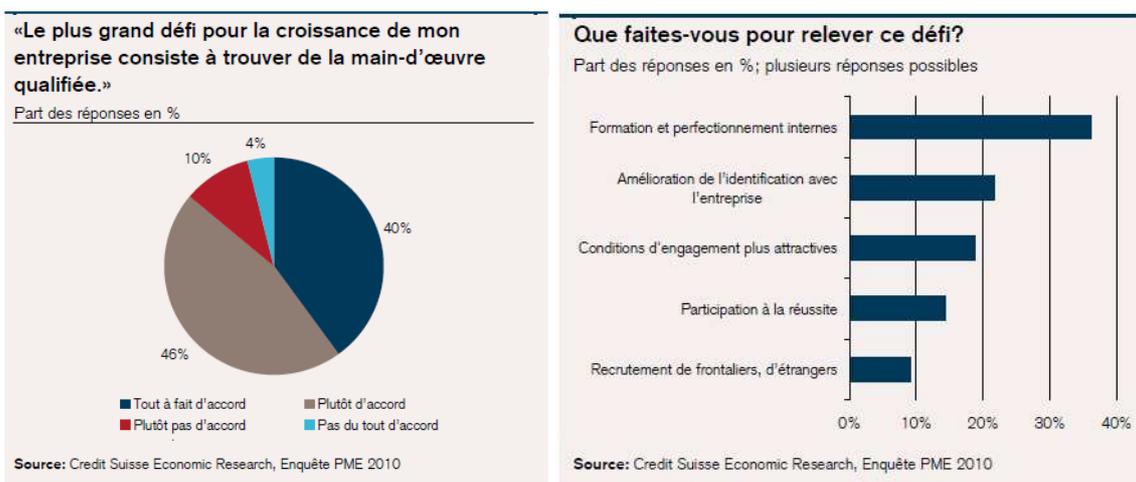
³ Cf. « Stratégie pour le développement durable » (16 avril 2008) et « Perspectives 2025 – Analyse de la situation et du contexte pour la politique fédérale », Berne, Chancellerie de la Confédération Suisse (ChF, 2010).

⁴ Cf. art. 41 Cst. (Buts sociaux).

diplômes de la formation professionnelle supérieure mieux ancrés sur le plan légal. D'autre part, la perméabilité entre les diplômés de la formation professionnelle et les diplômés de culture générale a été améliorée grâce à l'introduction de la maturité professionnelle. La demande sur le marché du travail se reflète également dans les offres de formation continue. Les éléments généraux, communs à plusieurs professions, gagnent en importance, de même que la transmission du savoir technique spécialisé. Les langues et les technologies de l'information sont de loin les offres de formation continue les plus demandées. (OFS, 2010a)

Evolution démographique

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



(Credit Suisse, 2010, p. 13)

Réorientation professionnelle et réinsertion

Les carrières professionnelles sans changements majeurs sont aujourd'hui de plus en plus rares. Les réorientations personnelles en raison de la modification des profils professionnels liée aux avancées technologiques et les réinsertions sur le marché de l'emploi, par exemple après une interruption pour des raisons familiales, devraient se généraliser durant les prochaines années. Une réorientation et une réinsertion professionnelles supposent en règle générale toutes deux un investissement important dans la formation continue en raison des mutations rapides.

Intégration

Un développement durable de la société et l'intégration réussie dans la société et sur le marché du travail de personnes avec un handicap, de personnes peu qualifiées, de personnes issues de l'immigration et de personnes plus âgées nécessitent des efforts en matière de formation continue, et ce, à différents niveaux⁵.

Dans le domaine de l'immigration, l'acquisition de compétences linguistiques, les qualifications professionnelles et la prise en compte des acquis sont essentielles. Il convient de simplifier dans la

⁵ Cf. le rapport sur l'intégration de l'ODM. (ODM, 2006).

mesure du possible l'accès des personnes avec un handicap aux offres de formation continue. L'acquisition de connaissances de base dans le domaine des technologies de l'information et de la communication est notamment centrale pour les générations plus âgées, afin que ces dernières puissent participer le plus longtemps possible à la vie de la société de manière autonome.

Egalité des chances

Divers facteurs peuvent rendre difficile, voire empêcher, l'accès à une formation continue : p. ex. le manque de temps, les motifs personnels et familiaux (conciliation vie professionnelle, formation continue, vie privée), l'accessibilité géographique, mais aussi les lacunes dans les compétences de base des adultes (lecture, écriture, mathématiques élémentaires et utilisation des technologies de l'information et de la communication). Par ailleurs, les offres ne tiennent souvent pas suffisamment compte des besoins spécifiques, notamment des personnes issues de l'immigration ou des personnes avec un handicap.

Il convient donc d'accorder une attention ciblée à l'amélioration de l'égalité des chances.

Contexte international

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

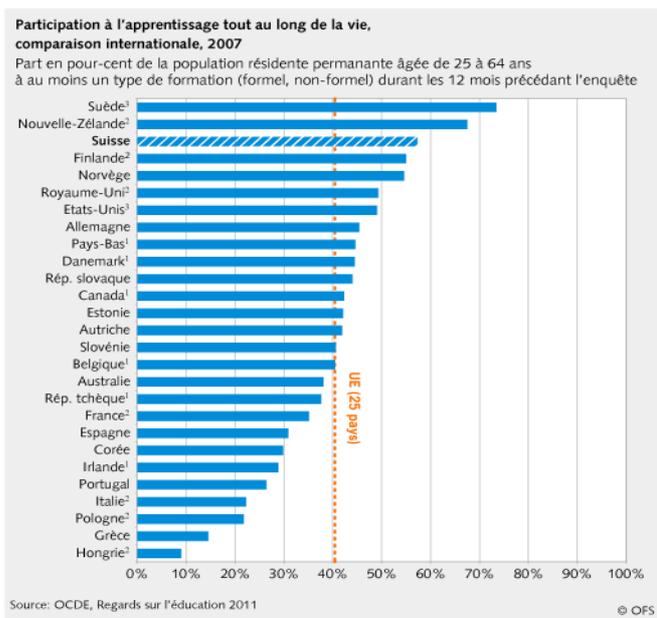
La formation tout au long de la vie constitue un fil rouge de la stratégie de l'UE en matière d'éducation. Le plan d'action sur l'éducation et la formation des adultes présenté en 2007 a notamment pour objectifs d'améliorer la qualité des prestations dans ce secteur, de renforcer la visibilité de la formation continue, d'accélérer la mise en œuvre du cadre européen des certifications (CEC) et d'améliorer le monitoring. D'une part, les programmes communautaires de formation et d'éducation, auxquels la Suisse participe à part entière depuis 2011, constituent des instruments importants pour la mise en œuvre. D'autre part, le processus de Copenhague, auquel la Suisse participe par le biais de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), vise à encourager la perméabilité, la transparence et la mobilité sur le marché du travail européen. L'encouragement de la formation non formelle en tant qu'élément de l'apprentissage tout au long de la vie constitue en outre une priorité du Conseil de l'Europe.

Depuis 1949, l'UNESCO organise tous les douze ans la « Conférence internationale sur l'éducation des adultes » (CONFINTEA), qui a pour but de procéder à un état des lieux régulier des développements et des défis qui se posent dans le domaine de la formation continue et de formuler à partir de là des recommandations en vue des développements ultérieurs, notamment en ce qui concerne l'encouragement de la formation non formelle des jeunes. La dernière édition de la CONFINTEA s'est tenue fin 2009 au Brésil.

2.2 Participation à l'apprentissage tout au long de la vie

Les comparaisons internationales des systèmes de formation continue attestent d'un positionnement réjouissant de la Suisse sur le plan international. Les indicateurs développés par l'OCDE et l'Union européenne servent d'échelle de comparaison⁶.

Les indicateurs structurels de l'Union européenne relatifs à l'apprentissage tout au long de la vie présentent une participation plus élevée que la moyenne aux activités générales de formation en Suisse.

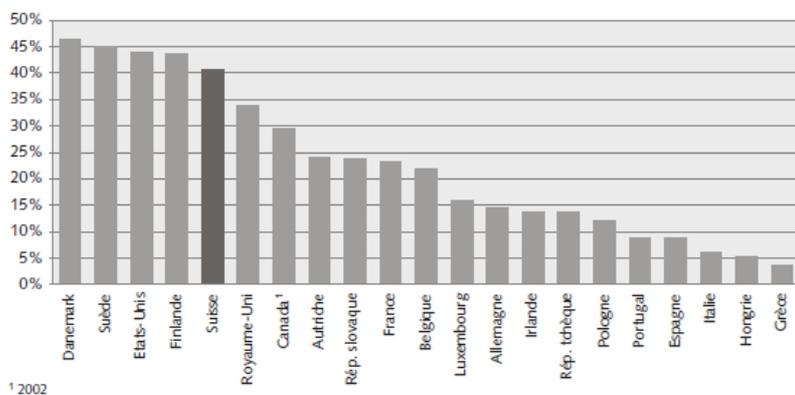


D'après les données de l'OCDE (OFS, 2006a, p. 22), avec un taux de participation de plus de 40 % de la population à la formation continue non formelle axée sur la profession, la Suisse se place à la cinquième place, dernière les pays scandinaves et les Etats-Unis.

Indicateur publié par l'OCDE dans «Regards sur l'éducation 2005»

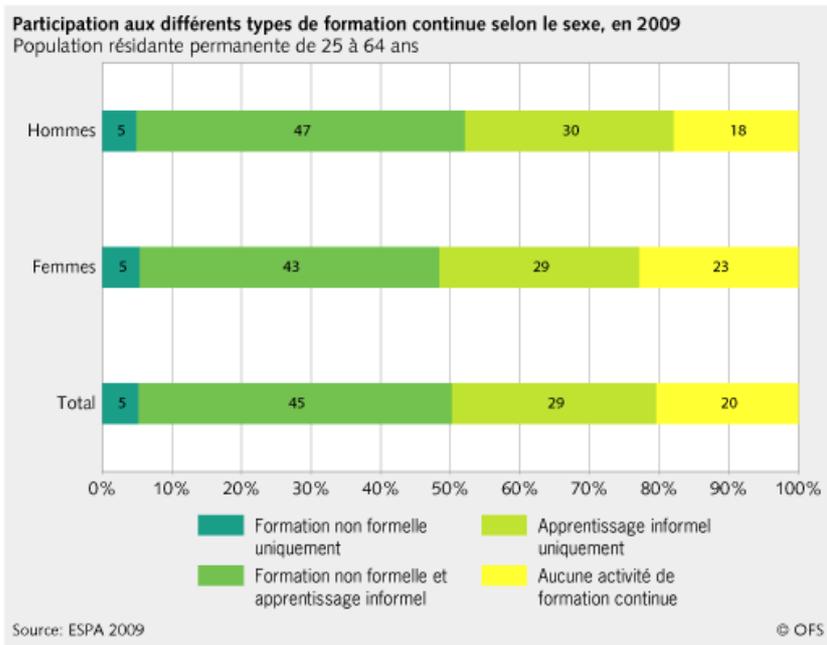
Taux de participation des actifs de 25 à 64 ans à des activités non formelles de formation continue liée à l'emploi (2003)

G 4



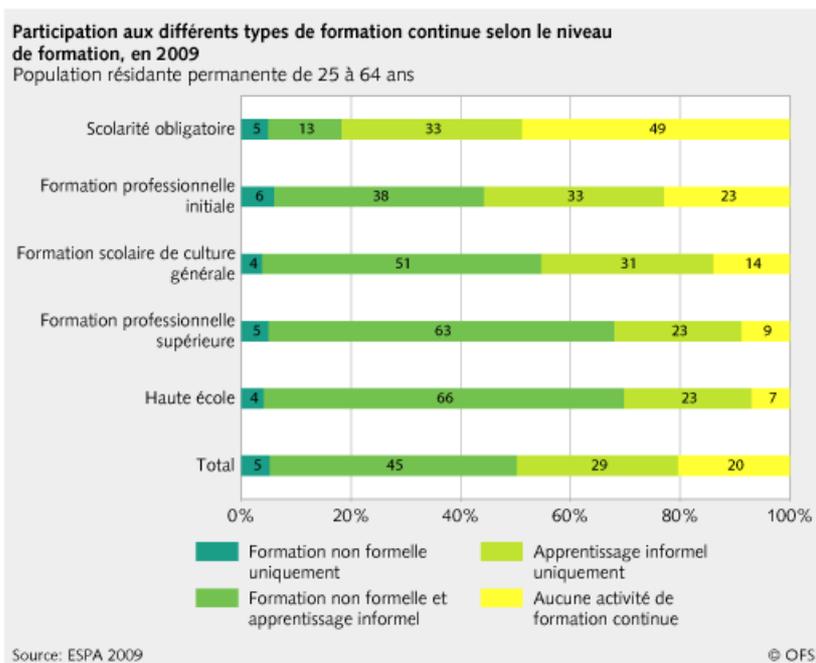
⁶ Les comparaisons internationales doivent être interprétées avec prudence. Aux problèmes de définition et de terminologie s'ajoutent des problèmes de délimitation dus à des usages nationaux et à des différences entre les systèmes.

Selon les données les plus récentes de l'Enquête suisse sur la population active ESPA (OFS, 2010b, p. 10), environ 80 % de la population résidente entre 25 et 64 ans participent à une forme d'activité de formation continue.



Participation différenciée à la formation continue

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



Personnes peu qualifiées : le taux de participation des personnes sans titre de la formation postobligatoire est inférieur à 20 %, alors qu'il est de 70 % chez les titulaires d'un titre du degré

tertiaire. C'est pourquoi il est essentiel d'augmenter la participation à la formation continue dans son ensemble chez les personnes peu qualifiées. Ces dernières courent un risque plus important d'être exclues du circuit professionnel et de générer des coûts sociaux⁷.

L'exploitation de données relatives à la littératie, aux mathématiques élémentaires et à l'aptitude à résoudre des problèmes montre que la non-participation est avant tout liée au niveau de compétence en lecture et en calcul ainsi qu'à l'aptitude à résoudre des problèmes (OFS, 2006b). Un des principaux obstacles à la participation à la formation continue n'est donc pas seulement lié à l'argent ou au temps, mais aussi à des lacunes dans les compétences de base. Selon les évaluations effectuées dans le cadre de l'étude internationale *Adult Literacy and Life Skills Survey*, environ 16 % de la population suisse entre 16 et 65 ans ne savent pas suffisamment bien lire et écrire (OFS, 2005).

Femmes et actifs à temps partiel : la statistique sur la formation continue indique que les femmes présentent un taux de participation inférieur à celui des hommes. Comme le montrent diverses analyses, le taux de participation inférieur est dû au fait que les femmes occupent d'autres postes de travail, disposent de qualifications différentes ou travaillent à temps partiel. Si l'on se réfère à des postes de travail ou des qualifications comparables, le taux de participation chez les femmes et chez les hommes est équilibré, les femmes sont mêmes parfois plus représentées⁸.

Selon des résultats empiriques, les actifs à plein temps des deux sexes sont plus nombreux à suivre une formation continue (55 %) que les actifs à temps partiel avec un taux d'occupation inférieur à 50 % (45 %). Les actifs à temps partiel avec un taux d'occupation entre 50 et 89 % sont les plus nombreux à suivre une formation continue (57 %)⁹.

Personnes plus âgées : en ce qui concerne les schémas de participation en fonction de l'âge, les enquêtes de l'OFS attestent d'un taux de participation légèrement inférieur chez les personnes plus âgées. Des études indiquent toutefois que la faible participation repose en grande partie sur le fait que les actifs plus âgés présentent d'autres qualifications finales et occupent des postes différents (cf. Backes-Gellner, 2011). Des comparaisons internationales indiquent que le taux de participation est moins limité par l'âge en tant que tel que par l'âge de la retraite. Dans le même temps, le soutien par les entreprises ne semble pas directement lié à l'âge, comme le montrent Sousa-Poza/Henneberger (2003).

2.3 La formation continue dans l'espace suisse de formation : définitions

L'apprentissage se déroule dans différents contextes et sous diverses formes ; il n'est pas lié à une certaine phase de vie, comme par exemple l'adolescence. Cette réalité est prise en compte depuis quelques années dans le terme générique d'« apprentissage tout au long de la vie » : ce dernier englobe aussi bien l'apprentissage dans le domaine formel, c'est-à-dire dans le cadre de filières de formation qui sont réglementées par l'Etat et qui débouchent sur un titre fédéral ou un titre reconnu par l'Etat, que la formation dite non formelle dans le cadre de cours, séminaires etc., et la formation informelle et individuelle par la lecture de littérature spécialisée, l'apprentissage sur le lieu de travail ou par le biais d'activités bénévoles.

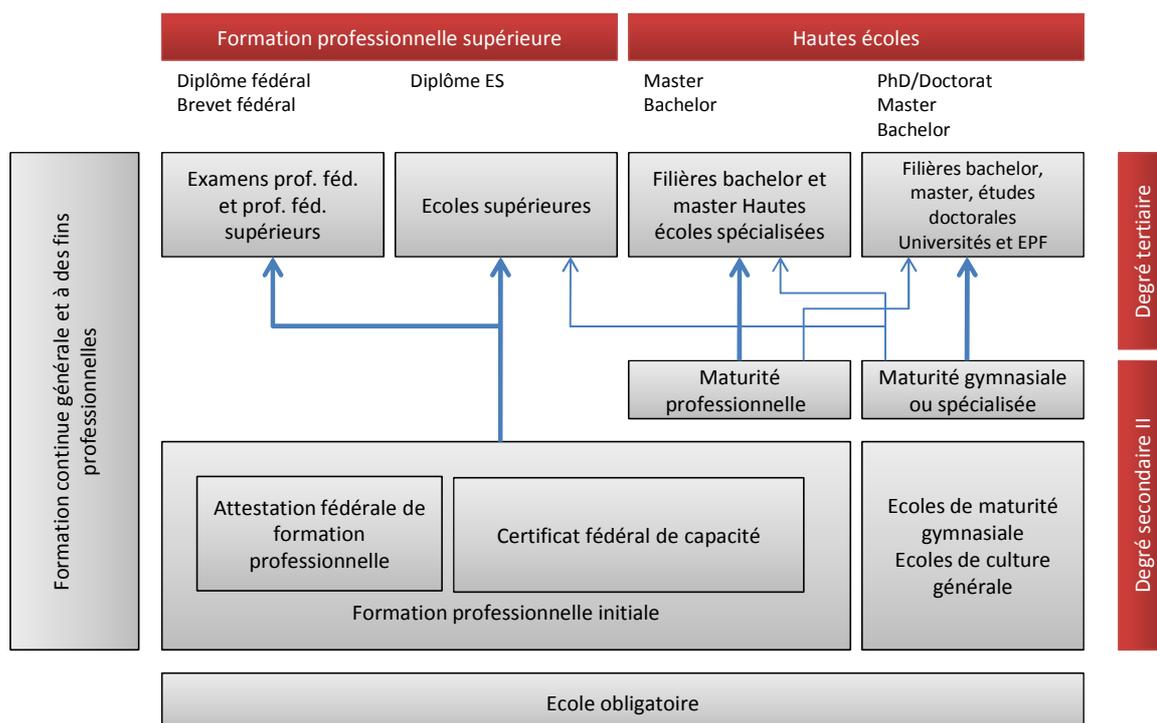
⁷ Cf. les résultats de l'enquête suisse sur la population active (ESPA), 2009 sur <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/07/key/blank/uebersicht.html> (5.9.2011) et Backes-Gellner, 2011, p. 6.

⁸ Cf. Arulampalam et al., 2004, Bassanini A. et al., 2007, Backes-Gellner, 2011, p. 12s.

⁹ Cf. les résultats de l'enquête suisse sur la population active (ESPA), 2009 sur <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/07/key/blank/uebersicht.html> (5.9.2011) et Backes-Gellner, 2011, p. 10.

Formation non-formelle et informelle

Formation formelle



Au cours des dernières années, la distinction entre apprentissage dans le domaine formel, non formel et informel est entrée dans l'usage à l'échelle internationale¹⁰. La délimitation des différents domaines peut être décrite comme suit :

- **Formation formelle** : la formation formelle comprend, au sein du système éducatif national, les offres de formation réglementées par l'Etat dans l'école obligatoire ainsi que les offres de formation réglementées par l'Etat qui débouchent sur un titre reconnu par l'Etat au degré secondaire II (formation professionnelle initiale ou écoles de culture générale) et au degré tertiaire (formation professionnelle supérieure, diplômes des hautes écoles). A cela s'ajoute la formation réglementée par l'Etat débouchant sur un diplôme reconnu par l'Etat nécessaire à l'exercice d'une activité professionnelle (professions médicales, professions relevant du domaine de la psychologie, avocat, etc.).
- **Formation non formelle** : la formation non formelle regroupe les activités de formation générale ou à des fins professionnelles prenant la forme d'un enseignement situé en dehors du système de formation formelle, telles que les séminaires de management, les cours informatiques ou les cours préparatoires à un examen fédéral ou à un examen fédéral supérieur. La formation continue a lieu dans un cadre organisé et structuré et ne débouche sur aucun titre reconnu par l'Etat.

Les CAS (*Certificate of Advanced Studies*), les DAS (*Diploma of Advanced Studies*), les MAS (*Master of Advanced Studies*) dans les hautes écoles et les études postdiplômes des écoles supérieures (EPD ES) dans le domaine de la formation professionnelle supérieure sont des exemples de formations continues au degré tertiaire. Par le passé, ces offres étaient qualifiées entre autres de perfectionnement, formation continue à des fins professionnelles ou formation générale des adultes¹¹. Ces désignations liées au contenu, au niveau, à l'âge ou à la fonction ne

¹⁰ Cf. en particulier Commission des Communautés européennes, novembre 2001. La classification selon le degré d'institutionnalisation a été proposée par l'Unesco, l'OCDE et l'UE et est également utilisée par l'OFS (cf. Unesco 1997, OCDE 2003, Commission européenne 2006).

¹¹ Autrefois, une distinction était notamment établie entre formation postgrade et formation continue en matière de formation des enseignants. La CDIP l'a abolie à la fin des années 90.

sont pas clairement délimitées (cf. également chap. 3.4.1). La définition de la formation continue en tant que formation non formelle permet une répartition claire.

- **Formation informelle** : la formation informelle désigne toutes les activités qui poursuivent un objectif de formation, mais qui se déroulent en dehors du contexte enseignement/apprentissage. On peut citer, à titre d'illustration, la lecture de littérature spécialisée, les activités de loisirs, les activités bénévoles, l'utilisation d'appareils techniques ou la formation par l'exemple d'autres personnes sur le lieu de travail. On se trouve ici en présence d'une formation individuelle par l'expérience. Aucun besoin de réglementation n'est constaté dans ce domaine.

2.4 Marché de la formation continue

La majeure partie de la formation continue relève d'initiatives privées et obéit aux principes de l'économie de marché. Il doit en rester de même à l'avenir. Selon une étude réalisée par l'Université de Berne (Messer & Wolter, 2009a), 5,3 milliards de francs ont été dépensés en 2007 de manière directe en faveur de la formation continue. Plus de 40 % des coûts de formation continue sont pris en charge par les participants eux-mêmes. Les employeurs participent aux coûts à hauteur d'environ 30 % ; une grande partie d'entre eux mettent également ou exclusivement du temps à disposition de leurs collaborateurs. (CSRE, 2010, p. 264).

Les dépenses de la Confédération en faveur de la formation continue se basant sur différentes lois fédérales s'élèvent à quelque 600 millions de francs par an, la plus grande part de ces dépenses étant consacrée aux mesures relatives au marché du travail, aux dépenses de la Confédération en tant qu'employeur, aux mesures d'intégration, aux pertes fiscales, ainsi qu'aux contributions comprises dans les forfaits aux cantons en faveur de la formation continue à des fins professionnelles conformément à la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFP)¹².

Plus de 80 % des offres de formation continue sont proposées par des organismes privés recouvrant différents statuts juridiques (CSRE, 2006, p. 183). Selon le rapport sur l'éducation 2006, les prestataires publics proposent leurs offres aux prix pratiqués sur le marché. (CSRE, 2006, p. 187). Certaines offres de formation continue des hautes écoles pédagogiques, des hautes écoles spécialisées et des hautes écoles universitaires constituent une exception.

L'économie de marché présente des avantages, étant donné qu'elle favorise la compétitivité et peut ainsi contribuer à la transparence du marché pour les demandeurs. Il convient cependant de relativiser et de préciser que le marché de la formation continue est fortement segmenté dans certains domaines, notamment lorsqu'il s'agit de l'accès à des fonctions et des positions spécifiques dans les secteurs du marché du travail correspondants, ce qui entrave une réelle compétitivité (Weber & Tremel, 2008, p. 15).

La loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (loi sur les professions médicales, LPMéd, RS 811.11) et la loi sur les professions relevant du domaine de la psychologie (LPsy) désignent par « formation continue » les formations dans les différents domaines spécialisés des professions médicales et des professions du domaine de la psychologie, ainsi que l'actualisation du savoir et des compétences.

¹² Cf. Vue d'ensemble des dispositions sur la formation continue dans la législation fédérale (chap. 5.3) dans le rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue, 2009.

3 Politique de la Confédération en matière de formation continue

3.1 Etat de la politique en matière de formation continue

Le 21 mai 2006, le peuple et les cantons ont adopté à une large majorité les nouveaux articles constitutionnels sur la formation. Ces derniers disposent que la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 61a, al. 1, Cst.). Les nouvelles dispositions mettent un point final aux discussions de plusieurs années sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la formation.

Outre l'instruction publique cantonale (art. 62 Cst.), font notamment partie de l'espace suisse de formation : la formation professionnelle (art. 63 Cst.), les hautes écoles (art. 63a Cst.), la recherche (art. 64 Cst.) et la formation continue (art. 64a Cst.) ainsi que d'autres domaines conformément aux dispositions de la Constitution fédérale. Le nouvel article constitutionnel sur la formation continue constitue la base et dans le même temps le mandat du présent projet de loi.

Discussions politiques

Depuis les années 80, la formation continue est un thème récurrent dans les discussions parlementaires. Dans le contexte de la pénurie de main-d'œuvre dans les années 90, ce sont surtout la formation professionnelle continue et la formation continue à des fins professionnelles qui étaient au centre des débats. Dans le cadre de l'offensive en faveur de la formation continue reposant sur la loi fédérale sur la formation professionnelle de 1978, on a encouragé entre 1990 et 1996 principalement des projets dans les domaines de la formation professionnelle supérieure et de la formation continue à des fins professionnelles. Les moyens mis à disposition, s'élevant à l'origine à 162 millions de francs, ont été réduits au cours du programme pour atteindre 101 millions de francs.

Dans le postulat déposé en 1997 par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) « Rapport sur la formation professionnelle : mesures d'application et mesures complémentaires » (97.3249), le Conseil fédéral a été invité « à présenter un rapport exposant le point de vue de la Confédération sur la situation, l'évolution, la promotion et les mesures à prendre dans le domaine de la formation des adultes, qu'elle soit générale ou culturelle ». Il s'agissait de « définir la répartition des compétences entre les cantons et de mettre en évidence les liens entre le contenu, les structures et les aspects financiers de la formation continue ». La formation continue ne devait pas être considérée uniquement sous l'angle professionnel, mais intégrer également la formation générale et culturelle des adultes.

Rapports

Le rapport « La formation continue en Suisse » (Schläfli & Gonon, 1999) élaboré par des experts suite au postulat 97.3249 est notamment arrivé à la conclusion que de nouvelles bases constitutionnelles et légales étaient nécessaires à l'échelle fédérale afin d'intégrer la formation continue dans la société et dans le reste du système de formation, et que l'accès à la formation continue devait être encouragé dans le cadre de programmes d'impulsion en vue d'améliorer l'égalité des chances. Le rapport a en outre souligné l'importance de la collaboration entre les partenaires afin de préserver et de développer la diversité des offres de formation continue.

Après l'adaptation des articles constitutionnels sur la formation professionnelle et la formation des adultes en 1999, le Conseil fédéral a complété le rapport mentionné plus haut dans le cadre d'une nouvelle évaluation. Le rapport « Eléments de réflexion pour une politique fédérale en matière de formation continue » (2000) a fait la distinction entre, d'une part, la formation générale des adultes, du ressort des cantons, et, d'autre part, la formation continue à des fins professionnelles, qui, d'un point de vue sémantique, s'inscrit dans le contexte de la formation des adultes et dans la sphère de compétence de la Confédération.

Cette distinction a notamment été faite suite à la revendication qui exigeait une clarification de la notion de formation continue dans le cadre de la loi fédérale sur la formation professionnelle qui était à l'époque en cours d'élaboration. Bien que la formation continue à des fins professionnelles se recoupe en partie avec la formation des adultes, la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr) reposant sur l'ancien art. 63, al. 1, Cst. ne pouvait pas réglementer dans le même temps la formation des adultes réglementée dans l'ancien art. 67, al. 2, Cst.¹³

Le rapport d'experts « La formation continue en Suisse » et la motion « Loi sur la formation continue », ont demandé l'intégration de la formation continue au sens intégral du terme dans la société et dans le reste du système de formation, mais cela n'a été possible qu'en 2006 sur la base des nouveaux articles constitutionnels sur la formation.

Le présent projet de loi répond donc à l'exigence d'une prise en compte globale de la formation continue dans une seule base légale.

Forum suisse de la formation continue

Le « Forum suisse pour la formation continue » a été créé en 2000 afin de renforcer la collaboration entre les partenaires de la formation professionnelle. Il avait pour but de créer la transparence dans le paysage de la formation continue en Suisse et de soutenir et conseiller la Confédération et les cantons dans le développement et la mise en œuvre de la politique en matière de formation continue. Il a également été à l'origine de plusieurs projets et analyses. Par ailleurs, la Conférence suisse de coordination de la formation continue (CSCFC) a été créée en 2005 en tant qu'organe informel de la Confédération et des cantons pour le traitement et la coordination des questions liées à la formation continue au sein de la Confédération et avec les cantons. Elle a été dissoute fin 2009 en raison du nouvel article constitutionnel sur la formation continue et des nouvelles compétences en découlant.

La préparation d'une loi fédérale sur la formation continue est l'un des objectifs formulés dans le Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI) pour les années 2008 à 2011¹⁴. Le Conseil fédéral entendait en premier lieu améliorer la transparence de l'offre de formation continue. Il souhaitait également disposer de meilleures possibilités de pilotage de la formation continue et obtenir une meilleure vue d'ensemble du financement de cette dernière. Afin d'insister sur la nécessité d'élaborer des bases légales pour la formation continue, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a déposé en 2009 une initiative parlementaire « Formation continue » (09.426).

Le Conseil fédéral a pris connaissance, le 4 novembre 2009, du « Rapport du DFE sur une nouvelle politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue » et a chargé le DFE d'élaborer une loi-cadre sans mesures d'encouragement. Les principes directeurs cités dans le rapport ont constitué le cadre pour les travaux de la commission d'experts « Loi sur la formation

¹³ Cf. art. 67, al. 2, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 : « En complément des mesures cantonales, la Confédération peut favoriser les activités extra-scolaires des enfants et des jeunes et la formation des adultes ». La formation des adultes a été biffée de l'art. 67, al. 2, Cst. après l'adoption le 21 mai 2006 par le peuple et les cantons de l'Arrêté fédéral du 16 décembre 2005 modifiant les articles de la Constitution sur la formation.

¹⁴ Message du 24 janvier 2007 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2008 à 2011 (FF 2007 1149).

continue », sachant que l'idée de responsabilité individuelle des demandeurs et l'autorégulation des prestataires constituaient les éléments principaux.

Interventions parlementaires

Un grand nombre d'interventions parlementaires traitent du thème de la formation continue. Les thèmes des demandes présentées au Parlement vont de propositions de financement et de formes de financement concrètes de la formation continue (bons de formation, déductions fiscales, etc.) à l'encouragement d'obligations de formation continue ou aux congés-formation, en passant par les questions liées à l'encouragement de la formation continue pour les personnes peu qualifiées, les seniors, les personnes en réinsertion professionnelle, les immigrés et autres groupes de la population concernés.

Le Parlement réclame en outre depuis des années une réglementation générale de la formation continue. On peut citer ici à titre d'exemple l'initiative parlementaire de la CSEC-N (09.426) du printemps 2009. L'objectif de cette initiative, à laquelle la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats a donné suite en été 2009, vise la mise en œuvre de l'art. 64a Cst. Le développement renvoie à l'adoption à une très nette majorité de l'article 64a de la Constitution et au mandat que ledit article confie à la Confédération consistant à réglementer le domaine de la formation continue par le biais d'une loi et de veiller à la clarification nécessaire de l'ensemble du domaine de la formation continue.

Le traitement de l'initiative parlementaire est actuellement suspendu en attendant le projet de loi fédérale sur la formation continue mandaté par le Conseil fédéral.

Propositions de différents groupes d'intérêt

En amont de l'élaboration du projet de loi, l'OFFT a reçu divers souhaits et demandes concernant la structure concrète de la nouvelle loi fédérale sur la formation continue. Parmi ceux-ci se trouvait une proposition d'experts présentée par la (Fédération suisse pour la formation continue) FSEA concernant l'orientation que pourrait prendre une loi fédérale sur la formation continue (Reichenau, 2009). Travail.Suisse a également publié un rapport « Exigences et propositions relatives à une loi sur la formation continue » (Weber-Gobet, 2009). Par ailleurs, dans son concept de formation professionnelle pour un apprentissage tout au long de la vie (Sigerist & Torcasso, 2008), l'Union syndicale suisse (USS) pose plusieurs exigences à la future loi fédérale sur la formation continue. L'Union patronale suisse a, quant à elle, rédigé une prise de position sur la politique de la Confédération en matière de formation continue (Union patronale suisse, 2010) alors que le groupe de formation Kalaidos a présenté le point de vue des institutions de formation continue gérées par un organe privé (Zürcher, 2010).

Le dénominateur commun de ces propositions et exigences s'articule autour de l'importance de la formation continue pour les individus et les entreprises. Les vues divergent fortement en ce qui concerne l'ampleur de l'engagement de l'Etat, le besoin de réglementation par l'Etat et l'encouragement de la participation à la formation continue par des mesures concrètes telles que le congé-formation ou le caractère obligatoire de la participation à la formation continue.

Situation du personnel qualifié en Suisse

La politique en matière de formation continue occupe à l'heure actuelle une place importante, également dans le contexte de la menace d'une pénurie de main-d'œuvre¹⁵. Le personnel qualifié sait valoriser son savoir pour créer des innovations et accroît ainsi la productivité. Il apporte par

¹⁵ Cf. Rapport « Du personnel qualifié pour la Suisse ». (DFE 2011b)

conséquent une plus-value durable à l'économie. De nombreuses branches dans lesquelles notre pays a su bien se positionner sur les marchés mondiaux sont caractérisées par des évolutions technologiques à un rythme soutenu. Le savoir et les qualifications sont rapidement dépassés et doivent être continuellement renouvelés par le biais de la formation continue. A cela s'ajoute le fait que l'évolution démographique en Suisse et dans d'autres pays européens aboutira à une diminution de la population active. La concurrence pour s'assurer les talents va s'accroître. La Suisse se doit d'exploiter le potentiel des personnes encore non actives aujourd'hui et d'intégrer des actifs potentiels supplémentaires sur le marché du travail. Tel qu'indiqué dans le rapport du DFE sur la situation du personnel qualifié en Suisse, la loi fédérale sur la formation continue revêt une importance capitale dans ce contexte, et plus particulièrement en ce qui concerne la réinsertion professionnelle et la prise en compte des acquis.

3.2 La formation continue dans la législation fédérale

Environ 50 lois spéciales de la Confédération contiennent des dispositions sur la formation continue¹⁶. Comme la formation continue dans son ensemble, ces réglementations se sont développées progressivement et présentent des différences quant à leur degré de détail et à leurs objectifs. Il existe en outre des différences du point de vue du système de formation et de la terminologie : dans les lois spéciales, « formation continue » désigne aussi bien la formation formelle que la formation non formelle.

Ces réglementations découlent de points de vue spécifiques, portent sur des thèmes particuliers et s'adressent à des groupes définis. Ces lois ne font souvent pas le lien avec le système de formation. Afin de créer ce lien, une loi fédérale sur la formation continue doit être élaborée et fixer des principes supérieurs applicables à tous les domaines de la formation continue réglementée et soutenue par la Confédération et contribuer ainsi à la cohérence de la législation fédérale et de son application.

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

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

- Dans le domaine des assurances sociales, les mesures de formation continue visent à intégrer les chômeurs ou les personnes menacées de chômage ainsi que les personnes avec un handicap sur le marché du travail ou à permettre leur maintien dans la vie active.
- La formation continue est exigée et réglementée dans l'intérêt de la sécurité publique et sanitaire. Des dispositions de ce type se trouvent notamment dans la loi sur la protection des animaux ou concernent les spécialistes de la toxicomanie ou encore les organes de contrôle dans le domaine des denrées alimentaires.
- La formation continue sert également à l'intégration socioculturelle de groupes spécifiques. De telles mesures de formation continue sont soutenues notamment dans le cadre de la politique des étrangers, de la lutte contre l'illettrisme, de la politique en faveur de la jeunesse et des sports, de l'égalité des personnes avec un handicap, etc.
- En tant qu'employeur, la Confédération soutient la formation continue de ses employés. Elle leur permet d'accéder à des activités de formation continue ou les organise elle-même. L'armée joue ici un rôle particulier dans la mesure où elle assure la formation et la formation continue du personnel militaire et des militaires de milice.

¹⁶ Pour une vue d'ensemble, voir annexe 5.3 du rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue, 2009.

Vue d'ensemble des moyens financiers disponibles et flux financiers

Dans le cadre des quelque 50 lois spéciales contenant des mesures d'encouragement de la formation continue, la Confédération dépense environ 600 millions de francs par an en faveur de la formation continue¹⁷.

Environ la moitié de ces dépenses reviennent à des mesures en faveur de la formation dans le domaine de l'assurance-chômage. Dans le cadre de la loi fédérale sur la formation professionnelle, la Confédération dépense chaque année environ 145 millions de francs par le biais des forfaits versés aux cantons en faveur de la formation continue à des fins professionnelles et de la préparation aux examens fédéraux¹⁸. 60 millions de francs sont destinés au domaine de l'immigration et de l'intégration.

Il existe par ailleurs plusieurs lois spéciales dont le budget annuel en faveur de la formation continue est inférieur à 100 000 francs, telles que la loi sur les produits chimiques, qui promeut, en vue de l'assurance de la qualité, la formation et le perfectionnement des autorités d'exécution.

Le régime fiscal de la formation continue engendre une diminution de recettes fiscales de quelque 125 millions de francs pour la Confédération. Cette diminution est due, d'une part, à l'exonération de la TVA sur les prestations de formation continue et, d'autre part, au fait que les coûts de la formation continue peuvent être déduits de l'impôt fédéral direct.

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

3.3 Réglementations cantonales

La réglementation de la formation continue varie fortement d'un canton à l'autre. Quatre cantons disposent d'une loi portant exclusivement sur la formation continue (FR, GE, GR et VS). Les cantons FR et GR possèdent en outre des ordonnances d'exécution sur la formation continue. Le canton AI a une ordonnance portant exclusivement sur la formation continue. Par ailleurs, dans six cantons, la formation continue est citée dans le titre de la loi sur la formation professionnelle (AG, BE, JU, LU, TI, UR). Les cantons AG, BE, LU, UR ont en outre édicté des ordonnances d'exécution de même nom. Le canton SZ possède une ordonnance dont le titre comprend le terme de formation continue.

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

Les critères régissant les mesures d'encouragement et l'octroi des subventions varient selon les recueils législatifs des cantons. Il est fréquent de subventionner les domaines dans lesquels aucune offre ne pourrait sinon exister ou aucune mesure ne pourrait sinon être appliquée. Un peu moins de la moitié des cantons pratiquent l'encouragement de la formation continue sous la forme d'un financement accordé à certaines personnes ou à certains groupes (financement des personnes). Dans certains cantons, ce type de financement s'adresse à des personnes peu qualifiées et à des personnes défavorisées.

¹⁷ Cf. Vue d'ensemble des dispositions sur la formation continue dans la législation fédérale (chap. 5.3) dans le rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue, 2009.

¹⁸ Cf. Objet de coûts 7 du Calcul complet des coûts de la formation professionnelle cantonale en 2009 (OFFT, 2010). <http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00104/00358/index.html?lang=fr> (03.10.2011)

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

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

3.4 Mesures nécessaires et objectifs

Les milieux politiques de la formation au niveau cantonal et fédéral appellent depuis longtemps des réglementations légales supérieures dans le domaine de la formation continue. Les motifs sont divers et vont d'une meilleure coordination des activités de formation continue et d'une clarification des définitions dans l'ensemble du domaine de la formation continue à l'encouragement ciblé et coordonné de la participation de groupes précis à la formation continue, en passant par une transparence et une qualité accrues sur le marché de la formation continue ainsi que par une concurrence loyale.

3.4.1 Clarifier les définitions

La signification toujours plus importante de la formation continue, le marché en perpétuelle croissance et les difficultés que rencontrent les consommateurs pour classer les offres de formation continue appellent des clarifications. L'initiative parlementaire « Formation continue » (09.426) considère ainsi comme priorité, outre la mise en œuvre du mandat constitutionnel, avant tout la clarification des notions dans l'ensemble du domaine de la formation continue.

Les modifications les plus récentes dans le système de formation formelle ont accentué les problèmes de délimitation par rapport à la formation continue : les examens professionnels fédéraux et les examens professionnels fédéraux supérieurs ainsi que les écoles supérieures, qualifiés de formation continue dans l'ancienne LFPr, ont été attribués au degré tertiaire avec l'entrée en vigueur en 2004 de la nouvelle LFPr. De son côté, le degré tertiaire A (hautes écoles) a mis en place des titres tels que *Master of Advanced Studies* (MAS) ou *Executive Master of Business Administration* (EMBA). Les diplômes de formation continue des hautes écoles se sont donc retrouvés en concurrence directe avec les diplômes de la formation professionnelle supérieure réglementés par l'Etat, qui sont axés sur le marché du travail.

Le Conseil fédéral a approuvé en juin 2011 le rapport du DFE « Titres bachelor et master et dénominations professionnelles » en réponse au postulat 05.3716 de la CSEC-N¹⁹. Le rapport est arrivé à la conclusion que la reconnaissance par la Confédération des programmes master de formation continue ou des études postdiplômes des écoles supérieures est problématique. La reconnaissance fédérale induit en erreur les étudiants et le monde du travail en ce qui concerne la fonction et la position de ces diplômes. Les programmes master de formation continue ne sont ni vérifiés ni subventionnés par la Confédération et ont indiscutablement un caractère de formation continue. Dans le domaine des études postdiplômes de la formation professionnelle supérieure, les

¹⁹ Cf. à ce sujet le rapport « Titres bachelor et master et dénominations professionnelles » approuvé le 29 juin 2011 par le Conseil fédéral en réponse au postulat 05.3716 « Ordonnance sur les titres attribués par les hautes écoles spécialisées ».

filières font l'objet d'un examen par la Confédération. Elles constituent toutefois des formations continues fonctionnelles.

3.4.2 Mettre en œuvre le mandat constitutionnel

L'art. 64a Cst. a été intégré à la Constitution dans le cadre de la réorganisation de la formation. La signification de la formation continue n'était que très peu contestée. Ce fut le point le moins discuté des nouveaux articles constitutionnels. Par conséquent, les documents sont peu précis et peu parlants. Il a donc été nécessaire, avant l'élaboration du présent projet de loi, de clarifier en détail la mise en œuvre du mandat constitutionnel.

Le *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung*²⁰ procède à une classification générale de l'art. 64a Cst. et indique que ce dernier est une partie des nouveaux articles constitutionnels sur la formation (art. 61a ss. Cst.). Le mandat constitutionnel confié à la Confédération englobe la fixation de principes applicables à la formation continue (art. 64a, al. 1, Cst.), la compétence d'encourager la formation continue (al. 2) et de fixer les domaines et les critères dans la loi (al. 3).

D'autres dispositions légales sont nécessaires

Etant donné que des dispositions sur la formation continue sont à l'heure actuelle comprises dans environ 50 lois fédérales, on s'est demandé si le mandat constitutionnel n'était pas déjà rempli. Selon une expertise réalisée avant l'élaboration de la loi, « les travaux préparatoires montrent que la mise en œuvre du mandat constitutionnel, à savoir la définition de principes applicables à la formation continue, ne peut pas être considérée comme accomplie dans la législation fédérale existante. La Confédération a donc l'obligation d'émettre des prescriptions supplémentaires sur la formation continue ». (Ehrenzeller, 2009, p. 17). Le mandat octroyé par l'art. 64a, al. 1, Cst., peut être réalisé formellement aussi bien par une loi-cadre unique que par plusieurs lois fixant les principes dans des domaines définis (p. ex. dans le domaine des compétences de base des adultes) ou par des dispositions complémentaires dans les lois spéciales existantes.

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

3.4.3 Améliorer les conditions-cadres

Le marché de la formation continue est principalement organisé sur une base privée. A l'inverse de la formation formelle, l'Etat, lorsqu'il agit, adopte largement une attitude de soutien. Le projet de loi prend en compte cette démarche subsidiaire. Il est structuré de sorte à améliorer les conditions-cadres et à contribuer dans l'ensemble à un climat favorable à la formation.

- **L'intégration de la formation continue dans l'espace de formation** augmente la **transparence**. Cela permettra également une saisie statistique consistante et comparable avec des paramètres internationaux. Cette intégration facilitera également la vue d'ensemble de l'offre de formation continue aux responsables cantonaux de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière ainsi qu'aux associations de branches et aux individus.

²⁰ Cf. à ce sujet Ehrenzeller & Sahlfeld, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, dans : Ehrenzeller et al. (Hrsg.), *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung*, 2. Aufl. Zürich/Lachen 2008, Rz. 2 und 5.

- Des **exigences en termes de qualité** et la réglementation de la **prise en compte des acquis** dans la formation formelle améliorent la transparence des offres pour les demandeurs et augmentent la **perméabilité** de l'espace de formation.
- L'amélioration de l'égalité des chances encourage l'accès à la formation continue et la suppression des entraves de toutes sortes à la formation (p. ex. accès à des moyens auxiliaires lors d'examens, etc.).
- **La clarification des conditions d'encouragement** renforcera la compétitivité pour les prestataires privés et accentuera le caractère subsidiaire des offres de prestataires publics.

D'autres lois prévoient également de meilleures conditions-cadres pour la formation continue. On peut par exemple citer le projet de loi fédérale sur l'imposition des frais de formation et de perfectionnement à des fins professionnelles²¹, qui prévoit une simplification de la déductibilité des frais de formation et de formation continue.

3.4.4 Encourager la participation à la formation continue

En Suisse, la participation à la formation continue est élevée en comparaison internationale (cf. chap. 2.2). On constate toutefois que l'accès est difficile pour plusieurs groupes de la population. En raison de la signification essentielle de la formation continue pour la capacité économique et la solidarité sociale, il faut continuer à augmenter cette participation. Cela n'est pas obligatoirement synonyme d'encouragement financier par l'Etat.

Accent sur la responsabilité propre

Le point de départ de l'augmentation de la participation à la formation continue est le fait que les individus et les entreprises participent de leur propre initiative et de manière suffisante à la formation continue pertinente pour eux. Le projet de loi attribue donc la responsabilité en matière de formation continue en premier lieu aux individus.

La Confédération et les cantons adoptent une attitude subsidiaire et encouragent de manière ciblée les domaines dans lesquels les individus n'assument leur responsabilité personnelle que de manière insuffisante ou lorsqu'il y a un intérêt public. Par ailleurs, la loi fédérale sur la formation continue insiste, en lien avec le devoir d'assistance contenu dans le Droit des obligations, également sur la responsabilité des employeurs à veiller à la formation continue adéquate de leurs collaborateurs à tous les échelons. La mise en œuvre de cette exigence repose sur les besoins des individus.

Instruments visant à augmenter la participation à la formation continue

Des instruments concrets d'encouragement de la participation à la formation continue sont exigés dans le contexte politique, dont le congé-formation (Mo 01.3170), le droit à cinq jours de formation continue par année (Mo 07.3505), les bons de formation continue pour les travailleurs bénévoles (Mo 09.4075) ou les bons de formation pour les personnes aux revenus faibles à moyens qui réintègrent la vie active (Po 10.3298). Les avantages et les inconvénients de ces instruments ont été évalués dans le cadre de l'élaboration du présent projet de loi :

- Les résultats empiriques relatifs au congé-formation et les comptes « temps de formation » montrent que ces derniers peuvent certes avoir un impact minimal sur la participation à la formation continue, mais qu'ils ne sont pour ainsi dire jamais utilisés dans la pratique (1,5 %). Par

²¹ FF 2011 2461.

ailleurs, ils ne touchent pas les groupes qui affichent un taux de participation à la formation continue en dessous de la moyenne²².

- Une obligation de formation continue à l'échelle suisse n'est pas ou pratiquement pas applicable dans la pratique et ne permettrait justement pas d'atteindre les personnes peu qualifiées²³.
- Les déductions fiscales ne sont pas appropriées pour augmenter la participation à la formation continue des personnes peu qualifiées, étant donné que l'impact des mesures incitatives concerne plutôt les personnes actives et gagnant bien leur vie (Wolter, 2008).
- Les tentatives d'atteindre les personnes théoriquement peu qualifiées grâce aux économies subventionnées en faveur de la formation continue ont échoué en raison d'abus dans la pratique (Backes-Gellner, 2011, p. 33s).
- Seuls les bons de formation continue ainsi que les programmes pour des groupes de personnes bien définis semblent être en mesure d'augmenter la participation à la formation continue des groupes de personnes dont le taux de participation est inférieur à la moyenne (Messer & Wolter, 2009b).

La non-participation à la formation continue s'explique en partie par la « lassitude scolaire ». Dans ce contexte, les entreprises en particulier sont invitées à organiser des formations continues internes et étroitement liées à leurs activités pour leurs collaborateurs dont le niveau de qualification est faible. Le thème de la formation continue est donc un thème ayant sa place dans les négociations entre les partenaires sociaux en ce qui concerne les conventions collectives de travail.

3.5 Commission d'experts

En février 2010, le DFE a mis en place une commission d'experts²⁴ et lui a confié le mandat d'élaborer, d'ici à la fin de l'année 2011, un projet de loi destiné à la consultation assorti d'un rapport explicatif.

Le mandat, qui, conformément à la décision du Conseil fédéral, repose sur les critères définis dans le rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue (novembre 2009)²⁵, demande l'élaboration d'une loi-cadre sur la formation continue sans mesures d'encouragement. Les points ci-après devaient notamment être pris en compte :

- renforcement de la responsabilité individuelle ;
- amélioration de l'égalité des chances ;
- cohérence dans la législation fédérale ;
- possibilité de prise en compte des certificats de formation continue ;
- transparence, qualité et concurrence sur le marché de la formation continue ;
- informations de pilotage ;
- formation de rattrapage ;
- financement.

La commission d'experts « Loi sur la formation continue » s'est penchée en détail sur le mandat et sur les possibilités de mise en œuvre esquissées au chap. 4 du *rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue*. Plusieurs expertises ont été élaborées afin de clarifier certaines questions²⁶.

Comme prescrit par le mandat constitutionnel, la commission d'experts a élaboré un projet de loi-cadre. La loi fédérale sur la formation continue doit permettre une compréhension uniforme de la

²² Cf. DIE, 2008 et Backes-Gellner, 2011, p. 19s.

²³ Cf. Geiser, 2011, p. 14s.

²⁴ Pour la composition de la commission, voir annexe.

²⁵ Cf. chap. 4.2 du rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue, 2009.

²⁶ Les expertises sont disponibles sur le site Internet de l'OFFT :

<http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00105/01019/index.html?lang=fr>

formation continue, veiller à une meilleure coordination de la politique en matière de formation continue au sein de la Confédération et entre cette dernière et les cantons, fixer des principes applicables à la formation continue, notamment pour la législation spéciale, et permettre une pratique d'encouragement uniforme de la Confédération.

Elle ne saurait toutefois pas remplacer les dispositions relatives à la formation continue dans les lois spéciales, mais seulement leur donner une direction.

Encouragement de compétences de base des adultes en tant que réglementation de niveau loi spéciale

Après analyse de la notion de formation de rattrapage, la commission d'experts « Loi sur la formation continue » est arrivée à la conclusion que la formation de rattrapage désigne l'acquisition ultérieure d'un diplôme réglementé par l'Etat. Cette situation est déjà clarifiée et ne nécessite pas d'autre réglementation. Le dysfonctionnement qui est souvent cité en lien avec cette notion concerne les compétences de base lacunaires des adultes. C'est pourquoi la commission d'experts a décidé d'intégrer les compétences de base des adultes dans le projet de loi fédérale sur la formation continue, sous la forme d'un encouragement ciblé et subsidiaire. Cette décision repose sur les raisons suivantes :

- Les cours visant l'acquisition et le maintien de compétences de base des adultes font partie de la formation non formelle et donc de la formation continue au sens du projet de loi fédérale sur la formation continue.
- Les expériences faites par l'Office fédéral de la culture (OFC) en matière de lutte contre l'illettrisme montrent que diverses lois spéciales au niveau fédéral et au niveau cantonal encouragent les mêmes mesures. Un renforcement de la coordination dans le domaine des compétences de base est indispensable. Les instruments de coordination mis en place par la loi fédérale sur la formation continue, notamment la Conférence sur la formation continue, sont appropriés pour assumer cette tâche.
- L'intégration dans la loi fédérale sur la formation continue du domaine spécifique des compétences de base des adultes répond également au souhait du Conseil fédéral et du Parlement. Le Message relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture prévoit explicitement un transfert de la lutte contre l'illettrisme de la loi fédérale sur l'encouragement de la culture dans la loi fédérale sur la formation continue²⁷.

Intégration des milieux intéressés

L'élaboration du rapport sur la formation continue avait déjà montré à quel point l'objet légal « formation continue » est hétérogène et les points de vue des divers acteurs différents. A l'issue des travaux du groupe de travail pour le rapport sur la formation continue, la commission d'experts a avant tout dû clarifier des questions liées au système.

Afin d'intégrer les divers milieux intéressés et leurs demandes spécifiques dans l'élaboration du projet de loi, la commission a organisé quatre conférences afin de débattre des thèmes centraux²⁸. Des séances ont également eu lieu avec d'autres offices fédéraux et d'autres acteurs de la formation continue.

²⁷ Cf. FF **2007** 4596, commentaire de l'art. 13 Promotion de la lecture : « A moyen terme, la lutte contre l'illettrisme sera réglée par la loi fédérale sur la formation continue. L'art. 13 représente une solution transitoire et sera abrogé à l'entrée en vigueur de la loi sur la formation continue ».

²⁸ Les thèmes des conférences étaient les suivants : Terminologie et objectifs de la loi fédérale sur la formation continue, compétences de base, principes, pilotage et financement.

4 Questions fondamentales

La terminologie s'est révélée être le problème majeur au début des travaux de préparation d'une loi fédérale sur la formation continue. Les termes d'apprentissage tout au long de la vie et de formation des adultes ainsi que la distinction floue entre la formation continue générale et la formation continue professionnelle n'ont cessé de poser des problèmes multiples. Seule l'assimilation de la formation continue à la « formation non formelle » a apporté la clarté et la structure nécessaires dans la discussion.

Une analyse de l'objet de la réglementation a montré que la formation continue au niveau fédéral et au niveau cantonal est déjà réglementée et encouragée par toute une série de lois spéciales, et ce sous divers thèmes, à un degré de détail variable et avec différentes fonctions.

La loi fédérale sur la formation continue fixe des principes et indique la direction pour l'intervention étatique. Les principes représentent des exigences minimales qui peuvent être concrétisées dans des lois spéciales en fonction des besoins dans le domaine concerné, et qui peuvent aussi contenir des réglementations qui vont plus loin.

D'une part, un mécanisme conçu de cette manière permet de saisir l'hétérogénéité de la formation continue réglementée et soutenue par la Confédération et les cantons et de la considérer d'une manière uniforme. D'autre part, il laisse suffisamment d'autonomie aux lois spéciales pour pouvoir définir les exigences qui s'imposent dans les domaines en question. La résolution de la question terminologique et l'élaboration de principes généraux applicables à la formation continue posent la base d'une politique cohérente de la Confédération en matière de formation continue. Afin que cette politique soit efficace, il convient d'assurer un monitoring (c'est à dire l'observation critique et la recherche sur la formation continue) qui aille au-delà d'une simple statistique et la possibilité de mettre en place des projets de développement. La Conférence sur la formation continue que la loi fédérale sur la formation continue se propose de mettre sur pied assume en outre un rôle central en tant qu'organe de coordination.

4.1 Définitions et délimitations

En assimilant la formation continue à la formation non formelle (cf. 2.3 plus haut), l'objet réglementé par la loi fédérale sur la formation continue se trouve limité au domaine de la formation qui n'est pas couvert par des programmes, des titres de formation ou des diplômes de niveau haute école non réglementés juridiquement. Le critère de délimitation n'est pas celui des institutions, mais celui des formations et des diplômes formels dans le système national de la formation.

Au degré tertiaire en particulier, certaines réglementations en matière de titres de formation continue ne peuvent aujourd'hui pas être attribuées clairement. Des formations, comme les études approfondies préparant à un certificat, à un diplôme ou à un master de formation continue (*Certificate of Advanced Studies* [CAS], *Diploma of Advanced Studies* [DAS], *Master of Advanced Studies* [MAS] et *Executive Master of Business Administration* [EMBA]) et les études postdiplômes des écoles supérieures (EPD ES) doivent être englobées, du point de vue de la systématique, dans la formation continue même si elles sont, pour certaines, formalisées.

Les professions réglementées constituent un autre domaine devant être clarifié. Pour pouvoir travailler comme médecin ou chiropraticien indépendant, la loi sur les professions médicales²⁹ exige un titre

²⁹ RS 811.11

postgrade (et une formation continue). Des dispositions similaires figurent dans la loi sur les professions de la psychologie³⁰. Les formations qui préparent à des fonctions et à des activités professionnelles spécialement réglementées font partie de la formation formelle.

La nouvelle réglementation de la formation continue au niveau constitutionnel implique entre autres de clarifier certaines questions en rapport avec le positionnement de formation professionnelle supérieure. L'intégration politique de la formation continue va conduire à ce que la formation professionnelle supérieure et les diplômes fédéraux correspondants ne seront plus assimilés de manière non spécifique à la formation continue, mais à la valorisation de leur caractère de diplômes du degré tertiaire. Du point de vue de l'objet réglementé, la loi fédérale sur la formation continue concerne uniquement la formation continue à des fins professionnelles. Les cours préparatoires aux examens professionnels et aux examens professionnels supérieurs font partie de la formation non formelle puisque leur contenu n'est pas défini dans une prescription sur la formation et que la participation à un tel cours ne constitue pas une condition d'accès aux examens correspondants. La présente loi ne crée pas non plus de précédent en ce qui concerne le financement de la formation professionnelle supérieure ou des cours préparatoires aux examens fédéraux. En l'occurrence, les solutions doivent être recherchées dans la loi spéciale elle-même. Ces questions concernant la politique en matière de formation professionnelle font actuellement l'objet de clarifications avec les hauts représentants des partenaires de la formation professionnelle.

4.2 Base constitutionnelle du projet de loi

4.2.1 Généralités

Le projet de loi fédérale sur la formation continue repose en premier lieu sur l'art. 64a Cst., lequel fait partie de la révision des articles constitutionnels sur la formation (chap. 2, section 3, Cst.). En outre, le projet de loi souligne la signification et l'importance de la coordination et de la collaboration entre la Confédération et les cantons selon l'art. 61a, al. 1 et 2, Cst. ainsi que l'harmonisation avec le domaine des hautes écoles à l'art. 63a, al. 3 à 5, Cst., avec d'autres articles constitutionnels sur la formation.

Conformément à l'art. 61a, al. 1, Cst., la Confédération et les cantons veillent ensemble, dans les limites de leurs compétences respectives, à la qualité élevée et à la perméabilité de l'espace suisse de formation. Ce mandat englobe tous les niveaux de formation et donc la formation continue et l'apprentissage tout au long de la vie. Il s'adresse à tous les organes responsables de la politique de formation au niveau fédéral et dans les cantons en vue de créer conjointement un espace de formation complet, perméable et de qualité élevée. Ce mandat doit être mis en œuvre par la Confédération et les cantons par le biais d'une coordination et d'une collaboration ciblées entre organes communs et par le biais d'autres mesures (art. 61a, al. 2, Cst.). L'obligation de coordination entre la Confédération et les cantons dans la formation continue dans l'espace suisse de formation est concrétisée comme suit dans le projet de loi :

- D'une part, par une harmonisation des objectifs (art. 4), le développement de la formation continue (art. 11s) entre la Confédération et les cantons et la création de la Conférence sur la formation continue en tant que nouvel organe commun de la Confédération et des cantons (art. 21). Dans ce contexte, la coordination dans le catalogue de tâches de la Conférence sur la formation continue ne concerne pas uniquement le rapport avec les cantons, mais aussi pour une grande part l'harmonisation à l'échelle fédérale de la formation continue entre les départements.
- D'autre part, à l'art. 2, al. 2, qui réserve explicitement aux organes communs chargés de la politique des hautes écoles la responsabilité d'édicter des dispositions-cadres homogènes sur la formation continue dans le domaine des hautes écoles dans le cadre des principes de la loi

³⁰ Loi fédérale du 18 mars 2011 sur les professions relevant du domaine de la psychologie (loi sur les professions de la psychologie, LPsy).

fédérale sur la formation continue (Conseil des hautes écoles selon l'art. 12, al. 3, let. a, ch. 4, de la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles LEHE), responsabilité qui découle de l'art. 63a, al. 3 à 5, Cst.

4.2.2 Rapport avec l'article constitutionnel sur les hautes écoles

La Constitution fédérale contient deux dispositions explicites sur la formation continue. Outre l'art. 64a Cst. qui charge la Confédération de fixer les principes applicables à la formation continue, la Constitution traite déjà de la formation continue dans l'article précédent sur les hautes écoles. L'art. 63a, al. 5, Cst. dispose que « Si la Confédération et les cantons n'atteignent pas les objectifs communs par leurs efforts de coordination, la Confédération légifère sur les niveaux d'enseignement et sur le passage de l'un à l'autre, sur la formation continue et sur la reconnaissance des institutions et des diplômes »³¹. Le rapport du 23 juin 2005 de la CSEC-N sur l'initiative parlementaire « Article constitutionnel sur l'éducation »³² indique que la formation continue académique dans les hautes écoles est régie par l'art. 63a, al. 3 à 5, « n'est pas concernée » et ne tombe donc pas sous le champ d'application de l'art. 64a Cst. Au demeurant, le Conseil fédéral a partagé, dans son avis du 17 août 2005, l'avis de la CSEC-N selon lequel les aides publiques à la formation continue resteront inscrites dans le cadre actuel³³.

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

L'art. 63a, al. 3 à 5, Cst. concerne la formation continue dans le domaine des hautes écoles. Les organes communs de la Confédération et des cantons chargés de la politique des hautes écoles (art. 63a, al. 3 et 4, Cst.) doivent ensuite régler le domaine de la formation continue académique, sans quoi la Confédération devra faire usage de sa compétence subsidiaire de légiférer. L'art. 12, al. 3, let. a, ch. 4, LEHE, prévoit que le Conseil des hautes écoles peut édicter des dispositions sur la formation continue sous la forme de dispositions-cadres homogènes. Ce faisant, il doit respecter les principes de la répartition des tâches selon l'art. 5 LEHE. Le traitement spécial de la formation continue académique à l'art. 63a, al. 2, Cst. est une décision délibérée du législateur de tenir compte de manière appropriée des spécificités et des exigences particulières de la formation continue académique. (Ehrenzeller & Brägger, 2011, p. 14ss)

L'art. 64a, al. 1, Cst. parle d'une manière générale des principes de la formation continue que la Confédération doit fixer. On peut se demander si ces principes sont également applicables à la formation continue académique ou seulement pour le reste du domaine non académique de la formation continue. Comme l'ont montré les discussions au sein de la commission d'experts, une réglementation totalement indépendante de la formation continue académique et de la formation continue non académique serait discutable dans l'espace suisse de formation, tant du point de vue de la terminologie que du point de vue de la compréhension de la formation continue. La formation continue académique également repose essentiellement sur la responsabilité individuelle et ne fait pas partie du système de formation formelle. Les art. 63a et 64a Cst. induisent certes des

³¹ L'adoption le 30 septembre 2011 par le Parlement fédéral de la LEHE représente une étape importante pour la coordination commune dans le domaine des hautes écoles entre la Confédération et les cantons.

³² Cf. FF 2005 **5212**, 97.419 Initiative parlementaire « Article constitutionnel sur l'éducation », Rapport du 23 juin 2005 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national.

³³ Cf. FF 2005 **5231**, 97.419 Initiative parlementaire « Article constitutionnel sur l'éducation », Rapport du 17.08.05 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national. Avis du Conseil fédéral du 17 août 2005.

responsabilités différentes en matière de réglementation, mais les organes responsables sont dans les deux cas soumis aux mêmes objectifs supérieurs (art. 61a Cst). Des interfaces importantes découlent de l'ensemble de l'espace suisse formation entre le domaine des hautes écoles et le domaine qui ne fait pas partie des hautes écoles et nécessitent une harmonisation inscrite légalement. Les principes de la formation continue selon l'art. 64a Cst. auraient une signification restreinte si par exemple la perméabilité dans le domaine de la formation continue entre la formation continue académique et non académique, l'obligation de transparence et la non-distorsion de la concurrence ne pouvaient pas s'appliquer de manière générale.

La commission d'experts est arrivée à la conclusion que le fait de considérer de manière coordonnée l'art. 63a, al. 3 et l'art. 64a, al. 1, Cst, faisait apparaître de la manière la plus appropriée et la plus cohérente le « souci commun » de la Confédération et des cantons ainsi que la responsabilité générale de la Confédération dans le domaine de la formation continue. Par conséquent, les principes de la formation continue ont valeur générale, c'est-à-dire qu'ils s'appliquent à l'ensemble du domaine de la formation continue. Toutefois, il incombe au législateur de structurer les principes en vertu de l'art. 64a, al. 1, Cst. de sorte qu'ils soient appropriés pour l'ensemble du domaine de la formation continue et qu'il reste suffisamment de marge de manœuvre pour une réglementation spécifique et appropriée (dispositions-cadres homogènes) de la formation continue académique par les organes communs chargés de la politique des hautes écoles. L'art. 63a, al. 3 à 5, Cst. aboutit donc à une restriction en termes de contenu pour le législateur selon l'art. 64a, al. 1, Cst. La responsabilité réservée aux organes communs chargés de la politique des hautes écoles d'édicter, dans le cadre des principes de la loi fédérale sur la formation continue, des dispositions-cadres homogènes applicables à la formation continue dans le domaine des hautes écoles est explicitement inscrite de manière légale dans le champ d'application de la loi fédérale sur la formation continue (art. 2, al. 2).

Le présent projet de loi repose sur les lignes directrices présentées. Les principes qui y sont formulés ne comportent pas de dispositions qui soient en contradiction avec l'art. 63a, al. 3 à 5, Cst. et la LEHE qui s'y réfère en ce qui concerne la coordination dans le domaine des hautes écoles. La disposition réservée à l'art. 2, al. 2 constitue également la base permettant notamment aux organes chargés de la politique des hautes écoles d'édicter en application de l'art. 6 leurs propres directives dans le domaine particulièrement important que représentent l'assurance et le développement de la qualité. Dans la prise en compte des acquis en dehors du domaine des hautes écoles également, l'art. 7 de la loi accorde une compétence de réglementation autonome aux cantons, aux organes chargés de la politique des hautes écoles et aux hautes écoles mêmes.

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

4.3 Loi-cadre

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

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

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

4.3.1 Cohérence au lieu de réglementation

Le Conseil fédéral a chargé la Commission d'experts d'élaborer une loi-cadre, et ce pour les raisons suivantes :

- *Cohérence au niveau fédéral.* Une loi-cadre favorise la vue d'ensemble des mesures de formation continue réglementées dans différentes lois spéciales, élimine les chevauchements des contenus et comble des lacunes. Les responsabilités sont clarifiées et la coordination est améliorée. Un tel procédé a été employé par exemple dans la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales³⁴. En uniformisant ce domaine, la loi a rendu superflues un grand nombre de dispositions inscrites dans les lois fédérales spéciales relatives au droit des assurances sociales.
- *Législation complète sur la formation.* Une loi-cadre sur la formation continue complète la législation fédérale en matière de formation professionnelle et de hautes écoles et va dans le sens d'une politique globale de la formation. Elle crée aussi une situation claire en ce qui concerne la validité pour les cantons. De nombreux cantons ont cessé de moderniser leur réglementation sur la formation continue en raison des nouveaux articles constitutionnels sur la formation.

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

4.3.2 Uniformiser la formation continue

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

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

Le Message du 8 juin 2007 relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture allait déjà dans ce sens ; on peut ainsi y lire que la lutte contre l'illettrisme sera réglée, à moyen terme, par la loi fédérale sur la formation continue ; il est prévu de transférer cette activité d'encouragement de la loi fédérale sur l'encouragement de la culture dans la loi fédérale sur la formation continue. (FF 2007 4596).

4.3.3 Dispositions-cadres aussi dans d'autres lois

La loi fédérale sur la formation continue s'entend comme une loi sur la formation qui contribue à améliorer de manière générale les conditions-cadres de la formation continue. En tant que loi sur la formation, elle ne règle toutefois pas tous les facteurs qui influent sur le domaine de la formation continue. Celui-ci est également influencé par d'autres facteurs, tels que les déductions en faveur de la formation continue dans le droit fiscal, les possibilités de bourse ou les dispositions sur la formation

³⁴ RS 830.1

continue dans le droit du travail. A cela s'ajoutent les points de vue spécifiques des lois spéciales, par exemple sur l'immigration ou la protection de la santé.

4.4 Renforcement de la concurrence

La loi fédérale sur la formation continue a pour objectif de créer des conditions-cadres favorables pour les individus et les prestataires privés en veillant à des rapports clairs en ce qui concerne la réglementation et le soutien étatique de la formation continue. En l'occurrence, aucune obligation directe ne découle de la loi fédérale sur la formation continue pour les demandeurs de formation continue et les prestataires privés.

Les éléments ci-après permettent notamment de renforcer la concurrence.

- **Mesures visant à éviter les distorsions de concurrence** : le soutien par l'Etat ne doit pas fausser les effets de la concurrence. Cet objectif peut être atteint grâce à des prix conformes à ceux du marché pour les offres qui sont en concurrence avec les offres de formation continue de prestataires non subventionnés, à une transparence dans la comptabilité d'entreprise et à l'absence de subventionnements croisés.
- **Assurance et développement de la qualité** : les dispositions de la loi fédérale sur la formation continue ne sont pas directement applicables aux prestataires privés. Ces derniers sont toutefois libres de respecter les principes de la loi fédérale sur la formation continue, notamment en ce qui concerne l'assurance et le développement de la qualité, lors de la conception de leurs offres, permettant ainsi aux personnes qui ont suivi une formation continue de faire prendre en compte dans la formation formelle les compétences qu'elles ont acquises.
- **Transparence, économies et gains d'efficacité grâce à des règles uniformes en ce qui concerne le soutien étatique** : l'intégration clairement définie de la formation continue dans l'espace suisse de formation est synonyme de transparence. La mise en œuvre de critères d'encouragement uniformes de la Confédération dans la législation spéciale permet des rapports clairs en ce qui concerne le soutien étatique de la formation continue et aboutira à des économies, à des gains d'efficacité et à davantage de concurrence dans la formation continue.

4.5 Principes

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation ont permis de rendre cohérent le terme d'apprentissage tout au long de la vie dans le système de formation. La formation continue est une composante de cet apprentissage et a de multiples liens avec le système formel.

Dans les principes formulés par la commission d'experts, il s'agit de saisir les éléments spécifiques de la formation non formelle et de créer des liens avec la formation formelle. Le respect de ces principes sera vérifié et appliqué dans la formation continue qui est réglementée ou soutenue par l'Etat. Il est probable que ces principes auront valeur de signal en direction des offres de formation continue qui ne sont pas soutenues par l'Etat et qu'ils serviront de points de repère en la matière.

4.5.1 Responsabilité en matière de formation continue

La qualité élevée de la formation continue en Suisse est due pour l'essentiel à un marché qui fonctionne et à l'intérêt et à la volonté des individus de prendre en charge leur formation continue. La

tâche de l'Etat consistera à l'avenir également à renforcer la responsabilité des individus et des entreprises et à veiller à des conditions-cadres favorables³⁵.

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

- à titre complémentaire et subsidiaire lorsque le secteur privé ne peut assumer cette tâche de manière suffisante, même lorsque le soutien étatique dans l'intérêt public est attesté, ou lorsque l'accomplissement de tâches publiques (formation continue d'organes de contrôle pour les denrées alimentaires et les objets usuels) requiert une réglementation ;
- lorsqu'il tient le rôle d'employeur public (dans le cadre de la législation sur le personnel de la Confédération ou de la formation militaire).

4.5.2 Qualité

La qualité est un thème qui comporte de nombreuses dimensions et de nombreux aspects. Cela se reflète dans la diversité des mesures d'assurance et de développement de la qualité, des certifications, des listes de contrôle pour l'évaluation de la qualité des offres de formation continue déjà existantes à l'intention des personnes intéressées et d'autres services de conseil³⁶.

Au cours de l'élaboration de la loi fédérale sur la formation continue, il est apparu qu'il n'est pas possible d'y formuler des critères généraux en termes de qualité en raison de l'importante hétérogénéité des offres et des besoins de l'Etat, des prestataires et des personnes intéressées. Contrairement au système de formation formelle, la formation continue recense principalement des prestataires privés non subventionnés. Pour des raisons pratiques, le présent projet renonce par conséquent à définir des dispositions générales sur la qualité dont le respect ne peut pas être vérifié.

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

Une disposition sur l'obligation de certification ne serait pas la bonne voie à suivre pour définir et faire respecter les principes de qualité dans la formation continue. D'une part, il s'agirait d'une intervention excessive sur le marché. D'autre part, des prestataires occasionnels ou les très petits prestataires ne seraient guère en mesure de trouver les ressources nécessaires pour une certification.

L'idée d'un organe supérieur de certification des offres de formation continue reconnu ou exploité par l'Etat a été abandonnée dans la loi fédérale sur la formation continue. Le domaine de la formation non formelle compte aujourd'hui déjà toutes sortes d'offres nationales et internationales en matière d'assurance de la qualité³⁷, comme par exemple Service d'accréditation suisse (SAS), une unité du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

³⁵ Cf. FF 2007 1247, Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011.

³⁶ Outils d'orientation/Informations pour les personnes intéressées (bases de données, listes de contrôle, notices) auprès des offices d'orientation professionnelle, sur www.alice.ch, www.weiterbildung.ch, www.eduqua.ch.

³⁷ Certifications/labels de qualité courants dans la formation continue (sélection) : eduQua, norme ISO 9001, Q2E – Qualität durch Evaluation und Entwicklung, moduqua, 2Q Qualität und Qualifikation, AOMAS 2005
Agences internationales d'accréditation (exemples dans le domaine des Business Schools) : Association to Advance Collegiate Schools of Business AACSB (www.aacsb.edu) ; Accreditation Council for Business Schools and Programs ACBSP (www.acbsp.org) ; European Foundation for Management Development EQUIS (www.efmd.org) ; Foundation for International Business Administration Accreditation FIBAA (www.fibaa.de), etc.

4.5.3 Prise en compte des acquis

La diversité des parcours de formation – y compris quand la formation a eu lieu à l'étranger – pose de nouveaux défis à l'espace suisse de formation³⁸. Aujourd'hui, la moitié des personnes actives occupées exerce une autre profession que celle apprise initialement. Les développements personnels dans un domaine professionnel et les réorientations font aujourd'hui partie intégrante de la vie professionnelle. Une plus grande attention est également accordée aux mesures d'insertion et de réinsertion sur le marché du travail.

Dans ce contexte, la place occupée par la prise en compte des acquis ne cesse de s'étendre. Le projet de loi charge la Confédération et les cantons de veiller à la mise en place de procédures de prise en compte des acquis transparentes et équivalentes. La prise en compte des acquis réduit la durée de la formation et permet d'accroître l'efficacité et l'efficience dans l'obtention d'un diplôme formel sanctionnant une formation.

Dans le domaine de la formation professionnelle, il est aujourd'hui déjà possible de faire prendre en compte des acquis dans la formation formelle. Les diplômés d'anciennes formations de monopole de La Poste suisse, par exemple dans le domaine de la logistique, peuvent ainsi obtenir un certificat fédéral de capacité après avoir rempli certaines exigences supplémentaires, et ainsi accroître leurs chances sur le marché du travail. Le projet de loi crée des conditions permettant d'élargir cette pratique de manière ciblée en donnant la possibilité à chacun de faire valoir des aptitudes acquises dans le cadre d'une formation non formelle ou informelle et qui sont vérifiables.

Il convient en outre de garantir que les prestataires de formation pourront examiner une éventuelle prise en compte de ces connaissances. Il sera également nécessaire à l'avenir de clarifier les contenus pour pouvoir procéder à une comparaison. Une attestation sur les points ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*) obtenus ou la preuve de la fréquentation d'un cours de formation continue ne suffisent pas pour une prise en compte.

Afin de pouvoir prendre en compte des acquis dans la formation formelle, il faut apporter la preuve d'une certification des compétences. La présentation transparente, qui est exigée avec le principe de l'assurance et du développement de la qualité, des programmes d'études facilite l'établissement de cette preuve. Elle constitue une condition essentielle au bon fonctionnement des procédures de prise en compte des acquis. On peut citer la formation de sous-officier de carrière en tant qu'exemple de structure transparente d'offre de formation qui facilite la prise en compte dans la formation formelle. En effet, la personne qui atteste des compétences requises peut obtenir le brevet fédéral de formateur. Cela permet de manière générale de renforcer l'attrait des formations et des formations continues de l'armée. Grâce à la future prise en compte, ces formations pourront ouvrir l'accès au système de formation formelle.

4.5.4 Amélioration de l'égalité des chances

La Constitution interdit à l'art. 8 toute discrimination du fait de l'origine, de la race, du sexe, de l'âge, de la langue, de la situation sociale, du mode de vie, des convictions religieuses, philosophiques ou politiques, ou du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique³⁹. Cette disposition constitutionnelle s'applique également au domaine de la formation continue.

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

³⁸ La possibilité de prendre en compte les acquis dans la formation formelle ouvre également des perspectives aux personnes issues de l'immigration dont la formation n'est pas reconnue en Suisse. Cf le rapport sur l'intégration (ODM, 2006).

³⁹ Cf. art. 8, al. 2, Cst.

Les prestataires peuvent encourager l'égalité entre femmes et hommes dans l'accès à la formation continue en concevant par exemple des offres qui soient compatibles avec des obligations familiales (horaires et possibilités d'interruption). Pour soutenir les efforts de formation continue de leurs employées, les employeurs sont invités à garantir l'égalité des chances dans ce domaine également.

En ce qui concerne les personnes avec un handicap, l'égalité des chances dans l'accès à la formation continue signifie que la durée et l'aménagement des offres de formation continue et les procédures de qualification sont adaptés aux besoins spécifiques de ces personnes. Il faut par exemple prévoir l'utilisation de moyens auxiliaires ad hoc ou le recours à une assistance personnelle, par exemple prévoir ou autoriser la présence d'un interprète des signes durant l'enseignement. L'idée n'est pas d'appliquer d'autres critères aux personnes qui souffrent d'un handicap, mais d'éliminer les obstacles (compensation des inégalités). La loi sur l'égalité pour les handicapés prévoit déjà une réglementation correspondante⁴⁰.

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

En ce qui concerne l'amélioration de l'employabilité des personnes peu qualifiées, les employeurs assument un rôle important dans le cadre de leur devoir d'assistance. Dans le même temps, la Confédération et les cantons doivent également, dans le cadre de leurs compétences respectives, entreprendre des efforts ciblés afin d'améliorer l'employabilité des personnes peu qualifiées. L'acquisition et le maintien de compétences de base des adultes doivent en outre permettre la création dans la loi fédérale sur la formation continue d'un instrument permettant, de manière coordonnée entre la Confédération et les cantons, au plus grand nombre possible d'adultes d'acquérir les compétences de base qui leur font défaut en tant que condition pour participer à l'apprentissage tout au long de la vie.

4.5.5 Non-distorsion de la concurrence

Les dépenses en faveur de la formation continue dans le cadre de lois spéciales de la Confédération correspondent à moins de 10 % du volume de marché annuel estimé, qui s'élève à 5,3 milliards de francs au total. De larges pans de la formation continue sont gérés par des prestataires privés et fonctionnent sans intervention de l'Etat. Des réglementations étatiques représenteraient une ingérence inadéquate dans un marché qui fonctionne bien⁴¹.

Le projet de loi mise sur la responsabilité individuelle et la concurrence. Il dispose que l'organisation, le soutien ou l'encouragement de la formation continue par l'Etat ne doit pas fausser la concurrence. Cette réglementation s'applique également à l'espace suisse des hautes écoles (art. 3, let. i, LEHE). Il appartiendra à la Conférence suisse des hautes écoles d'édicter des dispositions afin d'éviter les distorsions de concurrence dans les services et les offres en matière de formation continue proposés par des institutions du domaine des hautes écoles par rapport aux prestataires de la formation professionnelle supérieure (p. ex. conditions d'admission pour la participation de personnes avec un diplôme non académique aux offres de formation continue des hautes écoles).

⁴⁰ RS 151.3

⁴¹ Voir aussi FF 2005 5231.

4.6 Conditions de l'encouragement par la Confédération

Les principes de la loi fédérale sur la formation continue sont liés aux critères d'encouragement de manière à leur conférer suffisamment de poids. La transparence s'en trouve ainsi améliorée.

Les aides financières seront accordées, de manière institutionnelle, sur le principe de la demande, par exemple sous la forme de bons de formation à l'intention des personnes souhaitant se former. L'efficacité de l'encouragement devra être régulièrement vérifiée.

4.7 Compétences de base des adultes

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

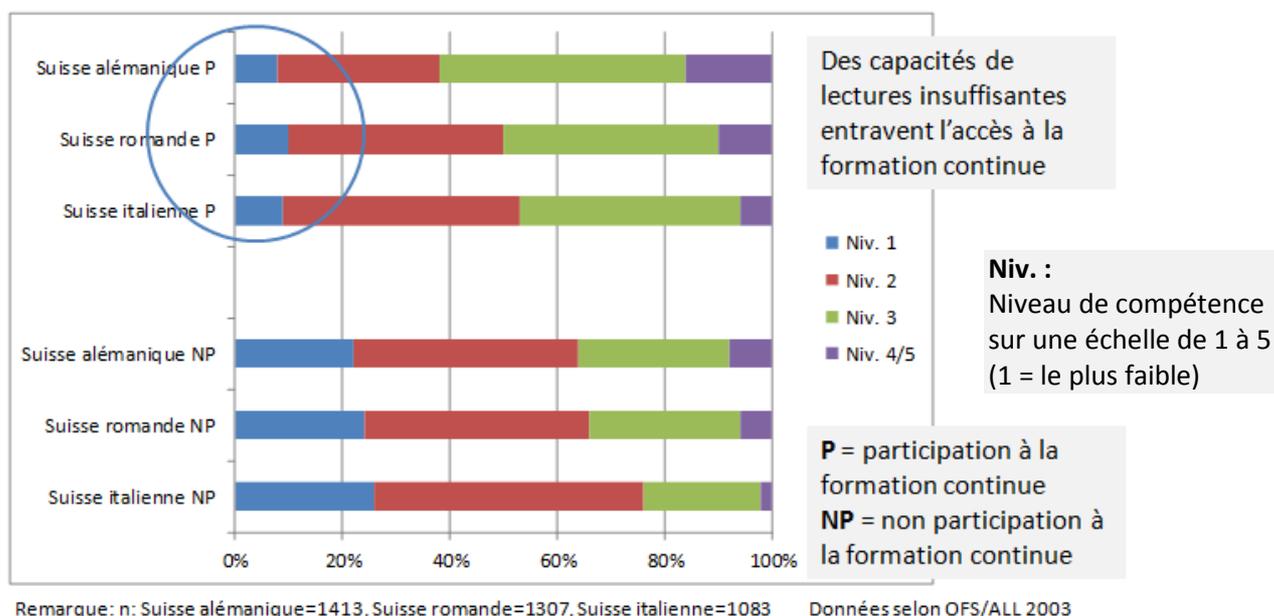
Réglementation de la formation de rattrapage

La commission d'experts « Loi sur la formation continue » était également chargée d'intégrer la formation de rattrapage dans son analyse et d'examiner les éventuelles mesures à prendre.

L'analyse a montré que la formation de rattrapage qui mène à des diplômes reconnus par l'Etat est déjà réglementée dans les lois correspondantes sur la formation (DFE, 2009, p. 14). Pour la formation professionnelle initiale, par exemple, les dispositions en la matière figurent dans la loi fédérale sur la formation professionnelle. Le rattrapage de diplômes qui sanctionnent une formation générale au degré secondaire II est réglementé dans les lois cantonales sur la formation (maturité pour adultes). Etant donné que le degré secondaire I se termine non par un diplôme, mais par la fin de la scolarité obligatoire, il n'existe aucune véritable formation de rattrapage dans ce domaine.

Compétences de base des adultes

Il existe en revanche un besoin de réglementation dans le deuxième domaine de la formation de rattrapage, à savoir les compétences de base des adultes. Les compétences de base acquises normalement à l'école obligatoire constituent la condition préalable pour participer à l'apprentissage tout au long de la vie. Une personne qui ne sait pas lire, par exemple, est pratiquement exclue de la formation continue. On le voit dans les analyses réalisées en marge de l'étude ALL (*Adult Literacy and Lifeskills*), qui met en relation les compétences de base des adultes avec leur participation à la formation continue.



Le fait que des adultes ne disposent pas de certaines compétences de base ne signifie pas forcément que l'école obligatoire a failli à sa mission. L'utilisation des écrans tactiles aux distributeurs de billets ou la recherche d'informations sur Internet, par exemple, sont devenues depuis peu seulement une condition pour participer à l'apprentissage tout au long de la vie⁴². Par ailleurs, des compétences acquises dans le passé peuvent aussi se perdre si elles ne sont pas entretenues. La maîtrise de la lecture suppose par exemple de lire régulièrement au travail ou durant les loisirs.

Les compétences de base des adultes au sens de la loi fédérale sur la formation continue ne peuvent pas être assimilées aux compétences de base dans le cadre de l'école obligatoire. Les compétences de base mentionnées dans le projet de loi se réfèrent à des individus et à des situations de vie différentes. Elles concernent des adultes et se réfèrent à des compétences qui doivent permettre de participer à l'apprentissage tout au long de la vie. Les descriptions de niveaux de l'école obligatoire ne peuvent dès lors pas être utilisées lors de l'aménagement des offres visant à transmettre des compétences de base des adultes.

Une large palette d'offres

L'acquisition et le maintien de compétences de base sont encouragés dans le cadre de différentes lois spéciales. Il peut s'agir par exemple de cours d'apprentissage de la lecture et de cours de langue dans le cadre de la législation sur les étrangers ou de cours d'informatique de base dans le domaine de l'assurance-chômage. La Confédération lutte en outre contre l'illettrisme dans le cadre de la loi sur l'encouragement de la culture. A côté de ces lois fédérales, des lois cantonales prévoient également des mesures pour encourager l'acquisition et le maintien des compétences de base des adultes.

Une analyse de l'offre de cours spécifiques dans le cadre du projet GO Cantons (Schräder & Grämiger, 2011) a montré que les offres existent en général sur place, mais qu'elles peinent en partie à atteindre les groupes cibles. Une partie des difficultés vient également du fait que les différentes lois spéciales encouragent les compétences de base selon leur optique. La loi sur l'assurance-chômage, par exemple, vise une réinsertion rapide et durable sur le marché du travail.

Elle s'oppose à une acquisition sur le long terme et durable de compétences de base à des adultes. Ces dernières permettent, outre l'intégration sur le marché du travail, également le développement personnel et la participation à la vie en société et à l'apprentissage tout au long de la vie. En outre, en

⁴² Cf. la Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse, 2006, p. 3.

raison de la fragmentation dans des lois spéciales, on ne dispose d'aucune vision d'ensemble de l'encouragement des compétences de base des adultes, et aucune coordination n'existe. Enfin, certains groupes cibles ne peuvent pas bénéficier des dispositions des lois spéciales existantes puisqu'ils n'entrent pas dans les champs d'application prévus (p.ex. ressortissants suisses âgés de 50 ans qui ne se trouvent pas au chômage). D'autres groupes de personnes sont concernés par plusieurs lois spéciales à la fois.

Une coordination nécessaire

Les mesures de coordination au sein de la Confédération et avec les cantons sont susceptibles d'améliorer sensiblement la situation dans le domaine des compétences de base. La coopération interinstitutionnelle prévue, avec des attributions claires sur place, peut permettre, d'une part, de regrouper des groupes cibles et de constituer ainsi des masses critiques pour des offres différenciées et, d'autre part, de concilier des objectifs de formation avec d'autres priorités, comme l'intégration sur le marché du travail.

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

Lors de l'élaboration de la loi fédérale sur la formation continue, on a examiné s'il convenait de promulguer une nouvelle loi spéciale ou s'il fallait intégrer des compétences de base dans la loi fédérale sur la formation continue pour combler cette ambiguïté. Deux raisons ont été déterminantes pour l'intégration des mesures visant à encourager l'acquisition et le maintien des compétences de base des adultes dans la loi fédérale sur la formation continue :

- Il ne s'agit pas de nouvelles mesures d'encouragement, mais du transfert du contenu d'un article partiel incontesté de la loi sur l'encouragement de la culture dans la loi fédérale sur la formation continue. Le présent projet de loi utilise le terme d'illettrisme dans un sens plus large que son seul aspect culturel. Au sens de la formation, on entend par compétences de base des adultes – selon la pratique d'encouragement étendue dans les lois spéciales – non seulement la lecture et l'écriture, mais aussi des connaissances fondamentales constituant une condition pour participer à l'apprentissage tout au long de la vie dans les domaines de la lecture et de l'écriture, des mathématiques élémentaires et de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Les connaissances de base concernant les principaux droits et devoirs constituent une condition pour participer à la vie de société.
- L'élaboration d'une nouvelle loi spéciale n'est pas appropriée du point de vue du contenu réglementé et du volume, d'autant plus que l'amélioration de la coordination de mesures déjà existantes de la Confédération et des cantons est centrale. La création d'une nouvelle loi spéciale aurait pour effet de retarder le comblement de cette lacune.

4.8 Statistique et monitoring

Comme l'indique le rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue, on manque aujourd'hui d'informations statistiques complètes et régulièrement mises à jour sur la formation continue, en particulier sur les organisations responsables de la formation continue et sur les employeurs (formation continue en entreprise, soutien d'autres formations continues des employés). Cette lacune doit être comblée. Il est également important de mener des enquêtes périodiques sur la formation continue, d'évaluer son profil de prestations et aussi d'établir des comparaisons fiables au niveau international. En effet, une meilleure base de données permet d'aboutir à une transparence accrue et d'attester l'utilité de la formation continue. Cela

renforce la concurrence et stimule les activités privées de formation continue (cf. Weber & Tremel, 2008, p. 32s).

Les sections « Développement de la formation continue » et « Statistique et monitoring » du présent projet de loi posent les bases d'un monitoring renforcé, basé sur la recherche et davantage étayé sur le plan statistique. Cette observation systématique sur le long terme permet de mieux déceler les forces et les faiblesses du domaine de la formation continue et de supprimer d'éventuelles évolutions négatives à un stade précoce et de manière ciblée. Le monitoring s'adresse au grand public et, plus particulièrement, à la Conférence sur la formation continue qui observe le développement de la formation continue et assure la coordination au sein de la Confédération et avec les cantons.

4.9 Conférence sur la formation continue

La loi fédérale sur la formation continue vise en priorité à mieux coordonner les mesures de formation continue entre la Confédération et les cantons. Cette tâche sera assumée par une Conférence sur la formation continue, composée de représentants de la Confédération et des cantons. Conformément au projet de loi, cette conférence sera chargée d'assurer la coordination des mesures de formation continue au sein de la Confédération et entre cette dernière et les cantons, d'assurer en particulier la collaboration interinstitutionnelle lors du développement et de l'organisation d'offres dans le domaine des compétences de base des adultes, de vérifier périodiquement si les objectifs et les principes de la loi sont respectés et d'observer le marché de la formation continue afin que les services étatiques compétents puissent réagir suffisamment tôt en cas de dysfonctionnements sur ce marché. Par ailleurs, elle évaluera les demandes de subventions selon la présente loi et prendra position à l'intention de l'OFFT.

5 Aspects juridiques et financiers

5.1 Constitutionnalité

Le projet repose en premier lieu sur l'art. 64a Cst., lequel confère à la Confédération la compétence de fixer des principes applicables à la formation continue (al. 1) et d'encourager la formation continue (al. 2), ainsi que sur les art. 61a, al. 1 et 2, Cst. (coordination de la formation continue dans l'espace suisse de formation, Conférence suisse sur la formation continue en tant qu'organe commun) et 63a, al. 3 à 5, Cst. (coordination de la formation continue dans le domaine des hautes écoles).

Les dispositions de la loi se situent au sein de la sphère de compétence de la Confédération. Cela s'applique également à l'encouragement de l'acquisition et du maintien de compétences de base des adultes selon les art. 13 à 16 de la loi. L'encouragement trouve son fondement constitutionnel à l'art. 64a, al. 2, Cst. Du point de vue du contenu, il s'agit de l'encouragement d'un domaine spécifique et particulièrement important de la formation continue.

Dans la mesure où la loi règle la coordination de la formation continue entre la Confédération et les cantons, il s'agit d'une concrétisation de la disposition de l'art. 61a, al. 2, Cst. En vertu de cette disposition, la Confédération et les cantons doivent coordonner leurs efforts dans le domaine de la formation et assurer leur coopération par des organes communs et en prenant d'autres mesures. Un tel instrument de coordination est créé par la mise en place de la Conférence sur la formation continue selon l'art. 21 de la loi fédérale sur la formation continue, conférence qui est composée de représentants de la Confédération et des cantons.

Les dispositions législatives engagent en premier lieu les organes de l'Etat. Le projet ne touche pas aux droits individuels garantis par la Constitution. Tel est le cas notamment de la liberté économique, dont tient notamment compte l'art. 9 « Non-distorsion de la concurrence ».

5.2 Relation avec le droit européen

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

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

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

Lors des éventuelles adaptations dans la LPMéd, il conviendra également d'examiner l'impact sur l'accord sectoriel conclu entre la Suisse et l'UE qui règle la reconnaissance mutuelle des diplômes des quatre professions médicales (médecin, dentiste, vétérinaire et pharmacien) et également la reconnaissance mutuelle des titres postgrades en médecine humaine et en médecine dentaire⁴³.

⁴³ Cf. les remarques préliminaires concernant l'art. 22 « Modification du droit en vigueur ».

5.3 Conséquences financières

La loi fédérale sur la formation continue contribue fortement à une meilleure coordination de la politique en matière de formation continue au sein de la Confédération et avec les cantons et pose les bases d'une utilisation appropriée et plus efficace des ressources. Elle ne contient aucune mesure d'encouragement direct, à l'exception de l'acquisition et du maintien de compétences de base des adultes et de moyens pour le développement de la formation continue.

Les gains d'efficacité seront possibles d'une part grâce aux exigences sévères énumérées à l'art. 10 pour pouvoir prétendre à un encouragement par l'Etat de la formation continue et, d'autre part, à la non-distorsion de la concurrence à l'art. 9. Par ailleurs, la coordination dans le cadre de la Conférence sur la formation continue permettra de supprimer les doublons. Cela concerne la coordination de la formation continue en général et, en particulier, la collaboration entre la Confédération et les cantons en matière de développement et d'organisation d'offres visant à transmettre des compétences de base des adultes.

Les dépenses découlent des dispositions aux art. 11 (subventions en faveur de projets), 12 (subventions en faveur d'organisations) et 16 (subventions en faveur des cantons pour l'encouragement des compétences de base des adultes) ainsi qu'aux art. 18 (statistique) et 19 (monitorage) du projet de loi. Les moyens pour les activités visées aux art. 11, 12 et 16 seront demandés dans le cadre des messages FRI. Les moyens pour le pilotage d'une statistique sur la formation continue selon l'art. 18 et d'un monitoring selon l'art. 19 doivent être mis à disposition par l'OFFT dans le cadre des budgets annuels.

- **Subventions aux cantons en faveur de la transmission de compétences de base des adultes (art. 16) :** en complément à la législation spéciale, la Confédération peut soutenir les cantons lors de la transmission de compétences de base à des adultes. Durant les premières années qui suivront l'entrée en vigueur de la présente loi, il conviendra avant tout de clarifier le montant des subventions selon l'art. 16 par le biais d'études et de projets de recherche et de développement (art. 11) et de déterminer les groupes cibles. Sur la base des résultats, le Parlement fédéral pourra vraisemblablement fixer les moyens correspondants à partir de la période FRI 2017 à 2020⁴⁴. Sur la base du statu quo (dans la période de financement 2012, un million de francs par an est mis à disposition dans le message FRI en faveur de la lutte contre l'illettrisme), un montant moins élevé (largement inférieur à 10 millions) suffira.
- **Subventions pour le développement de la formation continue (art. 11) et en faveur d'organisations nationales actives dans le domaine de la formation continue (art. 12) :** les coûts devraient atteindre environ quatre millions de francs par an. Sont comprises des subventions d'un montant de 2,5 millions de francs environ, montant qui est aujourd'hui déjà accordé sous d'autres titres de lois.
- **Statistique (art. 18) et monitoring (art. 19) :** les ressources financières nécessaires à la mise à disposition des bases de pilotage sont estimées à trois millions de francs par an, soit un million de plus qu'aujourd'hui.

⁴⁴ Etant donné qu'il n'existe pour l'instant aucune base légale pour la coordination des activités de la Confédération et des cantons dans le domaine des compétences de base, la fixation du volume financier déjà utilisé ainsi que l'identification des groupes cibles ne sont possibles que de manière très rudimentaire. Cf. Schröder & Grämiger, 2011.

•

Vue d'ensemble des subventions de la Confédération (sans économies)

Pilotage de la formation continue	Dépenses prévues en 2012 (sans la LFCo)	Dépenses avant-projet LFCo (période FRI 2017-2020 ; p. a.)	Ecart
Art. 11 et 12 avant-projet LFCo Développement de la formation continue (projet et organisations nationales actives dans le domaine de la formation continue)	2,5 millions (loi fédérale sur la formation professionnelle)	4 millions	+1,5 million
Art. 18 et 19 avant-projet LFCo Statistique et monitoring	2 millions (loi fédérale sur la formation professionnelle, loi sur la statistique fédérale)	3 millions	+ 1 million
Total intermédiaire	4,5 millions	7 millions	<u>+2,5 millions</u>

Mesure concernant la formation continue : Compétences de base des adultes	Dépenses prévues en 2012	Dépenses avant-projet LFCo (période FRI 2017-2020 ; p. a.)	Ecart
Art. 16 avant-projet LFCo Subventions aux cantons en faveur des compétences de base des adultes (les mesures d'encouragement spécifiques restent dans les lois spéciales : p. ex. loi sur les étrangers, loi sur l'assurance-chômage, loi sur l'assurance-invalidité, etc.)	1 million (loi sur l'encouragement de la culture : lutte contre l'illettrisme)	2 millions Montant largement inférieur à 10 millions	+ 1 million
Total intermédiaire	1 million	2 millions	<u>+1 million</u>

Total des dépenses annuelles de la Confédération	5,5 millions	9 millions	<u>+3,5 millions</u>
---	---------------------	-------------------	-----------------------------

5.4 Conséquences pour les lois spéciales de la Confédération

Les principes fixés dans la loi fédérale sur la formation continue doivent avoir valeur de norme minimale dans les lois spéciales sur la formation continue de la Confédération et des cantons. Cela implique un examen allant dans ce sens des lois spéciales de la Confédération et des cantons contenant des mesures d'encouragement de la formation continue.

Dans le cadre de l'examen des législations spéciales fédérales et cantonales sur la formation continue, il conviendra de clarifier dans un premier temps s'il s'agit, dans le cas de l'objet réglementé, de formation continue au sens de la loi fédérale sur la formation continue. Pour évaluer si une mesure concrète de formation continue fait partie ou non du champ d'application de la loi fédérale sur la

formation continue, ce n'est pas la terminologie du droit aujourd'hui en vigueur⁴⁵ qui est déterminante, mais la définition de la formation selon l'art. 3 du projet de loi correspondant.

Ainsi, dans le domaine de la santé et dans le domaine médical par exemple, des offres qui sont qualifiées de formations formelles par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) sont considérées comme de la formation continue. Si elles sont attribuées à la formation formelle, elles n'entreront pas dans le champ d'application de la loi fédérale sur la formation continue.

En revanche, pour les mesures d'encouragement de la formation continue dans les lois spéciales sont soumises aux principes de la loi fédérale sur la formation continue tels que la responsabilité, l'assurance et le développement de la qualité, la prise en compte des acquis dans la formation formelle, l'amélioration de l'égalité des chances, la non-distorsion de la concurrence ainsi que les critères d'encouragement selon l'art. 10 pour les subventions de la Confédération.

5.5 Nécessité et possibilité d'action de l'Etat

Comme indiqué aux chap. 3 et 4 du rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue, publié en novembre 2009, et au chap. 3.4 du présent rapport explicatif, l'art. 64a, al. 1, Cst. constitue un mandat contraignant de fixation de principes applicables à la formation continue. Il sera par ailleurs nécessaire d'agir après l'édiction de la loi fédérale sur la formation continue dans la réglementation des mesures d'encouragement de la formation continue dans les lois spéciales, dans la structure de conditions-cadres pour les individus, dans le lien avec le système de formation et dans la participation à la formation continue⁴⁶.

La Conférence sur la formation continue est l'organe majeur pour l'exécution de la loi fédérale sur la formation continue. Elle sera chargée, outre le fait de vérifier le respect des principes et d'observer le développement de la formation continue, d'assurer la collaboration interinstitutionnelle (horizontale et verticale) dans le domaine des compétences de base des adultes.

Conformément à l'art. 20, des tâches d'exécution peuvent également être déléguées à des tiers. Cette réglementation permet à la Confédération de déléguer des tâches d'exécution à des tiers et de limiter ainsi la charge administrative.

5.6 Délégation de compétences législatives

En vertu de l'art. 20, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Il s'agit-là de la compétence de mise en œuvre de la législation prévue à l'art. 182, al. 2, Cst. Le projet prévoit la possibilité pour le Conseil fédéral d'édicter une ordonnance de substitution :

- Art. 11 : Réglementation des critères pour des subventions en faveur de projets.
- Art. 12 : Réglementation des critères pour des subventions en faveur d'organisations nationales actives dans le domaine de la formation continue
- Art. 16 : Réglementation des critères pour des subventions en faveur des cantons pour la transmission de compétences de base des adultes

⁴⁵ Le terme de formation continue est utilisé dans certains actes pour désigner la formation formelle. A l'inverse, la formation non formelle est parfois désignée par le terme générique de « formation » ou avec l'ancien terme de « perfectionnement ».

⁴⁶ Cf. chap. 3 du rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue, 2009.

- Art. 21 : Réglementation de la composition et de l'organisation de la Conférence sur la formation continue

Par ailleurs, le projet contient des indications à l'art. 2, al. 2, sur les organes chargés de la politique des hautes écoles selon la LEHE en vue de l'édiction de dispositions fixant des règles de droit pour la mise en œuvre des principes de la présente loi.

5.7 Conséquences pour les cantons

Les principes de la loi fédérale sur la formation continue sont applicables à la formation continue régie par le droit cantonal. Dans ce cadre, les cantons sont tenus, pour autant que cela soit nécessaire, d'adapter leur recueil législatif dans le domaine de la formation continue. Ces adaptations dans la législation cantonale concernent des exigences en termes de responsabilité, d'assurance et de développement de la qualité, l'assurance de la prise en compte des acquis dans la formation formelle, l'amélioration de l'égalité des chances ainsi que la non-distorsion de la concurrence. La loi fédérale sur la formation continue elle-même n'exige pas de réglementations légales de la formation continue dans les cantons.

La loi fédérale sur la formation continue fixe en outre le cadre pour une meilleure coordination de la formation continue entre la Confédération et les cantons. La Confédération poursuit, avec les cantons, les objectifs en matière de formation continue fixés à l'art. 4. Elle met en place une Conférence sur la formation continue qui, entre autres, observe la formation continue, assure la coordination des offres de formation continue réglementées et encouragées par la Confédération et les cantons, élabore des propositions de directives au sens de l'art. 6, al. 3 et assure un dialogue régulier avec les milieux intéressés de la formation continue.

La loi fédérale sur la formation continue soutient et coordonne l'acquisition et le maintien de compétences de base des adultes. Elle entend largement contribuer à la meilleure coordination des offres dans le domaine des compétences de base des adultes. La Conférence sur la formation continue, composée de représentants de la Confédération et des cantons, se voit confier la tâche d'assurer la coordination interinstitutionnelle lors du développement et de l'organisation d'offres visant l'acquisition et le maintien de compétences de base des adultes. La Confédération est prête, en complément aux mesures existantes, à accorder, sur demande, des subventions aux cantons pour la transmission de compétences de base aux adultes.

5.8 Conséquences pour l'économie et la société

L'augmentation de la transparence et l'amélioration de la perméabilité devraient aboutir sur le long terme à une plus grande participation à la formation continue (cf. chap. 3.4.4 et chap. 4.5.2). La concurrence sur le marché de la formation continue sera également préservée et même renforcée grâce aux principes afférents (cf. chap. 4.4 et commentaire de l'art. 9).

En tant que loi-cadre qui constitue un cadre général pour les lois spéciales avec des mesures d'encouragement de la formation continue, le projet de loi contribue à améliorer les conditions-cadres et à parfaire l'espace suisse de formation. Les impacts de la loi fédérale sur la formation continue sont par exemple visibles dans le domaine de la perméabilité de l'espace de formation.

Les principes seront structurés de sorte que la diversité des prestataires de formation continue soit prise en compte et que les petits prestataires ne soient pas défavorisés (cf. chap. 4.5.2). Les conséquences financières sur les prestataires dépendent de la structure exacte des réglementations dans les lois spéciales et doivent être évaluées concrètement.

Les principes s'appliquent en premier lieu à la formation continue soutenue par l'Etat, autrement dit à un domaine partiel du marché de la formation continue (cf. chap. 2.4). Les prestataires privés non subventionnés sont concernés uniquement de manière indirecte par les nouvelles dispositions. Il est probable qu'eux aussi vont à long terme se ranger aux principes formulés dans la loi fédérale sur la formation continue⁴⁷.

Les demandeurs peuvent s'attendre à des effets positifs à long terme, en particulier à une plus grande transparence et à une meilleure qualité du domaine de la formation continue ainsi qu'à une perméabilité plus élevée au sein de l'espace suisse de formation (cf. chap. 4.5.3).

5.9 Lien avec le programme de la législature

L'élaboration d'une loi fédérale sur la formation continue figure dans le Message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007-2011 et dans les Objectifs 2011 du Conseil fédéral⁴⁸.

⁴⁷ Cf. chap. 4.5 et les explications introductives relatives à la section 2 du projet de loi.

⁴⁸ FF **2008** 673 ; Objectifs 2011 du Conseil fédéral

6 Commentaires des dispositions de la loi

Concept de base du projet

L'intégration de la formation continue dans les nouveaux articles constitutionnels sur la formation marque de son empreinte le concept du projet de loi fédérale sur la formation continue, voulu à l'art. 64a Cst. Le projet de loi comprend les éléments ci-après :

Des **dispositions générales sur la formation continue** et la fixation de **principes applicables à la formation continue** doivent permettre de repositionner la formation continue au sein de l'espace suisse de la formation. Le projet définit également des **instruments** adaptés aux besoins de la Confédération et des cantons **en matière de coordination de la formation continue et d'observation du marché de la formation continue**.

Dispositions générales sur la formation continue :

- La classification légale de la formation continue dans l'espace suisse de la formation doit aller de pair avec le renforcement de l'apprentissage tout au long de la vie, lequel englobe toutes les formes de formation (formation formelle, formation non formelle et formation informelle), donc aussi la formation continue.
- La clarification des notions doit garantir une utilisation uniforme du terme de formation continue et permettre à tous les milieux concernés et intéressés de comprendre clairement ce qui, dans le domaine de la formation, fait partie de la formation continue.
- La Confédération poursuit ses objectifs en matière de formation continue en collaboration avec les cantons. Ces objectifs portent avant tout sur le soutien des initiatives individuelles, des conditions cadres favorables pour les individus et les prestataires de la formation continue, la coordination de la formation continue réglementée et soutenue par la Confédération et les cantons ainsi qu'une meilleure observation du marché de la formation continue.

Principes applicables à la formation continue :

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

Conditions de l'encouragement de la formation continue par la Confédération :

Des critères d'encouragement uniformes permettront de garantir que l'encouragement de la formation continue au sein de la Confédération est soumis aux mêmes règles dans les quelque 50 lois spéciales. Le projet de loi doit en outre être complété par une mesure d'encouragement de la formation continue spécifique de niveau loi spéciale consacrée à l'acquisition et au maintien de compétences de base des adultes.

Instruments de coordination de la formation continue de la Confédération et des cantons et d'observation du marché de la formation continue :

La loi définit des instruments permettant à la Confédération et aux cantons de suivre le développement de la formation continue au niveau national et international et de réagir à temps aux dysfonctionnements sur le marché de la formation continue. Font notamment partie de ces instruments : études, recherche et essais pilotes, relevé des informations statistiques nécessaires, dialogue périodique avec les milieux intéressés de la formation continue et monitoring du marché de la formation continue auquel veille la Confédération en collaboration avec les cantons. Une Conférence sur la formation continue réunissant des représentants de la Confédération et des cantons aura pour tâche d'observer le développement de la formation continue, d'assurer la coordination de la formation continue réglementée et soutenue par la Confédération et les cantons et de prendre position sur les demandes de subventions.

Titre

Le titre du projet de loi cite l'objet réglementé par la loi, soit la formation continue. Les objets réglementés sont les principes applicables à la formation continue, les objectifs et le développement de la formation continue ainsi que l'acquisition et le maintien de compétences de base des adultes, en tant que mesure d'encouragement de la formation continue de niveau loi spéciale, au moyen d'un article spécifique.

Préambule

Le préambule renvoie à l'art. 64a Cst., qui porte sur les hautes écoles, et sur lequel le projet de loi se fonde pour l'essentiel. Les dispositions constitutionnelles relatives à la coordination et à la collaboration entre la Confédération et les cantons dans l'espace suisse de formation (art. 61a, al. 1 et 2, Cst.) et dans l'espace suisse des hautes écoles (art. 63a, al. 3 à 5 Cst) sont explicitement couvertes. Cela pose également une base aux dispositions relatives à la formation continue dans le domaine des hautes écoles (art. 2, al. 2), à la coordination afin d'assurer la collaboration efficace ainsi que la qualité et la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 4, 15) et à celles relatives à la Conférence sur la formation continue en tant qu'organe commun de la Confédération et des cantons en vue du développement de la formation continue et de la collaboration interinstitutionnelle entre la Confédération et les cantons (art. 21). Cette triple base constitutionnelle sur laquelle repose la loi fédérale sur la formation continue dans le préambule reflète la fonction globale de la formation continue dans l'espace suisse de formation.

Section 1 Dispositions générales (art. 1 à art. 5)

La formation continue constitue depuis 2006 un nouveau domaine politique de la Confédération. En vertu de l'art. 64a Cst. et en tant que dernier domaine de formation en date, elle fait partie de la sphère de compétence de la Confédération. La formation continue est ainsi intégrée pour la première fois du point de vue légal dans l'espace de formation suisse, qui comprenait jusqu'alors, outre l'instruction publique cantonale, notamment les deux domaines que sont la formation de niveau haute école et la formation professionnelle.

Etant donné que la notion de formation continue est utilisée communément et qu'elle n'est pas spécifiée, les dispositions générales du présent projet de loi revêtent une signification particulière.

Art. 1 But et objet

L'al. 1 présente le but de la loi fédérale sur la formation continue. La classification claire et systématique de la formation continue et son lien avec d'autres formes de formation par le biais des possibilités de

prise en compte renforcent l'apprentissage tout au long de la vie dans l'espace suisse de formation tel que le définit l'art. 61a Cst.

L'al. 2 se réfère au mandat constitutionnel formulé à l'art. 64a Cst. Ce dernier confère à la Confédération la tâche de fixer des principes applicables à la formation continue pour l'espace suisse de formation et lui octroie dans le même temps la possibilité d'encourager la formation continue. Les domaines de la formation continue et les critères de soutien doivent être fixés dans les lois spéciales.

La réglementation des compétences de base des adultes entraîne le transfert de la lutte contre l'illettrisme, prescrite en tant que mesure d'encouragement dans la loi fédérale sur l'encouragement de la culture, dans la loi fédérale sur la formation continue en tant que mesure de formation (le Message relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture prévoit explicitement un transfert de la lutte contre l'illettrisme de la loi fédérale sur l'encouragement de la culture dans la loi fédérale sur la formation continue ; cf. chap. 3.5). Outre la lecture et l'écriture, les mathématiques élémentaires, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ainsi que les connaissances de base concernant les principaux droits et devoirs sont des conditions centrales pour l'apprentissage tout au long de la vie et la participation à la vie de société. L'acquisition et le maintien de compétences de base des adultes sont déjà encouragés dans le cadre de plusieurs lois spéciales (p. ex. loi sur l'assurance-chômage, loi sur les étrangers). La loi fédérale sur la formation continue comble une lacune, étant donné que les personnes ayant des compétences de base défaillantes et qui ne sont prises en compte par aucune loi spéciale, sont également concernées (p. ex. actifs suisses qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi sur l'assurance-chômage ou de la loi sur l'assurance-invalidité).

La loi fédérale sur la formation continue est conçue en tant que loi-cadre fixant des exigences minimales pour la législation spéciale de la Confédération et des cantons dans le domaine de la formation continue. Elle clarifie les notions, règle les responsabilités et définit entre autres les objectifs de la Confédération en matière de formation continue.

La réglementation et l'encouragement concrets de la formation continue dans des domaines partiels tels que la jeunesse et le sport, l'immigration, l'assurance-chômage, etc. demeurent une tâche relevant des lois spéciales. C'est ce qu'indique l'al. 3.

Terminologie

« **favoriser** » est utilisé, dans le cadre du présent projet de loi, dans le sens d'une contribution générale à un environnement favorable à la formation continue.

« **soutenir** » signifie de manière générale tant la possibilité d'un soutien financier que d'un soutien d'un autre type.

« **encourager** » est utilisé lorsqu'on entend un soutien financier.

« **réglementer** » englobe toute forme de disposition légale, tant dans le sens de définitions, de conditions, de procédures que de financements.

Art. 2 Champ d'application

L'art. 64a Cst. parle de formation continue en général. Le champ d'application de la loi fédérale sur la formation continue s'étend, dans le cadre d'une compétence de principe, à l'ensemble du domaine de la formation continue pour autant que les dispositions de ladite loi ne prévoient pas d'autre réglementation. Certaines dispositions concernent uniquement la Confédération (art. 10 : Conditions de l'encouragement par la Confédération) ou la formation continue réglementée ou soutenue par la Confédération et les cantons (p. ex. art. 6 : Assurance et développement de la qualité, art. 8 : Amélioration de l'égalité des chances). Cette référence aux destinataires (Confédération et cantons) dans les différentes dispositions restreint le champ d'application (individuel) de la loi et la portée des dispositions correspondantes. En revanche, l'art. 7 étend le champ d'application. Dans le cadre de la prise en compte des acquis dans la formation formelle, il convient de tenir compte également de la formation informelle.

L'al. 2 tient compte de l'esprit de la Constitution à l'art. 63a, al. 3 à 5, Cst. : Il n'y a aucun élément dans la Constitution permettant d'extrapoler différentes notions de formation continue : l'exigence d'une législation cadre plaide même en faveur d'une notion uniforme de la formation continue. La même compréhension de la formation continue est également fondée sur une appréhension fonctionnelle commune de la formation continue dans l'espace suisse de la formation. L'al. 2 fait apparaître qu'en vertu de l'art. 63a, al. 3 et 4, Cst., en lien avec l'al. 5, la formation continue constitue un objet à coordonner au sein de l'espace suisse des hautes écoles, lequel est réglementé par la Confédération et les cantons. La réserve énoncée dans le champ d'application met en lumière le fait qu'il incombe aux organes chargés de la politique des hautes écoles d'édicter, dans le cadre de leurs attributions respectives, des prescriptions qui concrétisent les principes fixés par la loi fédérale sur la formation continue⁴⁹. Si la Confédération et les cantons n'atteignent pas les objectifs communs par leurs efforts de coordination, la Confédération édicte elle-même, en vertu de l'art. 63a, al. 5, Cst., des prescriptions sur la formation continue.

Art. 3 Notions

La LFCo se base sur le concept d'apprentissage tout au long de la vie, utilisé couramment à l'échelle internationale. Cet apprentissage prend les formes les plus variées. Tout apprentissage se déroule dans un contexte soit **formel**, soit **non formel**, soit **informel**.

La formation formelle englobe la formation réglementée par l'Etat et les diplômes reconnus par l'Etat. La formation est dite « réglementée par l'Etat » lorsque les conditions et les exigences liées à un diplôme de formation sont réglementées dans une prescription sur la formation, indépendamment du degré concerné ou de l'organe étatique qui édicte les réglementations correspondantes. Font partie de la formation formelle : l'école obligatoire, les diplômes généraux et les diplômes de la formation professionnelle du degré secondaire II, les diplômes de niveau haute école (bachelor, master, licence, doctorat) et les diplômes de la formation professionnelle supérieure (examens professionnels fédéraux et examens professionnels supérieurs fédéraux, diplômes des filières de formation des écoles supérieures).

En tant que formation réglementée par l'Etat, la formation formelle comprend également les diplômes qui sont nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle. Dans ce contexte, on peut citer à titre d'exemple les formations réglementées dans la loi sur les professions médicales (LPMéd) et la loi sur les professions relevant du domaine de la psychologie (LPsy), ainsi que le brevet d'avocat. A l'instar des examens professionnels et des examens professionnels supérieurs, les conditions d'admission (formation préalable, pratique) et les contenus de l'examen sont réglementés par l'Etat. La formation formelle englobe également des réglementations qui, telle la réalisation d'analyses cytogénétiques et moléculaires chez les humains, nécessitent une qualification professionnelle adéquate du chef de laboratoire⁵⁰.

La Suisse dispose d'une formation formelle fortement développée, qui se distingue d'autres pays, notamment en ce qui concerne la formation professionnelle. Lors de comparaisons internationales, la prudence s'impose lorsqu'il s'agit de formation continue.

Le projet de loi définit la formation continue selon l'al. 2 comme « **formation non formelle** », c.-à-d. un apprentissage en dehors de la formation formelle dans le cadre d'offres de formation structurées. Ce faisant, l'Etat ne définit aucune prescription en termes de contenu pour l'acquisition du diplôme. La formation non formelle ne débouche sur aucun diplôme ou titre reconnu par l'Etat. Les diplômes de

⁴⁹ Cf. chap. 4.2.2 ; voir également art. 12, al. 3, let. a, ch. 4 LEHE.

⁵⁰ Un exemple de cas limite de formation réglementée par l'Etat se trouve à l'art. 6 de l'ordonnance du 14 février 2007 sur l'analyse génétique humaine (OAGH). Les règlements de l'Académie Suisse des Sciences Médicales (ASSM) concernant les spécialistes FAMH en analyses (Association Suisse des Chefs de Laboratoires d'Analyses Médicales) constituent la base pour l'attribution du titre et fixent les exigences en termes de formation préalable, de pratique et de formation. L'art. 6 OAGH indique quels titres sont requis pour l'exercice de l'activité de chef de laboratoire. C'est pourquoi la filière d'études doit être qualifiée de formation formelle dans le sens d'une formation réglementée par l'Etat.

langue et d'informatique, les certificats de saut à parachute ou ceux qui sanctionnent les cours de soudure sont des exemples de diplômes de formation non formelle.

Font également partie de la formation non formelle :

- Formations continues des hautes écoles (CAS, DAS, MAS, EMBA) : il ne s'agit pas de diplômes universitaires sanctionnant des filières d'études de base de niveau haute école (bachelor, master, doctorat), mais d'un type de formations continues s'inscrivant dans le prolongement de ces filières et déterminées dans une large mesure de manière autonome par les hautes écoles. Comme mentionné précédemment, les art. 63a et 64a Cst. se fondent sur la même notion de formation continue⁵¹.
- Etudes postdiplômes des écoles supérieures (EPD ES) : apparentées sur le plan structurel aux formations continues des hautes écoles⁵².
- Cours préparatoires aux examens professionnels fédéraux et aux examens professionnels fédéraux supérieurs : ces cours ne font pas partie de la formation réglementée par l'Etat, que cela soit en vue de l'admission à l'examen ou en tant que condition pour l'obtention du brevet fédéral (examen professionnel) ou du diplôme fédéral (examen professionnel supérieur).
- Certaines formations dans l'armée (formations de cadres), dans la protection de la population (protection civile), dans le domaine de la Haute école fédérale de sport de Macolin et dans celui du sport des jeunes et des adultes.

La « **formation informelle** » en dehors des offres de formation structurées recouvre l'apprentissage « on the job » ou, par exemple, la lecture de littérature spécialisée. La formation informelle ne peut pas être définie de manière formelle. Toutefois, les compétences acquises de manière informelle doivent pouvoir être attestées par le biais de procédures appropriées et être prises en considération selon le principe de la prise en compte des acquis dans la formation formelle en vertu de l'art 7. La perméabilité du système de formation est ainsi considérablement améliorée.

Art. 4 Objectifs

L'objectif premier de la politique de la Confédération en matière de formation continue consiste à créer, en collaboration avec les cantons, un climat propice à la formation continue favorisant les initiatives privées de formation continue et permettant l'accès du plus grand nombre possible de personnes à l'apprentissage tout au long de la vie. Conformément à l'article général sur la formation 61a Cst., cet objectif porte notamment sur la transparence, la qualité et la perméabilité de l'espace suisse de formation, ainsi que sur l'exigence générale d'un accès équitable.

Il s'agit également de viser une meilleure coordination de la politique en matière de formation continue au sein de la Confédération et entre cette dernière et les cantons. La concrétisation de cet objectif passe, d'une part, par une approche uniforme de la formation continue telle qu'elle est définie dans les dispositions générales et, d'autre part, par une meilleure coordination des principes définis dans la section ci-après. L'approche uniforme de la formation continue et la coordination améliorée aboutiront toutes les deux au renforcement de la qualité de la formation et de la formation continue en Suisse.

La let. e évoque la comparabilité des résultats avec le développement international de la formation continue, qui est nécessaire à la compétitivité de l'économie suisse. La comparabilité (*benchmarking*) des résultats des développements nationaux et internationaux dans la formation continue doit permettre une réaction rapide et en temps voulu des milieux politiques.

⁵¹ Cf. rapport du DFE en réponse au postulat 05.3716 « Ordonnance sur les titres attribués par les hautes écoles spécialisées », 2011, pp. 3 et 14.

⁵² En ce qui concerne les études postdiplômes dans les écoles supérieures, une modification de la loi fédérale sur la formation professionnelle sera nécessaire ; cf. art. 22.

Les dispositions légales ci-après définissent les instruments permettant de mettre en œuvre les objectifs cités.

Section 2 Principes (art. 5 à art. 9)

En vertu de l'art. 64a, al. 2. Cst., la Confédération est chargée de fixer les principes applicables à la formation continue. Bien que, en vertu de l'art. 2 du projet de loi, ces principes s'appliquent également à l'ensemble du domaine de la formation continue, la mise en œuvre concrète, elle, est limitée à la formation continue réglementée et soutenue par la Confédération et les cantons. Pour les prestataires de formation continue privés, il en découle des répercussions indirectes, dans la mesure où le respect de ces principes pourrait notamment servir de fil directeur pour la prise en compte de la formation continue dans la formation formelle et présenter un avantage concurrentiel dans de nombreux cas.

Lors de la fixation des principes, la commission d'experts s'est axée sur la diversité des exigences qui ont constamment été mises en avant au cours des dix dernières années en tant que motifs en faveur d'une loi sur la formation continue. Toutes ces exigences, dont certaines se recoupent, comme l'exigence de transparence, ne se reflètent pas dans un article de loi propre. Sous l'angle de la systématique, elles ont en partie été attribuées aux cinq principes formulés ici.

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

Art. 5 Responsabilité

Contrairement à l'école obligatoire, la formation continue relève de la responsabilité individuelle. Dans ce domaine, l'Etat adopte une attitude en retrait et compte sur la responsabilité et l'initiative personnelles. Au sens de la subsidiarité, les instances étatiques interviennent uniquement pour pallier des dysfonctionnements ou défendre l'intérêt public. L'encouragement de l'acquisition et du maintien de compétences de base des adultes ou la réglementation du soutien des formations continues dans le cadre de l'armée ou d'organisations partenaires de la protection civile sont des exemples d'une telle intervention.

Dans certains domaines dans lesquels l'accomplissement d'une tâche publique l'exige, l'Etat peut prévoir une obligation de formation continue en vertu de l'al. 4 ou une réglementation semblable. Le présent projet de loi renonce toutefois à la réglementation d'une obligation générale de formation continue ou à un droit à un nombre précis de jours de formation continue. Des études empiriques montrent que ces instruments ont un impact minimal sur la participation à la formation continue et n'atteignent pas les groupes cibles dont le taux de participation est inférieur à la moyenne (cf. chap. 3.4.4).

Le législateur fédéral en appelle à l'al. 2, dans le sens des limitations d'une loi-cadre générale, au devoir d'assistance des prestataires publics et privés⁵³. Cela doit renforcer l'idée que la formation continue des collaborateurs est un facteur central pour le succès de l'entreprise. Les entreprises profitent de manière générale d'un personnel correctement formé à tous les niveaux.

⁵³ En ce qui concerne les prestataires privés, cf. l'art. 328 du Code des obligations et les explications dans Geiser, 2011.

Art. 6 Assurance et développement de la qualité

La responsabilité de la qualité des offres incombe aux prestataires de formations continues.

La Confédération et les cantons soutiennent les procédures d'assurance et de développement de la qualité (al. 1). Dans ce contexte, les pouvoirs publics ne doivent pas être eux-mêmes actifs mais avoir une approche de soutien. Un domaine si diversifié et hétérogène, composé de toutes sortes d'acteurs, ne peut pas être piloté de manière centrale. La qualité élevée visée pour la formation continue suisse passe essentiellement par la responsabilisation de tous les acteurs impliqués. Pour cette raison, et en raison de la diversité des systèmes d'assurance et de développement de la qualité existants, des développements internationaux et des besoins spécifiques des prestataires et des demandeurs, il est important de ne pas limiter légalement le choix des méthodes.

L'al. 2 concrétise l'exigence de transparence de l'offre de formation continue, exigence qui est régulièrement revendiquée lors des débats sur le thème de la formation continue. La transparence n'est pas un principe en soi, mais une composante essentielle de la qualité. L'assurance et le développement de la qualité d'une offre de formation continue doivent remplir une série d'exigences : la présence de programmes de formation et d'études, d'exigences en termes de qualification, c'est-à-dire de compétences validées des formateurs, de procédures de qualification définies ainsi que de bases simples en vue d'une information adéquate des participants sur les offres.

Grâce à l'instrument que représentent les directives, l'OFFT peut, pour autant que cela soit nécessaire et sur proposition de la Conférence sur la formation continue, concrétiser plus en avant les exigences en matière d'assurance et de développement de la qualité selon l'al. 2 dans plusieurs domaines de la formation continue, ce qui garantira une structure de base uniforme des prescriptions de qualité. Ces directives peuvent s'adresser à tout ou partie de la formation continue et contenir des dispositions, p. ex. sur les méthodes les contenus de formation et en ce qui concerne les programmes de formation et d'études, sur les compétences professionnelles et didactiques du corps enseignant en ce qui concerne la qualification des formateurs et, en ce qui concerne la procédure de qualification, sur l'acquisition d'attestation de prestations, sur la forme et le contenu de l'information, sur la lisibilité des acquis de formation et sur la prise en compte des acquis dans la formation formelle. Les différentes lois spéciales peuvent toutefois fixer des exigences plus poussées en termes de qualité dans les domaines qu'elles réglementent et soutiennent. La réserve figurant à l'art. 2, al. 2 implique que l'édition de dispositions-cadres et d'éventuelles directives pour le domaine des hautes écoles incombe aux organes chargés de la politique des hautes écoles. Les exigences et les besoins spécifiques du domaine des hautes écoles sont ainsi pris en compte.

L'art. 4 concerne spécifiquement la formation continue réglementée et soutenue par la Confédération et les cantons, lesquels sont tenus de veiller à la qualité de la formation continue dans le cadre de leurs attributions respectives. La limitation à l'al. 4 aux attributions respectives de la Confédération et des cantons se réfère au lien entre l'action étatique et les initiatives privées et non à la différence entre la Confédération et les cantons en termes de compétences.

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

L'art. 61a, al. 1, Cst dispose que la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation. Afin d'atteindre cet objectif, il convient d'établir des liens entre la formation formelle, la formation non formelle et la formation informelle. C'est pourquoi l'art. 7 oblige le législateur aux niveaux fédéral et cantonal à veiller, dans le domaine formel, à offrir des possibilités transparentes et, autant que possible, équivalentes de prise en compte des acquis de formation non formelle et informelle, qu'ils aient été acquis en Suisse ou à l'étranger.

Cet objectif implique que la Confédération et les cantons nomment les organes qui déterminent les critères de prise en compte de la formation continue et de la formation informelle dans la formation formelle. En règle générale, cette tâche est déléguée aux institutions de formation et aux commissions d'examens responsables de l'offre ou des diplômes délivrés. Les procédures afférentes pour

l'évaluation de la prise en compte doivent satisfaire à des exigences en matière de droit public, notamment en ce qui concerne l'obligation de contrôle et d'invoquer des motifs.

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

Art. 8 Amélioration de l'égalité des chances

L'art. 8, al. 2, Cst. impose une interdiction générale de discrimination, qui est donc valable pour tous les prestataires de formation continue. Le refus de l'accès à une formation continue du fait de l'origine, de la race, de l'âge ou d'un handicap est interdit⁵⁴.

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

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

Citons, à titre d'exemple, la let. b qui illustre également le chevauchement des dispositions avec celles des lois spéciales : les prestataires de formation continue peuvent tenir compte des besoins particuliers des personnes avec un handicap en accordant, pour la procédure de qualification, des moyens auxiliaires particuliers ou du temps supplémentaire aux candidats qui en ont besoin du fait d'un handicap⁵⁵. Les frais supplémentaires occasionnés aux personnes avec un handicap pour le matériel spécial nécessaire peuvent être pris en charge sous certaines conditions par l'assurance-invalidité, conformément à l'art. 16 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité⁵⁶.

La let. c renvoie à la nécessité, pour les offres de formation continue réglementées ou soutenues par la Confédération et les cantons, de prendre des mesures qui facilitent l'intégration des étrangers. Ce faisant, il ne s'agit pas en premier lieu d'encourager des offres spécifiques d'intégration, dont la réglementation et le soutien sont prévus dans des lois spéciales, mais de tenir compte de la dimension « objectifs » de l'intégration des étrangers lors de la définition de la structure des offres, de manière analogue à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la prise en compte des besoins des personnes avec un handicap.

Alors que les let. a à c définissent des dispositions, qui doivent être réalisées de manière transversale avant tout dans le cadre de la formation continue réglementée et soutenue par la Confédération et les cantons, la let. d s'adresse à des destinataires précis : les personnes peu qualifiées. L'évocation explicite de ces personnes montre l'importance que revêt la formation continue pour l'amélioration de l'égalité des chances des personnes peu qualifiées en complément de l'acquisition et du maintien des compétences de base.

Art. 9 Non-distorsion de la concurrence

L'organisation, le soutien ou l'encouragement de la formation continue par l'Etat ne doit pas fausser les effets de la concurrence sur le marché de la formation continue, principalement structuré sur une base privée. Les prestataires publics et les prestataires soutenus par l'Etat doivent exiger des prix

⁵⁴ Cf. art. 261^{bis}, al. 5 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311) et art. 6 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand ; RS 151.3).

⁵⁵ Cf. art. 2, al. 5, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand ; RS 151.3).

⁵⁶ Cf. RS 831.20.

conformes à ceux du marché pour les formations qui sont en concurrence avec celles de prestataires non subventionnés du secteur privé. Les prestataires soutenus par l'Etat sont tenus d'attester dans la comptabilité de l'entreprise les coûts et les recettes des différentes offres de formation, ce qui augmente la transparence et oblige dans le même temps les prestataires soutenus à ventiler les coûts dans les différents objets de coûts, en tenant notamment compte des coûts d'infrastructure. Le subventionnement croisé d'offres de formation continue n'est admis que s'il est prévu par une base légale. Si une base légale prévoit un financement autre pour des offres spécialement mises en place, ces dernières doivent être soumises au principe de concours.

L'interdiction des subventionnements croisés a une signification importante du point de vue institutionnel. Elle contribue également à assurer l'application de l'art. 10 qui lie le subventionnement dans les lois spéciales à des dispositions claires. Ces dernières ne doivent pas être contournées par des subventionnements croisés. Une école professionnelle, une haute école soutenue par l'Etat ou un autre prestataire soutenu par l'Etat ne doivent par exemple pas utiliser d'autres fonds publics qu'ils reçoivent pour leurs offres de formation continue, sauf si le législateur l'autorise expressément.

L'art. 3, let. i, LEHE fixe à la Confédération et aux cantons comme objectif commun dans le domaine des hautes écoles de « prévenir les distorsions de la concurrence entre les services et les offres de formation continue proposés par les institutions du domaine des hautes écoles et ceux proposés par les prestataires de la formation professionnelle supérieure ». Il appartiendra à la Conférence suisse des hautes écoles de tenir compte de manière adéquate de cet état de fait lors de l'édiction de prescriptions concernant la formation continue.

Section 3 Conditions de l'encouragement par la Confédération (art. 10)

Art. 10

L'art. 10 concerne la législation spéciale de la Confédération. Il applique les prescriptions de la loi sur les subventions⁵⁷ pour l'encouragement de la formation continue par la Confédération et fixe les critères qui doivent être remplis de manière cumulative par le législateur, dont fait partie l'inscription dans la loi d'un intérêt public. Le principe de subsidiarité renvoie à une offre suffisante, tant en termes qualitatifs que quantitatifs. Par ailleurs, il convient de fixer dans la législation spéciale les objectifs et les critères du soutien par l'Etat de la formation continue, d'assurer que les principes de la présente loi sont respectés et que des mesures sont prises pour vérifier régulièrement l'efficacité de l'encouragement.

L'al. 2 tient compte du fait que la majeure partie de la formation continue se déroule sur une base privée. L'encouragement sera axé sur la demande, les aides financières seront donc versées directement aux bénéficiaires. Le législateur délègue la réglementation des détails en la matière au Conseil fédéral. Le subventionnement direct de prestataires constitue une exception. Le subventionnement en fonction de la demande, par exemple par le biais de bons de formation, permet d'éviter des distorsions de la concurrence entre des offres concurrentes et constitue ainsi un instrument important dans le cadre de la mise en œuvre du principe défini à l'art. 9.

⁵⁷ Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu ; RS 616.1).

Section 4 Développement de la formation continue (art. 11 et 12)

Art. 11 Subventions en faveur de projets

L'encouragement de la formation continue requiert des études, des activités de recherche et des essais pilotes ; ces derniers permettent de générer des informations de pilotage. Les projets dans ce domaine doivent avoir un caractère novateur et pouvant servir d'exemple et sont conçus en tant que complément à la législation spéciale. Ils doivent être limités dans le temps afin d'éviter les projets qui se poursuivent indéfiniment.

D'autres thèmes peuvent être envisagés, tels que des études relatives à l'octroi de bons de formation, à la structure de l'information afin d'atteindre un groupe précis (p. ex. les personnes qui ne savent ni lire ni écrire) ou d'autres formes de financement de la formation continue axée sur la demande, à la répartition des sexes, à la formation continue soutenue par les employeurs ou à la participation à la formation continue de personnes peu qualifiées. Des connaissances précises sur les prestataires de formation continue sont également indispensables pour le développement de la formation continue.

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

Le domaine de la formation continue s'est largement organisé de manière autonome. Différents certificats d'informatique comparables à l'échelle internationale ont notamment été mis en place et des descriptions de niveaux ont servi de référence à des cours de langues.

Diverses organisations, telles que la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA), l'Association suisse de formation des parents (Formation des Parents CH) ou l'Association des universités populaires suisses, assumaient principalement une fonction de coordination pour leurs domaines respectifs. Certaines organisations ont été soutenues depuis des années par Pro Helvetia et plus tard par l'Office fédéral de la culture (OFC).

L'entrée en vigueur des nouveaux articles constitutionnels sur la formation a entraîné une mutation du contexte et du domaine d'activité des organisations actives dans le domaine de la formation continue. Sur la base de l'article en question, le subventionnement destiné à l'autorégulation de la formation continue par les associations faitières est abandonné au profit de tâches clairement définies (cf. catalogue à l'al. 1) que la Confédération, désormais compétente en la matière, délègue aux organisations nationales actives dans le domaine de la formation continue⁵⁸. Il s'agit de tâches transversales (information⁵⁹ et coordination, assurance et développement de la qualité, développement de la formation continue) dans le domaine de la formation continue qui vont au-delà du champ d'application d'une loi spéciale.

Il appartiendra au Conseil fédéral et aux organes chargés de l'exécution de fixer les exigences posées à une organisation active dans le domaine de la formation continue. Ce faisant, il est nécessaire de fixer des critères de sélection clairs. Il convient notamment de garantir que les organisations s'engagent essentiellement en faveur de la formation continue de par leur but et leur organisation.

L'al. 2, let. b doit empêcher des subventionnements doubles. En vertu de l'art. 3, les subventions, à l'inverse des projets au sens de l'art. 11, ne sont pas limitées dans le temps. Des prolongations sont possibles.

⁵⁸ Cf. art. 20, al. 2.

⁵⁹ p. ex. mesures spéciales afin d'atteindre les personnes touchées par l'illettrisme.

Section 5 Acquisition et maintien de compétences de base des adultes (art. 13 à art. 16)

La section relative à l'acquisition et au maintien de compétences de base des adultes constitue une réglementation relevant normalement des lois spéciales dans un domaine apparenté à la formation continue. Si les compétences de base n'ont pas été acquises lors de la scolarité obligatoire et, plus particulièrement, si leur maintien n'a pu être assuré dans ce cadre, la transmission de ces compétences aux adultes se fait en règle générale dans un contexte non formel. Le besoin de réglementation supplémentaire dans ce domaine étant relativement faible, une intégration dans la loi fédérale sur la formation continue s'impose.

Art. 13 Notion

Au sens de la présente loi, on entend par compétences de base des adultes les conditions en termes de compétences nécessaires pour pouvoir participer à la formation et à la société et réussir sa vie professionnelle. Les compétences de base des adultes définies englobent des connaissances de base en lecture, en écriture, en mathématiques élémentaires et dans l'utilisation des technologies d'information et de communication ainsi que des connaissances de base concernant les principaux droits et devoirs. Cette liste est exhaustive.

Cette solution tient compte de deux problématiques : d'une part, les compétences de base des adultes pertinentes pour la formation sont désignées. D'autre part, cette réglementation permet de clarifier la question de la formation de rattrapage qui revient souvent dans les débats sur la formation continue. La formation de rattrapage se déroule en règle générale en fonction d'un diplôme précis. Elle est dans ce cas déjà réglementée dans le domaine formel.

Selon le domaine politique, d'autres compétences peuvent être requises. Ces dernières doivent être prises en compte dans la législation spéciale. Ainsi, des connaissances dans la langue nationale peuvent être demandées dans le contexte de l'intégration et de l'immigration. Il convient également de tenir compte du fait que la signification des compétences de base peut évoluer, que ce soit en fonction de la phase de vie, des développements technologiques ou de la société, ou d'une insertion ou réinsertion ciblée et rapide dans la vie active.

Art. 14 Objectif

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

La limitation quantitative « au plus grand nombre possible » tient compte du fait que le recours à de telles offres dépend, selon les cas, également de l'initiative et de la volonté de chaque individu.

Art. 15 Attributions et coordination

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

La réglementation à l'al. 1 « dans le cadre de leurs attributions respectives » renvoie à différence entre la Confédération et les cantons en termes de compétences.

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

Selon la présente loi, la Conférence sur la formation continue, composée de représentants de la Confédération et des cantons, doit veiller à la collaboration dans le contexte de l'acquisition et du maintien de compétences de base des adultes (cf. art. 21).

Art. 16 Subventions aux cantons

Dans le cadre de l'encouragement des compétences de base des adultes, il ne saurait être question de créer de nouveaux cas spéciaux. Il s'agit bien davantage de mettre en place un dispositif de rattrapage alimenté par des subventions fédérales auquel les cantons peuvent recourir pour combler de manière ciblée et coordonnée des lacunes dans la transmission de compétences de base à un groupe de personnes qui ne sont prises en compte ni dans la législation fédérale spéciale ni dans le droit cantonal. Dans ce contexte, la Confédération joue un rôle subsidiaire d'encouragement ciblé.

En vertu de l'art. 10, al. 2, les subventions aux cantons doivent être attribuées en fonction de la demande, notamment dans le cadre de forfaits versés aux cantons par adulte suivant une formation continue. Outre une participation déterminante du canton, la condition pour un encouragement est une procédure en accord avec les différentes lois spéciales fédérales et le droit cantonal qui favorise le succès des mesures de formation.

Il est prévu qu'avant de prendre une décision, l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) demande l'avis de la Conférence sur la formation continue sur les demandes des cantons.

Section 6 Financement (art. 17)

Art. 17

Le projet de loi prévoit que les moyens nécessaires soient mis à disposition dans le cadre du Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI). Le pilotage politique est ainsi assuré : le Parlement statue notamment sur les subventions pour l'encouragement de l'acquisition et du maintien de compétences de base des adultes et sur les moyens nécessaires pour le développement de la formation continue.

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

Art. 18 Statistique

Les bases empiriques relatives au pilotage de la formation continue disponibles à l'heure actuelle sont insuffisantes. Cela concerne en particulier le domaine de la statistique, comme l'indique le rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue. L'OFS est déjà à pied d'œuvre pour combler les lacunes identifiées. A l'avenir, il disposera de trois sources de données pour effectuer une statistique sur la formation continue :

- ESPA : dans le cadre de cette enquête, des données relatives à la participation à la formation non formelle sont relevées chaque année.
- Microrecensement formation de base et formation continue (MRF) : dans le cadre du MRF, des informations détaillées seront collectées tous les cinq ans (pour la première fois en 2011) sur la participation à la formation formelle, à la formation non formelle et à la formation informelle. Outre les chiffres de base, cette enquête fournira entre autres des informations statistiques sur l'intensité (nombre d'heures de cours fréquentées), sur les contenus, sur le soutien par l'employeur et sur les coûts et le financement des différentes activités de formation et de formation continue. Le questionnaire contient en outre des questions sur les raisons de la participation ou de la non-participation à la formation continue.
- Statistique de la formation continue en entreprise (SBW) : sur la base d'une enquête réalisée auprès d'entreprises, cette statistique publiera tous les cinq ans (première enquête prévue en 2012) des données clés sur le comportement face à la formation continue, sur la politique de formation continue, sur les coûts, sur le financement et sur la reconnaissance et l'importance de la formation continue dans les entreprises.

Toutes les enquêtes sont harmonisées sur des enquêtes équivalentes dans le système statistique européen, ce qui permettra d'effectuer des comparaisons internationales.

Afin d'obtenir les données et les statistiques nécessaires au monitoring de la loi fédérale sur la formation continue, un mandat d'informations doit être élaboré par le biais d'une collaboration étroite entre l'OFS et l'OFFT. Sur la base de l'analyse des données disponibles et des déficits d'informations identifiés, il sera possible de déterminer les mesures nécessaires et d'établir une planification financière. Afin que l'OFS puisse procéder aux relevés nécessaires et les publier, il doit disposer des moyens requis à cette fin. Les modalités de relevé sont réglées dans l'ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (RS 431.012.1).

Art. 19 Monitoring

Le projet de loi présente une très faible densité normative directe, et ce, en raison de la conviction qu'une intervention par l'Etat ne se justifie qu'en présence de dysfonctionnements. Afin d'identifier ces derniers et de pouvoir vérifier l'efficacité de la loi fédérale sur la formation continue ainsi que le bénéfice de la formation continue pour la société et l'économie, une observation permanente du marché de la formation continue et de la participation à cette dernière est nécessaire. Un tel monitoring repose, d'une part, sur les résultats de recherche (cf. art. 11) et, d'autre part, sur des données statistiques (cf. art. 18).

Section 8 Exécution et Conférence sur la formation continue (art. 20 et art. 21)

Art. 20 Exécution

L'exécution de la loi fédérale sur la formation continue doit être assurée avec une charge administrative limitée. Il est possible de déléguer des domaines partiels ou certaines tâches à des tiers. Il conviendra de vérifier s'il est possible de recourir, dans le cadre de mandats de prestations, aux compétences d'organisations actives dans le domaine de la formation continue.

Art. 21 Conférence sur la formation continue

L'art. 55 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁶⁰ dispose que « le Conseil fédéral et les départements peuvent instituer d'autres conférences ou unités administratives indépendantes chargées de tâches d'état-major, de planification et de coordination ». De telles conférences sont destinées à assumer des tâches de coordination au sein de l'administration fédérale.

L'organe de coordination dans le domaine de la formation continue ne doit toutefois pas être composé uniquement de membres de l'administration fédérale, mais également de représentants des cantons. La mise en place de tels organes communs en vue de la coordination des efforts de la Confédération et des cantons dans le domaine de la formation est prévu explicitement à l'art. 61a, al. 2, Cst.

La Conférence sur la formation continue est chargée de coordonner la législation fédérale dans le domaine de la formation continue, de coordonner avec les cantons la politique en matière de formation continue, de veiller au respect des principes et des critères de la loi fédérale sur la formation continue ainsi que d'assurer la coopération interinstitutionnelle en ce qui concerne l'acquisition et le maintien de compétences de base des adultes. Il lui appartiendra également d'assurer le dialogue régulier avec les prestataires de la formation continue et leurs représentants.

En ce qui concerne la formation continue de niveau haute école, conformément à l'art. 2, al. 2, de la présente loi, la coordination des mesures de formation continue dans le domaine des hautes écoles est réservée aux organes communs de la Confédération et des cantons.

Le Conseil fédéral est compétent en ce qui concerne l'organisation et la composition de la Conférence sur la formation continue. Cette dernière, mise en place en tant qu'organe commun en vertu de l'art. 61a, al. 2, Cst., ne doit pas obligatoirement être paritaire. Le Conseil fédéral définira la composition de la conférence de sorte qu'elle soit en mesure de remplir de manière efficace et compétente les tâches qui lui sont confiées, dont la collaboration interinstitutionnelle entre les services fédéraux et entre ces derniers et les services compétents dans les cantons.

Section 9 Dispositions finales (art. 22)

Le projet de loi renonce à des dispositions transitoires visant l'adaptation des lois spéciales de la Confédération et des cantons.

Art. 22 Modification du droit en vigueur

Remarques préliminaires

En parallèle à la procédure de consultation actuellement en cours dans le cadre du projet « adaptation de la législation spéciale en lien avec la LFCo » en étroite collaboration avec les autorités fédérales responsables de l'exécution des lois spéciales, les impacts et les adaptations sont évalués pour chaque loi spéciale, et des propositions d'intégration dans le projet de loi sont en cours d'élaboration. Ces travaux permettront davantage de clarté sur les impacts. Ils concernent le besoin d'adaptation en général dans les différentes lois spéciales, y compris les éventuels difficultés et recouvrements entre autres avec le droit international supérieur ou des réglementations internationales reconnues qui ont un impact sur le subventionnement de la formation continue par la Confédération et les cantons dans la législation spéciale et dans l'économie. Les résultats de ces travaux seront intégrés dans le message du Conseil fédéral.

Deux modifications du droit en vigueur

⁶⁰ RS 172.010

Deux domaines sont directement liés aux dispositions du présent projet de loi et sont intégrés en tant que modification du droit en vigueur :

- Le transfert de la lutte contre l'illettrisme de la législation sur la culture dans la législation sur la formation implique une adaptation de l'art. 15 de la loi sur l'encouragement de la culture. Ce dernier contiendra toujours la promotion de la lecture et de la culture livresque, par exemple par le biais du soutien d'activités dans le domaine de l'encouragement de la lecture pour les enfants et les jeunes ou de la Fondation Bibliomedia. En revanche, les activités liées à la lutte contre l'illettrisme, qui sont mentionnées séparément dans le message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2012-2015, doivent être transférées en tant que mesures de formation dans la loi fédérale sur la formation continue.
- Ainsi qu'indiqué dans le rapport en réponse au postulat 05.3716 « Ordonnance sur les titres attribués par les hautes écoles spécialisées », la reconnaissance par la Confédération des études postdiplômes des écoles supérieures (EPD ES) sera abrogée parallèlement à l'abrogation de la reconnaissance fédérale des diplômes master de formation continue des hautes écoles spécialisées. Dans l'espace suisse de formation, les EPD ES dans la formation professionnelle supérieure font partie du domaine de la formation continue. De cette façon, l'ensemble du domaine de la formation non formelle sera traité de la même manière (cf. rapport DFE, 2011a, p. 16), ce qui entraîne l'adaptation de l'art. 29, al. 3, LFPr.

7 Bibliographie⁶¹

Arulampalam, W., Bryan, M. L., & Booth, A. L. ((2-3). 2 2004). Training in Europe. Journal of the European Economic Association, pp. 346-360.

Backes-Gellner, U. (2011). Eine Analyse der Wirksamkeit ausgewählter Instrumente zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung. Gutachten zuhanden der Expertenkommission Weiterbildungsgesetz.

Bassanini, A., Booth, A. L., Brunello, G., De Paola, M., & Leuven, E. (2007). Workplace Training in Europe. In G. Brunello, Education and Training in Europe (pp. 143-323).

CDIP. (20 février 2003). Recommandations relatives à la formation continue d'adultes. Berne : CDIP.

Commission des Communautés européennes (novembre 2001). Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. Bruxelles.

Commission européenne. (2006). Classification for Learning Activities. Manuals. Luxembourg : European Commission.

Conseil fédéral suisse (16 avril 2008) : Stratégie pour le développement durable : lignes directrices et plan d'action 2008-2011.

Credit Suisse. (2010). Grandes tendances – Chances et risques pour les PME, Etude 2010 : Thème principal 2010 : la mondialisation. Zurich : Credit Suisse Economic Research.

CSRE. (2006). L'éducation en Suisse, rapport 2006. Aarau : CSRE.

CSRE. (2010). L'éducation en Suisse, rapport 2010. Aarau : CSRE.

DFE. (2009). Rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue en collaboration avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI). Berne : OFFT.

DFE. (2011a). Rapport en réponse au postulat 05.3716 « Ordonnance sur les titres attribués par les hautes écoles spécialisées ». Berne : OFFT.

DFE. (2011b). Du personnel qualifié pour la Suisse. Une initiative du Département fédéral de l'économie. Berne : DFE.

DIE. (2008). Trends der Weiterbildung. DIE-Trendanalyse 2008. Bielefeld : DIE spezial. Bertelsmann-verlag.

Ehrenzeller, B. (2009). Umsetzungsmöglichkeiten von Art. 64a BV. Gutachten zuhanden der Expertengruppe Weiterbildung des BBT. St. Gallen.

Ehrenzeller, B., & Brägger, R. (2011). Grundsätze der Weiterbildung. Beitrag für die Festschrift Schwander, S. noch nicht publiziert.

Ehrenzeller, B., & Sahlfeld, K. (2008). Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung. In B. Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung. Zurich/Lachen : 2. Auflage.

Geiser, T. (2011). Weiterbildung und Arbeitsrecht.

⁶¹ Nombre de documents référencés ici sont disponibles dans le dossier Formation continue sur www.edudoc.ch.

Rapport explicatif

Initiative parlementaire. Article constitutionnel sur l'éducation. Rapport du 23 juin 2005 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national. FF 2005 5159.

Initiative parlementaire. Article constitutionnel sur l'éducation. Avis du Conseil fédéral du 17 août 2005. FF 2005 5225.

Message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011. FF 2008 639.

Message du 24 janvier 2007 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2008 à 2011. (FF 2007 1149).

Message du 4 mars 2011 relatif à la loi fédérale sur l'imposition des frais de formation et de perfectionnement à des fins professionnelles. FF 2011 2429.

Message du 8 juin 2007 relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (loi sur l'encouragement de la culture, LEC). FF 2007 4579.

Messer, D., & Wolter, S. C. (2009a). Les dépenses pour la formation continue en Suisse : une estimation. *La Vie économique* (6), pp. 41-44.

Messer, D., & Wolter, S. C. (2009b). Money matters - Evidence from a large-scale randomized field experiment with vouchers for adult education. CESifo Working Paper, 2548.

Objectifs du Conseil fédéral 2011. Volume I. Chancellerie fédérale.

OCDE. (2003). *Au-delà du discours. Politiques et pratiques de formation des adultes*. Paris : OCDE.

ODM. (2006). *Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse ; Identification des faits, des causes, des groupes à risque, des mesures existantes ainsi que des mesures à prendre en matière de politique d'intégration. (Rapport sur l'intégration)*. Berne : ODM.

OFFT. (2010). *Calcul complet des coûts de la formation professionnelle cantonale en 2009* Berne : OFFT.

OFS. (2005). *Littératie et compétences des adultes. Premiers résultats de l'enquête ALL – Adult Literacy and Lifeskills*. Neuchâtel : OFS.

OFS. (2006a). *Apprentissage tout au long de la vie et formation continue. Etat des lieux de la diversité des indicateurs internationaux et sélection de résultats*. Neuchâtel : OFS.

OFS. (2006b). *Lire et calculer au quotidien. Compétences des adultes en Suisse*. Neuchâtel : OFS.

OFS. (2010a). *Vie active et rémunération du travail. Panorama*. Neuchâtel : OFS.

OFS. (2010b). *Participation à la formation continue en Suisse. Premiers résultats du module « Formation continue » de l'enquête suisse sur la population active 2009*. Neuchâtel : OFS.

Perspectives 2025 – Analyse de la situation et du contexte pour la politique fédérale. (2010). Berne : ChF.

Rapport du Conseil fédéral sur des éléments de réflexion pour une politique fédérale en matière de formation continue (septembre 2000).

Reichenau, C. (2009). *Ce que pourrait contenir une loi fédérale sur la formation continue*. Zurich : FSEA.

Rapport explicatif

Schläfli, A., & Gonon, P. (1999). Weiterbildung in der Schweiz : Situation und Perspektiven. Frankfurt am Main : DIE.

Schräder, R., & Grämiger, B. (2011). Promotion des compétences de base des adultes dans les cantons : champs d'action et propositions de mesures. Conférence intercantonale de la formation continue.

Sigerist, P., & Torcasso, R. (2008). Une formation, ça se continue. Encourager la formation professionnelle. Berne : USS.

Sousa-Poza, A., & Henneberger, F. (2003). The Determinants and Wage Effects of Course-Related Training of Elderly Workers in Switzerland. Research Institute for Labour Economics and Labour Law, Discussion Paper No. 94.

Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse (2006). Berne : CI SI.

Unesco. (1997). Classification internationale type de l'éducation. Paris : CITE.

Union Patronale Suisse, (2010). Formation continue : des améliorations oui, mais pas de poussée réglementaire. Berne : UPS.

Weber, K. et Tremel, P. (2008). Expertise Weiterbildung. Ein institutioneller Blick. Berne.

Weber-Gobet, B. (2009). Forderungen und Vorschläge an ein Weiterbildungsgesetz. Berne : Travail.Suisse.

Wolter, S. C. (2008). Die steuerliche Behandlung der Kosten für die Aus- und Weiterbildung. Analyse des Handlungsbedarfs, der Anreiz- und Verteilungswirkung sowie anderen Effekten von Massnahmen zur Förderung der Aus- und Weiterbildung in der Schweiz. Kurzgutachten im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

Zürcher, C. (2010). Positionspapier zu bildungspolitischen Grundsätzen für ein Weiterbildungsgesetz aus der Sicht von Bildungseinrichtungen mit privatrechtlicher Trägerschaft. Zurich : Kalaidos Bildungsgruppe Schweiz.

8 Annexe

Membres de la commission d'experts

Président :

Hansruedi Stadler, ancien conseiller aux Etats du Canton d'Uri,
Hellgasse 23, 6460 Altdorf

Vice-présidente :

Prof. Ursula Renold, directrice de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), Effingerstrasse 27, 3003 Berne

Représentants des cantons :

- Hans Ambühl, secrétaire général de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP),
Maison des cantons, Speichergasse 6, Case postale 660, 3000 Berne 7
- Jean-Pierre Brügger, Conférence intercantonale de la formation continue (CIFC),
Centre interrégional de formation des Montagnes neuchâteloises CIFOM,
Rue de la Serre 62, 2300 La Chaux-de-Fonds

Représentants des milieux scientifiques et des autres milieux intéressés :

- Prof. Bernhard Ehrenzeller, Université de Saint-Gall,
IRP-HSG, Bodanstrasse 4, 9000 Saint-Gall
- Prof. Uschi Backes-Gellner, économiste d'entreprise, Université de Zurich,
ISU-Institut für Strategie und Unternehmensökonomie, Plattenstrasse 14,
8032 Zurich
- Jacqueline Monbaron, Université de Fribourg, Département des sciences de l'éducation
Rue P.-A. de Faucigny 2, 1700 Fribourg
- Vreni Müller-Hemmi, ancienne conseillère nationale, présidente du Forum suisse de la formation continue (2000-2008),
Kantstrasse 3, 8044 Zurich

Représentants de l'administration fédérale :

- Jürg Burri, directeur suppléant du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER),
Hallwylstrasse 4, 3003 Berne
- Martin Kaiser-Ferrari, directeur suppléant de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS),
Effingerstrasse 20, 3003 Berne