

Formation continue: des améliorations oui, mais pas de poussée réglementaire

Prise de position de l'Union patronale suisse sur la politique de la formation continue de la Confédération

Résumé des positions

- Les employeurs considèrent la formation continue professionnelle comme très importante et s'engagent fortement dans ce domaine pour tous les modes de formation continue (formelle, non formelle, informelle).
- Une poussée normative sous la forme d'une loi sur la formation continue serait dangereuse et n'atteindrait pas le but souhaité pour les demandeurs de formation.
- Pour les pouvoirs publics, il s'agit en priorité de vouer tous leurs soins au système de formation formel et de renforcer en particulier le domaine de la formation professionnelle supérieure afin de le rendre proche du marché du travail.

1. Situation initiale

1.1 Diversité des types de formation continue

Vu l'évolution démographique et les mutations des structures sociales et économiques, les activités de perfectionnement ouvertes à la population active occupée prennent de plus en plus d'importance. La *formation continue professionnelle* intéresse tout particulièrement les employeurs.

En vue d'élaborer une politique de la formation continue cohérente et pour tenir compte du besoin de réglementation qui en découle, il s'agit de distinguer entre les formes d'apprentissage suivantes :

- La *formation formelle* regroupe toutes les filières de formation de l'école obligatoire, du degré secondaire II (formation professionnelle de base ou écoles de culture générale) et du degré tertiaire (formation professionnelle supérieure, diplômes de hautes écoles ou doctorats).
- La *formation non formelle* englobe les activités d'apprentissage qui se déroulent dans le cadre d'une relation élève-enseignant en dehors du système de formation formelle. Entrent par exemple dans cette catégorie les cours, les conférences, les séminaires ou l'enseignement privé.
- L'*apprentissage informel* comprend des activités qui visent explicitement un objectif d'apprentissage, mais qui se déroulent en dehors d'une relation d'apprentissage. Entrent par exemple dans cette catégorie la lecture de littérature spécialisée ou l'apprentissage avec d'autres personnes sur le lieu de travail.

Le Département fédéral de l'économie (DFE) situe le besoin de réglementation dans le domaine de l'apprentissage non formel. Les employeurs ont intérêt à ce que leurs collaborateurs soient dotés de *compétences d'action élevées* acquises dans toutes les formes d'apprentissage.

1.2 Important engagement des employeurs dans l'encouragement de la formation

Les employeurs encouragent et soutiennent leurs employés dans leurs démarches de formation continue.

- Dans la formation formelle, on peut citer en exemple la *formation professionnelle supérieure*. L'enjeu dans ce domaine ne consiste pas qu'en aides financières et dans la mise à disposition de temps pour la formation continue. Par l'engagement des entreprises dans le cadre de leurs asso-



ciations, l'économie prépare des examens fédéraux, les organise et collabore aussi à la mise en place de plans d'enseignement cadres des écoles professionnelles supérieures.

- Au niveau de la formation non formelle, les employeurs s'engagent par exemple dans l'organisation et le financement de *séminaires de formation de cadres*, de *formations continues en technologie de l'information (IT)* et de *cours de langues*.
- Ils soutiennent *l'apprentissage informel sur le lieu de travail*, par exemple sous forme de coaching sur le lieu de travail, de mise à disposition de documents de formation, d'initiation à l'utilisation de nouvelles machines ou d'encouragement d'efforts individuels d'apprentissage.

Comme l'a révélé une projection effectuée par l'Université de Berne sur la base de l'enquête suisse sur la population active (ESPA) 2006, *deux tiers environ de tous les cours de formation continue* dispensés aux personnes actives occupées par les employeurs le sont sous la forme de temps de travail, d'argent ou des deux. Cette tendance est à la hausse, car le taux correspondant n'était que de 60% dix ans plus tôt (1996). Sur le plan purement financier, les employeurs prennent à leur charge la moitié environ de toutes les dépenses de formation continue.

Les associations de branches patronnent souvent les institutions de formation ou alors ce sont les entreprises qui organisent leurs propres systèmes de *formation continue d'entreprise*. Vu le caractère spécialisé de ces qualifications et le nombre limité des participants, ces formations ne donnent pas lieu à des offres sur le marché.

Au besoin, ce sont les branches qui, en partie au niveau patronal, en partie dans le cadre du *partenariat social*, règlent les modalités spécifiques et le financement de la formation continue. Ainsi, le développement des compétences est assuré dans un intérêt réciproque.

1.3 Travaux préliminaires en vue d'une loi sur la formation continue

Le Conseil fédéral a chargé une commission d'experts d'élaborer un projet de loi sur la formation continue. Celle-ci doit réglementer le secteur non formel, en particulier celui des cours. Est prévu un projet de « loi-cadre sans mesures d'encouragement » visant les buts suivants :

- *renforcer la responsabilité individuelle* pour l'apprentissage tout au long de la vie,
- *améliorer l'égalité des chances d'accès à la formation continue* et
- *assurer la cohérence* dans la législation fédérale.

Il est en outre envisagé d'examiner comment il est possible d'accroître la transparence, la qualité et la mobilité dans le domaine de la formation continue.

Un rapport relatif à une nouvelle politique de la formation continue de la Confédération, publié à fin novembre 2009 par le DFE, est à la base de ce travail.

La Fédération suisse pour la formation continue (FSEA), organisation faîtière des institutions de formation continue, tout comme les organisations de travailleurs, manifeste un grand intérêt pour une réglementation et pour l'encouragement financier de la formation continue. La branche de la formation continue a publié son propre « projet de loi » qui concrétise ses souhaits.

2. Est-il indispensable de légiférer en matière de formation continue non formelle ?

Le besoin d'action légale en matière de formation continue non formelle est relativisé par trois faits:

- Dans le secteur de la formation continue, le *système de formation formelle* a été constamment développé ces dernières décennies. Outre la création des Hautes Ecoles Spécialisées, la formation professionnelle supérieure est légalement reconnue comme un secteur de formation autonome. Une partie importante de la formation professionnelle continue est ainsi couverte.
- *La validation des acquis de formation*, telle qu'elle est prévue par la loi sur la formation professionnelle, donnera d'importantes impulsions pour poursuivre l'apprentissage tout au long de la vie et elle est propice à entreprendre une formation continue. Les adultes se voient offrir ici un moyen supplémentaire d'obtenir un diplôme fédéral de formation professionnelle. On a assisté ces dernières années au lancement de projets appropriés dans les secteurs de la santé et de l'action sociale ainsi qu'en informatique et dans d'autres professions.
- Une comparaison internationale montre que la *participation à la formation continue* de la population suisse est, aujourd'hui déjà, réjouissante. Les indicateurs de l'OCDE et ceux de l'Union Européenne relèvent qu'en Suisse, la participation aux activités d'apprentissage est supérieure à la moyenne. Si l'on se réfère à un classement international, la Suisse occupe en matière de formation continue des places moyennes à supérieures, selon les modèles d'indicateurs utilisés.

3. Risques d'un accroissement de la réglementation

3.1 Intérêts de la réglementation pour les prestataires de formation

Pour la *Fédération suisse pour la formation continue (FSEA)*, la nécessité d'agir est dictée par le manque de vue d'ensemble sur les offres de formation, leur qualité ainsi que la valeur des diplômes. On peut attendre d'une loi sur la formation continue qu'elle améliore la transparence et la qualité dans la jungle que représentent les quelque 100 000 offres de formation continue. Pour certains secteurs, en particulier pour ses propres activités, la FSEA souhaite pouvoir profiter d'un soutien de l'Etat. Dans un esprit de solidarité avec les syndicats, on n'hésite pas à demander même des congés de formation continue, afin de stimuler la demande.

Du *point de vue des demandeurs*, l'Union patronale suisse considère avec le plus grand scepticisme l'insistance mise par les fournisseurs de formation continue à obtenir une réglementation de leurs produits. Les règlements sont des freins à l'innovation et à l'évolution dynamique ainsi qu'à la responsabilisation tant des clients que des prestataires de formation.

Les employeurs attendent en revanche une *offre novatrice sur le marché de la formation continue*, qui puisse être utilisée comme suivi professionnel et contribue au développement ciblé des compétences. Les fournisseurs de formation continue doivent pouvoir focaliser activement leur attention sur les clients plutôt que de se soucier du respect de critères (de promotion) étatiques. Il y a lieu d'aider les clients à améliorer leurs compétences, plutôt qu'à collectionner des points-crédits de formation continue ou des certificats qu'il s'agirait de créer. De telles monnaies sont certes séduisantes, mais l'expérience a montré qu'elles sont soumises à une forte tendance inflationniste.

Dans la réalité des ressources humaines et contrairement à de nombreuses affirmations, le *manque de transparence de la structure de l'offre ainsi que la « jungle des titres »* ne posent pas de véritable problème. Bien au contraire: une offre diversifiée reflète les différents besoins. Les petites et moyennes entreprises connaissent bien les organismes de formation de leur branche. Les entreprises ayant de vastes domaines d'activités disposent de départements de ressources humaines qui sont bien placés pour avoir une vue d'ensemble sur le marché de la formation continue. Les systèmes de formation réglementés par l'Etat ne sont, eux non plus, pas plus transparents. Et ce sont souvent les interventions de l'Etat, justement, qui créent des confusions. Le profil et la renommée des organismes et des offres de formation revêtent une fonction plus déterminante que les certificats.



3.2 Exigences des organisations de travailleurs

Les organisations de travailleurs réclament l'adoption à bref délai d'une réglementation légale de la formation continue. En instituant des *congés de formation* (partiellement obligatoires), la loi doit imposer aux employeurs de garantir une formation continue à tous leurs collaborateurs. On exige également le droit de pouvoir bénéficier régulièrement de bilans de situation dans le cadre de l'orientation professionnelle et du conseil de carrière.

Les revendications relatives aux congés de formation sont souvent associées à une conception très étroite selon laquelle une formation continue doit se dérouler nécessairement dans le cadre de cours suivis à l'extérieur de l'entreprise. Une telle vision ignore totalement l'*apprentissage informel au poste de travail* en tant qu'élément très important de la formation continue. En particulier, pour les personnes auxquelles le passage sur les bancs d'école a laissé de mauvais souvenirs, l'initiation à l'utilisation de nouvelles machines ou de nouveaux logiciels, ou encore des cours en entreprise consacrés à la sécurité sur le lieu de travail, ont beaucoup plus de poids que des formations suivies en dehors de l'entreprise et quasi imposées par l'Etat. Si, parallèlement, un esprit d'ouverture et la responsabilisation personnelle face à de nouveaux savoirs sont cultivés tant chez les travailleurs qu'au sein de l'entreprise, une telle forme d'apprentissage sur le tas constitue une condition fondamentale propre à favoriser des activités de formation continue.

L'adoption de principes schématiques en matière de formation continue ne fera guère avancer les choses. Les besoins individuels diffèrent et évoluent selon les types d'emplois. Dans la pratique, une formation continue taillée sur mesure se définit individuellement, à des intervalles irréguliers, et son envergure pourra varier. En fixant dans des normes légales la forme la plus adéquate d'apprentissage (e-learning, on-the-job, cours à l'extérieur ou formation complémentaire formelle, etc.) à préconiser, on risque fort de passer à côté du but visé. L'institution d'obligations est bien éloignée de l'idée de responsabilisation. Au contraire, cela pourrait ressembler à une incitation pour les intéressés à faire «acte de présence» à des cours, attitude démotivante dont les effets seraient inverses au but recherché.

4. Définir clairement les responsabilités en matière de formation continue professionnelle

Les employeurs, les salariés et les partenaires sociaux se partagent la responsabilité de la formation continue professionnelle. Ces efforts de perfectionnement ont un caractère *d'investissement* et n'ont rien à voir avec de la simple consommation de formation. Pour que la formation continue soit efficace et ait un sens, les coûts doivent être supportés par la partie à qui elle apporte des avantages. Si les deux parties en tirent avantage – ce qui est souvent le cas – la question des coûts peut être réglée par un contrat (individuel ou entre les partenaires sociaux). Le fait de demander une participation aux apprenants les motive à choisir un cours approprié, à apprendre avec succès et permet dans une certaine mesure d'exercer sur les organisateurs de formations continues des pressions pour qu'ils améliorent la qualité et l'efficacité des cours proposés.

Pour clarifier les tâches dans le domaine de la formation continue, l'Union patronale suisse se fonde sur le document de base → «*Dix postulats de l'UP concernant la formation continue professionnelle*» (voir annexe).

La *communauté* a une tâche à accomplir là où le marché privé de la formation continue ne peut pas servir de façon suffisante les intérêts en matière de formation de la société dans son ensemble. La Confédération et les cantons ont édicté des *réglementations spéciales* pour de nombreuses situations. A l'avenir aussi, toute nouvelle mesure des pouvoirs publics devra être légitimée par une loi spéciale régissant également la question du financement. Les tâches qui en découlent ne peuvent pas être imposées à l'employeur et ne doivent pas peser sur le marché de l'emploi. Par conséquent, une éventuelle loi sur la formation continue doit être conçue comme une loi de principe.

5. Priorité au système de formation (continue) officiel

La *formation professionnelle supérieure* sanctionnée par un examen fédéral (examens professionnels, examens professionnels supérieurs) et les cycles d'enseignement des hautes écoles spécialisées offrent des formations continues efficaces et proches de la pratique qui répondent aux besoins du marché du travail. Malgré son importance tant du point de vue qualitatif que quantitatif et son ancrage dans la loi, cette formation officielle est confrontée à de grands défis en raison de son positionnement insuffisant sur le plan national et international. Six ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, on manque toujours de visibilité concernant le soutien financier des pouvoirs publics, qui reste modeste et très hétérogène.

Les partenaires de la formation professionnelle (Confédération, cantons, organisations patronales, organisations de salariés) s'efforcent de trouver des solutions. Pour l'Union patronale suisse, la résolution de ce problème prime sur l'adoption d'une nouvelle loi dans un domaine difficile à classifier. Cette situation souligne la complexité des réglementations et des exigences sur un marché de la formation continue relativement libre axé sur le monde du travail et s'oppose par conséquent à l'introduction de nouvelles réglementations dans le domaine non officiel.

La *responsabilité individuelle en matière de formation continue* doit être promue en première ligne par le système de formation officiel plutôt que par une nouvelle loi. Les investissements volontaires dans des mesures de perfectionnement (non officielles) sont plus attrayants s'ils sont mieux validés par le système officiel (voir aussi le point 2 : validation des connaissances acquise de façon informelle). Pour faciliter le processus de prise en compte, il peut être judicieux de présenter de façon transparente les compétences acquises dans le cadre de cours non officiels, mais n'est pas nécessaire d'édicter une réglementation détaillée à l'intention des organisateurs de cours privés.

On constate souvent que la formation continue ne conduit pas à un *nivellement des disparités sociales*, mais à un déséquilibre encore plus marqué entre les personnes peu qualifiées et celles disposant de bonnes qualifications professionnelles. La clé d'une meilleure égalité des chances réside dans la formation de base dispensée durant la scolarité obligatoire, voire dans le cadre de l'enseignement préélémentaire. Les adultes ayant des compétences de base insuffisantes doivent pouvoir les corriger. Par conséquent, il est nécessaire de disposer suffisamment de formations de rattrapage pour des groupes spécifiques. Les avantages que l'on peut attendre de la formation continue dépendent largement du niveau de formation de la personne concernée. C'est pourquoi l'attention doit se focaliser en priorité sur le système de formation officiel.

6. Conclusions

- La nécessité d'une loi sur la formation continue doit être considérablement relativisée. La Suisse dispose d'un système de formation officiel bien développé. Les pressions exercées par les instituts de formation et les employeurs en faveur d'une réglementation étendue pourraient avoir des conséquences fâcheuses et nuire à l'innovation, à la flexibilité et à l'orientation client du marché de la formation continue. L'obligation de suivre des cours sape la responsabilité individuelle à l'égard de l'apprentissage tout au long de la vie, comporte le risque d'un effet contre-productif (accomplissement forcé d'heures de cours) et peut donc peser sur le marché du travail.
- Le système de formation officiel est à la base de l'attrait de la formation continue sous la responsabilité individuelle de chacun et de la promotion de l'égalité des chances. La formation continue est en outre en grande partie couverte par la formation professionnelle supérieure. Les améliorations en vue d'un développement plus efficace et davantage tourné vers l'avenir de la formation continue doivent émaner du système de formation officiel et non pas d'une nouvelle loi.

Annexe: Les dix postulats de l'Union patronale suisse sur la formation professionnelle continue

Les dix postulats de l'Union patronale suisse sur la formation professionnelle continue

1. L'apprentissage des travailleurs tout au long de leur vie active est un facteur essentiel au maintien de la compétitivité de l'économie suisse face aux mutations structurelles en cours et à la concurrence mondiale. La formation professionnelle continue joue donc à cet égard un rôle primordial.
2. La formation continue doit apporter de la valeur ajoutée à l'entreprise comme au marché du travail. Elle peut être acquise "on the job", dans le cadre d'un apprentissage autodidacte ou d'un auto-entraînement, ou encore à la faveur d'une formation interne ou externe séparée.
3. La formation professionnelle continue sert les intérêts et engage la responsabilité conjointe des travailleurs, des employeurs et de l'ensemble de l'économie nationale.
4. Relève de la formation professionnelle continue la formation continue visant un domaine de compétences actuel ou futur et l'acquisition de qualifications personnelles déterminantes, ainsi que la préparation des travailleurs à de nouvelles activités professionnelles.
5. La formation professionnelle continue doit être encouragée indépendamment de l'âge, du sexe et du degré de qualification des intéressés, afin de répondre à un besoin avéré et lorsque la capacité et la volonté de suivre cette formation existent.
6. Il incombe avant tout aux travailleurs d'améliorer sous leur propre responsabilité leurs qualifications professionnelles et personnelles en vue de conserver leur niveau d'employabilité. Ils doivent aussi fournir une contribution appropriée lorsqu'ils bénéficient d'un effort de promotion de la formation continue venant de leur entreprise ou de l'État.
7. Il appartient aux employeurs d'encourager la formation professionnelle continue de leurs employés dans les limites des besoins de l'entreprise et de leurs politique du personnel, afin de contribuer ainsi à assurer la relève à tous les niveaux.

Les employeurs apportent à ce titre une contribution importante en familiarisant leurs collaborateurs à l'usage de nouveaux appareils et machines, de nouvelles techniques de production et méthodes de travail, etc.

8. Il appartient aux partenaires sociaux de conclure si nécessaire – dans l'entreprise ou à l'échelle d'une branche - des arrangements sur les moyens de promouvoir mutuellement la formation professionnelle continue. Diverses CCT contiennent des dispositions dans ce sens.

En tant que soutiens et promoteurs des organisations de formation et d'examens, les partenaires sociaux fournissent par ailleurs une importante contribution à la formation professionnelle continue.

9. Il appartient à l'État d'aménager dans tous les domaines politiques des conditions-cadre favorables à la formation continue. Ceci comprend dans le système de formation formel la réglementation des diplômes sanctionnant des formations continues spécifiques, le soutien aux organisations d'examens et établissements de formation concernés, ainsi que la mise en place d'une législation fiscale favorisant la formation continue (p. ex. à l'aide de possibilités de déduction).

En revanche, il faut s'abstenir d'imposer des obligations légales aux employeurs ou aux travailleurs en matière de formation professionnelle continue.

10. L'engagement de l'employeur et de l'État dans le domaine de la formation professionnelle ne doit pas se déployer au préjudice de la formation professionnelle initiale.