



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, novembre 2009

Table des matières

Condensé	3
1 Situation initiale	5
1.1 Les enjeux de la formation continue	5
1.2 Contexte international	7
1.3 Facteurs d'influence sur la participation à la formation continue	9
2 La formation continue dans le système suisse de formation	11
2.1 Le marché de la formation continue, entre initiative privée et subsidiarité	11
2.1.1 Formation continue à caractère social ou de loisirs	12
2.1.2 Formation professionnelle continue	12
2.1.3 Formation continue de degré tertiaire	13
2.1.4 Formation de rattrapage	14
2.2 Formation continue en tant qu'apprentissage non formel	15
2.3 Délimitation	17
2.3.1 La certification comme critère de délimitation	18
2.3.2 Domaines de réglementation	18
2.4 Réglementations fédérales sur la formation continue	20
2.5 Réglementations cantonales	20
3 Mesures à prendre	22
3.1 Mandat constitutionnel	22
3.1.1 Modification des articles sur la formation	22
3.1.2 Attentes face à une nouvelle politique en matière de formation continue	24
3.2 La formation continue dans des lois spéciales	25
3.3 Prestataires privés	26
3.4 Lien avec le système de formation	27
3.5 Participation à la formation continue	27
4 Application de l'art. 64a Cst.	29
4.1 Application formelle	29
4.2 Application matérielle – principes directeurs d'une future politique en matière de formation continue	30
5 Annexe	33
5.1 Groupe de travail chargé du rapport sur la formation continue	33
5.2 Données statistiques	34
5.2.1 Indicateurs internationaux	34
5.2.2 Comparaison internationale	35
5.2.3 Taux de participation en Suisse	37
5.2.4 Niveau de formation de la population selon la nationalité	39
5.2.5 Personnes actives occupées selon le secteur économique entre 1960 et 2006	39
5.3 Dispositions sur la formation continue dans la législation fédérale	40
5.4 Informations complémentaires concernant le financement	48
5.4.1 Financement des offres	49
5.4.2 Financement de la demande	49
5.5 Liste des publications	52

Condensé

La Confédération est chargée, en vertu des nouveaux articles constitutionnels du 21 mai 2006 sur la formation, de fixer les principes applicables à la formation continue (art. 64a, al. 1, Cst.). La Constitution lui donne en outre la compétence d'encourager la formation continue (al. 2) et d'en fixer les critères (al. 3). Le 30 janvier 2008, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie (DFE) de présenter, en collaboration avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI), un rapport sur une future politique en matière de formation continue.

Le présent rapport entend dresser un état des lieux en situant la formation continue dans le paysage de la formation et en indiquant les champs d'action en vue de l'adoption d'une future politique en matière de formation continue et de ses bases juridiques:

- le premier chapitre (situation initiale) explique les enjeux de la formation continue dans le contexte des mutations structurelles dans la société et l'économie, décrit le positionnement international de la formation continue et présente les facteurs d'influence sur la participation à ce type de formation;
- le deuxième chapitre situe la formation continue dans le système suisse de formation, explicite les particularités helvétiques en la matière, puis définit des critères de délimitation sur cette base;
- le troisième chapitre énonce les mesures à prendre qui découlent des attentes politiques et des délimitations;
- le quatrième chapitre résume les principes directeurs de l'application de l'art. 64a Cst.;
- finalement, l'annexe contient les données statistiques et des informations complémentaires concernant le financement, ainsi qu'un tableau synoptique sur les différentes réglementations existantes au niveau fédéral qui donne une vue d'ensemble sur les nombreux objets subventionnés et sur leur mode de financement.

La formation continue s'est développée au fil du temps de manière pragmatique. C'est ainsi qu'existent côte à côte des offres publiques et privées, des offres d'utilité publique et à caractère lucratif et des offres proposées par les entreprises et les écoles publiques. Par rapport à d'autres domaines de la formation, la formation continue est très hétérogène aussi bien sous l'angle des réglementations juridiques que sous l'angle des mesures publiques de soutien. Les mesures à prendre se situent dans les domaines suivants:

- mandat constitutionnel: jusqu'en 2006, la formation continue ne disposait pas de base constitutionnelle suffisante la reconnaissant comme un élément constitutif d'un espace global de la formation. Du fait des nombreux aspects que recouvre le terme de formation continue, aucun consensus politique ne s'est dégagé sur les objectifs et les mesures de l'intervention étatique. Si l'accomplissement du mandat constitutionnel de l'art. 64a Cst. suscite de grandes attentes en ce qui concerne les futures règles en matière de formation continue, il engendre aussi des craintes;
- la formation continue dans des lois spéciales: outre la loi sur la formation professionnelle et la législation sur les hautes écoles, des éléments de la formation continue sont présents dans différentes réglementations au niveau fédéral. En l'absence de principes, de critères uniformes, d'instruments communs et de procédures standard, il est impossible de mener une politique cohérente en matière de formation continue;
- conditions-cadre pour les prestataires privés: les offres de formation continue sont fortement orientées vers le marché. Une organisation libre peut toutefois présenter des désavantages pour leurs destinataires. Il convient par conséquent de clarifier dans quelle mesure la transparence et la qualité doivent être améliorées sur le marché de la formation continue;
- lien avec le système de formation: à l'heure actuelle, il n'existe pas de possibilité de prise en compte de la formation non formelle dans la formation formelle du domaine de la formation professionnelle et des hautes écoles, qui aboutit à des diplômes et à des certificats reconnus par l'Etat;
- participation à la formation continue: la participation de la population suisse à des activités de formation continue soutient la comparaison avec l'étranger. Il existe toutefois des catégories de population et des domaines pour lesquels l'accès doit être amélioré. Les mesures doivent notamment se concentrer sur certains groupes cibles (p. ex. personnes éloignées du système de la formation, personnes issues de l'immigration) et sur certains domaines (p. ex. illettrisme, formation de rattrapage).

L'application de l'art. 64a Cst. doit tenir compte des particularités de la formation continue. Il ne s'agit pas de mettre l'accent sur les interventions directes ou sur les nouvelles activités d'encouragement financier, mais plutôt de se concentrer sur l'amélioration des conditions-cadre, sur la possibilité d'épanouissement personnel grâce à la formation, sur les adaptations à apporter en fonction de l'évolution du contexte et sur la création d'un climat global favorable à la formation.

La marge de manœuvre d'une future loi-cadre est dessinée par les principes suivants. Une commission d'experts sera chargée d'élaborer des propositions de solutions concrètes.

- Renforcement de la responsabilité individuelle: la responsabilité individuelle à l'égard de la formation continue est un pilier du système suisse et elle doit être renforcée. La priorité doit être donnée à l'initiative personnelle, à la protection des demandeurs et à la concurrence. En cas de réglementations, il faut veiller à ce qu'elles n'entravent pas l'accès des prestataires au marché.
- Egalité des chances: il convient d'assurer l'accès à la formation continue des personnes qui sont éloignées du système ou qui risquent d'en sortir.
- Cohérence dans la législation fédérale: en fixant des principes généraux et des critères uniformes, la loi-cadre assure la mise en œuvre d'une politique fédérale harmonieuse en matière de formation continue.
- La formation non formelle comme objet: l'intégration dans l'espace de formation est un point central. Il est possible, le cas échéant, de formuler des exigences à l'égard d'autres domaines, par exemple que le système de formation formelle et de certification prenne en compte de manière appropriée les qualifications acquises dans des formations continues ou que les réglementations relatives à la concurrence déloyale s'appliquent aussi au domaine de la formation continue.
- Principes applicables au marché de la formation continue: en ce qui concerne les exigences de transparence, de qualité et de certification, le champ d'application et les instruments qui entrent en ligne de compte doivent faire l'objet d'une clarification minutieuse. Les exigences ne sont pas les mêmes pour les activités encouragées par les fonds publics que pour les activités concernées par la loi du marché. Il reste à savoir dans quelle mesure l'Etat doit ou peut réglementer l'activité des prestataires privés, quels instruments il met à disposition pour le faire et quelles en seraient les conséquences pour l'organisation des offres de formation non formelle.
- Informations de pilotage: on manque aujourd'hui d'informations statistiques complètes et régulièrement mises à jour sur la formation continue, en particulier sur les employeurs et sur les organisations responsables de la formation continue (formation continue en entreprise, soutien d'autres formations continues des employés). Il faudrait mener des enquêtes régulières sur la formation continue, évaluer son profil de prestations et établir des comparaisons fiables au niveau international.

1 Situation initiale

La formation continue joue un rôle important pour l'individu, la société et l'économie. L'accélération des transformations dans tous les domaines de l'existence exige de l'individu d'adapter et d'élargir ses connaissances et ses qualifications en permanence.

La formation continue en Suisse s'est mise en place en parallèle au système de formation formelle¹. En comparaison de celui-ci, elle présente une structure très hétérogène où coexistent des offres de formation étatiques ou privées, d'utilité publique ou à but lucratif et qui peuvent être proposées par des institutions publiques, des entreprises ou des particuliers. Les réglementations fédérales sur la formation continue s'appuient actuellement sur une multitude de dispositions qui règlent les compétences et les détails dans les degrés les plus divers².

Début 2008, le Conseil fédéral a chargé le DFE de présenter, en collaboration avec le DFI, un rapport sur une future politique en matière de formation continue en application du nouvel article constitutionnel correspondant (art. 64a Cst.)³.

1.1 Les enjeux de la formation continue

Les mutations structurelles dans la société et l'économie ont eu pour effet d'accroître fortement l'importance de la formation continue. La société du savoir et le progrès technologique posent sans cesse de nouvelles exigences de qualifications, souvent aussi de plus en plus élevées. L'actualisation et l'élargissement des connaissances et des compétences acquises sont la clé du développement personnel et de la participation de l'individu dans tous les domaines de l'économie et de la société.

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

Durant les dernières décennies, la Suisse s'est transformée d'une société industrielle en une société de services. Le secteur secondaire (production, industrie, artisanat) occupait, dans les années 60, près de la moitié des personnes actives. Cette part s'est réduite d'un quart environ pendant la période comprise entre 1960 et 2006. Dans le même temps, le secteur tertiaire a enregistré une croissance ininterrompue. Les raisons de cette évolution sont à chercher dans le progrès technique (méthodes de production, informatique, matériaux) et dans la mondialisation, qui entraîne une délocalisation partielle de la production. Il est à noter qu'en dépit de la diminution du pourcentage d'actifs occupés dans le secteur secondaire, la production industrielle en Suisse a dans l'ensemble augmenté grâce à ses capacités d'innovation et à son niveau élevé de qualité.

La formation continue entretient des liens étroits avec le marché de l'emploi:

- la demande sur le marché du travail influence l'offre de formation continue. Avec le développement des prestations de service et des activités intellectuelles, les connaissances générales, valables dans toutes les professions, deviennent tout aussi importantes que les connaissances spécialisées. C'est pourquoi les cours de langue et d'informatique proposés dans le cadre de la formation continue sont les plus courus;
- l'organisation du système formel de la formation professionnelle a également son importance. Durant les années 90, le débat sur la formation continue a pris une dimension internationale lorsque la transformation des techniques de production et l'apparition de nouveaux flux commerciaux ont fait apparaître un chômage structurel élevé. Dans les pays ayant des systèmes de qualifications professionnelles peu développés, tels les pays anglo-saxons, la question de l'acquisition informelle des qualifications et la nécessité de reconnaître et de certifier le savoir acquis en dehors des

¹ Définition et importance de la délimitation entre formation formelle et formation non formelle: voir chap. 2.2 ci-dessous.

² Voir annexe 5.3.

³ L'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) était compétent au DFE. Il a institué un groupe d'experts à cet effet (voir annexe 5.1).

institutions formelles de formation se sont installées dans les discussions. La formation continue y avait ainsi une autre importance que dans les pays, dont la Suisse, qui ont développé le système formel pour couvrir les besoins de qualifications. Dans le même temps, la Suisse a institué les hautes écoles spécialisées et adopté la loi sur la formation professionnelle, faisant ainsi de la formation professionnelle supérieure un domaine de formation formel, autonome et situé en dehors du système des hautes écoles (tertiaire B)⁴.

Réorientation professionnelle et réinsertion

Les emplois et les professions à vie deviennent de plus en plus rares. Les réorientations personnelles 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. L'augmentation des petites cellules familiales, la participation croissante des femmes à la vie active, notamment dans le temps partiel, et la sensibilisation de l'opinion publique aux questions portant sur la réorientation et la réinsertion professionnelles contribuent à cette évolution.

En raison des transformations rapides dans le monde du travail, une réinsertion professionnelle suppose en règle générale un important investissement dans la formation continue. Les connaissances et les compétences acquises autrefois doivent être actualisées et élargies. Les personnes qui doivent combiner réinsertion professionnelle et changement d'emploi, par exemple parce que les compétences acquises dans leur métier d'origine ne sont plus valables ou parce que leurs intérêts ont changé, doivent fournir un effort encore plus grand.

Compétences de base

Les compétences de base qu'un adulte doit posséder selon les attentes de la société et du marché du travail sont de plus en plus grandes. Selon un consensus largement répandu, un premier titre post-obligatoire (degré secondaire II) est désormais considéré comme la norme⁵. Cela suppose que la personne sache lire, écrire, compter et résoudre des problèmes⁶ ou, dans le cas contraire, qu'elle rattrape ces compétences de base ultérieurement (sur la question de la formation de rattrapage, voir le chap. 2.1.4 ci-dessous).

L'étude internationale «Adult Literacy and Life Skills Survey» (ALL) fournit des données sur les compétences de base des adultes en Suisse. Il apparaît que la majorité des personnes sans titre post-obligatoire ne dispose que de compétences de base minimales. Or, les compétences de base sont indispensables pour accomplir une formation du degré secondaire II. L'étude ALL estime que l'amélioration des compétences de base peut compenser une formation scolaire initiale insuffisante et permettre d'acquérir les compétences qui sont exigées par le marché du travail (voir OFS, 2006, 2005).

Evolution démographique

Selon les scénarios de l'Office fédéral de la statistique (OFS), un actif occupé sur deux sera âgé de plus de 40 ans en 2010 en Suisse. Simultanément, le nombre de jeunes et, partant, d'actifs futurs diminuera. Avec le temps, les connaissances et les compétences nouvelles ne seront plus apportées uniquement par les jeunes qui seront embauchés. L'innovation sera assurée non plus par les changements de générations, mais en premier par la formation continue à tous les niveaux de qualifications.

⁴ Entrent dans la formation professionnelle supérieure les examens professionnels (brevet fédéral), les examens professionnels supérieurs (diplôme, maîtrise) et les filières de formation des écoles supérieures.

⁵ L'objectif d'un titre post-obligatoire pour le plus grand nombre de jeunes possible a été confirmé à plusieurs reprises par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et a également été inscrit dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 (p. 1180).

⁶ Il arrive aussi que des connaissances de base d'utilisateur des outils informatiques soient énumérées dans les compétences de base.

Mondialisation

La mobilité internationale et l'expansion des entreprises sur les marchés internationaux influencent la formation continue de manière toujours plus grande. Les qualifications requises par les entreprises et les formations continues ne sont plus axées uniquement sur les exigences locales, mais doivent pouvoir être comparées au-delà des frontières nationales. Les entreprises à vocation internationale forment leurs collaborateurs selon des standards identiques partout dans le monde.

Il existe des certificats internationaux de formation continue reconnus sur le marché international, notamment dans les domaines de l'informatique (p. ex. certificats CISCO et Microsoft) et des langues (par ex. DELF/DALF pour le français; FCE/CAE pour l'anglais). Reconnus dans le monde entier, ces certificats normalisent et attestent des qualifications spécifiques. Ils complètent des systèmes nationaux existants de certification ou se retrouvent en concurrence avec eux.

Migration

En Suisse, la part de la population résidante d'origine étrangère est l'une des plus élevées des pays industrialisés (voir OFS, 2008). La part d'actifs non qualifiés y est plus élevée que la moyenne. Un tiers de ces personnes ne possèdent aucun titre post-obligatoire. Avec l'accroissement de la concurrence et l'avènement de la société du savoir et des services, les besoins en main-d'œuvre faiblement qualifiée diminuent. Ces actifs sont de plus en plus menacés par un chômage aux coûts sociaux élevés.

Il serait toutefois faux d'affirmer que migration et absence de qualifications vont de pair. La politique migratoire des dernières années a entraîné un afflux d'actifs hautement qualifiés. Aujourd'hui, un tiers des actifs occupés d'origine étrangère disposent d'un titre du degré tertiaire⁷.

Egalité des chances

L'accès à la formation continue est inégal. Outre les raisons financières, d'autres facteurs, comme le temps, des motifs personnels ou l'accessibilité géographique, peuvent également constituer des obstacles.

Afin de permettre aux femmes et aux hommes de participer de manière égale à la formation continue, il convient de prêter une attention particulière à la possibilité de concilier travail, famille et formation continue. En outre, les personnes handicapées ne peuvent fréquenter les offres de formation que si celles-ci sont adaptées à leurs besoins particuliers. Cela concerne par exemple l'utilisation d'outils spécifiques aux personnes handicapées, le recours à l'assistance personnelle nécessaire et l'adaptation de la procédure de qualification.

1.2 Contexte international

Politique européenne de la formation continue

A l'étranger, la formation continue est de plus en plus considérée comme la clé du concept d'apprentissage tout au long de la vie (UE, OCDE). Le terme de la formation tout au long de la vie remonte à 1996, Année européenne de la formation tout au long de la vie. Il s'est imposé depuis dans le monde et a remplacé et élargi les termes de formation continue et de formation des adultes. Il 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.

Le «Mémorandum sur la formation tout au long de la vie» a été élaboré dans le cadre du «Processus de Lisbonne» de l'UE (Commission des Communautés européennes, 2000). Il a servi de base au programme pour la formation tout au long de la vie (ebd., 2001) et au «Plan d'action sur l'éducation et la formation des adultes: c'est toujours le moment d'apprendre» (ebd., 2007). Ces textes sont l'une des pierres angulaires de la politique européenne de la formation et de la formation continue. Le programme

⁷Voir annexe 5.2.4.

«Formation tout au long de la vie» de l'UE se compose de différents programmes qui portent sur la formation formelle et informelle: *Comenius* (formation scolaire), *Erasmus* (hautes écoles), *Leonardo da Vinci* (formation professionnelle) et *Grundtvig* (formation générale des adultes). L'UE a libéré environ 8 milliards d'euros pour encourager ces projets pendant les années 2007 à 2013.

Pour ce qui est de la formation continue, le programme Grundtvig en particulier mérite d'être cité. Il développe des actions dans les domaines de la mobilité des personnes actives sous forme de perfectionnements individuels, de partenariats éducatifs pour encourager la coopération entre institutions de formation de différents pays ainsi que de réseaux et de projets innovants visant à développer les thèmes de la formation pour adultes.

Les négociations bilatérales visant à assurer une participation pleine et entière de la Suisse aux programmes européens pour la formation et la jeunesse se sont achevées en août 2009. En septembre 2009, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message relatif au financement de la participation officielle de la Suisse aux programmes européens d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse pendant les années 2011 à 2013.

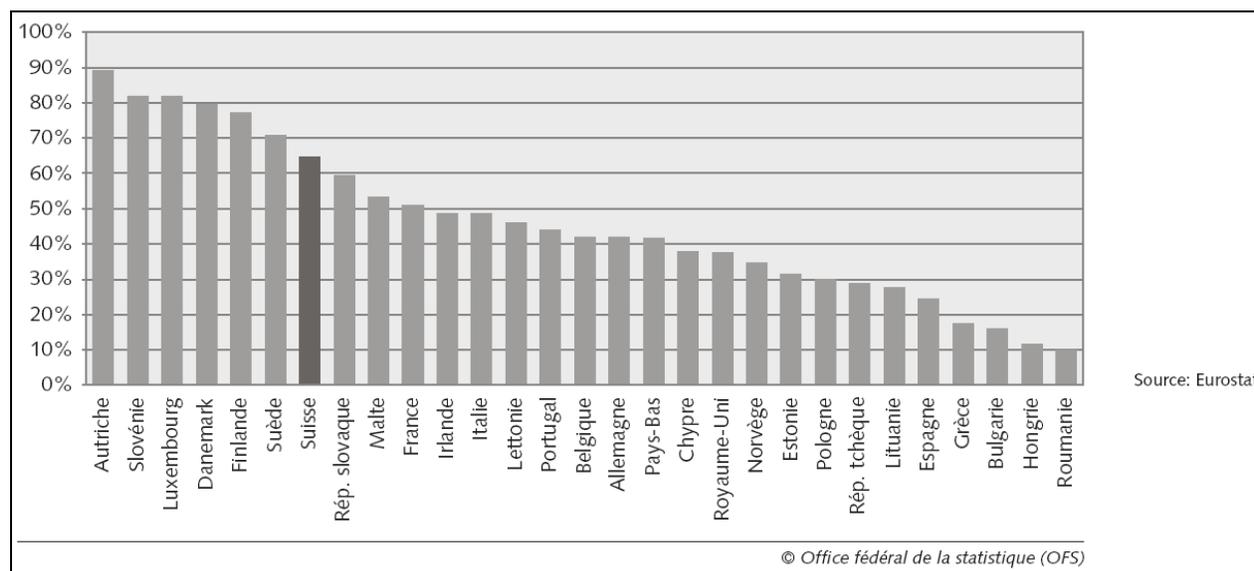
Taux de formation continue en comparaison internationale

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat) ont développé des indicateurs pour connaître et comparer les performances des différents systèmes de formation continue. Ces indicateurs révèlent que la participation à des activités de formation en Suisse est supérieure à la moyenne. En comparaison internationale, la Suisse occupe, dans le domaine de la formation continue, le milieu ou le haut du classement selon l'indicateur pris en considération.

Les comparaisons internationales doivent être interprétées avec prudence. En effet, les définitions diffèrent en ce qui concerne les activités de formation considérées, les populations étudiées et les périodes d'enquête (voir annexe 5.2). À ces problèmes de définition et de terminologie s'ajoutent des problèmes de délimitation dus à des usages nationaux et à des différences entre les systèmes. Ainsi, la formation continue peut être comprise, selon les structures nationales du système de formation, les perspectives et les sensibilités, soit comme une formation se différenciant d'un niveau de formation, soit comme une composante d'une formation initiale élargie. Dans les pays scandinaves en particulier, il est d'usage de prendre en compte les qualifications acquises dans un cadre formel et celles qui l'ont été dans un cadre non formel⁸.

⁸ Dans les années 90, la Finlande a par exemple commencé à intégrer les domaines de la formation initiale, de l'expérience professionnelle et de la formation continue dans un système de qualifications basé sur les compétences (système CBQ).

Figure 1: Indicateur «Participation à des activités de formation» d'Eurostat
Participation à toutes les activités de formation et d'apprentissage des 25-64 ans durant les douze semaines ayant précédé l'enquête, en %, 2003



Source: Eurostat

Les forces et les faiblesses de la formation continue se manifestent de la même manière dans la plupart des pays. La participation inégale des personnes ayant un bas niveau de formation, en particulier, est très semblable dans de nombreux pays. Seuls les pays scandinaves enregistrent des taux de participation élevés à des activités de formation continue à des fins professionnelles chez les actifs peu qualifiés. Inversement, les actifs suisses détenteurs d'un titre du degré tertiaire sont ceux qui, proportionnellement, participent le plus à des activités de formation continue.

1.3 Facteurs d'influence sur la participation à la formation continue⁹

La majorité de la population suisse continue de se former d'une manière ou d'une autre. Ainsi, 83 % des actifs occupés ont participé en 2005/2006 à au moins une activité de formation continue dans les douze derniers mois ayant précédé l'enquête (voir OFS, 2007). La participation d'un individu à un cours de formation continue dépend, d'une part, de sa motivation, du temps à disposition et de ses ressources financières et, d'autre part, de l'offre existante de cours de formation continue. Différents facteurs influencent positivement ou négativement la participation à une formation continue.

Niveau de formation

Plus le niveau de formation d'une personne est haut, plus la personne a tendance à se perfectionner. Les personnes qui ont achevé une formation de degré tertiaire sont plus de 90 % à suivre au moins un type de formation continue. Inversement, l'absence de compétences de base ou de titres post-obligatoires rendent difficile l'accès aux offres de formation continue. Chez les personnes qui indiquent l'école obligatoire comme niveau de formation le plus élevé, la participation à des cours de formation continue se monte à seulement 51 %.

⁹ Données statistiques, voir annexe 5.2.

Statut sur le marché du travail et taux d'occupation

Plus une personne est intégrée dans le monde du travail, plus il est probable qu'elle suive une formation continue. Le taux d'occupation des actifs influence également la participation à la formation continue. Les actifs occupés qui travaillent à moins de 50 % se distinguent des actifs ayant un taux d'occupation plus élevé par un faible taux de participation à des activités de formation continue. La plus faible participation des employés à temps partiel s'explique peut-être par des possibilités réduites de participation et par des revenus plus faibles.

Sexe et âge

Selon les statistiques, les hommes participent davantage que les femmes à des activités de formation continue. Une analyse plus détaillée relativise toutefois ce constat. En effet, les différences entre les sexes peuvent s'expliquer en grande partie par le fait que les femmes sont nettement moins représentées dans le monde du travail (en 2009, elles représentaient 47 % de la population active occupée et seules 29 % travaillaient à plein temps). Si l'on ne considère que les actifs occupés, les différences entre les sexes s'estompent. Si l'on prend en considération le niveau de formation et la catégorie des actifs occupés à plein temps, plus aucune différence notable n'apparaît entre les hommes et les femmes.

Le même phénomène se manifeste chez les actifs occupés âgés, chez qui la participation à des activités de formation continue semble plus faible au premier abord. L'Enquête suisse sur la population active (ESPA) de 2006 révèle certes que le taux de participation à des activités de formation continue diminue à partir de la 55^e année (voir OFS, 2007), ce recul est moins dû à l'âge qu'à d'autres facteurs tels que le niveau de formation, en moyenne plus bas, des 55 ans et plus, ou la nature des emplois.

Région linguistique et nationalité

La participation à des activités de formation continue en Suisse diffère selon les régions linguistiques. C'est en Suisse alémanique qu'elle est la plus élevée. Suivent la Suisse romande et la Suisse italienne.

Les Suisses participent plus souvent à des activités de formation continue que les ressortissants étrangers. Là aussi, ces différences proviennent en grande partie du fait que les Suisses et les ressortissants étrangers n'ont pas le même niveau de formation et qu'ils sont intégrés différemment dans le monde du travail. Si l'on fait abstraction de ces critères, on ne constate aucun lien direct entre la nationalité et la participation à des activités de formation continue.

2 La formation continue dans le système suisse de formation

Le terme de formation continue est compris de diverses manières dans le langage courant. Il est souvent utilisé pour désigner la poursuite de la formation dans le système formel (filières de formation sanctionnées par un diplôme d'Etat ou reconnu par l'Etat)¹⁰. Ce domaine est déjà réglementé dans la législation et ne doit pas être confondu avec la formation continue, qui a pour tâche d'approfondir et de développer les connaissances et les compétences à tous les niveaux.

La formation continue désigne aussi l'apprentissage informel et individuel en dehors du système formel et des filières structurées de la formation (par ex. littérature spécialisée, formation d'autres personnes sur le lieu de travail ou activités bénévoles). Aucune réglementation n'est nécessaire à ce niveau. On se trouve ici en présence d'une pure formation par l'expérience.

Entre ces deux pôles figurent les formations multiples et variées sous forme de cours et autres, soit la formation non formelle. Ce domaine permet à des individus d'acquérir, au gré de leurs besoins, des compétences professionnelles et extraprofessionnelles de manière ciblée et dans un contexte structuré. Les offres sont principalement de nature privée. Comme l'écrit la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) dans son rapport sur l'initiative parlementaire «Article constitutionnel sur l'éducation», la formation continue doit continuer de reposer largement sur le privé. La CSEC-N affirme en revanche qu'il est évident que le rôle de l'Etat doit être clarifié¹¹.

Le présent chapitre passe en revue les diverses offres de formation continue. Un cadre systématique sera ensuite établi de façon à répertorier et à délimiter les actions nécessaires d'une future politique fédérale de la formation continue. Celles-ci feront l'objet du troisième chapitre.

2.1 Le marché de la formation continue, entre initiative privée et subsidiarité

La formation continue obéit en Suisse principalement aux principes de l'économie de marché. L'offre de possibilités de formation continue est vaste (institutions privées, entreprises, offres d'utilité publique ou à but lucratif). Selon le rapport 2006 sur l'éducation en Suisse, la part qui revient à l'économie privée se monte à plus de 80 %¹². Contrairement au système formel de la formation, l'Etat intervient dans le domaine de la formation continue essentiellement à titre subsidiaire.

L'économie de marché présente des avantages du point de vue de l'efficacité. Elle tient compte du principe de la responsabilité individuelle dans la formation continue. L'offre est multiple, elle est conçue pour répondre aux besoins et applique rapidement les innovations (nouvelles formes d'apprentissage, nouvelles connaissances). Il n'existe aucune raison de s'écarter de la structure actuelle.

Les désavantages – structure de l'offre partiellement compliquée, absence de standardisation et de coordination des offres, faible participation des personnes peu qualifiées – ne sont pas propres aux seuls systèmes fonctionnant selon les principes de l'économie de marché. Ils s'observent dans tous les systèmes de formation continue.

D'un point de vue structurel, la formation continue peut être subdivisée en quatre domaines: la formation continue à caractère social ou de loisirs, la formation professionnelle continue, la formation continue de degré tertiaire et la formation de rattrapage.

¹⁰ La loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (loi sur les professions médicales, LPMéd, RS 811.11) constitue un cas spécial. Elle distingue en effet entre la formation postgrade qui permet de se spécialiser dans un domaine choisi et la formation continue qui garantit la mise à jour des connaissances et des compétences (art. 3). Autrefois, une distinction était également établie entre la formation postgrade et la formation continue des enseignants. La CDIP l'a abolie à la fin des années 90.

¹¹ FF 2005 5192

¹² Voir rapport du Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (2006), p. 183.

2.1.1 Formation continue à caractère social ou de loisirs

L'offre de cours de formation continue à caractère social ou de loisirs est extrêmement variée. Elle sert des intérêts personnels, mais peut tout à fait avoir un intérêt public. Comme cours de formation continue qui répondent à un intérêt public, on peut citer par exemple la formation politique, la formation des parents, la formation dans le domaine de l'environnement, les cours informatiques pour personnes âgées, etc. Même si les participants à ces cours ne poursuivent aucun objectif professionnel direct, il n'est pas possible d'établir une distinction stricte entre la formation continue à caractère social ou de loisirs et la formation professionnelle continue. Les offres générales, comme des cours de langue, peuvent très bien présenter un intérêt d'un point de vue professionnel.

Très souvent, les cours de formation continue à caractère social ou de loisirs sont proposés par des mouvements pour répondre à une demande spécifique, par exemple la formation continue destinée aux femmes, aux seniors, aux immigrés ou aux personnes handicapées. Les offres peuvent émaner de particuliers ou être proposées par des instituts de la formation, des institutions religieuses, des organismes d'utilité publique ou encore des universités populaires ou des conservatoires. Des réglementations paraétatiques se mettent fréquemment en place là où existent des recoupements avec des domaines réglementés (p. ex. cours de santé financés par les caisses-maladie).

Dans la majorité des cas, aucune condition particulière n'est requise pour être admis à un cours de formation continue à caractère social ou de loisirs. Des tests d'évaluation sont effectués quand les participants sont regroupés en fonction de leur niveau de connaissances (p. ex. cours de langue). La formation continue à caractère social ou de loisirs est financée principalement par les participants eux-mêmes.

2.1.2 Formation professionnelle continue

La formation professionnelle continue a lieu après l'entrée sur le marché du travail. Elle peut prendre la forme d'une spécialisation, d'une réinsertion ou d'une reconversion. La loi sur la formation professionnelle (LFPr)¹³ parle à cet égard de formation continue à des fins professionnelles et non pas de formation professionnelle continue pour tenir compte des recoupements avec la formation continue à caractère social ou de loisirs. En outre, la LFPr établit désormais une distinction entre la formation continue consécutive à une formation¹⁴ et les titres de la formation professionnelle supérieure reconnus par la Confédération¹⁵. Avant 2004, ces titres entraient également dans le cadre de la formation continue, mais figurent aujourd'hui dans les titres formels réglementés par une loi spéciale (voir le chap. 2.3 ci-dessous à propos des délimitations).

Formation continue à des fins professionnelles

La formation continue à des fins professionnelles évolue en fonction de la demande sur le marché du travail. Lorsque de nouveaux domaines d'activité apparaissent, des offres de formation peuvent être rapidement proposées. On le voit par exemple dans les domaines des nouvelles technologies ou de la santé. Les prestataires se spécialisent fortement par groupes cibles. La négociabilité des titres et leur prise en compte dans des formations continues ne sont garanties que de manière limitée. Compte tenu de la forte segmentation, les prestataires de niche jouent un rôle important. Les prestataires disposent parfois d'un véritable monopole, en particulier dans les cours de branche. La concurrence existe surtout dans les domaines professionnels généraux.

Les cours ayant un contenu professionnel spécifique sont proposés avant tout par les organisations du monde du travail. Dans les domaines professionnels généraux, comme les séminaires de gestion ou les cours de langue, on trouve également des prestataires privés et des institutions publiques de la formation

¹³ RS 412.10

¹⁴ Art. 30 à 32 LFPr.

¹⁵ Examens professionnels fédéraux et examens professionnels fédéraux supérieurs, diplômes des filières de formation des écoles supérieures, art. 26 à 29 LFPr.

parmi les prestataires. Certains de ces cours sont également fréquentés dans le cadre de la loi sur l'assurance-chômage et sélectionnés par les offices régionaux de placement (ORP).

Les institutions de la formation reçoivent parfois des contributions de l'Etat. Il n'existe cependant aucune vue d'ensemble exhaustive sur le financement de l'offre de formation par l'Etat. La principale source de financement de la formation continue à des fins professionnelles est constituée par les frais de participation aux cours. En fonction des besoins et des intérêts des entreprises, les employeurs participent aussi au financement. Les personnes qui se réinsèrent professionnellement doivent en général s'acquitter elles-mêmes de leurs frais de formation. Pour les cours de formation continue dans le cadre de l'assurance-chômage en revanche, les frais de participation aux cours n'ont qu'une importance marginale.

Formation continue organisée par les entreprises

La formation continue organisée par les entreprises consolide la position, le développement et le succès économique d'une entreprise face à la concurrence. L'entreprise décide si la formation continue a lieu dans ses locaux, en dehors de ceux-ci ou sous une forme individuelle. C'est également elle qui décide qui fréquente les cours. La formation continue organisée par les entreprises peut être influencée par des accords entre partenaires sociaux.

Les possibilités de formation continue en entreprise sont très diverses. Elles sont particulièrement dynamiques dans les branches qui connaissent des évolutions technologiques fulgurantes. Selon le caractère international des entreprises, la formation continue peut avoir lieu à l'étranger. A cet égard, voici ce que révèlent les chiffres de l'Office fédéral de la statistique (voir OFS, 2005):

- 37 % des heures de formation continue sont organisées par les entreprises elles-mêmes;
- l'intensité de la formation continue varie selon les branches;
- plus la taille de l'entreprise est grande, plus l'entreprise a tendance à organiser elle-même la formation continue;
- le soutien de l'entreprise dépend du contenu des cours suivis; tous les thèmes ne bénéficient pas d'un soutien égal;
- la plupart des dépenses de formation continue dans les entreprises sont consacrées à des cours pour cadres, et non à des cours de langue ou à des activités «créatives»;
- des facteurs régionaux et conjoncturels influencent l'étendue de la formation continue organisée par les entreprises.

La formation continue dans le cadre des entreprises n'est pas bien mesurée statistiquement. Elle dépend fortement de l'activité actuelle des employés et des besoins de chaque entreprise. La prise en compte des titres n'est possible que de manière limitée. On signalera à ce sujet qu'il existe depuis 1999 une norme internationale en la matière: «Management de la qualité – Lignes directrices pour la formation» (ISO 10015)¹⁶.

2.1.3 Formation continue de degré tertiaire

Hautes écoles (tertiaire A)

De plus en plus de cours de formation continue sont proposés dans le degré tertiaire. L'offre va de cours du soir à des Master of Advanced Studies (MAS) comptant 60 points ECTS, en passant par des séminaires et des cours postdiplômes. La formation continue dans les hautes écoles (universités/EPF, hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques) est réglementée dans les lois spéciales correspondantes. Certaines offres concernent des professions réglementées (p. ex. santé).

Une loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles est en préparation. Elle prévoit de coordonner l'ensemble du domaine des hautes écoles (universités

¹⁶ Voir Metas (2003).

cantonales, hautes écoles spécialisées, écoles polytechniques fédérales). Selon le projet de loi, le Conseil des hautes écoles édictera une réglementation-cadre uniforme en matière de formation continue (art. 12, al. 3, ch. 4). Le 29 mai 2009, le Conseil fédéral a transmis le projet et le message correspondant aux Chambres fédérales.

En ce qui concerne les offres de formation continue, une certaine concurrence existe parfois entre les hautes écoles et à l'intérieur des types de hautes écoles. La concurrence est encore plus marquée entre les hautes écoles spécialisées et la formation professionnelle supérieure, où les cours de formation continue proposés par les HES concurrencent parfois les titres fédéraux attestant la réussite aux examens professionnels fédéraux et aux examens professionnels fédéraux supérieurs. Cela s'explique par la segmentation de la demande, par des questions de prestige et par des modes de financement différents. Personne ne conteste le fait que la formation continue dans les hautes écoles ne doit pas fausser la concurrence.

Les offres relèvent de la compétence des différents instituts de formation. L'autonomie des instituts de formation rend difficiles les comparaisons entre les diplômes et les certificats décernés.

Formation professionnelle supérieure (tertiaire B)

Comme indiqué en introduction, le terme de formation professionnelle supérieure a été introduit dans la nouvelle loi sur la formation professionnelle qui est entrée en vigueur en 2004. Le degré tertiaire B regroupe les titres supérieurs réglementés par l'Etat en dehors des hautes écoles (examens professionnels fédéraux, examens professionnels fédéraux supérieurs, filières de formation et études postgrades des écoles supérieures). Compte tenu du soutien que leur accordent les organisations du monde du travail et de la participation élevée aux coûts demandée aux participants, cette offre de formation occupe une position à part entre la formation continue et les offres étatiques structurées du degré tertiaire, qui bénéficient en général de subventions élevées.

La formation professionnelle supérieure s'est développée avec le temps et est par conséquent inégalement subventionnée. La Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail sont en train de préparer de nouvelles bases. Le but de l'opération est de mieux positionner la formation professionnelle supérieure et d'adopter un nouvel accord intercantonal sur le subventionnement des offres de formation. Il s'agira d'instaurer la plus grande transparence possible au niveau des offres de formation et de garantir la plus grande liberté de circulation possible des étudiants. Le financement doit également encourager la coordination des offres et des prestataires. L'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) a commandé différentes études pour clarifier les flux financiers et les motivations des étudiants.

2.1.4 Formation de rattrapage

Le marché de la formation continue propose également des formations de rattrapage. Celles-ci permettent d'acquérir, à l'âge adulte, (a) des compétences de base du degré secondaire I¹⁷ ou (b) des diplômes post-obligatoires. Elles offrent à des individus la possibilité de rattraper des occasions de formation manquées, de renforcer ainsi leurs chances sur le marché du travail et d'accéder à des offres de formation ultérieures. Elles contribuent aussi à améliorer leur participation à la vie en société. 15 % des 25 à 64 ans ne disposent d'aucun titre du degré secondaire II. La majorité des personnes sans titre post-obligatoire obtient de piètres résultats dans les compétences de base (littératie, calcul et résolution de problèmes – voir OFS, 2005).

Compétences de base

La transmission des compétences de base fait partie des tâches de l'école obligatoire et donc des cantons. Le rattrapage des compétences de base du niveau du degré secondaire I n'est ni réglementé de manière uniforme, ni subventionné à hauteur égale. Tant les cantons que les prestataires privés

¹⁷ Lecture, écriture, calcul et résolution de problèmes. Il arrive que des compétences informatiques en fassent également partie.

proposent des offres ayant chacune des exigences différentes. Par conséquent, les titres délivrés ne sont pas comparables. L'absence de base de données empêche de connaître la demande de cours destinés à améliorer ou à acquérir des compétences de base.

Pour des raisons de politique sociale, il est impératif d'assurer en quantités suffisantes des formations de rattrapage en compétences de base spécifiques aux groupes cibles. Au niveau fédéral, l'Office fédéral de la culture soutient des mesures contre l'illettrisme. Ce domaine est expressément prévu dans le projet de loi sur l'encouragement de la culture. Dans son message, le Conseil fédéral déclare que les mesures en la matière devraient être ancrées à moyen terme dans une loi sur la formation continue¹⁸.

Formation professionnelle initiale

Dans la formation professionnelle, la formation de rattrapage pour les titres sanctionnant une formation professionnelle initiale du degré secondaire II est réglementée par la Confédération. Les réglementations correspondantes font l'objet d'ordonnances sur la formation pour les différentes professions. Selon la LFPr¹⁹, les expériences, professionnelles ou non, la formation spécialisée et la culture générale doivent être dûment prises en compte (validation des acquis). Pour l'attestation des qualifications professionnelles, la loi sur la formation professionnelle prévoit plusieurs possibilités: des procédures réglementées, structurées pour des catégories de professions (ou certaines d'entre elles) et des procédures individuelles.

Les coûts de la formation professionnelle de rattrapage sont supportés par les personnes en formation elles-mêmes, sous la forme de réduction du salaire. Les taxes prélevées pour les cours, le matériel et les examens varient selon les cantons. Quelques cantons subventionnent les coûts occasionnés. Il arrive que les employeurs participent aux dépenses.

Des études ont montré que les personnes sans diplôme post-obligatoire décrochant après coup un titre sanctionnant une formation professionnelle initiale²⁰ sont rares. La question de savoir à quel point ce constat se modifiera après l'introduction de services publics en vue de la validation des acquis reste ouverte.

Diplômes de culture générale du degré secondaire II

Pour les diplômes de culture générale, à savoir la maturité générale, les exigences sont définies par la Confédération et les cantons. L'exécution incombe aux cantons. Les organes responsables peuvent être des écoles publiques ou privées. Les coûts sont supportés en général par les cantons et parfois par les participants.

2.2 Formation continue en tant qu'apprentissage non formel

Les concepts récents sur la formation tout au long de la vie ne se réfèrent plus uniquement aux offres de formation continue. Les efforts internationaux visent à présent à mieux prendre en compte les éléments qualifiants. Il est ainsi devenu fréquent de distinguer entre le système de la formation formelle et l'acquisition de qualifications à l'extérieur de ce système, qu'il s'agisse d'offres organisées ou d'autoformation. Les distinctions suivantes sont apparues²¹:

Formation formelle: La formation formelle comprend toutes les filières de formation de l'école obligatoire, du degré secondaire II (formation professionnelle initiale ou écoles de culture générale) et du degré tertiaire (formation professionnelle supérieure, titres des hautes écoles) à l'intérieur du système national de la

¹⁸ FF 2007 4596 et 4599.

¹⁹ Art. 9 et 33 à 35 LFPr.

²⁰ Selon Schröder Naef, R. et Jörg-Fromm, R. (2004), 90 % des quelque 3000 personnes qui rattrapent chaque année un diplôme de formation professionnelle en deuxième formation sont déjà titulaires d'un diplôme post-obligatoire.

²¹ Voir Commission des Communautés européennes, Direction générale de l'éducation et de la culture (2001).

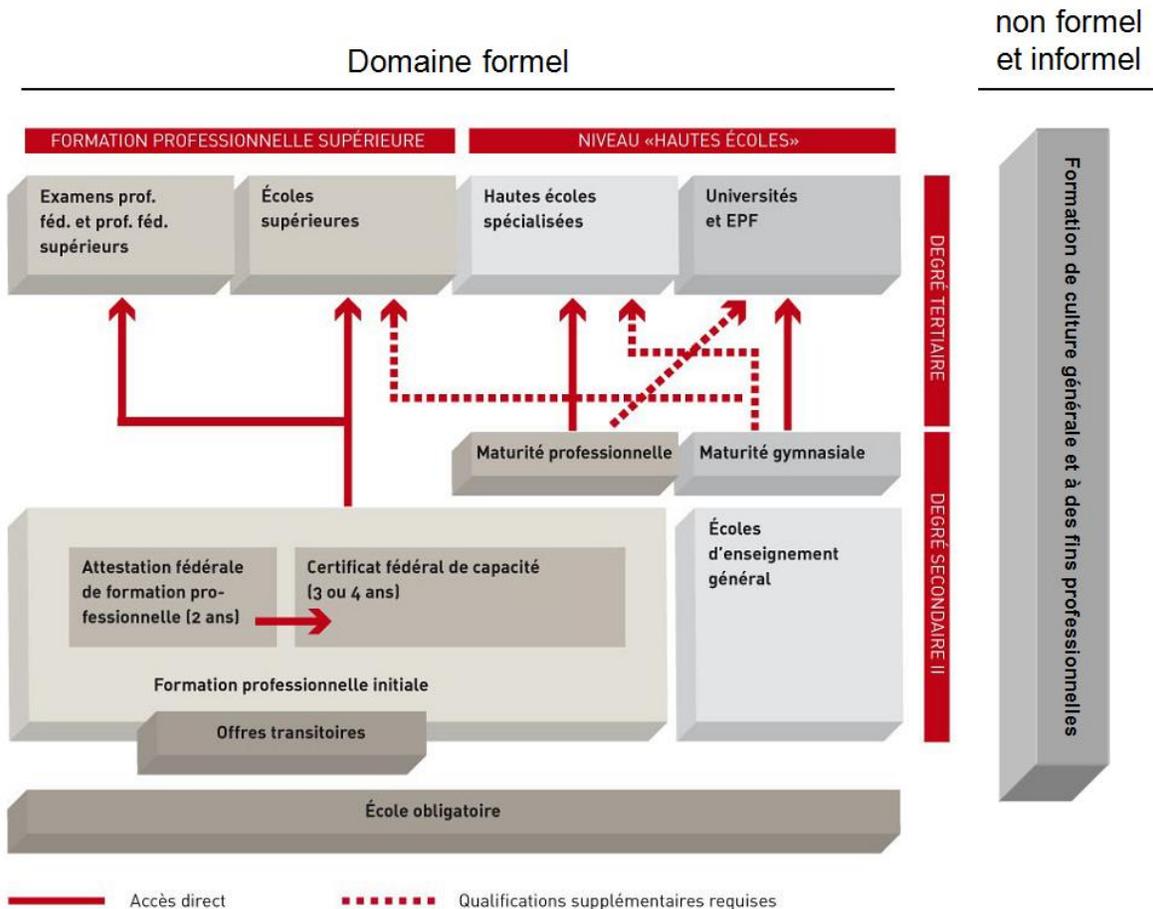
formation (voir Fig. 2). La formation de rattrapage qui débouche sur des diplômes post-obligatoires fait partie du domaine formel.

Formation non formelle: La formation non formelle regroupe les activités de formation de culture générale ou à des fins professionnelles prenant la forme d'un enseignement, mais en dehors du système de la formation formelle. Ces activités ont lieu dans un cadre organisé, mais ne sont en général pas dispensées par le système ordinaire de la formation et ne débouchent sur aucun diplôme reconnu par l'Etat (cours de formation continue, séminaires, cours par correspondance ou enseignement privé).

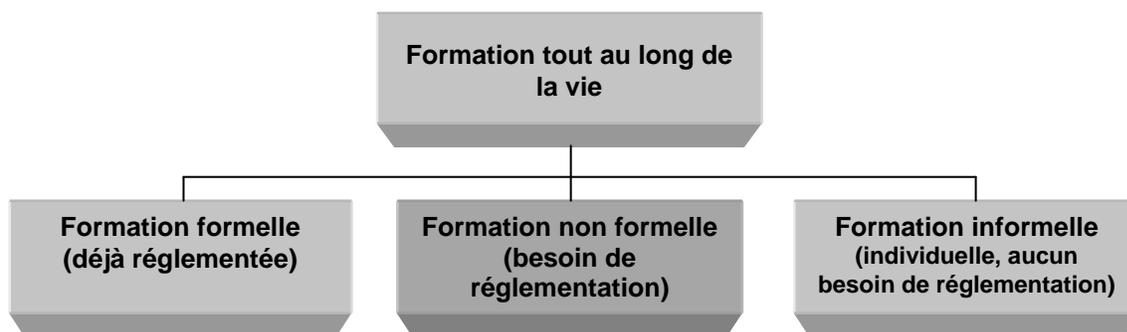
Formation informelle: La formation informelle désigne toutes les activités qui poursuivent un objectif de formation, mais qui se déroulent dans le quotidien en dehors d'une relation maître-élève. On peut citer par exemple la littérature spécialisée, les activités de loisirs, les activités bénévoles, l'utilisation d'appareils techniques ou la formation par l'exemple d'autres personnes sur le lieu de travail.

Sur la base de ces définitions, le système suisse de la formation offre le visage suivant:

Figure 2: Système suisse de la formation (formation formelle et formation continue)

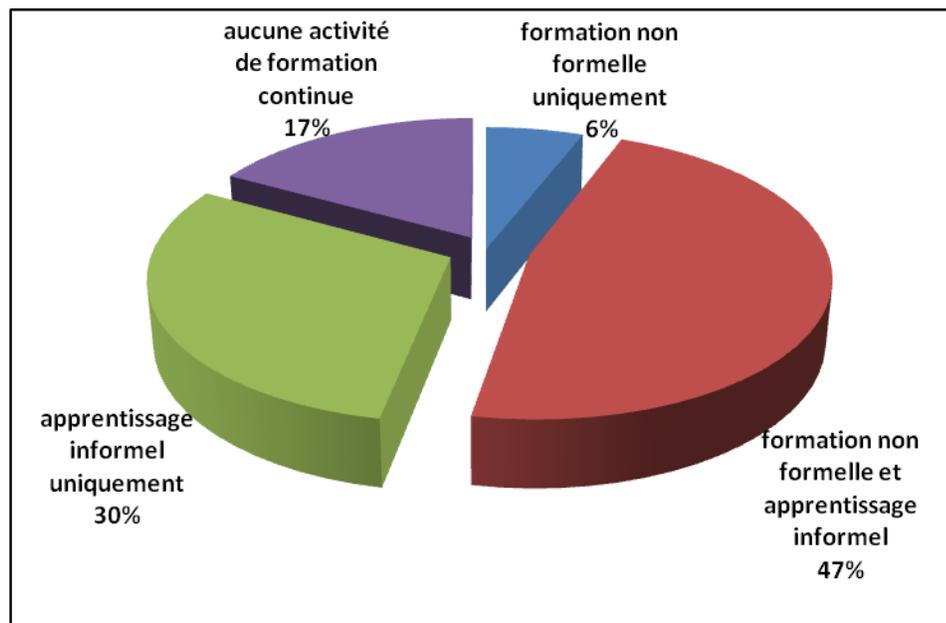


Compte tenu de la complexité et du formalisme du système de la formation et de l'importance du secteur privé dans la formation continue, une politique fédérale de la formation continue devra distinguer les éléments suivants:



Les parts de la formation non formelle et de la formation formelle dans la formation continue se présentent comme suit:

Figure 3: Participation aux différentes formes de formation continue, 2006
Actifs occupés âgés de 25 à 64 ans, en %



Source: Office fédéral de la statistique (OFS), Enquête suisse sur la population active (ESPA)

2.3 Délimitation

La formation continue est considérée parfois comme une branche de la formation en soi, indépendante de la formation formelle. Le terme de «domaine quaternaire», utilisé parfois pour désigner la formation continue, va dans cette direction. L'exposé ci-dessus révèle cependant qu'il existe de multiples liens

entre la formation formelle d'une part, et la formation non formelle et la formation informelle d'autre part. Il appartiendra à la future politique de la formation continue de définir des limites claires.

La délimitation ne pourra pas se baser sur les institutions, car celles-ci sont parfois actives, et de manière inégale, tant dans le domaine formel que dans le domaine non formel. L'âge des personnes en formation n'est pas non plus un critère approprié, étant donné que les offres de formation continue dans l'informatique ou dans les loisirs peuvent s'adresser aussi très bien à des jeunes. Assimiler la formation continue à toutes les activités de formation consécutives à la formation initiale jusqu'à un titre universitaire (comme au Danemark)²² n'est pas non plus un critère de délimitation adéquat dans le système suisse extrêmement complexe de la formation.

Le critère de délimitation le plus pertinent serait celui de la certification par rapport au système national de la formation. En d'autres termes, le domaine qui serait réglementé par une future politique suisse de la formation continue serait celui qui n'est pas couvert par des titres de formation réglementés juridiquement. Ce critère s'appliquerait également aux diplômes internationaux de langue et d'informatique qui ne couvrent que des domaines isolés et dont la reconnaissance est déterminée par le marché.

2.3.1 La certification comme critère de délimitation

Dans le système de la formation, la tendance va clairement à un échelonnement des titres dans tous les domaines de la formation. Les titres n'attestent pas seulement des qualifications, ils offrent aussi des possibilités et des droits d'accès. La certification semble judicieuse de deux points de vue:

- d'un point de vue systémique, elle renforce les passerelles dans le système de la formation et, partant, avec la formation continue. Aujourd'hui, le domaine de la formation continue a encore souvent une existence propre. La reconnaissance des activités de formation continue dans la perspective de titres formels permet d'instaurer de nouveaux liens;
- d'un point de vue individuel, de nouvelles possibilités de formation apparaissent quand les activités de formation continue bénéficient d'une meilleure validation. Si la possibilité de suivre une formation et d'accéder à des titres supérieurs est garantie à tous les niveaux, l'initiative individuelle et l'investissement dans la formation continue gagneront en attrait.

Dans le débat public, des voix s'élèvent parfois pour réclamer dans le domaine de la formation continue un système de certification pour les attestations de qualification sous forme de titres²³. Il est cependant difficile d'appréhender l'hétérogénéité de l'offre, qui va du saut en parachute aux cours de langue, en passant par la formation des parents et les cours de soudure. Les qualifications correspondantes n'existent d'abord que pour elles-mêmes. Elles n'obtiennent une valeur supplémentaire que si elles peuvent être prises en compte dans le système formel de la formation.

2.3.2 Domaines de réglementation

Si les titres formels sont utilisés comme critères de délimitation de la politique fédérale de la formation continue, trois domaines apparaissent: les offres de formation continue non réglementées, les offres de formation continue déjà réglementées dans des lois sur la formation et les éléments qui sont certes réglementés dans le cadre de formations formelles, mais qui présentent des liens importants avec la formation continue.

²² Voir Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens (2004).

²³ Certification des prestataires: voir chap. 4.2.

Encore aucune réglementation:

- formation continue à caractère social ou de loisirs²⁴;
- formation de rattrapage destinée à acquérir des compétences de base²⁵.

Déjà réglementé:

- titres post-obligatoires du degré secondaire II: l'acquisition après coup de titres de la formation professionnelle initiale et de la maturité est déjà réglementée dans le système de la formation formelle;
- la formation continue à des fins professionnelles et la formation professionnelle supérieure: la formation professionnelle est un domaine formel de la formation et fait l'objet d'une législation particulière²⁶;
- domaines des hautes écoles: les hautes écoles représentent également un domaine formel de la formation et les cours de formation continue sont considérés pour eux-mêmes selon la Constitution (voir également le chap. 3.1.1 ci-dessous).

Domaines à clarifier:

Une troisième catégorie, qui se recoupe avec le domaine réglementé, est formée par les offres qui appartiennent au système de la formation formelle, mais où les différences et les traits distinctifs par rapport à la formation continue ne sont pas clairs, voire pas définis du tout:

- entre dans ce cadre la formation continue à des fins professionnelles. Selon la nouvelle loi sur la formation professionnelle, elle reste certes intégrée dans le domaine de la formation continue, mais se voit attribuer une autre valeur du fait de la redéfinition de la formation professionnelle supérieure et des titres décernés. Il ne s'agit que de questions de financement. Selon l'art. 32, la Confédération est habilitée à encourager l'offre qui vise à faciliter la réinsertion professionnelle ou à se maintenir dans la vie active en cas de modifications structurelles. De plus, elle peut également soutenir les mesures visant à promouvoir la coordination, la transparence et la qualité de l'offre de formation continue. Il est par conséquent difficile d'établir une délimitation par rapport à la formation continue générale qui encourage des mesures semblables ;
- dans le domaine tertiaire également, certaines réglementations ne peuvent pas être attribuées clairement. Ainsi, quelques titres qui entrent dans le cadre de la formation continue sont définis et protégés (MAS des hautes écoles, filières d'études postgrades des écoles supérieures). Les discussions actuelles dans le cadre de la législation sur les hautes écoles et du financement de la formation professionnelle supérieure vont dans le sens d'une autorisation des titres et, partant, d'un détachement du système formel. Inversement, l'armée par exemple cherche à transférer ses formations dans le système de la formation professionnelle ou, au moins, à pouvoir les prendre en compte dans des titres formels ;
- la validation des acquis, qui se situe à la frontière entre le domaine formel et le domaine non formel, occupe une place de plus en plus importante. Les qualifications acquises de manière informelle ou non formelle peuvent certes être présentées et validées dans un dossier personnel. Toutefois, quand il s'agit de les prendre en compte et de les certifier, le système formel reste incontournable.

²⁴ Voir chap. 2.1.1 ci-dessus.

²⁵ Voir chap. 2.1.4 ci-dessus.

²⁶ Voir chap. 2.1.2 ci-dessus. Les pouvoirs publics consacrent chaque année environ 145 millions de francs, soit 5 % de leurs dépenses, au titre de la formation continue. Ce montant inclut aussi bien la préparation à des examens professionnels et à des examens professionnels supérieurs formellement réglementés que la formation continue à des fins professionnelles. Les cours préparatoires aux examens professionnels et aux examens professionnels supérieures sont souvent proposés sous la forme de modules et servent également à la formation continue sans examen final. Il n'est actuellement pas possible de répartir exactement les dépenses.

2.4 Réglementations fédérales sur la formation continue

De nombreuses lois spéciales de la Confédération incluent des dispositions sur la formation continue (liste voir annexe 5.3). Ces réglementations portent sur des thèmes spécifiques et s'adressent à des groupes cibles. Elles ne se prêtent guère à une loi générale sur la formation continue. Des réglementations adéquates et efficaces ne peuvent être prises dans ce domaine que sous un angle spécialisé. En revanche, de telles réglementations peuvent également être prises en considération dans le cadre des aspects généraux de la formation continue (voir chap. 3.2 ci-dessous).

Dans l'ensemble, la Confédération dépense, sous cinquante titres de lois, 600 millions de francs par an en faveur de la formation continue. On peut citer par exemple les domaines suivants:

- **employeur:** en tant qu'employeur, la Confédération encourage la formation continue de ses employés. Elle leur permet d'accéder à des activités de formation continue ou les organise elle-même. À côté des offres de l'Office fédéral du personnel, il existe des offres destinées à couvrir des besoins spécifiques, comme la défense du pays, le domaine douanier, etc;
- **assurances sociales:** les dispositions sur la formation continue dans les assurances sociales visent à garantir l'accès des personnes concernées au marché du travail, à leur permettre de demeurer sur ce marché ou à y favoriser leur réintégration. Environ 300 millions de francs sont dépensés pour des mesures de formation de l'assurance-chômage. Les prestations sont financées principalement par les cotisations des employés et des employeurs;
- **standards minimaux dans le droit du travail:** la formation continue dans le monde du travail relève de la responsabilité des individus et des entreprises. La Confédération ne fixe que des standards minimaux complémentaires;
- **intégration de différents groupes:** des mesures de formation continue à l'intention de groupes spécifiques 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 handicapées, etc;
- **assurance de la qualité:** plusieurs textes de lois font de la formation continue un instrument pour le développement et l'assurance de la qualité et la résolution de problèmes. On peut citer par exemple les prescriptions pour les détenteurs d'animaux, les spécialistes de la toxicomanie ou les organes de contrôle dans le domaine des denrées alimentaires.

Il arrive aussi que des organisations ou des associations d'utilité publique participent à la conception et à la mise à disposition de l'offre. Celle-ci est financée en général par des subventions publiques. Des frais de participation, couvrant les coûts à des degrés divers, sont parfois perçus.

Les instruments sont multiples: financement d'institutions et de programmes, d'infrastructures, etc. Le problème des aides ponctuelles se manifeste par exemple dans le cadre de l'encouragement de la qualité dans le cadre de la loi sur le cinéma et de la loi sur la radio et la télévision. La Confédération dépense chaque année environ 2 millions de francs au titre de la formation et de la formation continue des créateurs de programmes dans les deux domaines, bien que des hautes écoles d'art existent et que les diffuseurs privés se soient établis dans les médias.

2.5 Réglementations cantonales

Cinq cantons disposent d'une loi ou d'une ordonnance portant exclusivement sur la formation continue (AI, FR, GE, GR et VS). Quant aux autres cantons, les dispositions concernant la formation continue sont inscrites dans la législation sur la formation professionnelle.

Les critères régissant les mesures d'encouragement et l'octroi des subventions varient selon les législations cantonales. Il est de plus en plus fréquent de ne subventionner que les domaines dans lesquels aucune offre ou aucune mesure ne pourrait sinon exister. La moitié des cantons pratique l'encouragement de la formation continue sous forme de financement accordé à une personne ou à un

groupe précis (financement des personnes). Dans certains cantons, ce type de financement s'adresse à des personnes peu qualifiées ou désavantagées.

Dans ses recommandations du 20 février 2003 sur la formation continue des adultes, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) entend coordonner les offres et les structures. Elle prévoit en particulier d'encourager la formation de rattrapage, 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 Mesures à prendre

La formation continue s'est développée au fil du temps de manière pragmatique. C'est ainsi qu'existent côte à côte des offres publiques et privées, des offres d'utilité publique et à caractère lucratif et des offres proposées par les entreprises et les écoles publiques. Par rapport à d'autres domaines de la formation, la formation continue est très hétérogène aussi bien sous l'angle des réglementations juridiques que sous l'angle des mesures publiques de soutien.

Les mesures à prendre se situent dans les domaines suivants:

- **mandat constitutionnel:** jusqu'en 2006, la formation continue ne disposait pas de base constitutionnelle suffisante la reconnaissant comme un élément constitutif d'un espace global de la formation. Du fait des nombreux aspects que recouvre le terme de formation continue, aucun consensus politique ne s'est dégagé sur les objectifs et les mesures de l'intervention étatique. Si l'accomplissement du mandat constitutionnel de l'art. 64a Cst. suscite de grandes attentes en ce qui concerne les futures règles en matière de formation continue, il engendre aussi des craintes;
- **la formation continue dans des lois spéciales:** outre la loi sur la formation professionnelle et la législation sur les hautes écoles, des éléments de la formation continue sont présents dans différentes réglementations au niveau fédéral. En l'absence de principes, de critères uniformes, d'instruments communs et de procédures standard, il est impossible de mener une politique cohérente en matière de formation continue;
- **conditions-cadre pour les prestataires privés:** les offres de formation continue sont fortement orientées vers le marché. Une organisation libre peut toutefois présenter des désavantages pour leurs destinataires. Il convient par conséquent de clarifier dans quelle mesure la transparence et la qualité doivent être améliorées sur le marché de la formation continue;
- **lien avec le système de formation:** à l'heure actuelle, il n'existe pas de possibilité de prise en compte de la formation non formelle dans la formation formelle du domaine de la formation professionnelle et des hautes écoles, qui aboutit à des diplômes et à des certificats reconnus par l'Etat;
- **participation à la formation continue:** la participation de la population suisse à des activités de formation continue soutient la comparaison avec l'étranger. Il existe toutefois des catégories de population et des domaines pour lesquels l'accès doit être amélioré. Les mesures doivent notamment se concentrer sur certains groupes cibles (p. ex. personnes éloignées du système de la formation) et sur certains domaines (p. ex. illettrisme, compétences de base).

3.1 Mandat constitutionnel

3.1.1 Modification des articles sur la formation

Soumis en votation populaire le 21 mai 2006, les nouveaux articles constitutionnels sur la formation ont été acceptés, donnant ainsi pour la toute première fois une base constitutionnelle à la politique de la formation suisse dans sa globalité. L'objectif de ces articles est la création d'un espace suisse de formation qui soit cohérent, général et de grande qualité.

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation remontent à une initiative parlementaire (97.419) et ils ont été préparés avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

Compétence de légiférer dans la formation continue (art. 64a Cst.)

Art. 64a Formation continue

¹ La Confédération fixe les principes applicables à la formation continue.

² Elle peut encourager la formation continue.

³ La loi fixe les domaines et les critères.

Les discussions menées au cours des quinze dernières années expriment clairement la nécessité de clarifier le rôle de l'Etat dans la formation continue. Elément de la nouvelle Constitution, celle-ci fait à présent partie intégrante de l'espace suisse de formation (art. 61a Cst.).

Le groupe d'experts du rapport sur la formation continue a chargé Bernhard Ehrenzeller, professeur ordinaire de droit public à l'Université de St-Gall et expert de la Constitution, de réaliser une expertise juridique de l'application de l'art. 64a Cst. Cette expertise révèle les caractéristiques suivantes concernant l'article en question²⁷:

- **mandat d'action:** l'art. 64a, al. 1, Cst. donne à la Confédération la compétence d'édicter des principes relatifs à la formation continue (mandat d'action). «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.²⁸» En revanche, la mission donnée à la Confédération, à l'art. 64a, al. 2, Cst., d'encourager la formation continue n'est pas contraignante. Toutefois, vu que dans les faits la Confédération encourage la formation continue dans le cadre d'environ 50 lois spéciales, l'al. 3 devient un mandat législatif contraignant (la Confédération doit fixer les domaines et les critères);
- **compétence concurrente:** contrairement à d'autres lois-cadres fédérales, la compétence prévue à l'art. 64a Cst. est directe. Les principes peuvent avoir un impact immédiat sur les privés. La marge de manœuvre des cantons est ainsi plus restreinte.
- **formation non formelle:** jouissant d'une réglementation autonome dans la Constitution, la formation continue se distingue des autres domaines de la formation déjà réglementés. Comme le souligne le rapport du 23 juin 2005 de la CSEC-N sur l'initiative parlementaire «Article constitutionnel sur l'éducation», il ressort clairement du libellé et de la systématique de l'art. 64a Cst. «que le terme de formation continue a une acception très large. Elle recouvre à la fois la formation continue professionnelle et la formation continue générale. Elle englobe de même la formation d'adultes au sens traditionnel, qui ne nécessite donc pas de mention distincte»²⁹;
- **formulation ouverte de la compétence:** «Le mandat constitutionnel est formulé ouvertement. Il ne contient pas d'objectifs que le législateur devrait poursuivre lors de la mise en œuvre et qui l'obligeraient à respecter certains principes»³⁰. En ce qui concerne les principes, le rapport CSEC-N cite par exemple que «la reconnaissance nationale des formations suivies, les certificats accessibles, la définition des normes de qualité et de perméabilité du système ainsi que la transparence du marché et la collecte des données statistiques sont fixés par la Confédération» qui «reçoit ainsi les moyens d'infléchir l'activité de ce domaine de plus en plus important de la formation»³¹. Le législateur détermine la portée des principes, définit des règles propres à la formation continue, définit des secteurs de la formation continue ou des catégories de personnes. Il n'existe pas de droit à la formation continue inscrit dans la Constitution.

²⁷ Ehrenzeller, p. 17.

²⁸ Ehrenzeller, p. 17.

²⁹ FF 2005 5212.

³⁰ Ehrenzeller, p. 20.

³¹ FF 2005 5193.

Formation continue dans les hautes écoles (art. 63a Cst.)

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 diplômés».

La Constitution accorde ainsi à la formation continue une place particulière dans le domaine des hautes écoles. Comme le souligne la CSEC-N dans son rapport concernant l'article constitutionnel sur l'éducation, «la formation continue universitaire doit être considérée comme un élément de l'espace suisse des hautes écoles et mérite une disposition spécifique, distincte de celle portant sur la compétence de fixer les principes (art. 64a Cst.)»³².

Dans le même temps, les hautes écoles figurent dans les articles constitutionnels sur l'éducation en tant que domaine. Dans une considération globale du domaine de l'éducation, voulue par la Constitution, il convient d'examiner la cohérence entre la nouvelle législation sur la formation continue que la Confédération doit élaborer et le projet de loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE). Il serait envisageable de fixer dans la législation sur la formation continue selon l'art. 64a Cst. les principes applicables au domaine de la formation continue universitaire. Quant aux questions d'interface, il faudrait prévoir des solutions de coordination. La réglementation proprement dite de la formation continue universitaire devrait incomber aux organes chargés de coordonner la politique des hautes écoles, qui devraient se conformer aux principes précités³³. La place particulière accordée par la Constitution à la formation continue universitaire doit toutefois être maintenue dans la mesure où une future loi sur la formation continue ne limitera pas, sur le plan du contenu, l'autonomie des hautes écoles en ce qui concerne les réglementations de la formation continue universitaire.

3.1.2 Attentes face à une nouvelle politique en matière de formation continue

L'application de l'art. 64a Cst. exige et permet de définir l'engagement de la Confédération dans la formation continue. La préparation d'une nouvelle loi sur la formation continue figure parmi les objectifs du Conseil fédéral définis dans le message FRI 2008 à 2011³⁴. «Son but premier [d'une future loi sur la formation continue] est d'améliorer la transparence et la coordination. Il faut en outre assurer la qualité de l'offre et faciliter l'accès à la formation continue de tous ceux qui souhaitent s'y engager.»

Les milieux concernés sont convaincus à une large majorité de l'importance et de la nécessité de la formation continue. Cependant, dès qu'il s'agit du rôle de l'Etat dans la formation continue, des dissensions surviennent. Si dans l'ensemble, les organisations de formation continue, les services cantonaux de formation continue et les organisations d'employés approuvent un engagement financier plus marqué de l'Etat et un renforcement des réglementations (règles de comportement et certifications au niveau des diplômés et des institutions) et demandent que l'application de l'art. 64a Cst. intervienne rapidement, on trouve, à l'opposé, principalement des organisations d'employeurs qui préconisent une retenue maximale en matière de finances et de régulation.

Au niveau fédéral, la formation continue a donné lieu au fil des ans à de nombreuses interventions parlementaires:

- les motions «Loi sur la formation continue» (01.3425), «Frais de formation continue. Imposition» (03.3565) et les postulats pour une offensive en faveur de la formation continue (08.4024/08.4025) souhaitent un encouragement général de la formation continue;
- des demandes particulières sont traitées dans les interventions suivantes:
 - initiative parlementaire: «Formation continue obligatoire» (07.459);

³² FF 2005 5210.

³³ Voir Ehrenzeller, p. 23.

³⁴ FRI, p. 1247.

- motions: «Droit à cinq jours de formation continue par année» (07.3505), «Droit à cinq jours de perfectionnement» (09.3744), «Financement de la formation postgrade» (06.3161), «La formation des parents relève de la loi sur la formation continue» (09.3883) et «Bons de formation pour les personnes qui réintègrent le monde professionnel pour un revenu faible ou moyen» (09.3237);
- postulats: «Formation continue. Congé-formation» (01.3170), «Campagne de formation compensatoire» (98.3187), «Programme d'impulsion en faveur de la réinsertion professionnelle des femmes» (01.3640), «Offensive de formation continue pour les personnes peu qualifiées. Développement d'un système modulaire» (01.3641);
- interpellation: «Accès des seniors aux technologies de l'information et de la communication» (08.3400);
- diverses interventions transmises par le Parlement sont en lien étroit avec des questions relatives à la formation continue, notamment les motions «Intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat» (06.3445) et «Plan d'action pour l'intégration» (06.3765);
- au printemps 2009, la CSEC-N a déposé une initiative parlementaire (09.426) demandant la création de bases légales en vue de l'application de l'art. 64a Cst. En été 2009, la CSEC du Conseil des Etats (CSEC-E) a décidé de donner suite à cette initiative afin de souligner ainsi la nécessité de prendre des mesures. La CSEC-E est toutefois d'avis que l'élaboration d'un projet d'acte législatif doit attendre jusqu'à ce que la CSEC-N soit informée des bases et de l'orientation générale des propositions du Conseil fédéral.

3.2 La formation continue dans des lois spéciales

Environ 50 lois spéciales de la Confédération incluent des dispositions sur la formation continue (voir chap. 2.4 et 5.3). 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 (p. ex. formation continue en vue d'accomplir une tâche publique, en tant que mesure destinée à des groupes cibles précis, en vue d'encourager la recherche, en tant que mesure de l'employeur qu'est la Confédération, etc.). Il existe en outre des différences du point de vue du système de la formation: dans les lois spéciales, «formation continue» désigne aussi bien des offres de formation formelle que des offres de formation non formelle.

Cette hétérogénéité de la législation est un désavantage à plusieurs égards. Il manque des critères reconnus pour garantir l'égalité de traitement et des procédures générales communes. En outre, la coordination restreinte des domaines de formation continue complique la résolution des tâches transversales et crée des redondances dans l'offre. Finalement, il n'y a pas de vue d'ensemble des flux financiers et de l'efficacité des moyens engagés.

Exemple d'intégration

En août 2007, le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral des migrations (ODM) d'élaborer un concept cadre pour l'encouragement de la connaissance des langues nationales par les immigrés. L'objectif de ce concept cadre est d'améliorer la coordination entre les offices, la Confédération et les cantons. Il est également nécessaire de définir des standards dans les domaines de l'encouragement de la connaissance des langues nationales et de l'évaluation de ces connaissances et d'examiner comment et dans quels domaines ces standards peuvent être appliqués aux offres subventionnées par la Confédération. Ces standards peuvent aussi servir de recommandation aux autorités cantonales et communales, ainsi qu'à d'autres institutions.

Une réglementation exclusive dans la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) n'est pas suffisante, car celle-ci porte uniquement sur les mesures d'encouragement de la connaissance des langues nationales financées par la LEtr. Or une politique cohérente et globale dans ce domaine doit concerner tous les groupes, même ceux qui participent à des mesures d'encouragement de la connaissance des langues nationales relatives au marché du travail ou à la formation professionnelle.

Il manque aujourd'hui une loi assurant cette coordination: une loi sur la formation continue pourrait ici jouer un rôle régulateur. Le problème de manque de coordination concerne également d'autres cours d'intégration destinés aux immigrés et qui font partie du domaine de la formation de rattrapage.

3.3 Prestataires privés

La définition des contenus de l'enseignement et des diplômes de fin d'études pour les formations qui ne font pas partie du système formel de formation incombe aux prestataires. Selon les estimations de l'Université de Berne³⁵, le marché de la formation continue englobe un volume de plus de 5 milliards de francs. Les offres sont pour la plupart proposées par des prestataires privés.

La liberté économique conduit à des offres flexibles qui sont fortement orientées vers le marché. Cela permet d'avoir un vaste choix d'offres dans les secteurs très demandés. Dans l'ensemble, la Suisse dispose d'une offre de formation continue variée.

Une organisation libre peut toutefois présenter des désavantages pour les destinataires. Il est parfois difficile de comparer les offres, d'en évaluer la qualité et d'estimer la valeur des diplômes décernés. Dans les secteurs peu demandés, des dysfonctionnements peuvent surgir au niveau de la préparation des offres et de leur répartition régionale.

Plusieurs prestataires ont pris, de leur propre initiative, des mesures afin de remédier à ces déficits. Parmi les formations non formelles les plus choisies, à savoir les cours de langues et les cours IT, il existe déjà des classifications reconnues à l'échelle internationale et des systèmes d'assurance de la qualité. Le public a en outre la possibilité de s'adresser à des services de conseil, par exemple des services d'orientation scolaire, professionnelle et de carrière, ou de s'informer auprès d'intermédiaires professionnels comme il en existe dans certains domaines, sans oublier la législation contre la concurrence déloyale (LCD), qui permet de lutter contre les offres déloyales dans le domaine de la formation comme dans d'autres secteurs de l'économie. Il reste toutefois à examiner si cette législation tient compte des besoins des personnes intéressées par la formation continue et si elle leur offre des possibilités de recours adaptées.

L'art. 64a Cst. permet à la Confédération d'établir des principes applicables aux personnes intéressées par la formation continue et aux prestataires privés dans toute la Suisse³⁶. Toutefois, il n'existe pas encore de consensus pour savoir si de tels principes doivent effectivement être fixés pour les privés et, si oui, quelle doit être leur nature et leur portée. On manque aussi d'informations de pilotage importantes, que ce soit sur le plan statistique ou sur celui du contenu, en particulier par rapport aux offres et aux types de financement, ce qui rend difficile une évaluation fiable des effets des interventions étatiques.

Exemple de cours d'Internet

Lorsque l'on fait une recherche dans la banque de données des formations continues du service d'orientation professionnelle suisse (www.orientation.ch) pour un cours d'introduction à Internet, on trouve 470 offres dans tous le pays³⁷, offres où le nombre de leçons, le contenu et le prix varient sensiblement.

³⁵ Voir Wolter St. et Messer D. «Les dépenses pour la formation continue en Suisse: une estimation»; dans La Vie économique (Berne), numéro 6-2009, pp. 41-44.

³⁶ La compétence législative limitée aux principes dans le domaine de la formation continue se distingue ainsi des autres compétences législatives limitées aux principes inscrites dans la Constitution, comme dans le domaine de l'aménagement du territoire (art. 75, al. 1, Cst.) ou dans celui de la protection des forêts (art. 77, al. 2, Cst.). Dans ces deux domaines, les principes s'adressent avant tout aux cantons et non à des privés. (voir Ehrenzeller, p. 18.).

³⁷ Etat: le 29 septembre 2009.

3.4 Lien avec le système de formation

Une partie de la formation continue est déjà réglementée dans la législation sur la formation professionnelle et sur les hautes écoles sous la forme d'offres de formation formelle. Celles-ci aboutissent à des diplômes ou certificats reconnus par l'Etat. Face à ces offres, il y a celles de la formation non formelle. Il s'agit d'activités de formation de culture générale ou à des fins professionnelles prenant la forme d'un enseignement, de cours et de séminaires, mais ne bénéficiant pas d'une reconnaissance officielle. Pour l'heure, il n'existe pas de possibilité de prise en compte de la formation non formelle dans la formation formelle.

L'art. 64a Cst. permet d'intégrer la formation non formelle dans l'espace de formation. Il ne s'agit pas de transformer les offres de formation non formelle en offres de formation formelle, mais plutôt d'introduire une présentation transparente des certificats non formels et de mettre en évidence les compétences acquises. On pourra ainsi établir des liens avec le système de formation formelle et faciliter la prise en compte des acquis.

Exemple des auxiliaires de santé

Les auxiliaires de santé CSR (Croix-Rouge suisse) constituent un des corps de personnel les plus importants en nombre (25 à 30 %) dans les organisations de service d'aide et de soins à domicile et dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées ou handicapées. En 2008, 3600 personnes ont suivi le cours d'auxiliaire de santé CSR, proposé par les 24 associations cantonales de la Croix-Rouge suisse. Le cours comprend 120 heures d'enseignement et s'accompagne d'un stage d'au moins douze jours dans un hôpital, un EMS ou dans le domaine du service d'aide et de soins à domicile. En cas de réussite, les candidats obtiennent une attestation de cours.

A l'heure actuelle, des clarifications sont en cours pour déterminer comment cette offre de formation non formelle peut être prise en compte dans la formation formelle existante. Cela permettrait aux intéressés de bénéficier d'une prise en compte de leurs acquis s'ils souhaitent poursuivre leur formation, par exemple en accomplissant après coup une formation professionnelle initiale dans le domaine de la santé.

Autres exemples

La question de la prise en compte des offres de formation non formelle se pose également dans le cas des offres organisées par l'Etat, comme les cours proposés par les offices régionaux de placement (ORP) ou les cours spécialisés de l'Office fédéral de l'énergie (mesures de formation continue en tant que partie de la 3^e dispositif de stabilisation conjoncturelle).

L'Armée suisse, pour sa part, a déjà commencé à organiser les offres de formation non formelle de manière transparente et à prendre en compte ce type de formation dans la formation formelle. Il est ainsi possible pour un futur sous-officier de carrière d'obtenir le brevet fédéral de formateur (tertiaire B) s'il atteste des compétences requises.

3.5 Participation à la formation continue

La formation scolaire obligatoire constitue la base qui permet de prendre conscience de l'intérêt de suivre une formation continue et une formation tout au long de la vie. Comme le montre le fort taux de participation au degré secondaire II, au degré tertiaire et à la formation continue, cette préparation a fait ses preuves. Il convient aussi de relever que les individus et les entreprises sont prêts à payer eux-mêmes leur formation continue. Néanmoins, environ un cinquième de la population active ne participe pas à la formation continue.

Égalité des chances

Il ressort des statistiques de la formation continue, dans tous les pays, que la volonté d'entreprendre une formation augmente nettement lorsque le niveau de formation est élevé. Au vu de la forte participation

des couches de la population déjà proches de la formation, il est clair que ce ne sont pas des mesures d'ordre général qui vont provoquer une hausse du taux de participation. Une concentration des mesures sur le groupe des personnes dites éloignées de la formation et des personnes à faible revenu est bien plus indiquée. Ce groupe compte notamment de nombreuses personnes issues de l'immigration.

Pour des raisons sociales et financières, il faut faciliter l'accès à la formation continue des personnes qui ont un faible niveau de formation. Ces personnes courent un grand risque d'être au chômage et d'engendrer des coûts pour l'Etat. Des études montrent en outre que c'est dans cette couche de la population que l'on escompte le moins d'effets d'aubaine ou de substitution³⁸.

Les personnes à faible revenu ont de la peine à s'offrir des formations continues privées. Ce sont moins les coûts directs qui ont des effets négatifs que les pertes de revenus. Le même constat s'applique aux personnes qui suivent une formation de rattrapage ou qui ont quitté temporairement le marché du travail et souhaitent ensuite retrouver un emploi, par exemple après une pause familiale.

Exemple de l'importance de la formation (continue)

Selon le rapport «Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse» dont le Conseil fédéral a pris connaissance le 30 août 2006, un tiers de la population étrangère active ne dispose pas de formation post-obligatoire (contre environ 11 % des Suisses; rapport p. 45). En outre, 15 à 20 % des jeunes étrangers d'une volée – en particulier des jeunes dont les parents sont peu qualifiés et disposent d'un faible niveau de formation – n'achèvent, à long terme, pas de formation professionnelle ordinaire (niveau secondaire II; rapport p. 38). Ils sont trois fois plus touchés par le chômage que les Suisses et sont fortement menacés d'être exclus de manière durable du marché du travail. La non-intégration coûte cher à l'assurance-chômage et à l'aide sociale publique.

Formation continue dans les entreprises

D'un point de vue économique, la formation continue en entreprise est un élément important au service de la mobilité professionnelle des employés. Il incombe d'une part aux employeurs d'encourager la formation continue à des fins professionnelles de leurs collaborateurs dans le cadre des besoins de l'entreprise, notamment en ce qui concerne la transmission de nouvelles méthodes de travail et techniques de production, et d'autre part aux employés de prendre l'initiative de développer leurs qualifications techniques et personnelles, afin de maintenir leur employabilité.

L'art. 13, al. 4, de l'ordonnance 1 relative à la loi sur le travail (OLT 1)³⁹ dispose que «le temps qu'un travailleur consacre à une formation complémentaire ou continue, soit sur ordre de l'employeur, soit, en vertu de la loi, parce que son activité professionnelle l'exige, est réputé temps de travail». A maintes reprises, on a enregistré des demandes de mise en place de dispositions obligatoires pour la formation continue. Tous les employés devraient avoir droit à un nombre défini de jours de formation continue.

Le Conseil fédéral a rejeté l'idée d'une réglementation plus stricte de la formation continue dans le droit du travail⁴⁰. Un droit général des employés à la formation continue signifierait que les coûts de la formation qui sont à la charge de l'entreprise devraient toujours être justifiés par des résultats correspondants. En réalité, on ne peut les évaluer qu'au cas par cas ou au mieux par branche. Il est préférable de négocier des solutions dans le cadre d'un contrat de travail ou de conventions collectives de travail, ce qui permet aussi d'éviter des incitations inadaptées ou des investissements dans des formations improductives. Plusieurs conventions collectives de travail⁴¹ comportent des dispositions sur l'encouragement de la formation continue.

³⁸ Voir notamment Wolter p. 8 s. (2009).

³⁹ RS 822.11

⁴⁰ Rapport du Conseil fédéral concernant la formation continue en droit du travail (2003), p. 29 s.

⁴¹ Sur les 27 conventions collectives de travail (CCT) déclarées de force obligatoire par le Conseil fédéral, quinze prévoient un droit à des jours de formation continue. Il va de un à cinq jours. Il s'agit généralement de temps de travail payé. Concernant les conventions collectives de travail n'ayant pas force obligatoire, certaines régulent la question de la formation continue et d'autres non. Les réglementations sont très diverses, aussi bien sur le plan du contenu que sur le degré de détail.

4 Application de l'art. 64a Cst.

Les priorités d'une politique de la formation continue tournée vers l'avenir sont avant tout la cohérence et l'efficacité: il s'agit de mieux coordonner les dispositions sur la formation continue, de supprimer celles qui font double emploi et d'optimiser le système de formation continue en vue d'un apprentissage tout au long de la vie.

4.1 Application formelle

Le mandat de l'art. 64a, al. 1, Cst. consistant à fixer les principes applicables à la formation continue peut être réalisé formellement aussi bien par une loi-cadre unique que par plusieurs lois contenant des réglementations fondamentales dans des domaines définis (p. ex. la formation de rattrapage) ou par des dispositions complémentaires dans les lois spéciales existantes. Selon l'expertise mentionnée ci-dessus, la compétence législative limitée aux principes n'exclut aucune de ces trois variantes.

a) Loi-cadre ou réglementation dans les lois spéciales

L'application du mandat constitutionnel exclusivement dans le cadre de lois spéciales est certes possible juridiquement, mais pas judicieuse d'un point de vue législatif, selon l'expertise⁴². Elle conduirait non seulement à un excès de réglementations et à une surcharge des différentes lois, mais également 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 pouvoir constituant.

Il convient donc de privilégier l'application dans une loi-cadre unique, et ce, pour les raisons suivantes.

- *Cohérence au niveau fédéral.* Une loi-cadre favorise la vue d'ensemble sur les mesures de formation continue réglées dans différentes lois spéciales, élimine les chevauchements des contenus et comble des lacunes. Il ne s'agit pas de remplacer des réglementations matérielles présentes dans des lois spéciales ou de restreindre des compétences, mais plutôt de clarifier les responsabilités, d'améliorer la coordination et de réglementer les procédures générales communes en vue de l'efficacité et d'une application égale.

Le caractère très hétérogène de la législation sur la formation continue montre qu'il est raisonnable de régler les dispositions générales dans une loi-cadre. Un tel procédé a été employé par exemple dans la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales⁴³, loi qui, en unifiant ce domaine, a rendu superflu un grand nombre de dispositions inscrites dans les lois fédérales spéciales relatives au droit des assurances sociales.

- *Législation globale 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 se répercute en outre sur les cantons. Beaucoup de cantons ont d'ailleurs abandonné la modernisation de leurs réglementations de formation continue en raison des nouveaux articles constitutionnels sur la formation.
- *Attentes politiques.* De nombreux milieux concernés demandent une loi-cadre qui contienne en particulier des dispositions sur la transparence et la qualité des offres. Ces attentes étaient d'ailleurs déjà présentes avec le nouvel article constitutionnel, comme cela ressort du rapport de la CSEC-N: «Il n'y aurait guère de sens à prévoir une réglementation à l'échelon cantonal du fait que, contrairement au reste de la formation, la formation continue n'est pas tant le fait de l'Etat que du secteur privé, dont de nombreux acteurs ont une envergure nationale.»⁴⁴

⁴² Ehrenzeller, p. 19.

⁴³ RS 830.1

⁴⁴ Feuille fédérale 37/2005, p. 5193.

b) Marge de manœuvre en cas de loi-cadre

L'application de l'art. 64a Cst. laisse une grande marge de manœuvre au législateur pour la définition de ce qui doit être réglé dans une loi-cadre et de ce qui doit l'être dans des lois spéciales.

Variante «loi-cadre sans activités d'encouragement»

Cette variante prévoit la création d'une loi sur la formation continue unique, qui se limiterait à la fixation de principes (art. 64a, al. 1, Cst.) et à la définition de critères d'encouragement généraux.

La réglementation d'activités d'encouragement concrètes resterait l'objet de lois spéciales déjà existantes ou à édicter (p. ex. la réglementation pour l'encouragement des compétences de base).

De même, les lois spéciales contiendraient la réponse aux demandes émanant de plusieurs milieux concernant la réglementation de différentes questions liées à la formation continue. Ces demandes portent notamment sur l'éducation à l'environnement, la politique de la consommation, la formation à la politique, la formation des parents, une offensive pour les langues en faveur des personnes issues de l'immigration ou la formation continue de responsables de groupes de jeux. La demande d'un engagement plus marqué de l'Etat dans la formation continue est omniprésente dans les milieux qui soutiennent les petites et moyennes entreprises (PME). Il faudrait étudier en détail, dans le cadre de chaque loi spéciale, si ces demandes peuvent être incluses dans une loi. On pourrait éventuellement commencer par réaliser des expériences en encourageant des projets limités dans le temps.

Variante «loi-cadre avec activités d'encouragement»

Dans cette variante, la loi sur la formation continue régit des activités d'encouragement sélectionnées. Il s'agit d'activités qui concernent plusieurs lois spéciales, comme la transmission de compétences de base.

La variante «loi-cadre sans activités d'encouragement» semble plus appropriée pour l'application de l'art. 64a Cst. Les activités d'encouragement doivent être réglées de manière adéquate dans les lois spéciales et financées par le biais de celles-ci.

4.2 Application matérielle – principes directeurs d'une future politique en matière de formation continue

L'application de l'art. 64a Cst. doit tenir compte des particularités de la formation continue. Comme le montrent les discussions au sein du groupe d'experts, il ne s'agit pas de mettre l'accent sur les interventions directes ou sur les nouvelles activités d'encouragement financier, mais plutôt de se concentrer sur l'amélioration des conditions-cadre, sur l'épanouissement personnel grâce à la formation, sur les adaptations à apporter en fonction de l'évolution du contexte et sur la création d'un climat global favorable à la formation.

La réalisation concrète et juridique des bases requises ne s'inscrit pas dans le cadre du présent état des lieux de la formation continue. Des solutions concrètes et consensuelles doivent être élaborées par une commission d'experts. Il faut également clarifier les répercussions possibles pour la mise en œuvre. Les points suivants sont des principes directeurs dont la future politique en matière de formation continue devra s'inspirer.

Renforcement de la responsabilité individuelle

La responsabilité individuelle est un des piliers de la formation continue. La politique en matière de formation continue doit être organisée de manière à renforcer l'autonomie et la responsabilité des demandeurs de prestations de formation continue.

Amélioration de l'égalité des chances

L'accès à la formation continue doit être assuré en particulier pour les personnes qui connaissent des difficultés en raison de leur origine, de leur contexte social ou d'un handicap, qui sont éloignées du système de formation ou qui risquent d'en sortir. En cas d'ancrage de tels objectifs dans la loi, il convient d'éviter les chevauchements avec des compétences cantonales (p. ex. dans les domaines de la politique des étrangers, de l'intégration et sociale) et les transferts de charges.

Cohérence dans la législation fédérale

La fixation de principes doit assurer une mise en œuvre coordonnée et générale de la politique en matière de formation continue au niveau fédéral.

La formation non formelle comme objet

Le positionnement de la formation non formelle dans l'espace de formation constitue un point central. Il est possible, le cas échéant, de formuler des exigences à l'égard d'autres domaines, par exemple que le système de formation formelle et de certification prenne en compte de manière appropriée les qualifications acquises dans des formations continues ou que les réglementations relatives à la concurrence déloyale s'appliquent aussi au domaine de la formation continue.

Principes applicables au marché de la formation continue – transparence, qualité et concurrence

A la différence du système de formation formelle, où l'on trouve en majorité des prestataires subventionnés, la formation continue est un domaine assuré essentiellement par des prestataires privés. Dans un souci d'efficacité, il faut consolider le marché de la formation continue en permettant aux différents prestataires de lutter à armes égales. Ainsi, lorsque des prestataires publics ou des prestataires soutenus par des fonds publics sont en concurrence avec des prestataires privés non subventionnés, ils doivent s'orienter vers une politique des coûts réels. En ce qui concerne les exigences de transparence, de qualité et de certification, le champ d'application et les moyens qui entrent en ligne de compte doivent faire l'objet d'une clarification minutieuse. Les exigences ne sont pas les mêmes pour les activités encouragées par les fonds publics que pour les activités concernées par la loi du marché.

Il reste à savoir dans quelle mesure l'Etat doit ou peut réglementer l'activité des prestataires privés, quels instruments il met à disposition pour le faire (p. ex. centres de certification) et quelles en seraient les conséquences pour l'organisation des offres de formation non formelle. Il faut surtout éviter de figer des structures d'offre existantes et d'entraver les accès au marché pour les nouveaux prestataires. De même, l'Etat ne doit pas avoir la responsabilité globale en matière de comparabilité des offres ou de leur qualité.

Informations de pilotage

Nous manquons aujourd'hui d'informations statistiques complètes et régulièrement mises à jour sur la formation continue, en particulier sur les employeurs et sur les organisations responsables de la formation continue (formation continue en entreprise, soutien d'autres formations continues des employés). Il faudrait mener régulièrement des enquêtes sur la formation continue, évaluer son profil de prestations et établir des comparaisons fiables au niveau international.

Comme indiqué à l'art. 65 Cst., «la Confédération collecte les données statistiques nécessaires concernant l'état et l'évolution» entre autres du domaine de la formation. L'Office fédéral de la statistique prévoit d'élargir la statistique de la formation continue et d'améliorer la comparabilité internationale⁴⁵.

Il faut vérifier dans quelle mesure un monitoring renforcé et davantage étayé sur le plan statistique pourrait détecter mieux et plus précocement les forces et les faiblesses du domaine de la formation continue. Les facteurs importants sont: le comportement de participation, les structures des offres et les programmes, la performance des structures de soutien et les coûts/bénéfices.

Formation de rattrapage

Il est encore trop tôt pour répondre de manière définitive à la question de savoir s'il ne serait pas mieux de réglementer par exemple la formation de rattrapage dans une loi spéciale. Pour l'heure, aucun consensus n'a été trouvé sur le sens exact du terme de formation de rattrapage et sur les répercussions possibles sur les cantons (en particulier pour la formation de rattrapage au degré secondaire I). Avant d'inscrire de telles activités d'encouragement dans la loi, il est donc indispensable d'en évaluer l'impact sur le budget de la Confédération et des cantons.

Financement

Dans l'ensemble, la Confédération dépense, sous environ cinquante titres de lois, 600 millions de francs par an en faveur de la formation continue (voir chap. 2.4 et 5.3). Une loi-cadre permet d'avoir une vue d'ensemble des flux financiers et d'utiliser les moyens disponibles de manière plus efficace.

⁴⁵ Avec l'entrée en vigueur en 2007 de l'accord sur la coopération dans le domaine de la statistique dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE, la Suisse est un membre à part entière du programme statistique européen et elle possède la base juridique qui l'autorise à collaborer avec l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) et les commissions qui en font partie. La modernisation en cours de la statistique de la formation au moyen d'identificateurs personnels a pour objectif d'améliorer le recensement des parcours de formation.

5 Annexe

5.1 Groupe de travail chargé du rapport sur la formation continue

Ursula Renold (présidence)	Directrice de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)
Hans Ambühl	Secrétaire général de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)
Uschi Backes-Gellner	Chaire d'enseignement à l'Institut de stratégie et d'économie d'entreprise de l'Université de Zurich
Peter Balastèr	Suppléant du chef de la direction de la politique économique au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)
Bernhard Ehrenzeller	Chaire d'enseignement de droit et de pratique juridique à l'Université de St-Gall
Therese Steffen Gerber	Responsable du secteur Education au Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER)
Stefan C. Wolter	Directeur et responsable du Centre de recherche en économie de l'éducation à l'Université de Berne, Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE)
Karl Schwaar	Directeur suppléant et responsable de la division Politique des dépenses à l'Administration fédérale de finances
Mario Gattiker	Vice-directeur de l'Office fédéral des migrations
Rudolf Strahm	Président de la Fédération suisse pour la formation continue
Bruno Weber	Responsable de la formation auprès de Travail.Suisse
Christine Davatz	Sous-directrice de l'Union suisse des arts et métiers (USAM)
Philipp Bauer	Economiesuisse
<u>Secrétariat</u>	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
Hugo Barmettler	Vice-directeur et responsable du centre de prestations Formation professionnelle
Dani Duttweiler	Responsable suppléant du secteur Questions de fond et politique
Stefan Burri	Responsable de projet

5.2 Données statistiques

5.2.1 Indicateurs internationaux

Indicateurs «Participation à l'apprentissage tout au long de la vie et à la formation continue» (voir OFS, 2006)

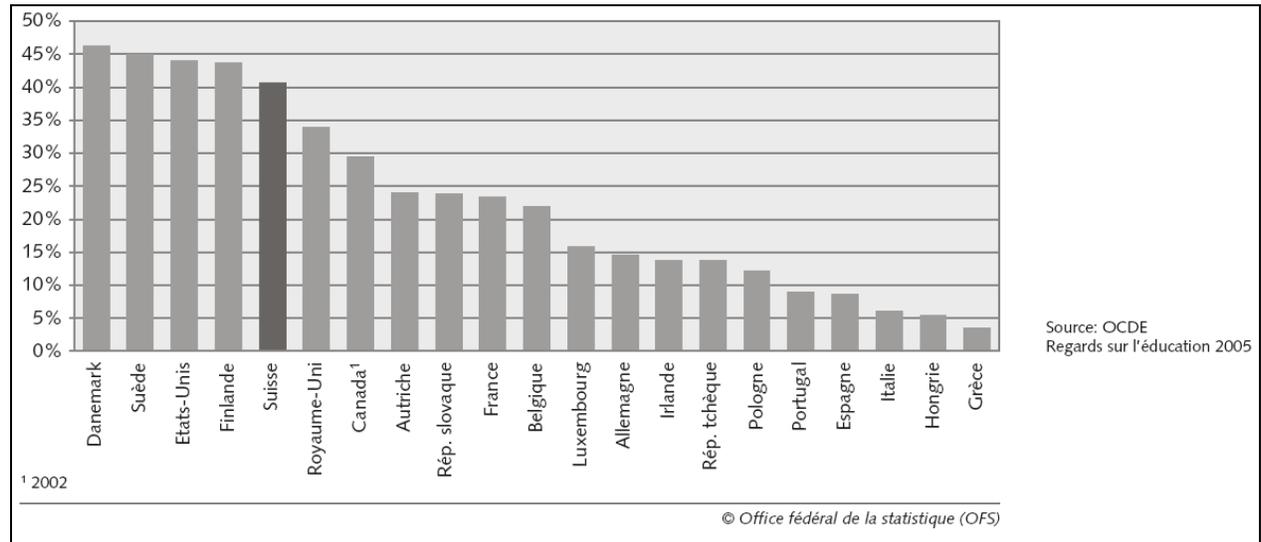
Indicateur	Indicateur structurel (UE) : « Participation à l'apprentissage tout au long de la vie »	Indicateur d'Eurostat : « Participation à toute activité d'éducation et de formation »	Indicateur publié par l'OCDE dans « Regards sur l'éducation 2005 » : « Participation de la population active à des activités non formelles de formation continue liées à l'emploi »
Sources	European Labour Force Survey ELFS, (version standard) (Suisse : Enquête suisse sur la population active ESPA)	Module ad hoc 2003 du ELFS sur l'apprentissage tout au long de la vie (Suisse : Module « formation continue » de l'ESPA)	Module ad hoc 2003 du ELFS sur l'apprentissage tout au long de la vie et autres sources comparables (Suisse : Module « formation continue » de l'ESPA)
Période de référence	4 semaines précédant l'enquête	12 mois précédant l'enquête	12 mois précédant l'enquête
Approche	Générale et professionnelle	Générale et professionnelle	Sphère professionnelle
Population de référence	L'ensemble de la population entre 25 et 64 ans	L'ensemble de la population entre 25 et 64 ans	Population active ¹ (ou seulement les actifs occupés) entre 25 et 64 ans
Couverture des activités d'éducation et de formation	Formel et non formel	Formel, non formel et informel	Non formel à orientation professionnelle
Périodicité	Annuelle	Pluriannuelle (dès 2003)	2003
Taux de participation pour la Suisse en 2003	29 % (avec séminaires)	65 %	41 % (avec séminaires)
Publications récentes	Indicateurs structurels de l'Union européenne (Commission des communautés européennes, 2005) Progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de Lisbonne en matière d'éducation et de formation (Commission of the european communities, 2005a) et (OFS, 2005) Innovation scoreboard (Commission of the european communities, 2005b) et (OFS, 2006) Benchmarking enterprise policy (Commission of the european communities, 2004)	Base de données d'EUROSTAT (New Cronos) Première publication sur les résultats du Module (Eurostat, 2005b)	Regards sur l'éducation (OCDE, 2005)

¹ Les personnes actives se composent des personnes actives occupées (ayant travaillé contre rémunération, 1 heure au moins dans la semaine précédant l'enquête) et des personnes sans emploi (n'ayant aucun emploi rémunéré, à la recherche d'un emploi et en principe disponibles pour en occuper un).

5.2.2 Comparaison internationale

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

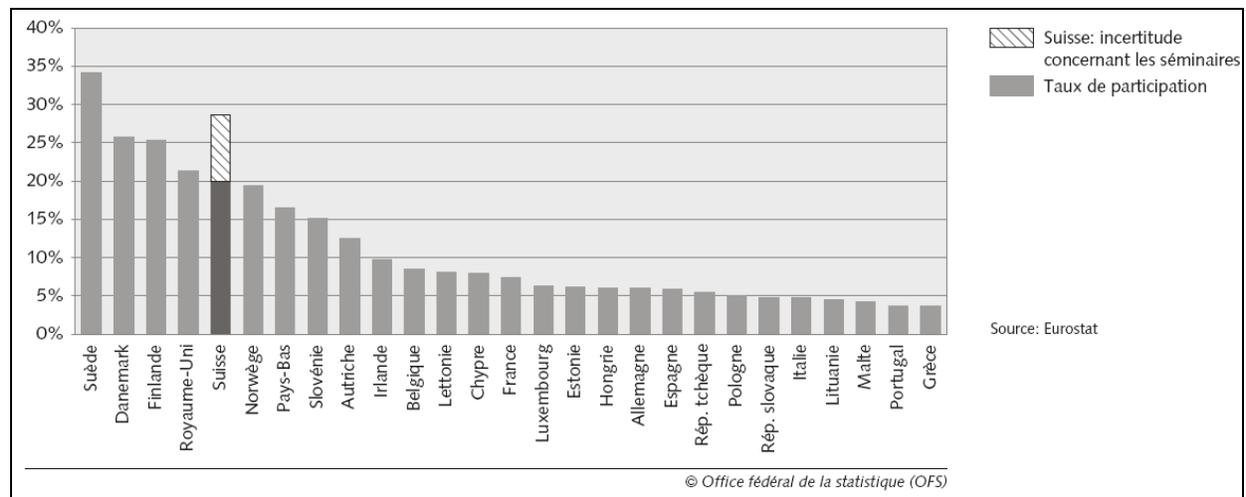
Taux de participation des actifs de 25 à 64 ans à des activités non formelles de formation continue liée à l'emploi (2003)



Source: OCDE, 2005

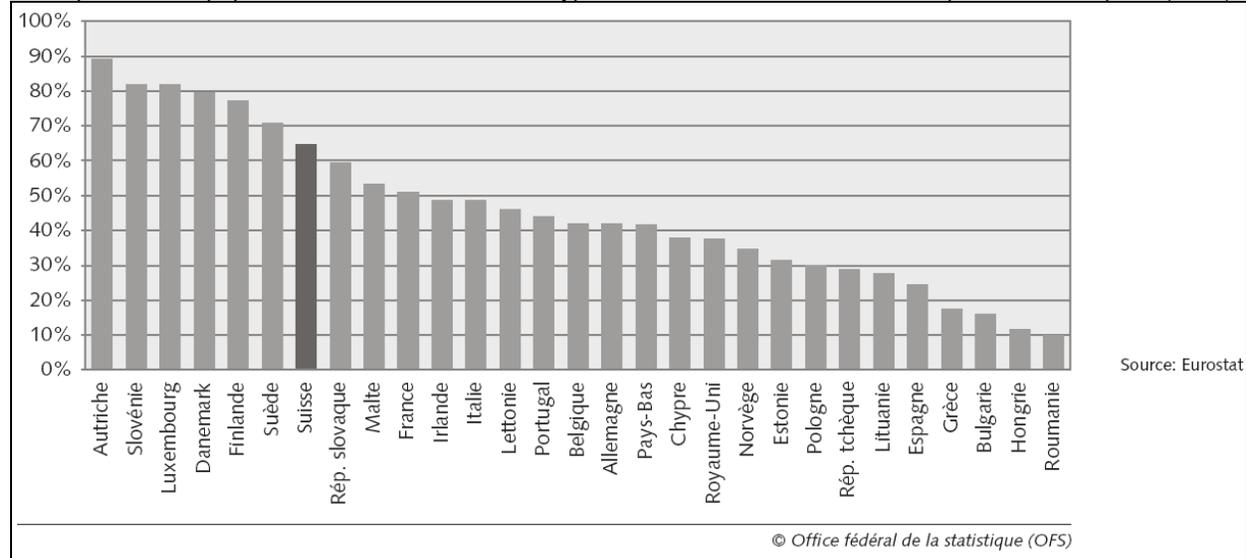
Indicateur structurel de l'Union européenne sur l'apprentissage tout au long de la vie

Taux de participation de la population de 25 à 64 ans à la formation formelle et non formelle durant les 4 semaines précédant l'enquête (2003)



Indicateur «Participation à toute activité d'éducation et de formation» d'Eurostat

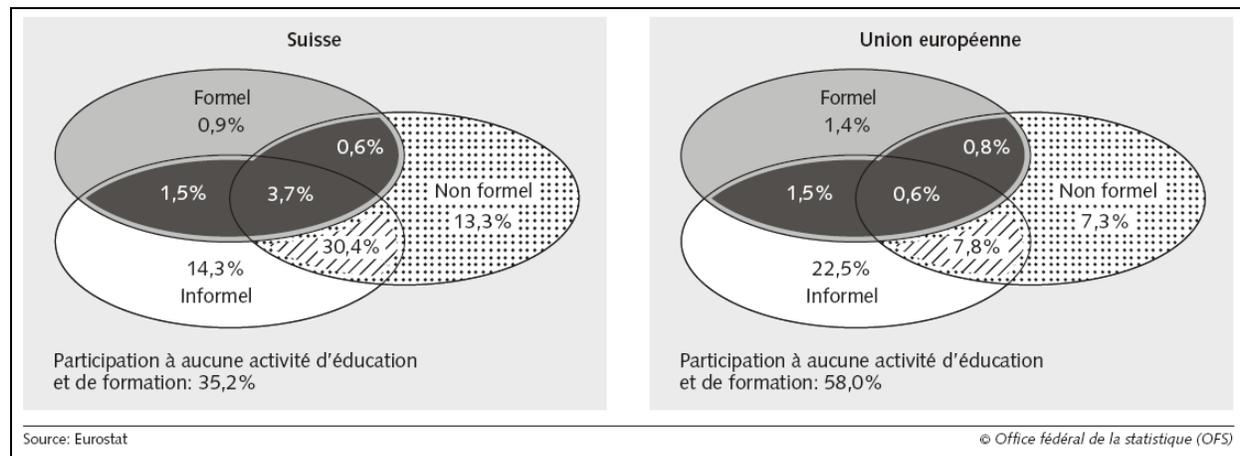
Participation de la population de 25 à 64 ans à tout type de formation durant les 12 mois précédant l'enquête (2003)



Source: Eurostat

Participation à l'apprentissage tout au long de la vie selon le type d'éducation et de formation

Participation de la population de 25 à 64 ans à l'éducation formelle et non formelle ainsi qu'à l'apprentissage informel durant les 12 mois précédant l'enquête



5.2.3 Taux de participation en Suisse⁴⁶

Participation aux différents types de formation continue, en 2006

Types de formation continue	Actifs occupés de 25 à 64 ans
Formation non formelle uniquement	6%
Formation non formelle et apprentissage informel	47%
Apprentissage informel uniquement	30%
Aucune activité de formation continue	17%

Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Enquête suisse sur la population active (ESPA)

Participation aux différents types de formation continue selon le sexe, en 2006

Types de formation continue	Actifs occupés de 25 à 64 ans	
	Hommes	Femmes
Formation non formelle uniquement	5%	6%
Formation non formelle et apprentissage informel	48%	46%
Apprentissage informel uniquement	31%	29%
Aucune activité de formation continue	16%	19%

Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Enquête suisse sur la population active (ESPA)

Participation aux différents types de formation continue selon le niveau de formation, en 2006

Types de formation continue	Niveau de formation (Actifs occupés de 25 à 64 ans)		
	Scolarité obligatoire	Degré secondaire II	Degré tertiaire
Formation non formelle uniquement	5%	6%	5%
Formation non formelle et apprentissage informel	18%	42%	66%
Apprentissage informel uniquement	36%	33%	23%
Aucune activité de formation continue	41%	19%	5%

Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Enquête suisse sur la population active (ESPA)

But de la participation aux activités de formation non formelle, en 2006

But de la participation	Actifs occupés de 25 à 64 ans
Activités professionnelles uniquement	39%
Activités professionnelles et extra-professionnelles	6%
Activités extra-professionnelles uniquement	7%
Aucune activité de formation non formelle	48%

Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Enquête suisse sur la population active (ESPA)

⁴⁶ Les statistiques sur la formation continue sont encore peu développées en Suisse. Les sources de données les plus complètes sont celles de l'Office fédéral de la statistique (OFS) dans l'Enquête suisse sur la population active (ESPA), en plus d'études qui se limitent à un domaine précis, le plus souvent économique, menées par la recherche dans les hautes écoles. Dans le présent rapport, pour des raisons de comparabilité internationale et de groupes d'âges concernés par la formation continue, on a pris en compte la population active occupée de 25 à 64 ans.

Participation aux différents types de formation continue selon la région linguistique, en 2006

Types de formation continue	Région linguistique (Actifs occupés de 25 à 64 ans)		
	Suisse alémanique	Suisse romande	Suisse italienne
Formation non formelle uniquement	5%	8%	7%
Formation non formelle et apprentissage informel	50%	41%	36%
Apprentissage informel uniquement	31%	28%	30%
Aucune activité de formation continue	15%	23%	27%

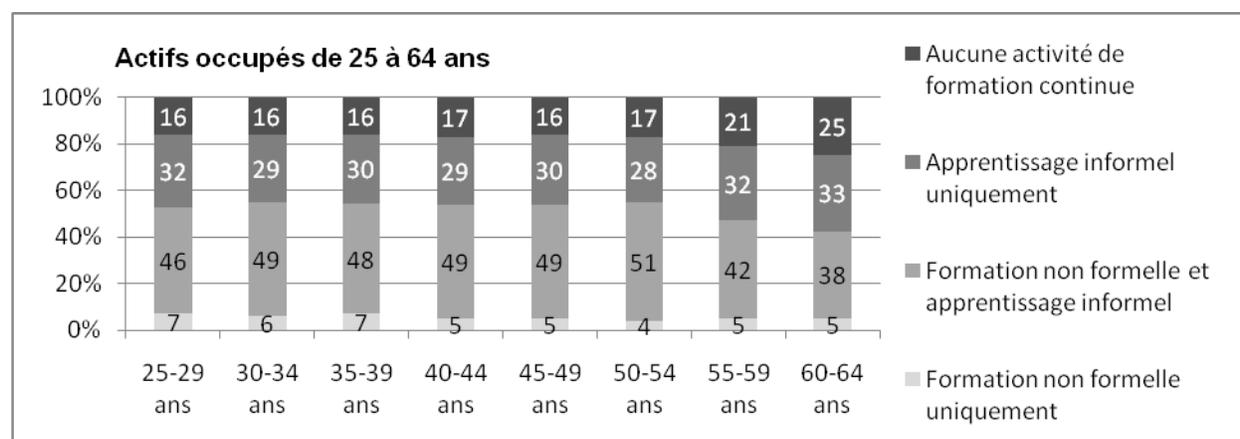
Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Enquête suisse sur la population active (ESPA)

Participation aux différents types de formation continue selon le statut sur le marché du travail et le taux d'occupation en 2006

Types de formation continue	Taux d'occupation (Actifs occupés de 25 à 64 ans)		
	Plein temps (90%-100%)	Temps partiel I (50%-89%)	Temps partiel II (<50%)
Formation non formelle uniquement	6%	5%	6%
Formation non formelle et apprentissage informel	48%	51%	38%
Apprentissage informel uniquement	30%	28%	32%
Aucune activité de formation continue	16%	15%	23%

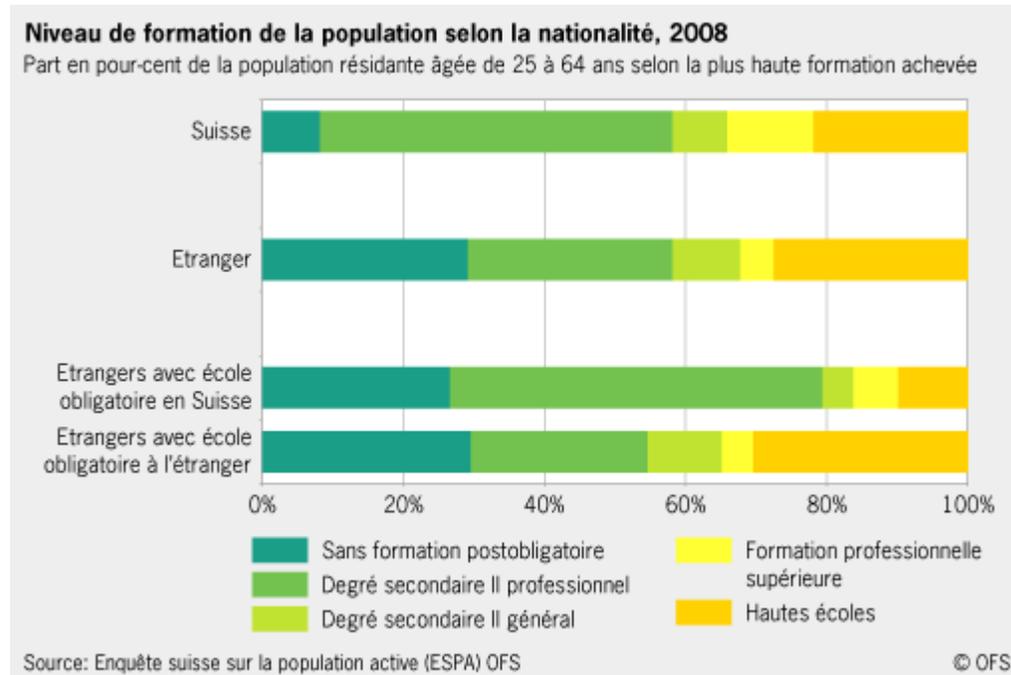
Source : Office fédéral de la statistique (OFS), Enquête suisse sur la population active (ESPA)

Participation aux différents types de formation continue selon la classe d'âge, en 2006

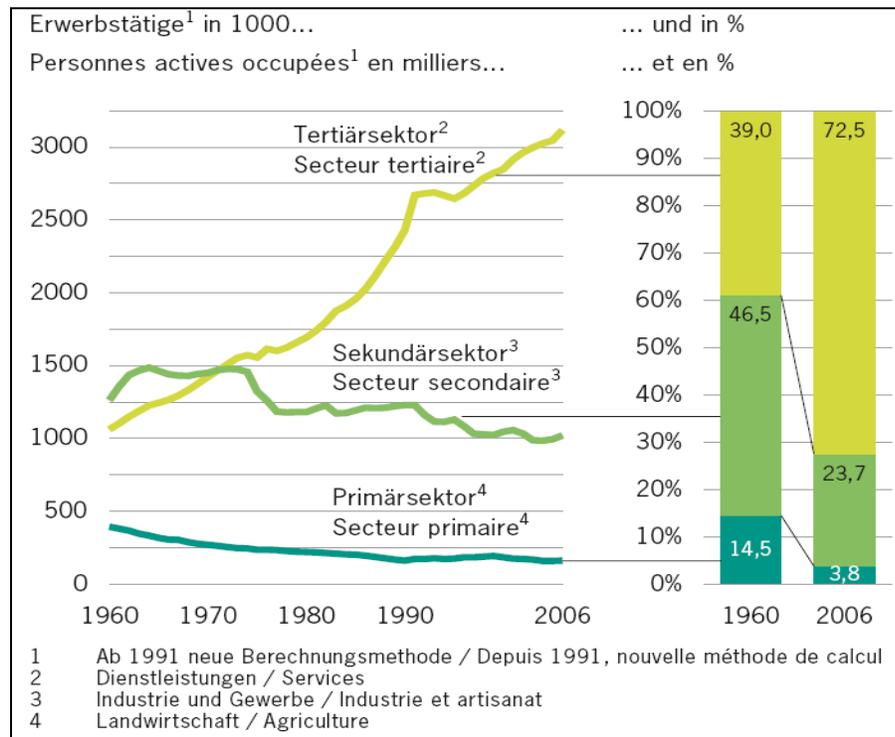


Source: SAKE 2006

5.2.4 Niveau de formation de la population selon la nationalité



5.2.5 Personnes actives occupées selon le secteur économique entre 1960 et 2006



5.3 Dispositions sur la formation continue dans la législation fédérale

Dans l'ordre du Recueil systématique du droit fédéral RS

Base légale	Mesures en faveur de la formation continue	Article	Financement fédéral par an (2007)	Office compétent
RS 142.20 Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)	Subventions basées sur l'art. 53 LEtr	Art. 27 (Séjour) Art. 30 (Séjour) Art. 53 (Encouragement) Art. 55 (Contributions financières) Art. 57 (Coordination) Art. 100 (Traités internationaux)	14 millions de francs (dès 2009 : 16 millions de francs)	ODM
RS 142.205 Ordonnance sur l'intégration des étrangers	Art. 13: 1 ^{er} point fort : langue et formation : 9 millions pour l'information et les offres de formation pour les personnes issues de l'immigration. Les fonds sont versés aux cantons dans le cadre de conventions de prestations. Art. 18 : 36 millions aux cantons, principalement pour les offres de formation professionnelle et d'intégration et pour la formation continue et les cours de langue.	En particulier : Art. 10 (Informations, orientation professionnelle) Art. 13 (Domaines) Art. 18 (Forfait d'intégration) Art. 19 (Autres subventions pour l'intégration)	45 millions de francs	ODM
RS 142.31 Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi)	Aucune subvention	Art. 91 (Autres contributions [pour l'intégration professionnelle])	Aucune subvention	ODM
RS 151.1 Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes		Art. 3 (Interdiction de discriminer) Art. 14 (Programmes d'encouragement) Art. 15 (Services de consultation)	Pas de données	BFEG
RS 151.3 Loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées	Aucune mesure entreprise jusqu'ici dans le domaine de la formation continue. En revanche, plusieurs projets ont été soutenus.	Art. 2 (Définitions) Art. 3 (Champ d'application) Art. 15 (Participation à des programmes)	De 50 000 à 100 000 francs par an	BFEH
RS 172.220.1 Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)	Part de l'OFPER au total des dépenses de la Confédération pour la formation et la formation continue dans l'Administration fédérale : 4,6 millions de francs (11 %)	Art. 4 (Politique du personnel)	42 millions de francs	OFPER
RS 210 Code civil suisse du 10 décembre 1907	Le Conseil fédéral peut édicter des exigences minimales pour la formation et la formation continue des personnes actives dans le domaine de l'état civil. Chaque canton assure la formation et le perfectionnement des personnes qui travaillent dans le domaine de l'état civil.	Art. 45 (Attributions des cantons) Art. 48 (Perfectionnement dans le domaine de l'état civil)	Aucune subvention	Office fédéral de l'état civil OFEC

Base légale	Mesures en faveur de la formation continue	Article	Financement fédéral par an (2007)	Office compétent
RS 220 Loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations)		Art. 329e (Congé pour les activités de jeunesse extra-scolaires)	Pas de données	OFAS
RS 412.10 Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)		Art. 32 (Formation continue à des fins professionnelles – Mesures de la Confédération)	Compris dans les subventions forfaitaires pour la formation professionnelle versées aux cantons	OFFT
RS 414.110 Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales (Loi sur les EPF)		Art. 8 (Enseignement) Art. 10 (Altération de la libre concurrence)	Aucune subvention	SER
RS 414.20 Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (Loi sur l'aide aux universités, LAU)	Sur la base des [...] actes législatifs fédéraux, des subventions fédérales allouées au SER sont versées aux cantons, aux hautes écoles, aux institutions de recherche et de formation, etc. Même si la formation continue bénéficie aussi en fin de compte de ce soutien, ces subventions ne doivent pas être considérées comme des « dépenses pour la formation continue », ni partiellement, ni totalement. Soutien direct de l'organe central pour la formation continue des enseignants des écoles secondaires du 2 ^e degré	Art. 11 (Conditions pour l'octroi de subventions)	1 million de francs (centre pour la formation continue)	SER
RS 415.01 Ordonnance concernant l'encouragement de la gymnastique et des sports		Art. 9 (Formation continue) Art. 20, 20a et 20b (Formation continue J+S), Art. 23a ss. (Subsides fédéraux) Art. 25 (Utilisation et évaluation des subsides fédéraux) Art. 26 (Autres mesures d'encouragement)	Pas de données	OFSPPO
RS 416.0 Loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire	Cf. 414.20 (1 ^{re} section)	Art. 2 (Définitions) Art. 3 (Allocation de contributions aux cantons)	Aucune subvention	SER

Base légale	Mesures en faveur de la formation continue	Article	Financement fédéral par an (2007)	Office compétent
RS 416.2 Loi fédérale du 19 juin 1987 concernant l'attribution de bourses à des étudiants et artistes étrangers en Suisse	Cf. 414.20 (section 1)	Art. 1 (Buts)	Aucune subvention	SER
RS 420.1 Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la recherche (Loi sur la recherche, LR)	Cf. 414.20 (section 1)	Art. 7 (Tâches des institutions chargées d'encourager la recherche)	Aucune subvention	SER
RS 443.1 Loi fédérale du 14 décembre 2001 sur la culture et la production cinématographiques (Loi sur le cinéma, LCin)	Le financement s'effectue sur la base de conventions de prestations portant sur plusieurs années avec les institutions de formation continue concernées.	Art. 6 (Formation et formation continue)	1,2 million de francs	OFC
RS 446.1 Loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (Loi sur les activités de jeunesse, LAJ)	Formation comme bénévole J+S	Art. 5 (Formes de l'aide)	1,835 million de francs (budgété en 2008)	OFAS
RS 451 Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)		Art. 1 (But, perfectionnement de spécialistes) Art. 14a (Allocation de subventions fédérales)	Pas de données	DETEC
RS 455 Loi du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA)		Art. 6 al. 3 (Formation continue des détenteurs d'animaux)	Aucune subvention	OVF
RS 455.1 Ordonnance sur la protection des animaux		En particulier les art. 189-206 (formation de base, formation qualifiante et formation continue en matière de détention d'animaux)	Aucune subvention	OVF

RS 455.109.1 Ordonnance du DFE sur les formations à la détention d'animaux et à la manière de les traiter			Aucune subvention	OVF
--	--	--	-------------------	---------------------

Base légale	Mesures en faveur de la formation continue	Article	Financement fédéral par an (2007)	Office compétent
RS 51 Défense militaire (différents actes législatifs)	Offres de formation continue dans les domaines suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Centre de compétences NBC Spiez (différents cours dans le domaine des agents nucléaires, biologiques et chimiques) • Sécurité militaire (cours de conduite de sécurité, instruction au tir, autoprotection) • Formation d'application du génie et du sauvetage (cours sur les explosifs, instruction à la plongée, cours de conducteur de bateaux) • Centre de compétence sport et prévention (cours pour les responsables de tir) • Collaboration civile-militaire (instruction dans le domaine des véhicules [utilitaires]) 		275 000 francs (110 semaines de travail à 2500 francs)	DDPS (Défense)
RS 520.1 Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)	La Confédération met en place, en collaboration avec les cantons, les bases nécessaires à une instruction uniforme. Elle forme les commandants de la protection civile et leurs suppléants ainsi que les cadres et certains spécialistes de l'aide à la conduite et de la protection des biens culturels. Elle peut convenir avec les cantons de l'organisation de cours d'instruction. Les frais liés aux cours d'instruction relevant du domaine de compétence des cantons sont à la charge de ces derniers.	Art. 10 (Instruction au sein de la protection de la population – Soutien apporté par la Confédération) Art. 39 (Instruction au sein de la protection civile – Soutien apporté par la Confédération) Art. 71 (Financement)	Env. 12 millions de francs	OFPP
RS 641.20 Loi fédérale du 2 septembre 1999 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (Loi sur la TVA, LTVA)	Si l'on supprimait l'opération exclue pour la formation continue selon l'art. 18, ch. 11 et ch. 25 LTVA, et que l'on soumettait ces prestations au taux usuel de 7,6 %, il en résulterait des revenus supplémentaires de l'ordre de 75 millions de francs par année pour les caisses fédérales.	Art. 18 (Liste des opérations exclues)	75 millions de francs	AFC

Base légale	Mesures en faveur de la formation continue	Article	Financement fédéral par an (2007)	Office compétent
RS 642.11 Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)	Les estimations sur les pertes de revenus consécutives à la possibilité de déduire les frais de formation continue selon l'art. 26, al. 1, let. d divergent quelque peu selon les données sur lesquelles elles se fondent et les différentes pratiques cantonales. L'un dans l'autre, cette perte de revenus devrait s'élever à environ 30 millions de francs par an, et compte tenu des participations cantonales à l'impôt fédéral direct (17 %), le manque à gagner pour la Confédération devrait s'élever à environ 25 millions de francs.	Art. 26 (Déduction des frais professionnels)	25 millions de francs	AFC
SR 730.0 Loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne)	Le montant est estimé approximativement à un tiers pour l'élaboration de supports didactiques, un tiers pour la mise sur pied de nouvelles offres de formation et un tiers pour les subventions allouées aux cours et aux manifestations dans le domaine de l'énergie. Le groupe cible principal est constitué de spécialistes du bâtiment.	Art. 11 (Formation et perfectionnement)	1,2 à 1,5 million de francs	OFEN
RS 748.0 Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)		Art. 103a (Formation et perfectionnement aéronautiques)	0,7 million de francs	OFAC
RS 784.40 Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)	L'encouragement de la formation continue a lieu dans le cadre de conventions de prestations sur plusieurs années avec les institutions concernées.	Art. 76 (Formation et formation continue des professionnels qui participent à l'élaboration des programmes)	1 million de francs	DETEC
RS 810.12 Loi fédérale du 8 octobre 2004 sur l'analyse génétique humaine (LAGH)		Art. 13 (Droit de prescrire une analyse génétique) Art. 35 (Commission d'experts pour l'analyse génétique humaine)	Aucune subvention	OFSP
RS 810.21 Loi fédérale du 8 octobre 2004 sur la transplantation d'organes, de tissus et de cellules (Loi sur la transplantation)	Seuls des projets de durée limitée sont soutenus, aucun projet permanent	Art. 53 (Perfectionnement professionnel et formation continue du personnel médical) Art. 56 (Organisation et coordination des activités afférentes aux transplantations)	de 60 000 à 90 000 francs par an	OFSP

Base légale	Mesures en faveur de la formation continue	Article	Financement fédéral par an (2007)	Office compétent
RS 811.11 Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (Loi sur les professions médicales, LPMéd)	Aucun coût à la charge de la Confédération	Art. 1 (Objet) Art. 3 (Définitions) Art. 40 (Devoirs professionnels)	Aucune subvention	OFSP
RS 813.1 Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (Loi sur les produits chimiques, LChim)	a) Formation et formation continue des autorités d'exécution b) Soutien financier des organes responsables et des services de contrôles	Art. 33 (Formation et perfectionnement des autorités d'exécution)	a) 30 000 francs b) 60 000 francs	OFSP
RS 814.01 Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement, LPE)		Art. 49 (Formation et recherche)	Pas de données	OFEV
RS 814.20 Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)		Art. 64 (Formation de personnel spécialisé)	Pas de données	OFEV
RS 814.50 Loi du 22 mars 1991 sur la radioprotection (LRaP)	La Confédération encourage la recherche scientifique sur les effets des radiations et sur la radioprotection ainsi que la formation en matière de radioprotection. Elle peut encourager les travaux de recherche dans ces domaines, former des spécialistes et participer à des entreprises destinées à la recherche ou à la formation.	Art. 5 (Recherche, développement, formation)	Depuis plusieurs années, plus aucune subvention sur la base de l'art. 5 LRaP	OFSP
RS 814.91 Loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'application du génie génétique au domaine non humain (Loi sur le génie génétique, LGG)		Art. 26 (Encouragement de la recherche, du débat public et de la formation)	Pas de données	OFEV

Base légale	Mesures en faveur de la formation continue	Article	Financement fédéral par an (2007)	Office compétent
RS 817.0 Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires, LDAI)		Art. 34 (Formation et formation continue des organes de contrôle) Art. 41 (Tâches des cantons : formation et formation continue)	14 millions de francs (à partir de 2009 : 16 millions de francs)	OFSP
RS 818.101 Loi fédérale du 18 décembre 1970 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies)		Art. 4 (Formation et perfectionnement du personnel spécialisé)	Pas de données	OFSP
RS 822.32 Arrêté fédéral du 12 février 1949 tendant à encourager le travail à domicile		Art. 3, let. b (Subventions pour la formation de moniteurs de cours ou le perfectionnement professionnel des ouvriers à domicile)	90 000 francs	SECO
RS 823.11 Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE)		Art. 28 (Mesures spéciales de lutte contre le chômage) Art. 31 (Autorité fédérale)	Env. 5 millions de francs	SECO
RS 823.201 Ordonnance sur les travailleurs détachés en Suisse		Art. 13	100 000 francs	SECO
RS 823.33 Loi fédérale du 20 décembre 1985 sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux (LCRC)		Art. 10 (Mesures de relance, entre autres le recyclage et le perfectionnement)	Pas de données	SECO
RS 831.10 Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)	Perfectionnement du personnel auxiliaire : subventions dans le cadre de contrats de prestations avec des institutions de l'aide à la vieillesse d'utilité publique et actives à l'échelle nationale	Art. 101^{bis} (Subventions pour l'aide à la vieillesse)	3,5 à 4,2 millions de francs (fourchette de ces dernières années)	OFAS

Base légale	Mesures en faveur de la formation continue	Article	Financement fédéral par an (2007)	Office compétent
RS 833.1 Loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM)		Art. 35 (Orientation dans le choix d'une profession, d'un reclassement ou d'un perfectionnement professionnels) Art. 36 (Formation professionnelle initiale) Art. 37 (Reclassement)	Pas de données	DDPS
RS 837.0 Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI)	Selon le chômage (plafond de 3500 francs par demandeur d'emploi et par an). Coûts désignés = mesures de formation (cours, entreprises d'entraînement et stages de formation)	Art. 60 (Participation aux mesures de formation) Art. 61 (Subventions allouées aux organisateurs) Art. 66a (Allocations de formation)	04 : 356 millions de francs 05 : 339 millions de francs 06 : 305 millions de francs 07 : 247 millions de francs	SECO
RS 910.1 Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr)		Art. 136 (Tâches et organisation)	11,3 millions de francs	OFAG
RS 916.402 Ordonnance concernant la formation de base, la formation qualifiante et la formation continue des personnes travaillant dans le Service vétérinaire public			08 : 220 000 francs	OVF
RS 921.0 Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (Loi sur les forêts, LFo)		Art. 29 (Tâches de la Confédération dans le domaine de la formation professionnelle) Art. 30 (Tâches des cantons)	0,4 million de francs	OFEV
RS 922.0 Loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Loi sur la chasse, LChP)		Art. 14 (Information, formation et recherche)	Pas de données	OFEV

RS 923.0 Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP)		Art. 13 (Formation et perfectionnement) Art. 23 (Surveillance de la pêche)	Pas de données	OFEV
RS 935.22 Loi fédérale du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme		Art. 2 (Projets subventionnables)	Pas de données	SECO

Autres domaines

Base légale	Mesures en faveur de la formation continue	Article	Financement fédéral par an (2007)	Office compétent
Directives du DFI du 20 janvier 1992 concernant l'emploi du crédit d'encouragement à l'éducation culturelle des adultes	Dans le domaine « éducation culturelle des adultes », il s'agit d'aides versées aux organisations d'éducation des adultes à vocation culturelle dont les activités présentent un intérêt national. L'encouragement prend la forme d'aides financières annuelles destinées à la préparation et à la réalisation des activités statutaires régulières des organisations.		1,5 million de francs	OFC
Programmes internationaux de formation continue			Pas de données	SER

5.4 Informations complémentaires concernant le financement

La formation continue est financée pour une part importante par des fonds privés. Les taux de participation permettent de conclure que les entreprises et les participants sont prêts à dépenser de l'argent pour suivre une formation continue. On peut donc partir du principe que ce sont aussi et principalement des revenus de formation privés qui augmentent avec la formation continue.

L'organisation de la formation continue selon les principes de l'économie de marché a fait ses preuves. De ce point de vue, aucune intervention de l'Etat n'est nécessaire. Mais si l'on considère uniquement le marché, on constate qu'il comporte aussi des lacunes, sans oublier que la formation renferme toujours des aspects qui vont au-delà de l'aspect strictement économique.

Une participation de l'Etat au financement de la formation continue doit obéir à des critères uniformes. Il faut donc veiller à choisir des instruments de financement en tenant compte de leurs effets concrets sur la participation à la formation continue (entre autres éviter les effets d'aubaine) sur le marché du travail et sur les dépenses administratives, et pour d'éventuels transferts de charges entre la Confédération et les cantons. Comme instruments de financement, outre le soutien apporté aux prestataires, on discute depuis peu d'instruments orientés vers la demande, à savoir des bons de formation et des déductions fiscales.

Le paragraphe suivant présente les principales caractéristiques du financement orienté vers l'offre et de celui orienté vers la demande ainsi que les instruments qui font actuellement l'objet de discussions politiques.

5.4.1 Financement des offres

On ne dispose pas de chiffres comparables à l'échelle suisse sur le nombre d'institutions soutenues par des fonds publics ni sur la part ou le montant du financement public. On court toujours le risque, avec le financement des offres, que la comparabilité et la logique des critères de subventionnement s'estompent de plus en plus et que les dépenses effectives de l'Etat perdent toute transparence.

La situation pourrait s'améliorer en axant plus fortement le soutien sur des projets plutôt que sur des institutions, parallèlement à un financement axé sur la demande.

5.4.2 Financement de la demande

Un soutien de la formation continue orienté vers la demande est plus adéquat pour stimuler la concurrence qu'un subventionnement axé sur l'offre. Il incite les prestataires à renforcer l'attrait de leurs offres et à réduire leurs coûts. Un financement axé sur la demande présente aussi l'avantage de mettre tous les prestataires sur un pied d'égalité, vu leur nombre et leur diversité.

Déductions fiscales

Cinq interventions parlementaires au sujet des déductions fiscales sont en cours au Parlement. Selon le droit fiscal en vigueur, les coûts de la formation continue peuvent être déduits du revenu en tant que frais d'acquisition du revenu. Les coûts de formation (à savoir les coûts des premières formations ou des formations qui ne sont pas liées au revenu de l'activité lucrative) sont au contraire considérés comme des dépenses courantes et ne sont pas déductibles.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) s'est penchée sur ce sujet et a approuvé une motion de la commission intitulée «Pour une fiscalité équitable des frais de formation et de perfectionnement» (08.3450). La motion a été acceptée par le Conseil des Etats durant la session d'automne 2008. La CER du Conseil national l'a adoptée au printemps 2009 et le Conseil national l'a transmise au Conseil fédéral fin septembre 2009⁴⁷. L'application de l'art. 64a Cst. doit tenir compte des travaux à venir concernant la mise en œuvre de cette motion.

L'objectif de la motion est de traiter les coûts professionnels de la formation et de la formation continue d'après le principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique. En définissant une règle claire, on pourrait en plus éviter les différentes interprétations cantonales qui sont toujours source de contrariétés. Outre les réflexions sur la justice fiscale, la demande de mise en place d'un climat propice au travail et à la formation a aussi joué un rôle.

Selon la proposition du Conseil des Etats, il faudrait pouvoir déduire non seulement les coûts des formations qui améliorent l'exercice d'une activité dans la profession habituelle, mais aussi les coûts des formations qui favorisent une promotion professionnelle ou une réorientation professionnelle, ceci dans la limite d'un montant maximal défini.

Selon les calculs de l'Administration fédérale des finances⁴⁸, de telles déductions pour la formation entraîneraient une diminution des recettes fiscales fédérales et cantonales d'environ 15 millions de francs. L'Administration fédérale des contributions a mandaté le professeur Stefan C. Wolter d'établir une expertise concernant le régime fiscal lié aux dépenses en formation et en formation continue. L'expertise conclut que l'élargissement de la déductibilité des coûts liés à la formation continue en tant qu'instrument

⁴⁷ Il n'a pas été donné suite à d'autres interventions concernant les coûts de la formation et de la formation continue (04.432: initiative parlementaire Simoneschi-Cortesi; 05.301: initiative cantonale St-Gall; 07.309: initiative cantonale Glaris).

⁴⁸ Voir également l'expertise du prof. Stefan C. Wolter, Université de Berne, sur mandat de l'Administration fédérale des contributions (www.estv.admin.ch / Documentation / Autres publications / Etudes, état: 13.03.2009).

d'encouragement est moins efficace que d'autres instruments d'encouragement (p. ex. bons de formation, etc.) pour ce qui est de la précision du groupe cible, des effets d'aubaine et de l'incitation. L'impact des déductions n'est pas très significatif pour les couches de la population qui sont éloignées de la formation et qui connaissent des difficultés économiques car, en raison de l'effet progressif, leur charge fiscale, et donc l'effet des déductions, est de toute façon réduite et la diminution des coûts qui accompagnent les déductions fiscales apparaît plus tard.

Bons de formation

Les bons de formation sont particulièrement adaptés pour stimuler l'intérêt et encourager la participation à la formation continue, même si l'on ne dispose à ce jour d'aucun résultat définitif sur leurs effets concrets.

Afin d'améliorer la connaissance du système des bons de formation, l'OFFT a lancé un projet pilote sur recommandation du «Forum suisse de la formation continue» et de la Commission fédérale de la formation professionnelle. Le Centre de recherche en économie de l'éducation de l'Université de Berne, mandaté pour ce projet, a remis des bons de formation continue à 2400 personnes choisies au hasard qui pouvaient les utiliser librement pour suivre une formation continue. Leur comportement a été comparé avec celui de 10 000 personnes qui n'avaient pas reçu de bons de formation.

Les résultats publiés en février 2009⁴⁹ montrent que la participation à la formation continue augmente auprès des personnes qui ont reçu un soutien financier et qui, jusqu'ici, ne suivaient que peu de formations continues. Si l'on considère l'efficacité auprès des autres groupes de personnes et l'effet sur le marché du travail, on ne peut préconiser une utilisation généralisée des bons de formation.

- On constate des effets d'aubaine auprès de toutes les personnes titulaires d'un diplôme post-obligatoire. Dans ce groupe, les bons de formation ont en moyenne dans un cas sur trois conduit réellement à une formation continue qui n'aurait pas été suivie sans bon de formation.
- On n'a cependant observé, pour les personnes qui ont fait usage de leur bon, aucun effet positif sur le marché du travail, du moins à court terme. Un résultat qui parle donc plutôt en défaveur d'un engagement public fort dans le financement de la formation continue pour le moment.

L'étude indique en outre que l'on ne peut s'attendre à une augmentation de la participation qu'à partir de montants substantiels, entre 750 et 1500 francs. De ce fait, un financement public par des bons de formation continue ne paraît se justifier, aussi pour des raisons financières, que pour un groupe cible défini de manière très restrictive.

Les résultats de l'étude se recoupent avec les expériences faites dans le canton de Genève, où la remise de bons de formation continue est inscrite dans la loi cantonale sur la formation continue des adultes⁵⁰. Les bons ont une valeur de 750 francs au maximum, sont cumulables sur trois ans et peuvent être utilisés pour des cours d'au moins 40 leçons.

Une évaluation⁵¹ des années 2001-2004 montre que 6000 personnes ont demandé des bons durant la période concernée. Elle révèle en outre que l'utilisateur type des bons est Suisse, âgé de 21 à 45 ans, marié, sans enfant et bien formé. Exactement 10 % des bénéficiaires des bons font partie du groupe cible principal: les personnes éloignées de la formation. Cela s'explique entre autres par l'absence d'offres spécifiques à ce groupe. Le fait que plus de 80 % des personnes ayant retiré un bon de formation ont fait la demande pour un bon après avoir décidé de suivre une formation continue ou alors qu'elles avaient déjà entamé une telle formation révèle un effet d'aubaine.

⁴⁹ Wolter S., 2009

⁵⁰ Loi du 18 mai 2000 sur la formation continue des adultes (LFCA) – (RSG C 2 08).

⁵¹ Voir le rapport en cliquant sur le lien suivant (état: 15.09.2009): <http://etat.geneve.ch/cepp/faq.jsp?id=2962&id1=2733&id2=2618>.

Instruments axés sur la demande utilisés à l'étranger

A l'étranger, de nombreux essais ont été faits avec le financement axé sur la demande dans le domaine de la formation continue⁵². Outre les bons de formation, on a introduit les comptes d'épargne et les remboursements.

- **Compte d'épargne:** des groupes cible peuvent ouvrir des comptes d'épargne-formation qui sont alimentés par l'Etat, parfois par l'employeur, et par le titulaire du compte (le montant qu'il verse est exonéré d'impôt); l'argent épargné permet de participer à différentes mesures de formation continue.
- **Remboursement des dépenses de formation:** les coûts de la formation continue à des fins professionnelles sont remboursés à concurrence d'un montant maximal pour des groupes cible définis.

Les expériences faites avec ces instruments n'ayant pas donné de résultats clairs, il est difficile de les reprendre tels quels en Suisse vu les différences qui existent entre les systèmes de formation. Si l'on décidait de les introduire, comme le projet des bons de formation, il faudrait surveiller attentivement les effets d'aubaine et les effets sur le marché du travail ainsi que le travail administratif requis.

⁵² Voir Rapport du Conseil fédéral sur le financement de la formation continue axé sur la demande (2005), chapitre 4.3.

5.5 Liste des publications

- Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 23 juin 2005 sur *l'initiative parlementaire «Article constitutionnel sur l'éducation»* (97.419), Feuille fédérale 37/2005, p. 5159 – 5220. L'avis du Conseil fédéral du 17 août figure aux pages 5225 à 5234.
- Rapport du Conseil fédéral du 9 avril 2003 concernant *La formation continue en droit du travail* en exécution du postulat Paul Rechsteiner du 20 mars 1996 (96.3094), p. 29 s.
- Rapport du Conseil fédéral du 26 octobre 2005 sur le *financement de la formation continue axé sur la demande* (réponse au postulat de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture CE 00.3197 «Axer la formation continue sur la demande» et au postulat de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture CN 00.3605 «Formation continue axée sur la demande»).
- Message de janvier 2007 relatif à *l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011* (FRI) (07.012), Feuille fédérale 8/2007, p. 1149 à 1342.
- Message du 8 juin 2007 relatif à la *loi fédérale sur l'encouragement de la culture* (Loi sur l'encouragement de la culture, LEC) (07.043), Feuille fédérale 28/2007, p. 4579 à 4605.
- Office fédéral de la statistique (2008). *ESPA 2007 en bref*. Principaux résultats de l'enquête suisse sur la population active. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (2008). *La population de la Suisse 2007*. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (2008). *La population étrangère en Suisse*. Edition 2008. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (2008). *Travail, rémunération (Vie active et rémunération du travail)*. Dans: Panorama, février 2008, p. 1 à 9.
- Office fédéral de la statistique (2007). *Participation à la formation continue en Suisse*. Premiers résultats du module «Formation continue» de l'enquête suisse sur la population active 2006. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (2006). *Apprentissage tout au long de la vie et formation continue*. Etat des lieux de la diversité des indicateurs internationaux et sélection de résultats. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (2006). *Lire et calculer au quotidien*. Compétences des adultes en Suisse. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (2005). *Compétences des adultes*. Premiers résultats de l'enquête internationale All - Adult Literacy and Lifeskills. Neuchâtel.
- Ehrenzeller, B. (2009). *Umsetzungsmöglichkeiten von Art. 64a BV*. Gutachten zuhanden der Expertengruppe Weiterbildung. St. Gallen. www.bbt.admin.ch.
- Ehrenzeller, B., & Sahlfeld, K. (2008). *St. Galler Kommentar zu den Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung*. In Ehrenzeller, B., Mastronardi, P., Vallender, K. A., & Schweizer, R. (Eds.), *Die schweizerisches Bundesverfassung: Kommentar* (pp. 1107-1122). Zürich/St. Gallen: Dike/Schulthess Juristische Medien AG.
- Commission d'experts sur le financement de l'apprentissage tout au long de la vie (2004), mise sur pied par le Bundesministerium für Bildung und Forschung. *Finanzierung Lebenslangen Lernens – der Weg in die Zukunft*. Schlussbericht. Bielefeld.
- Information documentation éducation suisse IDES: *formation continue 2007*.
http://www.edk.ch/dyn/bin/12961-13436-1-eurydice_07d.pdf. Version du 05.11.2007.
- Commission des Communautés européennes (2007). *Plan d'action sur l'éducation et la formation des adultes: Il n'est jamais trop tard pour apprendre*. Bruxelles.

- Commission des Communautés européennes (2001). *Plan d'action sur l'apprentissage tout au long de la vie*. Bruxelles.
- Commission des Communautés européennes, Direction Générale de l'Education et de la Culture, Direction générale pour l'emploi et les affaires sociales (2001). Communications de la commission: *Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*. Novembre 2001. Bruxelles.
- Commission des Communautés européennes (2000). *Mémoire sur l'éducation et la formation tout au long de la vie*. Bruxelles.
- Office fédéral de métrologie et d'accréditation (Metas), *La nouvelle norme ISO 10015: une norme pour la formation continue*, sasFORUM 1/2003, Berne.
- OCDE (2005). *Regards sur l'éducation*. Indicateurs de l'OCDE - Edition 2005. Paris: OCDE.
- Reichert, S. (2007). *Formation continue universitaire en Suisse: Etat des lieux et perspectives dans le contexte européen*. Berne: Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche SER.
- Schräder Naef, R. et Jörg-Fromm, R. (2004). «*Wie wirkt sich der nachgeholt Lehrabschluss aus?*» Etude menée dans le cadre du Programme national de recherche «Formation et emploi» (PNR 43) Berne/Aarau.
- Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (2006). *L'éducation en Suisse, rapport 2006*. Aarau.
- Weber, K. et Tremel, P. (2008). *Expertise Weiterbildung*. Ein institutioneller Blick. Université de Berne: Centre de coordination de la formation continue. <http://www.bbt.admin.ch/>
- Wolter S., 2009 *Formation continue et bons de formation – résultats d'une expérience menée sur le terrain*. Berne.