



---

# **Procédure d'audition relative à l'ordonnance sur la formation continue**

## **Rapport explicatif et projet d'ordonnance**

---

01.07.2015

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Aperçu .....</b>	<b>2</b>
1.1	Contexte .....	2
1.2	Nécessité d'une réglementation .....	2
1.2.1	Organisations actives dans le domaine de la formation continue .....	2
1.2.2	Acquisition et maintien de compétences de base chez l'adulte .....	2
1.2.3	Principes .....	3
1.2.4	Statistique et monitoring .....	3
<b>2</b>	<b>Commentaire des dispositions de l'ordonnance .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Annexe: projet d'ordonnance.....</b>	<b>8</b>

## 1 Aperçu

### 1.1 Contexte

Les Chambres fédérales ont adopté la loi sur la formation continue (LFCo)<sup>1</sup> le 20 juin 2014. Le délai référendaire a expiré le 9 octobre 2014 sans avoir été utilisé. On trouvera ci-joint le projet d'ordonnance du Conseil fédéral relative à la formation continue, qui est mis en consultation (procédure d'audition). **La procédure d'audition est ouverte jusqu'au 2 octobre 2015.**

### 1.2 Nécessité d'une réglementation

L'art. 64a, al. 1, de la Constitution fédérale<sup>2</sup> définit une compétence de légiférer sur des principes et par là même une compétence restreinte: «La Confédération fixe les principes applicables à la formation continue». En exécution de ce mandat constitutionnel, la loi sur la formation continue est conçue comme une loi-cadre. Elle se borne à énoncer des principes et à définir des critères généraux. Une éventuelle concrétisation de ces principes pour des domaines sectoriels de la formation continue devra faire l'objet de lois spéciales.

Le présent projet mis en consultation (procédure d'audition) se limite par conséquent à régler les domaines pour lesquels la loi prévoit un financement et dont il s'agit de préciser les critères.

#### 1.2.1 Organisations actives dans le domaine de la formation continue

La loi prévoit la possibilité d'aides financières en faveur de prestations spécifiques fournies par des organisations actives dans le domaine de la formation continue. Les critères d'octroi des aides financières doivent être précisés dans l'ordonnance relative à la loi sur la formation continue. Le présent projet définit donc les exigences posées aux organisations actives dans le domaine de la formation continue ainsi que les prestations susceptibles d'être soutenues par ces aides.

Dans la littérature, la notion d'*organisation active dans le domaine de la formation continue* est souvent assimilée à celle de *prestataire de formation continue*. Or, la loi sur la formation continue entend par *organisations actives dans le domaine de la formation continue* en premier lieu des organisations qui fournissent des prestations pour la formation continue à un niveau supérieur. Les prestations visées à l'art. 12 LFCo et qui sont précisées dans l'ordonnance s'inscrivent dans cet ordre d'idée.

#### 1.2.2 Acquisition et maintien de compétences de base chez l'adulte

Contrairement aux autres dispositions de la loi, qui portent sur des principes, la section de la loi qui concerne l'acquisition et le maintien de compétences de base chez l'adulte constitue une réglementation légale spéciale qui nécessite d'être précisée dans l'ordonnance.

<sup>1</sup> FF 2014 5045

<sup>2</sup> RS 101

Dans le contexte de l'élaboration du projet d'ordonnance, les services de l'administration fédérale ainsi que les représentants des cantons, des organisations du monde du travail et des organisations actives dans la promotion des compétences de base chez l'adulte ont dressé un état des lieux et développé des modèles pour un dispositif de mise en œuvre. Les traits caractéristiques recensés de ce domaine d'encouragement, et notamment la nécessité d'une collaboration interinstitutionnelle (voir art. 15, al. 2, LFCo) suggèrent d'inscrire les mesures d'encouragement dans le cadre de conventions-programmes passées avec les cantons. En tant qu'instrument mis en place dans le contexte de la RPT, les conventions-programmes sont prévues par la loi sur les subventions (art. 20a LSu3) et appliquées avec succès notamment dans la promotion de l'intégration des étrangers.

Comme l'exposait le message relatif à la loi sur la formation continue, le développement des compétences de base chez l'adulte est déjà encouragé au titre de diverses lois spéciales; les aides financières destinées aux cantons, visées à l'art. 16 LFCo, sont conçues comme un complément des mesures prises en vertu de la législation spéciale. Le domaine d'encouragement défini dans la loi sur la formation continue, en particulier à l'art. 13, al. 1, let. a, se recoupe largement avec les programmes d'intégration cantonaux en lien avec la législation sur les étrangers et avec les compétences encouragées dans ce cadre. Il paraît donc logique de prévoir un dispositif d'encouragement présentant des modalités analogues.

### 1.2.3 Principes

Comme on l'a vu plus haut, l'art. 64a Cst. fonde une compétence pour légiférer sur les principes. En règle générale, les principes énoncés par une loi ne sont pas directement applicables; ils doivent être concrétisés dans d'autres actes fédéraux ou cantonaux, quand ils ne forment pas le cadre de l'autorégulation du domaine privé. Le champ d'application matériel de la loi sur la formation continue s'étend à l'ensemble du domaine de la formation non formelle et recouvre ainsi des domaines fort divers. Dans l'application des principes, il y a donc lieu de prendre en compte en particulier les caractéristiques propres aux divers domaines. Cette règle est notamment exprimée à l'art. 2, al. 2, LFCo, qui stipule que la mise en œuvre des principes fixés par la loi dans le domaine des hautes écoles relève de la compétence des organes communs chargés de la coordination de la politique des hautes écoles.

La concrétisation et la mise en œuvre des principes peuvent passer fondamentalement par diverses mesures. Tandis que la mise en œuvre du principe de la qualité et notamment les éventuelles exigences posées à la présentation des informations relatives aux offres de formation (cf. art. 6, al. 3, LFCo) relèvent typiquement de l'autorégulation du domaine privé, l'art. 7 LFCo charge la Confédération et les cantons de légiférer. La Confédération et les cantons sont en effet tenus de désigner, dans la législation sur la formation qui relève de leur autorité respective, des organes qui fixent les critères régissant la prise en compte de la formation continue et de la formation informelle dans la formation formelle. De telles règles existent déjà dans la formation professionnelle initiale et dans la formation professionnelle supérieure (cf. par ex. l'art. 4 OFPr<sup>4</sup>).

Les différentes attributions et bases légales applicables au principe de la concurrence (art. 9 LFCo) doivent, elles aussi, être respectées. Une offre considérée comme étant de nature à entraver la concurrence peut faire l'objet d'une dénonciation auprès de l'autorité de surveillance désignée dans les bases légales de l'institution de droit public concernée.

### 1.2.4 Statistique et monitoring

L'art. 19, al. 2, LFCo prévoit que le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'économie (SEFRI) entretient un dialogue régulier avec les milieux de la formation continue concernés au premier chef. Le SEFRI convoquera à cet effet des réunions périodiques permettant de soulever des thèmes et des questions d'actualité avec tous les milieux intéressés et d'en tirer d'éventuelles conclusions pour le monitoring.

---

<sup>3</sup> RS 616.1

<sup>4</sup> RS 412.101

## 2 Commentaire des dispositions de l'ordonnance

### *Préambule*

L'ordonnance sur la formation continue se fonde de manière générale sur l'art. 20 LFCo, qui confie l'exécution de la loi au Conseil fédéral. La section 1 de l'ordonnance se fonde en particulier sur l'art. 12, al. 3, LFCo, tandis que la section 2 se fonde sur l'art. 16, al. 2 de la LFCo.

### **Section 1 Aides financières en faveur d'organisations actives dans le domaine de la formation continue**

#### *Art. 1*

Selon leurs statuts, les organisations actives dans le domaine de la formation continue s'occupent avant tout de questions liées à la formation continue, cette dernière faisant donc partie de leurs buts principaux. Elles fournissent des prestations d'ordre général au profit de la formation continue. Par prestations d'ordre général, il faut entendre des prestations qui vont nettement au-delà des intérêts particuliers des membres de l'organisation et qui ont des effets sur l'ensemble du système de la formation continue, ou du moins sur des secteurs déterminés du système. Les prestataires de la formation continue n'entrent pas dans la définition d'organisations actives dans le domaine de la formation continue.

L'al. 2 précise le critère visé à l'art. 12, al. 2, let. a, LFCo, à savoir celui de l'activité déployée à l'échelle nationale. L'activité de l'organisation doit avoir des effets dans au moins deux régions linguistiques, et l'organisation doit être présente à la fois en Suisse allemande, en Suisse romande et en Suisse italienne par un secrétariat régional ou une antenne similaire.

#### *Art. 2*

L'al. 1 précise les prestations susceptibles d'être soutenues par une aide fédérale. Les prestations visées dépassent la sphère d'intérêt des membres de l'organisation considérée.

L'al. 2 confère au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) la possibilité de proposer au Conseil fédéral des priorités thématiques dans le contexte du message FRI. Ces priorités thématiques permettent d'encourager spécifiquement des actions visant à combler des déficits identifiés dans le cadre du monitoring du système de formation continue dans des domaines déterminés.

#### *Art. 3*

Il est renoncé, à l'al. 1, à indiquer une valeur cible (pourcentage) de la participation fédérale aux coûts des prestations. La prestation doit être fournie de manière judicieuse, économique et avec une charge administrative minimale. Le calcul des coûts occasionnés par la fourniture de la prestation se fonde sur les coûts complets déclarés. Le montant de la contribution fédérale découle des critères mentionnés à l'al. 2.

L'intérêt que la prestation présente pour la Confédération (al. 2) est mesuré à l'aune de la volonté politique de la Confédération de réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés dans le domaine de la formation continue. Pour juger de l'intérêt que l'accomplissement d'une tâche par une organisation représente pour la Confédération, il y a lieu de peser également l'intérêt propre que l'organisation prestataire trouve dans cette activité. Par exemple, l'activité d'information des organisations actives dans la formation continue sur leurs propres offres de formation ou sur celles de leurs membres présente peu d'intérêt pour la Confédération.

L'al. 3 permet aux prestataires de se donner une orientation stratégique à plus long terme. Le financement de mesures ou prestations qui ne couvrent pas toute la durée d'une période FRI est possible, mais ces activités doivent s'intégrer dans la stratégie globale de l'organisation.

*Art. 4*

Cet article définit les pièces à joindre aux demandes de financement. Le dossier doit comprendre, d'une part, des indications sur l'organisation qui fait la demande et, d'autre part, des informations sur les prestations pour lesquelles le soutien est demandé.

Les indications à fournir en vertu de l'al. 1, let. a servent à prouver que le demandeur entre bien dans la catégorie des organisations actives dans le domaine de la formation continue, qu'il remplit les conditions requises et qu'il a la capacité de fournir la prestation concernée.

Il faut admettre qu'en dehors des prestations visées à l'art. 2, al. 1, les organisations actives dans le domaine de la formation continue fournissent également d'autres prestations, qui ne donnent pourtant pas droit à une aide financière. Les pièces visées à l'al. 1, let. a renseignent sur ce type de prestations. Les informations visées à l'al. 1, let. b concernent en revanche les prestations pour lesquelles une aide financière est demandée. Une description précise devra être rendue rendant compte des objectifs, des mesures prévues et de leur budget. La demande devra aussi préciser les étapes prévues dans le déroulement des activités et justifier que la prestation envisagée répond à un besoin.

Une seule date de dépôt des demandes est prévue par période de financement FRI (al. 2). Cette manière de procéder contribue à ce que les prestations soient en ligne avec la stratégie de l'organisation qui les fournit.

Les prestations subventionnées visées à l'al. 2 concernent le système de la formation continue dans son ensemble ou certains secteurs déterminés du système, d'où la nécessité d'une coordination des prestations (al. 4). Si la coordination entre les organisations prestataires n'aboutit pas, le SEFRI décide en vertu de son pouvoir d'appréciation.

*Art. 5*

Le SEFRI statue sur les demandes de financement. Ceux-ci sont normalement alloués sur la base d'une convention de prestations. D'autres formes d'allocation ne sont pas exclues pour autant. Sur demande, le SEFRI pourra notamment rendre une décision sujette à recours, en cas de non-entrée en matière ou de rejet d'une demande.

*Art. 6*

Cet article précise les pièces à joindre au compte rendu annuel. Ce sont d'une part le rapport annuel et les comptes annuels approuvés, et d'autre part les documents liés directement à la prestation, tels qu'un compte rendu des objectifs atteints ou des étapes franchies, ainsi qu'un relevé des prestations sous la forme d'un calcul des centres de charges pour les prestations subventionnées par le SEFRI.

*Art. 7*

Les bénéficiaires des aides financières sont tenus d'informer le SEFRI immédiatement de tout changement majeur dans leur organisation ou dans la fourniture de la prestation et de la survenance de tout risque susceptible de compromettre la réalisation des objectifs.

Si les organisations envisagent de proposer des solutions alternatives pour la fourniture de la prestation convenue, elles sont tenues d'en informer le SEFRI et de soumettre ces propositions à son approbation.

## **Section 2 Aides financières pour l'acquisition et le maintien de compétences de base chez l'adulte**

### *Art. 8*

Dans un document de principe, la Confédération (SEFRI conjointement avec d'autres services de la Confédération) et une représentation des gouvernements cantonaux en association avec les organisations du monde du travail (cf. art. 15 LFCo) conviennent d'objectifs stratégiques en matière d'acquisition et de maintien de compétences de base chez l'adulte. Ces objectifs peuvent être revus périodiquement. Ils sont à la base de la conception des programmes cantonaux.

### *Art. 9*

Les programmes cantonaux opérationnalisent et mettent en œuvre les objectifs stratégiques retenus dans le document de principe. Ils permettent aux cantons de faire un choix de mesures, d'offres et de projets correspondant à leur réalité et propres à contribuer à la réalisation des objectifs.

Les mesures destinées à encourager l'acquisition et le maintien des compétences de base chez l'adulte sont encouragées en vertu de diverses lois fédérales et cantonales. On peut citer à titre d'exemples les mesures prévues dans le domaine de l'assurance chômage. Une grande importance revient de ce fait à la collaboration dans le développement et la mise en place des offres et à la coordination des mesures d'encouragement (cf. art. 15, al. 2, LFCo). L'al. 2 vise à préciser les compétences pour l'élaboration d'un programme cantonal.

Le domaine d'encouragement défini à l'art. 13 LFCo (et plus particulièrement à l'al. 1, let. a) est également soutenu par le biais des programmes cantonaux qui s'inscrivent dans le cadre de la législation sur les étrangers. Pour prévenir les redondances et garantir la primauté de l'encouragement dans le cadre de la loi spéciale par rapport à l'encouragement qui relève de la LFCo, il est impératif de coordonner les programmes cantonaux pour l'acquisition et le maintien de compétences de base chez l'adulte avec les programmes cantonaux d'intégration.

Une coordination doit aussi intervenir avec les mesures qui sont encouragées au titre d'autres lois spéciales (cantonales ou fédérales). Là encore, l'encouragement sur la base de la loi spéciale l'emporte sur les mesures prises en vertu de la LFCo.

L'al. 4 précise que les cantons ont la compétence, dans le contexte de leurs programmes, de transférer des aides financières à des tiers. Il faut rappeler à cet égard notamment la règle stipulée à l'art. 20a, al. 3, LSu qui veut que le canton rembourse les prestations fournies par les communes, au moins à hauteur de la part des contributions fédérales aux frais totaux.

### *Art. 10*

Sur la base des programmes cantonaux visés à l'art. 9, la Confédération (SEFRI) passe des conventions-programmes avec les cantons. Les conventions-programmes précisent la contribution du canton à la réalisation des objectifs stratégiques retenus dans le document de principe, la contribution fédérale ainsi que les indicateurs servant à mesurer la réalisation des objectifs. Les programmes cantonaux font partie intégrante des conventions-programmes.

Les conventions-programmes sont normalement conclues pour une période de quatre ans, renouvelable. L'impératif de la coordination avec les programmes d'intégration cantonaux peut justifier une autre périodicité. Les modalités du processus menant à la conclusion d'une convention-programme feront l'objet de directives.

### *Art. 11*

En vertu de l'al. 1, les aides financières aux cantons prévues à l'art. 16 LFCo sont en règle générale allouées sur la base de conventions-programmes passées entre la Confédération et les cantons. Les

conventions-programmes sont un instrument mis en place dans le contexte de la RPT et prévu dans la loi sur les subventions (art. 20a); il est appliqué notamment dans les domaines où la Confédération et les cantons assument des tâches communes.

Les conventions-programmes sont régies par les programmes cantonaux visés à l'art. 9.

L'expression «en règle générale» ménage la possibilité d'allouer les aides fédérales, dans certains cas, moyennant un contrat de prestations ou par voie de décision.

#### *Art. 12*

Le DEFR fixe dans une convention avec les cantons la clé de répartition des aides financières en faveur des programmes cantonaux.

Il peut déléguer l'élaboration et la conclusion de cette convention au SEFRI.

La convention peut être négociée dans le cadre de l'élaboration du document de principe; il n'est pas prévu d'associer les organisations du monde du travail à cette négociation.

#### *Art. 13*

L'art. 13 mentionne que le montant de la contribution fédérale équivaut, au plus, aux dépenses des cantons pour un programme cantonal. Cette règle garantit que les dépenses occasionnées par l'encouragement de l'acquisition et du maintien de compétences de base chez l'adulte sont supportées conjointement par la Confédération et les cantons.

#### *Art. 14*

Le SEFRI suit l'avancement de la mise en œuvre des programmes cantonaux et demande des rapports annuels.

Le décompte des contributions se fait à la suite des comptes rendus.

### **Section 3      Entrée en vigueur**

#### *Art. 15*

L'entrée en vigueur de la loi sur la formation continue ainsi que de la présente ordonnance est prévue pour le début de la prochaine période FRI (1<sup>er</sup> janvier 2017).