

**RAPPORT DU CONSEIL FEDERAL  
CONCERNANT  
LA FORMATION CONTINUE  
EN DROIT DU TRAVAIL**

**en exécution du postulat**

**Paul Rechsteiner du 20 mars 1996**

**(96.3094)**

**du 9 avril 2003**

# 1. Situation initiale

## 1.1 Motion Rechsteiner

Le 20 mars 1996, le conseiller national Paul Rechsteiner a déposé une motion<sup>1</sup> chargeant le Conseil fédéral d'étudier la possibilité d'inclure la formation continue dans le droit du travail et de soumettre au Parlement une proposition visant à compléter le titre dixième du Code suisse des obligations (CO) relatif au contrat de travail.

Dans sa réponse du 8 mai 1996 à la motion, le Conseil fédéral avait indiqué qu'il était parfaitement conscient de l'importance de la formation continue, en particulier dans la période actuelle de mutations technologiques et sociales. A son avis, la formation continue est un moyen utile et efficace qui contribue tant au maintien et à l'augmentation de la compétitivité des entreprises suisses qu'à la réduction et à la prévention du chômage.

Les diverses interventions parlementaires qui ont auparavant abordé le problème de la réglementation de la formation continue le faisaient principalement sous l'angle de la question de l'octroi d'un congé de formation payé aux travailleurs. Le Parlement et le Conseil fédéral ont toujours été d'avis qu'une réglementation de ce domaine n'était pas souhaitable et qu'il était préférable de le laisser à la seule compétence des partenaires sociaux. En effet, ceux-ci ont réglementé la formation continue dans le cadre de nombreuses conventions collectives de travail (CCT) ou ils ont trouvé différentes solutions au sein même de l'entreprise. Toutefois, la motion dont il est ici question pose une question plus large que celle du seul congé destiné à la formation continue.

Par ailleurs, le Code des obligations n'apporte aucune réponse à nombre de problèmes en la matière (par exemple l'existence d'un droit à la formation continue, la participation aux frais de formation, le remboursement de ces frais dans certains cas) et, enfin, les conventions collectives de travail ne couvrent qu'environ 50% des travailleurs en Suisse.

Ces éléments ont déterminé le Conseil fédéral à accepter la motion sous forme de postulat, proposition adoptée par le Conseil national<sup>2</sup>. Dans ce rapport, le Conseil fédéral présente le résultat de son examen sur l'opportunité d'introduire dans le titre dixième du Code des obligations une réglementation sur la formation continue des travailleurs.

---

<sup>1</sup> Voir en annexe.

<sup>2</sup> Vote du 21 juin 1996 (56 oui contre 42 non et 2 abstentions).

## 1.2 Interventions parlementaires subséquentes

Depuis le dépôt de la motion Rechsteiner, la formation continue et la formation de manière générale ont donné lieu à de nombreuses autres démarches parlementaires, preuve que ce sujet préoccupe et interpelle.

Par rapport au postulat Rechsteiner, les interventions les plus marquantes demandent d'étudier les mesures à prendre en matière de formation des adultes<sup>3</sup>, de mener une véritable campagne de formation compensatoire (éducation de la deuxième chance)<sup>4</sup>, d'instaurer un congé de perfectionnement fondé sur la loi sur l'assurance-chômage<sup>5</sup>, d'améliorer les qualifications des employés<sup>6</sup> ou de financer par les réserves d'or de la Banque nationale (BNS) une vaste offensive sur le front de la formation<sup>7</sup>.

La motion 00.3227 du 29 mai 2000 vise à charger le Conseil fédéral de modifier la constitution afin d'y introduire une disposition donnant à chaque personne exerçant une profession en Suisse le droit de bénéficier d'une période de formation ou de perfectionnement dont la durée serait de trois à cinq jours par année. Le financement de cette mesure serait entièrement prise en charge par les pouvoirs publics, raison pour laquelle le Conseil fédéral propose de la rejeter ; il estime en effet que le perfectionnement doit en principe et dans une large mesure relever de la responsabilité de l'économie et des individus notamment dans la mesure où c'est de cette manière que l'économie peut veiller à la qualification de la main d'œuvre.

Le 23 mars 2001, le Parlement a accepté le postulat 00.3605 invitant le Conseil fédéral à présenter au Parlement un rapport indiquant les possibilités qui s'offriraient pour modifier ou compléter le système de financement actuel en matière de formation continue en promouvant par exemple les "bons de formation".

Dans sa motion (01.3170) du 23 mars 2001, le CN Rossini demandait au Conseil fédéral « d'édicter des dispositions légales permettant à la population suisse de bénéficier de conditions adéquates pour entreprendre une formation continue de longue durée. ». Sur proposition du Conseil fédéral datant du 30 mai 2001, le Conseil national a adopté la motion sous forme de postulat le 22 juin 2001.

Le 26 avril 2001, la Commission de la Science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-CN) a déposé une initiative parlementaire 01.419 intitulée « Loi de reconversion dans les ICT<sup>8</sup> ». Bien que rejeté par le Conseil fédéral, le projet a été approuvé par le Conseil national, mais n'a pas obtenu la majorité qualifiée des voix lors du vote sur le frein aux dépenses. Le Conseil des Etats n'est ensuite pas entré en matière et le 5 juin 2002, le Conseil national s'est rangé à cet avis.

<sup>3</sup> Postulat 97.3249 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture CN du 22 mai 1997, adopté.

<sup>4</sup> Motion 98.3187 du Groupe socialiste CN du 29 avril 1998, transmise sous forme de postulat des deux conseils en mars 2000.

<sup>5</sup> Motion 98.3331 du Groupe socialiste CN du 26 juin 1998, transmise sous forme de postulat en juin 1999.

<sup>6</sup> Interpellation 98.3288 du Groupe radical-démocratique CN du 24 juin 1998, liquidée en octobre 1998.

<sup>7</sup> Motion 98.3675 Hochreutener CN du 18 décembre 1998, transmise sous forme de postulat en octobre 2000.

<sup>8</sup> Technologies de l'information et de la communication.

Le 6 décembre 2001, le Conseil national a transmis au Conseil des Etats une série de motions concernant la formation continue :

- Motion 01.3425 de la CSEC-CN charge le Conseil fédéral d'élaborer une loi sur la formation continue qui devrait notamment instaurer un congé de formation et créer un système de formation continue souple, accessible à tous les groupes de la population, y compris aux plus défavorisés;
- Postulat 01.3640 pour un programme d'impulsion en faveur de la réinsertion professionnelle des femmes ;
- Postulat 01.3641 pour une offensive de formation continue concernant les personnes peu qualifiées et le développement d'un système modulaire.

Enfin, le 12 mars 2002, le CN Paul Rechsteiner a déposé une question ordinaire<sup>9</sup> afin d'être informé sur le suivi de son postulat dont il est question dans le présent rapport. Le Conseil fédéral a répondu que la transmission dudit rapport au Parlement était prévue d'ici la fin de l'année 2002.

### 1.3 Concept de formation continue

Bien que les termes de « formation continue », « formation continue à des fins professionnelles » soient assez couramment utilisés, leur signification exacte est souvent l'objet de multiples discussions et il convient d'indiquer ici leurs diverses significations.

La statistique distingue **la formation de base** et **la formation continue**. La première comprend l'ensemble des programmes de l'enseignement (du jardin d'enfants à la formation professionnelle supérieure et à l'université). Les qualifications professionnelles supérieures du tertiaire et les formations universitaires complémentaires font partie de la formation de base, indépendamment de l'âge des étudiants. La formation de base recouvre en fait la partie institutionnelle du système éducatif suisse<sup>10</sup>.

La **formation continue** s'entend comme un apprentissage volontaire et ciblé : elle couvre un large spectre d'activité, certaines de nature individuelle (lecture d'ouvrages spécialisés, fréquentation de conférences, etc.), d'autres s'inscrivant dans un cadre institutionnel (cours organisés de formation continue par exemple). La statistique ne fait pas de distinction en fonction de l'orientation professionnelle ou générale des cours, ni en fonction de l'organisation ou non de ces cours par l'employeur. Les processus d'apprentissage involontaire ou inconscient ne sont pas considérés comme de la formation continue<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Voir en annexe.

<sup>10</sup> La formation continue en Suisse, une analyse de l'enquête suisse sur la population active de 1996, OFS, Berne, 1997, p. 12.

<sup>11</sup> La formation continue en Suisse 2001, D'après les enquêtes suisses sur la population active de 1996 à 2000, OFS, Neuchâtel, 2001, p. 6-7.

Selon le rapport Gonon/Schläfli<sup>12</sup>, la formation continue est la poursuite ou la reprise d'un apprentissage organisé après avoir terminé une première phase de formation à l'école, à l'université et en milieu professionnel, dans le but d'actualiser, d'étendre ou d'approfondir les connaissances, compétences et qualifications déjà acquises ou d'acquérir de nouvelles connaissances, compétences et qualifications.

Le projet de nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) prescrit en son article 30 que la formation continue à des fins professionnelle sert dans un cadre structuré, d'une part, à renouveler, à approfondir et à compléter les qualifications professionnelles des individus et à leur permettre d'en acquérir de nouvelles et, d'autre part, à renforcer leur flexibilité professionnelle.

## 2. Statistiques de la formation continue en Suisse

### 2.1 Généralités

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a effectué trois études en matière de formation continue, la première en 1993<sup>13</sup>. La deuxième étude<sup>14</sup> a été menée en 1996 dans le cadre de l'enquête suisse sur la population active et le troisième rapport a été publié en 2001<sup>15</sup>. Les analyses démontrent qu'il n'y a pas de variation significative des comportements par rapport aux résultats de 1996 (qui n'étaient pas très différents de ceux de 1993), ce qui fait dire à l'OFS que la formation continue a stagné dans les années 90<sup>16</sup>.

### 2.2 Quelques chiffres globaux

En 2000, 39% des adultes résidents en Suisse (personnes âgées de 20 à 74 ans, soit 1,9 millions en chiffre absolu) ont suivi au moins un cours de formation continue ; 29% (1,4 millions) ont suivi ce cours de formation continue pour des raisons professionnelles<sup>17</sup>.

En une année, 123 millions d'heures-leçons<sup>18</sup> de formation ont été suivies dans le cadre des cours pour adultes, dont 88 millions d'heures-leçons motivées par des raisons professionnelles et 35 millions par des raisons extra-professionnelles.

L'enquête de 1996 révèle que le volume de la formation continue pour l'ensemble de la population résidente permanente, représente en moyenne une heure et demie pour

<sup>12</sup> Formation continue en Suisse : Situation et recommandations, PH. Gonon et A. Schläfli, Rapport à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie et à l'Office fédéral de la culture, Zurich, 1998.

<sup>13</sup> La formation continue en Suisse, Enquête de 1993, OFS, Berne.

<sup>14</sup> OFS, 1997, op. cit.

<sup>15</sup> OFS, 2001, op. cit.

<sup>16</sup> Stagnation de la formation continue dans les années 90, Michele Egloff (OFS) in La Vie économique 4/2000.

<sup>17</sup> OFS, 2001, op. cit., p.12.

<sup>18</sup> Les heures-leçons expriment le temps consacré à la formation continue par personne.

cent heures de travail, ce qui équivaut à une journée et demie de formation de 6 heures tous les deux mois et demi<sup>19</sup>, donc à un peu moins d'une semaine par année.

### 2.3 Les participants à la formation continue

Ceux qui se perfectionnent le plus dans des buts professionnels sont les personnes avec un niveau de formation élevé (un tiers des participants dispose d'une formation supérieure), les actifs occupés, les Alémaniques, ainsi que les hommes<sup>20</sup>.

### 2.4 L'investissement des entreprises dans la formation continue à des fins professionnelles

L'investissement des entreprises dans la formation continue a été considéré sous l'angle du soutien donné quant au temps de travail et sur le plan financier, ainsi que le soutien sous forme d'organisation de cours de formation continue. Les résultats démontrent que les entreprises investissent, mais de manière sélective dans la formation continue à des fins professionnelles de leurs employés.

Ce sont en effet essentiellement les personnes bien formées<sup>21</sup> et hautement qualifiées qui ont accès à la formation soutenue par les entreprises. Les personnes qui œuvrent dans les grandes entreprises (comptant plus de 100 employés), ainsi que dans le secteur des services<sup>22</sup>, ont plus de chances de prendre part à des cours dispensés par l'entreprise.

L'investissement consenti par les entreprises dépend en outre beaucoup du temps d'occupation des employés. En effet, un travail à temps partiel réduit les chances de formation continue<sup>23</sup>.

Comme le niveau de formation est fortement lié à la position hiérarchique, il s'avère que les cadres occupent une place de choix dans la formation continue soutenue par l'entreprise. L'étude menée en 1999 par l'OFS a déjà démontré que les travailleurs situés en bas de l'échelle hiérarchique sont les moins bien soutenus par leurs employeurs dans la formation continue que ce soit en temps ou en argent<sup>24</sup>. Enfin, l'entreprise apporte essentiellement son soutien pour des cours ayant un lien direct avec le travail<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> OFS, 1997, op. cit., p. 36.

<sup>20</sup> OFS, 2001, op. cit., p. 11.

<sup>21</sup> Les actifs occupés titulaires d'un diplôme professionnel supérieur ou d'un diplôme universitaire ont environ quatre fois plus de chances de participer à des activités de formation continue soutenues par l'entreprise que les personnes sans formation post obligatoire.

<sup>22</sup> Dans le secteur des services, les chances de se perfectionner aux frais de l'employeur ou pendant le temps de travail ne sont pas semblables ; elles sont plus importantes pour les employés des administrations publiques (39% des employés), pour ceux du secteur des banques et assurances (32%), de l'industrie, de la production et du bâtiment (25%), des transports et communications, du commerce, de la restauration et l'hébergement (23% des employés ; voir OFS, 2001, op. cit., p. 72).

<sup>23</sup> OFS, op. cit., p. 68.

<sup>24</sup> OFS, op. cit., p. 70.

<sup>25</sup> OFS, op. cit., p. 80.

Les possibilités de soutien par l'employeur augmentent à mesure que le revenu est élevé. Plus les travailleurs ont un bas revenu, plus ils devront payer eux-mêmes les cours de formation continue qu'ils suivent pour des raisons professionnelles et moins ils seront soutenus par l'employeur dans cette formation<sup>26</sup>.

Ces résultats – en particulier le fait que les entreprises investissent principalement dans la main d'œuvre déjà bien formée et hautement qualifiée – contrastent avec les affirmations des entreprises sur l'importance prioritaire qu'il faut attacher à la formation continue<sup>27</sup>. En effet, même dans la période 1993-1998, qui était caractérisée par un taux de chômage élevé, presque une entreprise sur six a fait état d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée<sup>28</sup>.

Enfin, cette politique sélective d'investissement des entreprises a des effets particulièrement négatifs pour la main d'œuvre féminine attendu qu'elle est sur-représentée dans les classes inférieures de traitement<sup>29</sup>.

## **2.5 Le financement de la formation continue à des fins professionnelles**

En 1999, 28% des formations suivies pour des raisons professionnelles ont entièrement été financées par les participants eux-mêmes. Deux tiers des participations professionnelles (65%) ont été financées, entièrement ou partiellement, par les entreprises et les employeurs et 7% de ces participations ont été soutenues par des caisses de chômage ou autres institutions<sup>30</sup>.

Il n'existe malheureusement pas d'informations disponibles sur le coût global de la formation continue professionnelle. Les résultats de l'enquête sur les revenus et la consommation menée par l'OFS en 1998 indiquent que les ménages, ayant dépensé de l'argent pour la formation continue, lui ont consacré 250 francs par mois (ce montant couvre les dépenses pour la formation continue aussi bien professionnelle que non professionnelle).

## **3. Situation juridique actuelle**

### **3.1 La Constitution fédérale**

Les articles 63, 67 et 69 de la Constitution fédérale définissent notamment les tâches et les compétences de la Confédération et des cantons dans le domaine de la formation continue. La formation initiale et la formation continue des enfants et des jeunes, ainsi que des personnes en âge de travailler, sont également mentionnées parmi les buts

---

<sup>26</sup> OFS, op. cit., p. 70.

<sup>27</sup> OFS, 1997, op. cit., p. 37, 1<sup>er</sup> paragraphe.

<sup>28</sup> OFS, 1993-1998, (STATEM)

<sup>29</sup> OFS, 1997, op. cit., p. 31.

<sup>30</sup> OFS, 2001, op. cit., p. 82.

sociaux de la Constitution fédérale (art. 41, al. 1, let. f Cst), qui ne créent aucune compétence ou prétention nouvelle des individus mais donne plutôt un mandat aux législateurs cantonaux de prendre des mesures dans un certain sens.

### **3.1.1 Art. 63 de la Constitution fédérale (Formation professionnelle et hautes écoles)**

Cet article attribue à la Confédération la compétence de légiférer sur la formation professionnelle, mais si elle n'utilise pas de sa compétence les cantons peuvent réglementer la formation professionnelle. La formation continue à des fins professionnelles a toujours été considérée comme faisant partie de la formation professionnelle.

### **3.1.2 Art. 67 de la Constitution fédérale (Besoins des jeunes et formation des adultes)**

L'article 67 alinéa 2 Cst indique: « En complément des mesures cantonales, la Confédération peut favoriser les activités extra-scolaires des enfants et des jeunes et la formation des adultes. »

Même si l'ancienne Constitution ne le mentionnait pas, la Confédération soutient depuis longtemps la formation des adultes à travers l'encouragement de la culture.

La formulation "en complément des mesures cantonales" souligne la primauté des cantons: la Confédération peut apporter son soutien, mais elle n'a pas de compétence de réglementation. Cette formulation offre cependant à la Confédération une marge de manœuvre au cas où les cantons n'exploitent pas entièrement la leur.

### **3.1.3 Art. 69 de la Constitution fédérale (culture)**

L'alinéa 2 de cet article prescrit que la Confédération peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation.

Alors que l'art. 67, al. 2 Cst concerne les activités extra-scolaires des jeunes et la formation générale des adultes, l'article sur la culture, lui, porte sur la formation continue propre aux activités artistiques.

## **3.2 Le Code suisse des obligations**

Le titre dixième du Code suisse des obligations relatif au contrat de travail ne traite pas de la formation continue. Les seules dispositions en matière de formation sont les articles 344 à 346a CO qui réglementent le contrat d'apprentissage, domaine qui concerne exclusivement la formation de base et non pas la formation continue. Le but du présent postulat est bien de réglementer explicitement le droit à une telle formation, son financement, ainsi que les modalités de son exercice. Certains auteurs<sup>31</sup> réclament depuis déjà quelques années d'étudier sérieusement l'opportunité d'une

<sup>31</sup> dont en particulier le Prof Thomas Geiser in « Arbeitsvertragsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Weiterbildung », Recht 1996, Heft 1, p. 34, ch. 3.1.



réglementation légale explicite en la matière. Il apparaît indispensable de déterminer si une interprétation des dispositions actuelles du CO ne permettrait pas de résoudre les problèmes soulevés par la formation continue à des fins professionnelles.

### 3.2.1 Droit à un congé payé de formation

L'art. 329 CO énumère les congés que l'employeur doit accorder au travailleur, dont notamment « les heures et jours de congés usuels » (al. 3). Ces congés sont le plus souvent réglementés par conventions collectives de travail. Ce sont notamment les congés en cas d'événements familiaux (mariage, naissance, décès, etc.) ou en cas de soins urgents à donner à un enfant. Un congé pour des motifs de formation continue n'entre pas dans cette notion de congé usuel.

L'art. 329e CO consacre un droit à un congé de formation – non payé sauf accord contraire – mais uniquement dans un domaine bien délimité, celui des activités de jeunesse extra-scolaires. Jusqu'à l'âge de 30 ans, le travailleur a en effet droit à une semaine de congé par année afin notamment de suivre la formation et les cours de perfectionnement nécessaires à l'exercice de ces activités (al. 1).

Dans le droit actuel, seul un accord entre l'employeur et le travailleur peut permettre à ce dernier d'obtenir, d'une part, un congé et, d'autre part, qu'il soit payé afin de suivre une formation continue durant les heures de travail. Il peut en revanche suivre une telle formation en dehors des heures de travail sans violer pour autant le contrat de travail, sauf si ladite formation constitue une charge telle que le travailleur ne parvient plus à assumer correctement son emploi. Ce cas pourrait alors constituer une violation du devoir de fidélité du travailleur au sens de l'article 321a CO.

### 3.2.2 Le remboursement des frais de formation

Dans le cas où l'employeur a versé le salaire durant la formation continue, voire a pris en charge partiellement ou totalement les frais de ladite formation, la question se pose de savoir si, en cas de résiliation du contrat de travail, en cas d'arrêt de la formation ou d'échec aux examens par exemple, le travailleur peut être contraint de rembourser les montants ainsi payés.

L'article 327a, al. 1 CO prévoit le remboursement par l'employeur de tous les frais du travailleur imposés par l'exécution du travail. Mais l'inverse n'est pas prévu. Faute de clause de remboursement conclue entre l'employeur et le travailleur, ce dernier ne peut être contraint de rembourser les frais de formation payés par son employeur.

A l'heure actuelle, le seul moyen pour l'employeur d'obtenir le remboursement de ces frais réside dans la conclusion préalable d'un accord avec le travailleur portant sur les modalités du congé de formation, sur le paiement du salaire, voire des frais de la formation, ainsi que sur les modalités d'un remboursement éventuel. La jurisprudence<sup>32</sup> et la doctrine<sup>33</sup> admettent – pour autant que certaines conditions soient remplies<sup>34</sup> –

<sup>32</sup> JAR 1991, p. 207 et ss.

<sup>33</sup> « Leitfaden zum Arbeitsvertragsrecht » Streiff / Von Kaenel, 1992, Zürich, art. 327a, N7. « Commentaire du contrat de travail » Brunner, Bühler, Waerber, 1996, Lausanne, art. 327a, N3.

<sup>34</sup> en particulier celle de la fixation d'une limite dans le temps de l'obligation de rembourser.

qu'une telle convention ne restreint pas le droit du travailleur de résilier son contrat mais lie seulement ce droit à des conséquences financières pour une certaine durée.

L'accord doit donc, pour être valable, limiter le devoir de rembourser – dans le temps et dans le montant – afin de ne pas violer les droits de la personnalité du travailleur. Le Tribunal fédéral a déclaré admissible une clause prévoyant le remboursement de frais de formation élevés<sup>35</sup> au prorata jusqu'à trois ans dès la fin de la formation<sup>36</sup>.

### **3.3 La loi fédérale sur le travail et ses ordonnances d'exécution**

La récente révision de l'ordonnance 1 (OLT 1) à la loi sur le travail (LTr) a introduit l'obligation de considérer comme du temps de travail le temps qu'un travailleur consacre à une formation continue, que ce soit sur ordre de l'employeur, en vertu de la loi ou parce que son activité professionnelle l'exige (art. 13 al. 4 OLT 1).

### **3.4 La loi fédérale sur la formation professionnelle**

La loi sur la formation professionnelle (LFPr), qui date du 19 avril 1978, régit tant la formation de base que la formation continue à des fins professionnelles, aussi dénommée perfectionnement professionnel.

La nouvelle loi sur la formation professionnelle, qui a été soumise par le Conseil fédéral au Parlement par son message du 6 septembre 2000, constitue le premier pas important pour mettre en œuvre une politique cohérente de la formation continue. Elle vise à assurer une offre variée et coordonnée des filières de formation. Elle cherche à renforcer la collaboration entre les écoles professionnelles, les associations professionnelles, les responsables de la formation, les organisations de formation continue et les partenaires sociaux et à préparer la formation continue à des fins professionnelles à relever les défis de demain. Cette loi a été adoptée en décembre 2002 par les Chambres fédérales.

La nouvelle loi sur la formation professionnelle crée les conditions permettant l'apprentissage tout au long de la vie. La formation continue à des fins professionnelles englobe toute forme d'apprentissage ciblé et organisé poursuivant les buts suivants:

- maintenir, compléter ou acquérir des connaissances et des aptitudes exploitables professionnellement;
- préparer l'individu à de nouvelles tâches ou fonctions professionnelles;
- développer la personnalité pour améliorer les possibilités d'intégration sur le marché du travail.

Plutôt que d'accorder un appui financier généralisé aux prestataires de formation, la Confédération préfère octroyer des financements initiaux, encourager la participation continue des groupes restés en dehors des circuits de formation et soutenir les offres

<sup>35</sup> Environ Fr. 16'000.– (enseignement d'un pilote sur un nouveau type d'avion ; JAR 1991, p. 207 et ss).

<sup>36</sup> Streiff / Von Kaenel, ibidem et art. 335a, N3.

publiques politiquement souhaitables et qui n'existeraient pas sans le soutien du secteur public.

Au vu de la situation actuelle mais aussi dans l'optique du passage à un soutien financier axé davantage sur la demande, un élément important du nouveau projet est le renforcement de la transparence dans le secteur de la formation professionnelle, sous forme d'information et de conseil, ainsi que la création d'un système qui permet d'accréditer les prestataires de la formation.

L'arrêté fédéral sur des mesures spéciales en faveur du perfectionnement professionnel (du 23 mars 1990)<sup>37</sup> consacrait des mesures spéciales, sous forme de subventions, qui complètent les mesures ordinaires d'encouragement de la LFP.

Les bénéficiaires de ces subventions étaient les cantons, les associations d'employeurs ou de travailleurs, les institutions publiques et privées sans but lucratif qui ont pour objectif d'encourager le perfectionnement professionnel (art. 2 de l'arrêté).

### **3.5 Future loi sur la formation continue**

La motion de la CSEC intitulée « Loi sur la formation continue » a certes été adoptée en tant que telle par le Conseil national le 6 décembre 2001, mais elle a finalement été transmise aux deux chambres par le Conseil des Etats sous forme de postulat le 18 septembre 2002.

### **3.6 La loi sur l'assurance-chômage<sup>38</sup>**

La révision de la loi sur l'assurance-chômage de 1995 (entrée en vigueur au 01.01.1997) a amené une hausse substantielle des prestations allouées au perfectionnement, à l'intégration et à la reconversion professionnelle des assurés dont le placement est impossible ou très difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi (art. 59 al. 1 LACI).

Une palette variée de prestations existe aujourd'hui à cet effet, tels les cours de perfectionnement et de reconversion, les emplois temporaires, les entreprises d'entraînement, les semestres de motivation, les stages, les allocations de formation, les

---

<sup>37</sup> RS 412.100.1.

<sup>38</sup> RS 837.0.

allocations d'initiation au travail ou encore la prise en charge de certains frais de voyage. Ces prestations sont définies comme mesures de marché du travail (MMT).

L'assurance-chômage prend en charge la totalité des coûts engendrés par les MMT à condition qu'elles améliorent l'aptitude au placement (art. 59 al. 3 LACI), que les bénéficiaires soient au chômage et remplissent les conditions ouvrant un droit à des allocations de chômage. Les chômeurs peuvent être obligés de suivre une mesure à titre de contre-prestation pour les indemnités qu'ils touchent.

Les MMT favorisent la réinsertion rapide et durable de personnes formées, mais aussi et surtout de personnes peu ou pas formées. Elles représentent souvent pour ces dernières la première expérience liée à la formation continue. Globalement, une majorité des personnes tombant au chômage bénéficie d'une MMT (d'une durée pouvant aller de quelques jours à plusieurs mois) avant un retour en emploi.

Dans le cadre de la nouvelle révision en 2002 de la loi sur l'assurance-chômage, la volonté est claire de maintenir les mesures du marché du travail en vue d'améliorer l'aptitude au placement des chômeurs et ainsi de garantir un retour en emploi rapide et durable de ceux-ci.

### **3.7 Lois fiscales**

La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD<sup>39</sup>) prescrit en son article 26, al. 1, lettre d que les frais de perfectionnement et de reconversion professionnels en rapport avec l'activité lucrative dépendante actuellement exercée peuvent être déduits du revenu imposable.

Sur le plan cantonal, la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID<sup>40</sup>) prévoit en son article 9 al. 1 que les frais de perfectionnement et de reconversion professionnels en rapport avec l'activité exercée font partie des dépenses nécessaires à l'acquisition du revenu et peuvent donc être, à ce titre, déduits du revenu imposable. Les cantons sont obligés d'introduire une telle disposition dans leur législation, si ce n'est déjà fait.

### **3.8 Loi fédérale sur l'encouragement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les écoles**

Dans le cadre de la loi fédérale du 14 décembre 2001 sur l'encouragement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les écoles, l'Office fédéral de la formation et de la technologie (OFFT) s'engage dans la formation et le perfectionnement des enseignants ainsi que dans le développement et l'utilisation de nouveaux programmes de formation et logiciels d'apprentissage, tandis que des

---

<sup>39</sup> du 14 décembre 1990 ; RS 642.11.

<sup>40</sup> du 14 décembre 1990 ; RS 642.14.

entreprises privées s'engagent, dans le cadre du projet « Public Private Partnership – Schule im Netz », dans la mise en place de l'infrastructure nécessaire (matériel informatique et logiciels, mise en réseau et connexion à l'Internet).

## 4. La réglementation de la formation continue par les conventions collectives de travail (CCT)

### 4.1 Les CCT étendues par le Conseil fédéral

#### 4.1.1 Le droit à la formation continue

Parmi les 19 conventions collectives de travail (CCT) étendues par arrêtés du Conseil fédéral en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2003 et auxquels sont soumis environ 398'000 travailleurs dans un peu plus de 61'000 entreprises, deux CCT sont exclusivement consacrées au perfectionnement professionnel<sup>41</sup>, à côté de leurs CCT de base<sup>42</sup>, et treize conventions réglementent la formation continue de manière plus ou moins détaillée<sup>43</sup>. Certaines décrivent très précisément les modalités de l'exercice de la formation continue, d'autres se contentent de dispositions générales relatives à l'affectation d'une partie des contributions paritaires à des fonds destinés à la formation professionnelle ou à l'encouragement de celle-ci. Enfin, deux conventions mentionnent l'obligation des partenaires sociaux d'encourager la formation continue, sans donner plus de détail<sup>44</sup>.

Les CCT qui reconnaissent un droit à la formation continue le libellent de différentes manières : certaines CCT consacrent le droit des travailleurs à obtenir des congés, d'autres énoncent un droit plus général, comme par exemple : « les travailleurs ont droit au perfectionnement professionnel »<sup>45</sup>.

Par ailleurs, trois CCT consacrent un droit à la formation continue plus large pour certaines catégories de travailleurs, tels les experts, les membres des commissions paritaires ou ceux assumant des fonctions extra-professionnelles au sein de l'une des parties contractantes de la CCT<sup>46</sup>, ainsi que les travailleurs qui préparent ou passent un examen professionnel<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> Perfectionnement professionnel (PP) et santé au travail dans le menuiserie et Perfectionnement professionnel (PP) dans la plâtrerie/peinture.

<sup>42</sup> CCT pour la menuiserie suisse alémanique et CCT pour l'industrie de la peinture et de la plâtrerie.

<sup>43</sup> CCT pour la boucherie-charcuterie; CCT de la branche suisse du chauffage, de la climatisation, de la ventilation, de la ferblanterie et de l'installation sanitaire; CN du secteur principal de la construction; CCT pour la profession de la couverture et des façadiers en Suisse; CCT de la branche suisse de l'installation électrique; CCT pour les hôtels, restaurants et cafés; GAV für das Gewerbe der Industrie- und Unterlagensböden für den Kantonen Zürich und den Bezirk Baden; CCT pour le secteur suisse de l'isolation; GAV Marmor und Granitgewerbe; CCT du second œuvre romand; CCT de l'artisanat du métal; CCT de l'industrie du meuble et CCT pour les tuileries-briqueteries suisses.

<sup>44</sup> CCT pour les échafaudes suisses et CCT des coiffeurs.

<sup>45</sup> CCT chauffage.

<sup>46</sup> CCT métal, CCT chauffage et CCT isolation.

<sup>47</sup> CCT hôtels.

Toutes les CCT qui mentionnent la formation continue posent des conditions à l'exercice de ce droit. La majorité précise que la formation continue doit entrer dans l'intérêt de l'entreprise, tant sur le plan du type de formation suivie que du temps consacré par le travailleur à ladite formation<sup>48</sup>.

#### 4.1.2 Le droit à un congé de formation

Assez logiquement, le droit à un congé de formation existe dans presque toutes les CCT qui consacrent un droit à la formation continue. Toutefois, la durée de ce congé peut varier selon les conventions collectives. Cette durée peut aller de deux jours par année civile<sup>49</sup> à 5 jours<sup>50</sup> en passant par trois jours<sup>51</sup>.

#### 4.1.3 Congé payé ou pas

Ici également, toutes sortes de systèmes existent, sans véritable ligne directrice commune, et il ressort qu'environ la moitié des CCT étudiées consacrent explicitement le droit à un congé payé<sup>52</sup>. D'autres CCT prévoient le principe du non paiement de ce congé mais réservent la possibilité de participation financière de l'employeur qui peut en général comprendre le paiement complet du salaire durant la période d'absence du travailleur, absence bien entendue subordonnée à l'accord préalable de l'employeur<sup>53</sup>. D'autres conventions enfin ne prévoient rien d'explicite, mais renvoient aux prestations des fonds de formation qui sont allouées par la commission paritaire<sup>54</sup>.

#### 4.1.4 Le financement de la formation continue

Les systèmes conventionnels de financement des frais de la formation continue (paiement des frais de cours, des frais d'examens ou de déplacements par exemple) varient également au gré des CCT.

Certaines CCT prévoient la possibilité que l'employeur paie les frais du cours; l'employeur et le travailleur concluent à chaque fois un accord portant sur la durée et la date du cours, ainsi que sur la participation de l'employeur en prenant en compte les participations financières du fonds de formation ou d'autres institutions paritaires<sup>55</sup>. D'autres prévoient de manière détaillée le versement de prestations de divers fonds paritaires de formation, prestations qui couvrent en général les frais d'écologie, ainsi que des indemnités pour les déplacements, le gîte et le couvert<sup>56</sup>.

---

<sup>48</sup> CCT boucherie-charcuterie, CCT métal, CN construction, CCT chauffage et PP plâtrerie/peinture.

<sup>49</sup> PP menuiserie.

<sup>50</sup> CN construction, CCT marbre et granite, CCT second œuvre romand, PP plâtrerie-peinture.

<sup>51</sup> CCT chauffage, CCT couverture et façadier, CCT installation électrique, CCT hôtel, CCT isolation et CCT métal.

<sup>52</sup> CCT boucherie-charcuterie ; CCT chauffage; CCT couverture et façadier ; CCT installation électrique ; CCT hôtels; CCT isolation; PP menuiserie; CCT métal.

<sup>53</sup> CN construction (sous réserve du fonds de formation qui peut à certaines conditions prendre en charge le salaire et/ou d'autres prestations).

<sup>54</sup> CCT second œuvre romand ; PP plâtrerie/peinture.

<sup>55</sup> CN construction.

<sup>56</sup> PP plâtrerie/peinture.

## **4.2 Certaines CCT non étendues**

### **4.2.1 CCT de l'industrie des machines**

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998, cette CCT consacre, à certaines conditions, un droit du travailleur à un congé payé pour la formation professionnelle continue à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise. Les conditions sont notamment que la formation soit en relation avec la profession, qu'elle améliore la technique personnelle de travail ou qu'elle serve à préparer le travailleur à de nouvelles activités au sein de l'entreprise. Le travailleur doit être prêt à apporter une contribution en espèce, en temps, en vacances ou autres et enfin, la formation continue doit être utile pour l'employeur.

Le volume et la répartition du congé et/ou des moyens financiers mis à disposition (notamment si la formation a lieu en dehors des heures de travail) doivent être négociés chaque année entre la direction et la représentation de travailleurs.

Cette CCT prévoit que les travailleurs et les employeurs versent une contribution de formation continue qui est attribuée à un fonds ; celui-ci finance notamment les institutions et activités de formation communes des parties contractantes.

Cette CCT a introduit une nouveauté : le compte capital-temps. Ce compte permet d'accumuler un crédit de temps sur une longue durée et de l'utiliser plus tard, notamment pour des congés de formation professionnelle ou personnelle. Des heures supplémentaires, des heures susceptibles d'être reportées d'une année à l'autre et des avoirs de vacances peuvent être crédités sur ce compte.

Ce compte capital-temps n'est pas automatiquement institué par la CCT, il constitue seulement une possibilité dont les partenaires sociaux peuvent user en convenant, dans chaque entreprise et d'entente entre la direction et la représentation des travailleurs, d'un règlement qui en fixe les modalités.

### **4.2.2 CCT de l'industrie chimique bâloise**

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996, la convention prévoit que la formation continue professionnelle se déroule pendant les heures de travail sans précision quant à la durée maximale autorisée par année. Elle contient en outre quelques règles spéciales pour la formation de membres des commissions d'entreprise, ainsi que pour la formation syndicale.

### **4.2.3 CCT des industries horlogères et microtechnique suisses**

La nouvelle CCT, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, a introduit un congé de formation continue payé de trois jours par an, pour tous les travailleurs comptant trois ans de présence dans l'entreprise. Ce congé est accordé si la formation concerne le domaine professionnel ou les langues utiles à l'exercice de la profession. L'ancienne convention limitait les possibilités de formation continue à des cours bien précis (portant sur la législation sociale et étant uniquement réservés à certains bénéficiaires, tels les membres des commissions paritaires, des commissions d'apprentissage ou des

commissions du personnel, y compris les délégués syndicaux, ainsi que les membres des tribunaux de prud'hommes).

La CCT prévoit en outre que le syndicat signataire, le Syndicat de l'industrie, de la construction et des services (FTMH), peut désigner trois délégués – avec voix délibérative – afin de participer à la commission de formation professionnelle de la Convention patronale. Cette commission propose notamment des programmes de formation, définit leurs priorités, les moyens de les mettre en oeuvre et leur financement (les délégués syndicaux n'étant toutefois pas admis à participer aux discussions sur ce dernier point).

### 4.3 Résumé

La plupart des CCT étendues, qui concernent environ 15% de la totalité des travailleurs en Suisse, contiennent des dispositions explicites sur la formation continue à des fins professionnelles. Parmi les CCT non étendues, il en est qui prévoient des réglementations sur la formation continue et d'autres non. Ces réglementations sont très variables quant à leur contenu et à leur degré de précision. Vu que les conventions collectives de travail – étendues ou non – couvrent 50% de tous les salariés en Suisse, une partie importante des travailleurs ne bénéficie probablement d'aucun cadre juridique applicable tant à leur droit à la formation continue qu'aux modalités de son exercice, étant entendu que ce cadre peut être déterminé par contrat individuel de travail.

En matière de financement de la formation à des fins professionnelles suivie par le travailleur, plusieurs systèmes différents existent (fonds de formation, accord entre les parties, etc.). Aucune CCT étendue ne prévoit de réglementation sur le remboursement des frais de formation continue dans le cas, par exemple, d'une démission prématurée du travailleur. Ces modalités ne sont par réglementées ou réglementées au cas par cas dans le cadre d'un contrat individuel.

## 5. La formation continue à des fins professionnelles au sein de la Confédération

Selon la nouvelle loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers<sup>57</sup>) l'employeur doit mettre en oeuvre les mesures propres à assurer notamment le développement personnel et professionnel des employés, leur perfectionnement, leur motivation et leur polyvalence (art. 4 al. 2, let. b LPers).

L'art. 4 de l'ordonnance d'exécution (OPers<sup>58</sup>) prescrit notamment que les employés suivent un perfectionnement adapté à leurs capacités et aux exigences de l'emploi et ils s'adaptent aux changements (al. 3). L'employeur prend à sa charge les frais de formation suivie pour les besoins du service et libère le temps nécessaire à ces

---

<sup>57</sup> RS 172.220.1.

<sup>58</sup> RS 172.220.111.3 (Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération).



formation ; l'employeur peut en outre prendre à sa charge tout ou partie des frais de formation que les employés suivent pour leurs propres besoins et également libérer le temps nécessaire à ces formations (al. 4). L'al. 5 prévoit que l'employeur peut demander à l'employé de rembourser les frais de formation dans deux cas : le travailleur interrompt la formation ou il résilie le contrat de travail dans les 4 ans qui suivent la fin de la formation.

En 2001, un peu plus de 3,2 millions de francs ont été consacrés à la formation des employés de la Confédération. Cette somme représente le 0,73% de la masse salariale totale, soit Fr. 1'000.- par employé. La Confédération compte 33'000 employés et, toujours en 2001, 53'000 personnes ont suivis des cours de formation continue (allant de 1 jour à 30 jours), ce qui signifie que certaines personnes ont suivi plusieurs cours durant cette année.

## 6. La formation continue au niveau international

### 6.1 L'Organisation internationale du travail (OIT)

La problématique de la formation continue occupe également l'OIT. Son organe exécutif, le Bureau international du travail (BIT) affirme en effet : « Comme la demande de qualifications évolue sans cesse, il faut donner la plus haute priorité à la formation et à l'apprentissage à vie »<sup>59</sup>. Le BIT relève que ce sont souvent les travailleurs eux-mêmes qui paient leur formation continue car, dans de nombreux pays et secteurs économiques, les employeurs renâclent à financer la formation d'un employé alors que, d'un autre côté, ils réclament des employés polyvalents et très qualifiés.

La convention n° 140 de l'OIT<sup>60</sup> traite du congé-éducation payé qui est défini comme un « congé accordé à un travailleur à des fins éducatives pour une période déterminée, pendant les heures de travail, avec versement de prestations financières adéquates »<sup>61</sup>. Les Etats qui ratifient cet instrument doivent s'engager à promouvoir l'octroi de ce congé-éducation à des fins soit de formation à tous les niveaux, soit d'éducation générale, sociale ou civique ou d'éducation syndicale. Sans définir la durée de ce congé-éducation payé, la convention prescrit que son octroi doit être mis en œuvre notamment par la législation nationale.

Cette convention n'a pas été ratifiée par la Suisse. A l'époque de l'étude de sa ratification<sup>62</sup>, les obstacles tenaient surtout dans le fait que la notion de congé-éducation payé n'était pas généralisée dans notre pays, que le financement de telles mesures ne pouvait pas être garanti et que les motifs fondant l'octroi de ces congés (formation à tous les niveaux; éducation générale, sociale ou civique; éducation syndicale) étaient beaucoup trop larges.

<sup>59</sup> Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-1999, Genève 1998, Introduction.

<sup>60</sup> Adoptée le 24.06.1974 par la 59<sup>ème</sup> session de la Conférence internationale du travail à Genève et entrée en vigueur le 23.09.1976.

<sup>61</sup> Art. 1 de la convention.

D'autres conventions abordent indirectement la question de la formation continue, telles la convention n° 142, ratifiée par la Suisse, concernant le rôle de l'orientation et de la formation professionnelles dans la mise en valeur des ressources humaines de 1975<sup>63</sup>, qui pose quelques principes des systèmes d'orientation et de formation professionnelles que ce soit pour les enfants, les jeunes ou les adultes. La convention n° 159, également ratifiée par la Suisse, sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées de 1983<sup>64</sup> traite également de la formation mais dans le cas spécifique des personnes handicapées physiquement ou mentalement.

Par ailleurs, la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail insiste sur une importante mobilisation des moyens d'action normative, de coopération technique et de recherche de l'Organisation, notamment dans le domaine de la formation professionnelle, « pour faire en sorte que, dans le cadre d'une stratégie globale de développement économique et social, les politiques économiques et sociales se renforcent mutuellement en vue d'instaurer un développement large et durable »<sup>65</sup>. Enfin, diverses réunions de l'Organisation ne manquent jamais de faire référence à la nécessité d'accroître la formation des travailleurs<sup>66</sup>.

## 6.2 L'Union européenne

Lors de l'année 1996, proclamée « Année européenne de l'éducation et de la formation tout au long de sa vie », 70% des européens interrogés par un sondage se déclaraient favorables ou très favorables à l'idée de se former tout au long de leur vie ; toutefois, 71% de ces mêmes personnes indiquaient qu'elles n'avaient suivi aucune formation pendant l'année précédente<sup>67</sup>.

Même s'il a pour la première fois introduit des dispositions relatives à la politique de l'éducation, le Traité sur l'Union européenne (ou de Maastricht) ne laisse pas une grande marge de manœuvre communautaire dans la mesure où il précise que l'Union européenne (UE) ne peut intervenir dans ce domaine qu'en soutien et en complément des actions des Etats membres. L'art. 150 du Traité instituant la Communauté européenne (ou Traité de Rome) prescrit en effet que la Communauté met en oeuvre une politique de formation professionnelle, qui appuie et complète les actions des Etats membres, tout en respectant pleinement la responsabilité de ces derniers pour le contenu et l'organisation de la formation professionnelle. Cette disposition précise encore que l'action de la Communauté vise à faciliter l'adaptation aux mutations industrielles, notamment par la formation et la reconversion professionnelle, ainsi qu'à

<sup>62</sup> Rapport et message du 16 juin 1975 sur la 59e session de la Conférence internationale du travail in FF 1975 II 370 et ss, plus particulièrement 379 et ss.

<sup>63</sup> Ratifiée le 23 mai 1977 et entrée en vigueur le 23 mai 1978 ; RS 0.822.724.2.

<sup>64</sup> Ratifiée le 20 juin 1985 et entrée en vigueur le 20 juin 1986 ; RS 0.822.725.9.

<sup>65</sup> Paragraphe 3 du Préambule.

<sup>66</sup> Notamment les conclusions no 10 et 19 de la Réunion tripartite sur les implications de la mondialisation et de la restructuration du commerce du point de vue des ressources humaines (qui s'est tenue en octobre 1999).

<sup>67</sup> Compendium II « Dispositif d'appui au dialogue social sur la formation continue », par l'Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE), le Centre Européen des Entreprises à Participation Publique (CEEP) et la Confédération Européenne des Syndicats (CES), mai 1996, p. 2.

améliorer la formation initiale et la formation continue afin de faciliter l'insertion et la réinsertion professionnelle sur le marché du travail.

C'est dans ce cadre que l'UE a adopté divers textes<sup>68</sup> et en particulier, le 29 novembre 1995, le Livre Blanc sur l'éducation et la formation, intitulé « Enseigner et apprendre - vers la société cognitive ». En introduction, le Livre Blanc souligne qu'à l'heure actuelle, « les pays européens n'ont plus le choix. Pour maintenir leur place, continuer à être une référence dans le monde, ils doivent compléter les progrès réalisés dans l'intégration économique par un investissement plus important dans le savoir et la compétence ».

La problématique de l'éducation et de la formation continue est une préoccupation considérée comme primordiale par l'Union européenne notamment en raison de son influence prépondérante sur le chômage et en raison des inégalités d'accès existant entre les pays membres à cette formation.

Enfin, lors du Conseil européen de Lisbonne (24/25 mars 2000), l'UE s'est fixé un nouvel objectif stratégique, celui de "devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une grande cohésion sociale." La réalisation de cet objectif implique notamment que chaque citoyen doit être doté des compétences nécessaires pour vivre et travailler dans cette nouvelle société de l'information, ce qui implique d'accorder plus d'importance à l'éducation et à la formation tout au long de la vie<sup>69</sup>.

## 6.3 Deux exemples nationaux

### 6.3.1 La France<sup>70</sup>

Le système français de formation continue professionnelle repose sur une gestion tripartite par l'Etat, les régions<sup>71</sup> et les partenaires sociaux. En 1995, près de 8 millions d'actifs (soit un sur trois) ont participé à des actions de formation dont la durée moyenne s'est élevée à 111 heures<sup>72</sup> par personne et par an.

En 1970, les partenaires sociaux signent le premier accord national et interprofessionnel qui pose les bases du système de formation actuel (en particulier la contribution obligatoire des entreprises à l'effort de formation et à la gestion paritaire

<sup>68</sup> Recommandation 93/404/CEE du Conseil sur l'accès à la formation continue in JO L 181 du 23.7.1993, p. 37 qui exige l'accès à la formation continue pour tous les travailleurs ; Rapport de la Commission COM (97) 180 final (non publié au Journal officiel) qui analyse les progrès accomplis en application de la recommandation et constate un décalage important entre les attentes des citoyens et les possibilités réelles de formation qui leur sont offertes.

<sup>69</sup> Conclusion de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, DOC/00/8.

<sup>70</sup> Les informations relatives à la France proviennent soit du Ministère de l'emploi et de la solidarité, soit des divers sites Internet de l'administration française (notamment [www.travail.gouv.fr](http://www.travail.gouv.fr)).

<sup>71</sup> Dès le 1er juillet 1994, l'Etat a transféré et renforcé les compétences des régions relatives à la formation continue professionnelle des jeunes.

<sup>72</sup> Environ 13 jours à raison de 8 heures par jour.

des fonds), accord qui a ensuite été repris dans une loi de 1971. Depuis, ce système s'est efficacement développé par des accords entre partenaires sociaux et des lois<sup>73</sup>.

Plusieurs types de formation existent selon la loi : le congé individuel de formation et le capital de temps de formation notamment. La formation est en outre considérée comme une obligation professionnelle, ce qui implique que le travailleur ne peut en principe s'y soustraire.

Le congé individuel de formation confère au salarié un droit de suivre, à son initiative, une formation de son choix, indépendamment des stages organisés dans le cadre du plan de formation de l'entreprise<sup>74</sup>. Le travailleur doit demander à un organisme paritaire, agréé par l'Etat et auprès duquel l'entreprise verse des cotisations, la prise en charge de son salaire et éventuellement des frais de formation (frais d'inscription, de transport et d'hébergement)<sup>75</sup>.

Le capital de temps de formation permet au travailleur, à son initiative, de suivre une formation pendant le temps de travail. Les modalités de mise en œuvre de ce congé sont organisées dans le cadre des accords de branches (nombre minimal d'heures nécessaires pour avoir accès à ce capital de temps, durée minimale de la formation, etc.).

Le travailleur peut aussi se former dans le cadre du plan de formation de l'entreprise, qui prévoit différents types d'actions de formation, dont le capital de temps de formation vu précédemment. A la différence de ce capital, la formation dans le cadre du plan est décidée par l'employeur ; le travailleur exerce une mission professionnelle, dans la mesure où il demeure durant toute la formation sous la subordination juridique de l'employeur. Ce sont les partenaires sociaux qui négocient les modalités d'application de cette formule.

Une autre forme de formation consiste en une alternance formation-entreprise, soit un enseignement en partie dans des centres de formation et en partie dans l'entreprise. Cette forme recouvre donc l'apprentissage qui dépend de l'Etat mais aussi des contrats d'insertion en alternance qui sont créés et gérés par les partenaires sociaux.

Les entreprises consacrent un pourcentage de leur masse salariale<sup>76</sup> au financement de la formation continue. Elles peuvent choisir soit de dépenser le montant de leur contribution obligatoire directement en finançant des actions destinées à leurs travailleurs<sup>77</sup>, soit en le versant à l'organisme paritaire. L'Etat accorde aussi une aide aux entreprises qui choisissent volontairement d'améliorer leurs actions de formation

---

<sup>73</sup> En général, l'accord national précède la loi, mais celle-ci peut aussi inviter les partenaires sociaux à négocier sur telle ou telle question.

<sup>74</sup> Ce congé est d'au maximum un an à condition d'avoir travaillé durant 24 mois (consécutifs ou non) en tant que salarié dont 12 mois au service de l'employeur en question. Durant le congé, le contrat de travail n'est pas rompu mais seulement suspendu pour certains de ses effets et, au terme du congé, le travailleur a droit de retrouver son poste, ou un poste équivalent, l'employeur n'étant en revanche pas tenu de proposer un autre emploi en fonction des nouvelles qualifications que le travailleur a acquis durant sa formation.

<sup>75</sup> Le paiement du salaire durant cette période de formation peut s'élever à 60% ou 100% du salaire initial en fonction du niveau de ce salaire et de la durée du congé de formation.

<sup>76</sup> 1,5% des salaires bruts annuels pour les entreprises de 10 salariés et plus ; 0,25% pour les entreprises de moins de 10 salariés.

<sup>77</sup> C'est ce que font en général les grandes entreprises en organisant elles-mêmes des cours de formation continue.

(par une augmentation de leur effort financier, par la formation des salariés faiblement qualifiés, etc.).

Une grande réforme de la formation professionnelle est actuellement en préparation dans la mesure où le système est devenu trop complexe (multiples acteurs avec chevauchement des rôles et responsabilités) et qu'il n'est pas parvenu à réduire les inégalités sociales<sup>78</sup>.

### 6.3.2 L'Allemagne<sup>79</sup>

Dans ce pays, le domaine de la formation ressort exclusivement de la compétence des Länder. Toutefois, l'Etat fédéral, en tant que garant du respect des obligations internationales souscrites, doit veiller à l'application de la convention n° 140 de l'OIT qui, ainsi que nous l'avons précédemment vu, consacre un droit à des congés-éducation rémunérés.

Onze Länder allemands sur seize ont élaboré des réglementations qui confèrent un véritable droit à obtenir plusieurs jours de congé payé par année afin de se former. Dans les autres Länder, la législation en la matière ne s'applique qu'aux employés des services publics. Le droit à des congés payés de formation peut enfin être prévu par les conventions collectives de travail ou par les contrats individuels de travail.

Les réglementations des Länder peuvent être assez variées et il est difficile d'en tirer des principes généraux mais les éléments suivants peuvent être relevés.

Certaines législations<sup>80</sup> prévoient en principe un droit à un congé de formation de cinq jours par année à prendre au plus tôt six mois après l'entrée en service. D'autres<sup>81</sup> stipulent un congé de 10 jours pour deux années civiles, et un Land<sup>82</sup> connaît un congé de 10 jours chaque année pour les travailleurs âgés de moins de 25 ans.

## 6.4 Participation de la Suisse aux projets de l'OCDE et à e-lap

Pour financer la formation tout au long de la vie, de nouvelles formes de co-financement doivent être trouvées. La Suisse participe à la réalisation d'un projet de l'OCDE sur le financement de l'apprentissage à vie ("Financing Life-long Learning"). Ce projet devrait permettre de mieux identifier les coûts et les rendements économiques de l'éducation permanente et présenter les avantages et les inconvénients de divers modèles de co-financement envisageables. De plus, ce projet vise également à identifier les mesures d'incitation à la participation et à la promotion de la formation permanente à des fins professionnelles, de la part des employés et des employeurs. Diverses séances de l'OCDE ont eu lieu entre 2000 et 2002, où la Suisse a participé.

<sup>78</sup> Un cadre a trois fois plus de chances de se former dans l'entreprise qu'un ouvrier et 40% de la population active reste extrêmement peu qualifiée.

<sup>79</sup> Les informations relatives à l'Allemagne proviennent de divers sites Internet du gouvernement fédéral et des Länder.

<sup>80</sup> Länder d'Hessen, de Nordrhein-Westfalen, de Schleswig-Holstein, de Saarland, de Niedersachsen et de Sachsen-Anhalt.

<sup>81</sup> Länder de Hambourg, de Rheinland-Pfalz, de Brandebourg et de Brême.

<sup>82</sup> Berlin.

On observe tendanciellement un déplacement des réflexions et des débats concernant le financement de la formation continue, qui sont moins concentrés et préoccupés par les problèmes de l'offre, mais bien davantage par les problèmes de la demande et de l'augmentation de la participation des individus. Les systèmes de comptes et de chèques de formation, ainsi que les structures de co-financement où les individus, les employeurs et l'Etat participent conjointement retiennent beaucoup l'attention.

La Suisse, au côté de la Grande-Bretagne, de la Hollande, de la Suède et de l'Espagne (Pays Basque), participe au projet "European Learning Account Project", connu sous le nom de projet "e-lap"<sup>83</sup>. Ce projet, coordonné par la Grande-Bretagne, a pour but notamment de faciliter la diffusion d'informations sur des expériences concrètes d'utilisation de comptes individuels de formation. Le projet e-lap devrait également permettre de faciliter une meilleure évaluation de l'efficacité de divers modèles de co-financement. Les buts de e-lap sont plus précisément les suivants :

- développer un cadre dans lequel différents modèles de comptes individuels de formation peuvent être organisés, comparés et évalués;
- apporter une certaine assistance aux pays membres pour réaliser des expériences pilotes;
- développer un réseau de partenaires de discussion intéressés par les comptes individuels de formation en tant qu'outil de co-financement de la formation continue et par des expériences déjà réalisées dans certains pays

L'OCDE s'intéresse de plus en plus au projet e-lap et il n'est pas à exclure que d'autres pays, à côté de ceux déjà mentionnés, participent au projet dans un bref avenir. La structure de e-lap pourra être adaptée en conséquence, en fonction de l'intérêt qui est porté à ce projet et qui semble grandissant, notamment les modèles d'évaluation des expériences pilotes déjà réalisées devraient être plus clairement définis.

La Fédération suisse pour l'éducation des adultes (FSEA) participe activement, avec le soutien financier de l'Office fédéral de l'éducation et de la science, au projet e-lap depuis 2001. Un rapport sur les expériences de co-financement de la formation permanente réalisées en Suisse jusqu'à présent devrait être rédigé prochainement.

## **7. Appréciation du Conseil fédéral**

### **7.1 Situation actuelle**

La richesse de notre pays repose en grande partie sur le capital humain et la technologie contenus dans les biens et les services<sup>84</sup>. Le capital humain constitue en effet la principale, voire la seule ressource de la Suisse. Les publications tant théoriques qu'empiriques sur la croissance montrent en outre que l'état du capital humain et la croissance d'une économie sont en corrélation directe et positive. De plus, on considère

<sup>83</sup> <http://www.e-lap.org>.

<sup>84</sup> Voir le Rapport sur la croissance du DFE (2002).

pour de nombreuses raisons que tout nouveau progrès technologique génère une demande supplémentaire en qualifications spécialisées.

Les engagements pris par la Suisse dans le cadre du Sommet de Copenhague en 1995 sur le développement social, dont le suivi a eu lieu en juin 2000 à Genève, incluent également un encouragement à la formation continue. Dans le rapport de suivi de la Suisse, nous indiquons qu'un effort devra être accompli pour multiplier les possibilités de formation continue à des fins professionnelles et « pour ancrer ce concept dans la culture professionnelle »<sup>85</sup>.

Le capital humain a comme caractéristique d'agir directement et indirectement sur les sujets économiques. Parmi les effets directs (ou privés) sur les détenteurs de capital humain, il y a les avantages en termes de salaire, un moindre risque de chômage ou une plus grande liberté dans le choix de la profession. Les conséquences indirectes (ou publiques) vont du renforcement du sens civique à l'amélioration de la santé de la population en passant par une réduction de la criminalité. Du point de vue économique au sens étroit du terme, le capital humain a des effets externes du fait que le progrès technologique de l'économie dans son ensemble (dont profitent tous les actifs) dépend du capital humain de chaque actif. Les pouvoirs publics doivent également tenir compte de plusieurs effets externes: d'une part, la collectivité profite de recettes fiscales plus importantes, qui proviennent d'un niveau moyen des salaires plus élevé et d'une plus forte participation au marché du travail de personnes dotées d'un plus grand capital humain. D'autre part, les investissements dans le capital humain bénéficient aux autres générations puisque, entre les parents et les enfants, le niveau de formation progresse.

La formation continue à des fins professionnelles, qui représente une partie du capital humain, doit être abordée dans le cadre de la politique générale en matière de formation, qui relève en Suisse de plusieurs niveaux institutionnels. On estime de plus en plus qu'avec l'accélération du progrès technologique, l'apprentissage tout au long de la vie gagne en importance. La formation continue à des fins professionnelles est alors un élément central dans cette stratégie d'apprentissage à vie et le Conseil fédéral entend se pencher ici sur la question.

A cet égard, plusieurs questions se posent pour le Conseil fédéral:

### **1) La participation à la formation continue est-elle suffisamment élevée en Suisse?**

Comme le montre les derniers indicateurs de la formation publiés par l'OCDE, les travailleurs suisses se situent, en comparaison internationale, dans le milieu du classement pour ce qui est de la participation à la formation continue<sup>86</sup>. Etant donné que la Suisse fait partie des économies développées et qu'elle a basé une part importante de sa prospérité économique sur les investissements dans le capital humain, on peut se demander si une "participation moyenne à la formation

<sup>85</sup> « Sommet mondial pour le développement social – Rapport de la Suisse sur la suite donnée aux recommandations du Sommet » Berne, le 10 août 1999, p. 13, 4<sup>ème</sup> paragraphe.

<sup>86</sup> Voir OECD (2002), Education at a Glance 2002, Paris.

continue" est suffisante pour que la Suisse reste l'une des économies les plus performantes dans la concurrence internationale et qu'elle maintienne son niveau de vie élevé.

## **2) La répartition effective de la formation continue correspond-elle à la répartition souhaitée?**

Le fait est que les activités de formation continue sont très inégalement réparties. Le système de formation continue actuel est tel que ceux qui bénéficient de la formation continue sont surtout ceux qui possèdent déjà une formation de base d'un niveau relativement élevé. Dans le même temps, on constate que les personnes peu qualifiées sont plus souvent touchées par le chômage et que, pour elles, le risque de rester chômeur longtemps est plus grand. Avec les mesures actives du marché du travail, l'assurance-chômage fait des efforts considérables pour améliorer les chances des groupes défavorisés de retrouver un emploi. On peut alors se demander si d'autres mesures, préventives cette fois, permettraient de résoudre les difficultés que rencontrent les personnes peu qualifiées sur le marché du travail. Dans le domaine des activités de formation continue à des fins professionnelles, se posent également des questions d'efficacité et de répartition qui, parfois mais pas toujours, s'opposent ou se font concurrence.

## **3) En matière de formation continue, la Suisse est-elle prête à relever les défis de l'avenir?**

Actuellement, la plupart des experts de la formation et du marché du travail s'attendent à ce que le besoin en formation continue à des fins professionnelles augmente à l'avenir. Ces prévisions résultent du fait que, au cours des dernières décennies, la demande de main d'œuvre qualifiée s'est accrue au rythme du progrès technologique et du partage international du travail tandis que la part du travail non qualifié ou peu qualifié a diminué.

Dans le même temps se sont accrues les exigences requises des travailleurs quant à leur flexibilité professionnelle puisque, actuellement, garder le même emploi à vie dans la même entreprise fait figure d'exception. Dans une perspective à plus long terme encore, on observe que, pour des raisons démographiques, l'âge moyen des travailleurs augmente et que, par conséquent, le besoin d'actualiser les connaissances acquises pendant la formation de base va s'accroître. Autrement dit, il s'agit de savoir si le système de formation continue actuel va permettre de relever les défis à venir.

Bien que la nature du capital humain, avec ses différents effets externes, puisse justifier l'intervention de l'Etat, la réflexion précédente ne permet pas d'affirmer que la Confédération doit intervenir directement dans le domaine de la formation continue. Malgré quelques aspects négatifs, la situation présente apporte la preuve qu'au moins certains domaines de la formation continue fonctionnent très bien sans intervention de l'Etat.

Le Conseil fédéral aborde ainsi la question de savoir si, en introduisant une réglementation dans le droit du travail comme le demande le Conseiller national



Rechsteiner dans son postulat, il pourra contribuer à relever les défis à venir. Les réglementations dans le droit du travail peuvent à cet égard aller plus ou moins loin. Le Conseil fédéral présente dans ce qui suit les conséquences possibles de l'introduction d'un droit à la formation continue à des fins professionnelles sous la forme, par exemple, d'un congé de formation d'un certain nombre de jours par an et d'une prise en charge du coût par l'entreprise. D'autres formes de normes, plus souples (uniquement dispositive, donc non obligatoire) ou plus contraignantes (obligation de formation continue) sont également envisageables, étant entendu que la réflexion qui suit est alors plus ou moins pertinente.

## 7.2 Participation à la formation continue

Comme il a déjà été mentionné, la Suisse se situe dans la moyenne de l'OCDE pour ce qui est de la participation à la formation continue en comparaison internationale. Même si certains pays investissent beaucoup plus de temps et d'argent qu'elle dans la formation continue, on ne peut pas en déduire que la Suisse souffre d'un manque d'activités de formation continue. Plusieurs arguments viennent infirmer une telle déduction: la participation à la formation continue des actifs ainsi que des retraités et des personnes âgées, qui est très forte en comparaison internationale, le niveau des revenus, qui est toujours très élevé, et le chômage structurel, qui demeure exceptionnellement faible. Reste un certain lien de cause à effet entre un manque d'investissements dans le capital humain et la faiblesse de la croissance en Suisse, mais quant au rôle joué par la formation continue à des fins professionnelles en l'occurrence, rien n'apparaît comme clairement évident<sup>87</sup>.

En arrière plan de la demande d'inscrire un droit à la formation continue à des fins professionnelles dans le droit du travail se trouve implicitement la supposition que les incitations à participer à la formation continue existant dans une économie de marché ne sont pas suffisantes et que les travailleurs ainsi que les employeurs doivent investir plus dans la formation continue qu'ils ne le font actuellement. Pourtant, comme l'indique l'engagement des entreprises dans ce domaine, les employeurs et les travailleurs consacrent d'énormes ressources à la formation continue à des fins professionnelles sans que cela soit réglé formellement par le droit. Tout amène donc à confirmer que les incitations économiques ont plus de sens que les dispositions légales et les législations.

Indépendamment du fait de savoir si un droit à la formation continue doit être réglé par un contrat ou par une loi, la formation continue est un élément qui, comme le salaire, le temps de travail ou les conditions de travail, peut se négocier entre les travailleurs et les employeurs (ou entre leurs représentants respectifs). Un groupe d'entreprises, voire toute une branche ou tout un secteur, peut se profiler en prenant l'initiative de proposer une offre de formation continue à ses salariés et ainsi présenter certains avantages en cas de recrutement de personnel. Les partenaires sociaux peuvent également négocier l'investissement d'une partie des gains de productivité dans la formation continue du personnel. Ils peuvent également informer et conseiller sur les besoins des entreprises et les souhaits des salariés. Un droit à la formation continue à des fins professionnelles,

---

<sup>87</sup> Voir le Rapport sur la croissance du DFE, 2002.

inscrit dans la loi, risque de réduire la marge de manœuvre et de négociation des parties au contrat et implique que le besoin de formation continue est le même dans toutes les branches et dans tous les secteurs.

Un des buts d'un droit à la formation continue à des fins professionnelles est d'augmenter la participation à la formation continue par un renforcement de la demande des travailleurs en la matière. Le Conseil fédéral approuve cet objectif pour autant que la formation continue en question ne soit pas une fin en soi et permette réellement d'améliorer les chances des travailleurs sur le marché du travail. Or un droit général à la formation continue à des fins professionnelles comporte le danger que les activités de formation continue ne répondent plus aux besoins effectifs des personnes et des entreprises et il décharge en partie les individus de leurs responsabilités individuelles. Il suppose que l'utilité de la formation continue à des fins professionnelles pour le salarié et/ou pour l'entreprise justifie, à elle seule et dans tous les cas de figure, le coût à supporter. Le risque de suivre une formation continue improductive pour les personnes ou pour les entreprises est bien moindre si cette dernière est négociée contractuellement entre les travailleurs et les employeurs. Les partenaires peuvent alors également fixer leur participation respective au financement des frais. La solution négociée contractuellement a également plus de sens parce que, dans la pratique, il est difficile d'évaluer l'utilité de la formation continue à des fins professionnelles pour les salariés (par exemple, sur le plan d'augmentation de salaire, d'amélioration des chances de promotion ou de placement sur le marché du travail) ainsi que le bénéfice qu'en retirent les entreprises (par exemple, sur le plan de réduction du coût de recrutement, d'accroissement de la productivité suite à l'augmentation de salaire et enfin de multiplication des gains réalisés). La redistribution des résultats ainsi obtenus varie considérablement d'un cas à l'autre.

Une réglementation légale de la formation continue pose également un problème pratique quant à la définition de la notion de « formation continue ». Il suffit de jeter un coup d'œil à la littérature existante pour constater que les définitions et les formes données à la formation continue peuvent être très différentes. Il est même souvent impossible de distinguer la formation continue du travail à proprement parler car le travail implique aussi un processus d'apprentissage. Une réglementation dans le droit du travail devrait donc se limiter aux formes de formation continue qui servent à l'exercice de certaines activités de travail. Là encore, de sérieuses difficultés de délimitation peuvent se présenter.

Un autre problème se pose du fait des différences de qualité entre les diverses offres de formation continue. Un droit à la formation continue à des fins professionnelles n'a de sens que s'il existe un niveau minimum de qualité. Autrement, le danger est grand de voir la formation continue se révéler inefficace et les ressources investies en temps et en argent être gaspillées. Sans garantie de qualité pour les prestataires de services de formation continue, les offres bon marché et de qualité médiocre risquent de servir d'alibis.

Dans l'ensemble, on devrait pouvoir s'attendre à une augmentation de la participation à la formation continue avec une réglementation sous forme de droit à la formation continue à des fins professionnelles, dans la mesure où les travailleurs pourraient faire

valoir leur droit à la formation continue face à leurs employeurs. Le fait de savoir s'ils vont réellement le faire est toutefois difficilement évaluable et dépend beaucoup de la forme du droit conféré. Mais le Conseil fédéral estime que la question des effets purement quantitatifs sur la participation à la formation continue est moins importante que celle de savoir si des activités de formation continue induites légalement permettent de faire les bons investissements, autrement dit de provoquer un véritable accroissement de la productivité qui justifie les dépenses de formation continue. Cette solution, qui empêche les mécanismes d'incitation économiques de fonctionner fait encourir le risque important que la formation continue n'ait plus l'impact souhaité.

### **7.3 Inégalité dans l'accès à la formation continue à des fins professionnelles**

Outre le problème du niveau des investissements dans la formation continue à des fins professionnelles, qui ne serait pas optimal, se pose la question de la « répartition » et des conséquences indirectes en termes de répartition des activités de formation continue. Le fait que les personnes déjà hautement qualifiées sont les principaux bénéficiaires de la formation continue à des fins professionnelles et que cette formation continue est souvent financée par les entreprises, est une constante que l'on observe dans presque tous les pays. Différentes raisons, qui ne sont pas toutes liées à l'inégalité d'accès à la formation continue ou à l'absence d'un droit à la formation continue, expliquent ce phénomène.

1. La formation continue exige certaines connaissances et compétences de base. Des qualifications comme celles de comprendre le sens d'un texte, de savoir compter, de disposer d'une certaine capacité d'abstraction, etc. sont des conditions nécessaires à la formation continue,
2. Les personnes dotées d'un bon esprit de compréhension profitent mieux et plus de la formation continue. L'utilité qu'elles ou que leur entreprise en tirent est généralement plus grande (par exemple, en termes d'amélioration des chances sur le marché du travail pour les personnes ou d'augmentation de la flexibilité des salariés pour l'entreprise). L'incitation à investir dans la formation continue à des fins professionnelles en est d'autant plus forte,
3. Les personnes peu qualifiées n'ont pas toujours une bonne expérience de la formation continue à des fins professionnelles et n'y voient pas toujours d'intérêt. Les offres doivent être spécialement adaptées à ces groupes, qui ne sont pas suffisamment conscients de la nécessité ou de l'utilité de la formation continue à des fins professionnelles,
4. Les intérêts des travailleurs peu qualifiés et ceux des entreprises par rapport à la formation continue à des fins professionnelles sont souvent divergents. Si les premiers y voient une occasion de promotion sociale et/ou professionnelle, les secondes recherchent une main d'œuvre bon marché parce que peu qualifiée.

Cette liste non exhaustive montre que les causes de l'inégalité dans la répartition de la formation continue sont multiples. Il importe de comprendre que cette répartition inégale de la formation continue résulte de l'inégalité de la demande, de l'inégalité de l'offre ou de la combinaison de ces deux aspects. Un droit à la formation continue

entraînerait certes une augmentation de la demande du côté des travailleurs, mais n'agirait que peu sur les autres facteurs d'influence.

Pour les pouvoirs publics, l'inégalité de répartition de la formation continue pose un problème dans la mesure où les travailleurs peu qualifiés sont souvent tributaires du soutien que peut leur apporter l'assurance-chômage, voire l'aide sociale dans ce domaine. Depuis le milieu des années 90 et le développement des mesures actives du marché du travail, l'assurance-chômage est de plus en plus confrontée au problème des personnes sous-qualifiées, dont les chances sur le marché du travail sont très limitées. Même si les mesures actives du marché du travail ont permis de faire face à certains déficits, l'expérience a montré qu'elles ne pouvaient pas tout résoudre et que des mesures supplémentaires en faveur de la qualification des personnes peu qualifiées devaient être également prises sur le lieu de travail afin de résoudre le problème à long terme.

Le Conseil fédéral est conscient que les investissements dans la formation continue, faits dans un souci de rentabilité, se portent majoritairement sur les salariés déjà bien qualifiés. Il a donc l'intention d'accorder une attention particulière à l'accès des individus à la formation continue dans les domaines de formation qui relèvent de la Confédération. La proposition d'établir un droit minimum à la formation continue à des fins professionnelles inscrit dans le Code des obligations irait dans la direction souhaitée si une norme minimale permettait avant tout de changer la situation des travailleurs qui n'en n'ont jamais bénéficié jusqu'à présent. Une intervention de l'Etat serait justifiée par le fait que les travailleurs et les employeurs renonceraient aux activités de formation continue sur le lieu de travail, et ce aux dépens de la collectivité (en l'occurrence de l'assurance-chômage). Mais le Conseil fédéral doute là encore du fait qu'un droit à la formation continue soit une solution efficace. Pour les personnes peu qualifiées, la question est de savoir si quelques cours de formation continue pourraient avoir un effet durable.

#### **7.4 Demande croissante de formation continue à des fins professionnelles**

Le troisième point abordé concerne la viabilité du système suisse de formation continue dans l'avenir. Le système actuel est-il adapté à l'importance croissante de la formation continue à des fins professionnelles ? Ce système étant particulièrement compliqué et fortement décentralisé (excepté la formation professionnelle de haut niveau et la formation continue professionnelle), il n'est pas possible de traiter ici la question de manière exhaustive. Le Conseil fédéral ne va donc aborder ici que l'aspect qui consiste à savoir comment une réglementation de la formation continue à des fins professionnelles introduite dans le droit du travail peut s'intégrer au système et contribuer à résoudre les problèmes qui se profilent à l'horizon.

En Suisse, la majeure partie des activités de formation continue relève du privé. L'apport public de la Confédération ou des cantons se limite aux mesures actives du marché du travail destinées aux chômeurs, aux contributions fédérales accordées dans le cadre de la loi sur la formation professionnelle, aux activités relatives à l'accréditation des institutions de formation continue (EduQua), aux tâches de

coordination et à des mesures d'encouragement ponctuelles. L'augmentation future de la demande de formation continue à des fins professionnelles n'impose donc pas d'intervention de l'Etat. La demande croissante va renforcer chez les travailleurs et chez les employeurs l'idée que la responsabilité de la formation continue à des fins professionnelles leur incombe avant tout. Aucun élément concret ne permet d'affirmer qu'un système relevant du privé réagira moins bien à un changement rapide de la demande qu'un système relevant du public. Au contraire, les mécanismes de l'économie de marché présentent l'avantage de s'adapter de façon dynamique et permanente à la situation en cours. Les prix, en l'occurrence ce que rapporte la formation continue, sont des indicateurs et des incitations qui reflètent l'état de la demande de qualifications sur le marché du travail.

Il faut néanmoins partir du principe que, en cas d'augmentation des besoins et d'intensification de la concurrence, les entreprises vont concentrer d'autant plus leurs activités de formation continue sur les domaines rentables, qui sont ceux où se trouvent déjà les meilleures qualifications. Le Conseil fédéral se préoccupe de savoir comment éviter que le fossé entre les classes sociales ne se creuse et que les tendances à la segmentation du marché du travail ne se renforcent encore. En l'état actuel des choses, il estime pourtant que les répercussions négatives d'une réglementation dans le Code des obligations sont trop importantes et son efficacité trop minime pour proposer de la mettre en œuvre.

## 7.5 Insécurité juridique

Comme il l'a déjà relevé dans sa réponse au postulat, le Conseil fédéral constate que la législation suisse sur un certain nombre de questions n'apporte aucune réponse puisqu'elle ne réglemente ni le droit à la formation continue, ni son exercice. Selon nombre d'intervenants, bien que le besoin de formation continue soit aujourd'hui largement reconnu, cette légitimité a encore trop peu de retombée au niveau des bases légales<sup>88</sup>. La nécessité d'établir un droit à la formation continue sur le plan fédéral est souhaitée dans la mesure où la Confédération est pressentie comme ayant une fonction importante : rendre la formation continue accessible à tous les membres de la société, en particulier à ceux et à celles qui font partie des défavorisés de l'éducation<sup>89</sup>.

L'absence de dispositions explicites dans le Code des obligations crée une insécurité juridique dans la pratique qui touche tant les employeurs que les travailleurs. Du côté des travailleurs, n'étant titulaires d'aucun droit, ils ne peuvent pas suivre une formation continue durant les heures de travail, sauf accord de l'employeur. Du côté de ces derniers, si aucune clause n'a été convenue, ils ne peuvent pas prétendre au remboursement des frais de formation dont ils se seraient acquittés en particulier dans le cas où le travailleur résilie le contrat juste après la fin de la formation. Par ailleurs, le présent rapport a également montré que cette sécurité juridique ne peut être atteinte par le biais des conventions collectives de travail car leurs réglementations sont insuffisantes et, de plus, elles ne couvrent que 50% des travailleurs en Suisse.

<sup>88</sup> Rapport Gonon / Schläfli, op. cit., p. 58.

<sup>89</sup> Op. cit., p. 105, 111 et 113.

Il est actuellement difficile d'évaluer dans quelle mesure l'insécurité juridique peut expliquer la manque d'investissements dans la formation continue car il n'existe aucune étude à ce sujet. Le fait que les entreprises consacrent d'énormes ressources au financement de cours de formation continue d'utilité générale pour leurs salariés hautement qualifiés parle plutôt en défaveur de l'importance de l'argument juridique. Il semble que les entreprises se sont faites à cette insécurité juridique en optant pour des solutions contractuelles individuelles ou en s'attachant leur personnel par de bonnes conditions de travail (dont fait partie l'offre de formation continue qu'elles proposent). Il faut par ailleurs songer au fait que, si une réglementation dans le droit du travail permet de préciser certains points juridiques, elle va créer d'autres imprécisions étant donné que la notion de formation continue à des fins professionnelles n'est pas clairement définie et qu'il est très difficile d'évaluer en pratique à qui profite la formation continue.

## 7.6 Conclusion

Comme le montre le développement précédent, le Conseil fédéral est conscient de l'importance de la formation continue dans la mise en œuvre d'une stratégie « d'apprentissage à vie ». Il connaît également les problèmes liés à l'inégalité d'accès à la formation continue à des fins professionnelles qui existe entre les personnes bien qualifiées et les personnes moins bien qualifiées.

Le Conseil fédéral est néanmoins d'avis qu'il faut rejeter l'idée d'introduire une réglementation de la formation continue à des fins professionnelles dans le droit du travail. Ses principaux arguments peuvent être résumés comme suit:

- Le système de formation continue actuel fonctionne bien. Basé sur les incitations économiques, il permet ainsi que les investissements dans la formation continue soient efficaces,
- La formation continue à des fins professionnelles constitue l'un des éléments négociés du contrat de travail, avec ou sans solution légale ou contractuelle et relève de la responsabilité individuelle des parties. Les partenaires peuvent négocier librement, individuellement ou collectivement, les activités de formation continue. De nombreuses CCT contiennent des accords plus ou moins explicites sur la formation continue. Toute la marge de manœuvre possible n'est pas encore exploitée, et il serait nécessaire de connaître les effets qualitatifs et quantitatifs de ces réglementations dans les CCT sur la formation continue des travailleurs,

- Une solution négociée paraît idéale parce qu'on ne sait pas toujours qui, du salarié ou de l'entreprise, profite le plus des investissements dans la formation continue à des fins professionnelles. La négociation permet alors de fixer la part de chacun dans la prise en charge des frais en fonction des estimations de chacune des parties au contrat,
- Un droit général à la formation continue à des fins professionnelles suppose que le coût de la formation continue est toujours justifié par les résultats correspondants. En réalité, il est très difficile d'évaluer si tel est le cas et ce n'est possible qu'au cas par cas. La qualité de la formation continue est également très difficile à mesurer objectivement. Le danger d'un droit à la formation continue réside alors dans le gaspillage des ressources investies dans une formation continue improductive,
- Un droit à la formation continue à des fins professionnelles peut éventuellement servir à augmenter la participation des personnes peu qualifiées à la formation continue. Mais on peut douter de l'utilité d'une telle formation continue. On peut également se demander si une réglementation dans le droit du travail est une solution efficace pour résoudre le problème de l'inégalité d'accès à la formation continue,
- L'importance croissante de la formation continue pour maintenir les chances des travailleurs sur le marché du travail ne permet pas non plus de fonder un besoin de réglementation. Au contraire: le mécanisme du marché présente l'avantage de réagir aux variations de l'offre et de la demande de qualifications sur le marché du travail et indique quels investissements il faut encourager dans les domaines de formation continue productifs,
- Enfin, une réglementation dans le droit du travail permettrait certes de préciser certains points juridiques, mais elle risque de créer d'autres imprécisions puisque par exemple la délimitation entre formation continue générale et formation continue à des fins professionnelles peut être floue. De plus, on ne sait pas dans quelle mesure l'insécurité juridique peut expliquer le manque d'investissements dans la formation continue.

En l'état actuel des choses, le Conseil fédéral est d'avis qu'on ne doit pas réglementer la formation continue à des fins professionnelles dans le Code des obligations. En effet, il estime que les retombées positives d'une telle solution sont minimes tandis que ses répercussions négatives ne sont pas négligeables. Le Conseil fédéral est malgré tout conscient du fait que, dans le domaine de la formation continue à des fins professionnelles et s'agissant de l'inégalité d'accès à la formation continue en particulier, des problèmes restent à résoudre. D'après les estimations actuelles, la solution à ces problèmes est liée aux coûts qui, selon lui, doivent d'abord être pris en charge par les travailleurs et par les employeurs.

A l'avenir, des réglementations dans le droit du travail pourraient jouer un rôle dans la politique de la Confédération en matière de formation continue si le coût supporté par la collectivité (effets externes négatifs) devenait trop élevé parce que les travailleurs et les employeurs n'investissent plus assez dans la formation continue, ou si au fil du temps, le peu d'impact des règles contenues dans les CCT est démontré. Ce cas de figure n'est pour l'instant pas réalisé et il est très difficile d'évaluer les effets externes

positifs de la formation continue. Pour juger si des réglementations dans le droit du travail sont utiles, il faut par ailleurs pouvoir les comparer avec des solutions alternatives. Et cette comparaison ne pourrait se faire que si le but de ces solutions sur le plan de la politique économique et sociale était clairement et précisément défini.

Le groupe de travail interdépartemental « Croissance » (GTI Croissance) recommande également, dans son rapport final, que la Confédération examine d'ici à 2006 son rôle dans le domaine de la formation continue à des fins professionnelle. Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce rapport le 22 janvier 2003 et il décidera – dans le cadre des futures délibérations planifiées pour la législature 2003-2007 – si et dans quelle mesure il suivra les recommandations du GTI Croissance. Le Conseil fédéral est conscient de l'importance du thème de la formation continue à des fins professionnelles et il continuera donc de s'en préoccuper dans l'avenir.

## **8. Proposition**

Par le biais du présent rapport, le Conseil fédéral considère le postulat comme rempli ; il proposera dès lors le classement dudit postulat dans son rapport de gestion.



## 9. Liste des abréviations

BIT	Bureau international du travail
CCT	Convention collective de travail
CN	Convention collective nationale de travail
CO	Code suisse des obligations (RS 220)
Cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2000)
FTMH	Syndicat de l'industrie, de la construction et des services
LACI	Loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0)
LFPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle (RS 412.10)
OFS	Office fédéral de la statistique
OIT	Organisation internationale du travail
UE	Union européenne
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication

## 10. Table des matières

<b>1.</b>	<b>Situation initiale .....</b>	<b>1</b>
1.1	Motion Rechsteiner .....	1
1.2	Interventions parlementaires subséquentes .....	2
1.3	Concept de formation continue .....	3
<b>2.</b>	<b>Statistiques de la formation continue en Suisse .....</b>	<b>4</b>
2.1	Généralités .....	4
2.2	Quelques chiffres globaux .....	4
2.3	Les participants à la formation continue .....	5
2.4	L'investissement des entreprises dans la formation continue à des fins professionnelles .....	5
2.5	Le financement de la formation continue à des fins professionnelles .....	6
<b>3.</b>	<b>Situation juridique actuelle .....</b>	<b>6</b>
3.1	La Constitution fédérale .....	6
3.1.1	Art. 63 de la Constitution fédérale (Formation professionnelle et hautes écoles).....	7
3.1.2	Art. 67 de la Constitution fédérale (Besoins des jeunes et formation des adultes) ...	7
3.1.3	Art. 69 de la Constitution fédérale (culture) .....	7
3.2	Le Code suisse des obligations .....	7
3.2.1	Droit à un congé payé de formation.....	8
3.2.2	Le remboursement des frais de formation.....	8
3.3	La loi fédérale sur le travail et ses ordonnances d'exécution.....	9
3.4	La loi fédérale sur la formation professionnelle.....	9
3.5	Future loi sur la formation continue .....	10
3.6	La loi sur l'assurance-chômage.....	10
3.7	Lois fiscales .....	11
3.8	Loi fédérale sur l'encouragement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les écoles .....	11
<b>4.</b>	<b>La réglementation de la formation continue par les conventions collectives de travail (CCT).....</b>	<b>12</b>
4.1	Les CCT étendues par le Conseil fédéral .....	12
4.1.1	Le droit à la formation continue .....	12
4.1.2	Le droit à un congé de formation.....	13
4.1.3	Congé payé ou pas .....	13
4.1.4	Le financement de la formation continue .....	13
4.2	Certaines CCT non étendues .....	14
4.2.1	CCT de l'industrie des machines .....	14
4.2.2	CCT de l'industrie chimique bâloise.....	14
4.2.3	CCT des industries horlogères et microtechnique suisses .....	14
4.3	Résumé .....	15

<b>5.</b>	<b>La formation continue à des fins professionnelles au sein de la Confédération .....</b>	<b>15</b>
<b>6.</b>	<b>La formation continue au niveau international .....</b>	<b>16</b>
6.1	L'Organisation internationale du travail (OIT) .....	16
6.2	L'Union européenne.....	17
6.3	Deux exemples nationaux.....	18
6.3.1	La France .....	18
6.3.2	L'Allemagne.....	20
6.4	Participation de la Suisse aux projets de l'OCDE et à e-lap.....	20
<b>7.</b>	<b>Appréciation du Conseil fédéral .....</b>	<b>21</b>
7.1	Situation actuelle.....	21
7.2	Participation à la formation continue.....	24
7.3	Inégalité dans l'accès à la formation continue à des fins professionnelles .....	26
7.4	Demande croissante de formation continue à des fins professionnelles .....	27
7.5	Insécurité juridique .....	28
7.6	Conclusion .....	29
<b>8.</b>	<b>Proposition.....</b>	<b>31</b>
<b>9.</b>	<b>Liste des abréviations .....</b>	<b>32</b>
<b>10.</b>	<b>Table des matières.....</b>	<b>33</b>
	Annexe (texte du postulat) .....	35

**Conseil national****96.3094****Motion Rechsteiner Paul****Droit du travail. Formation continue**

---

**Texte de la motion du 20 mars 1996**

Le Conseil fédéral est chargé d'étudier la possibilité d'inclure la formation continue dans le droit du travail et de soumettre au Parlement une proposition visant à compléter le titre dixième du Code des obligations.

**Cosignataires**

von Allmen, Baumann Stephanie, Berberat, Gross Andreas, Haering Binder, Hämmerle, Hubmann, Jutzet, Ledergerber, Leuenberger, Rechsteiner, Ruffy, Semadeni, Vollmer (14)

**Développement**

On exige de plus en plus des travailleurs qu'ils suivent une formation continue afin de renouveler en permanence leurs connaissances et d'améliorer leurs qualifications professionnelles. Malgré cette évolution, la formation continue n'est toujours pas incluse dans le droit du travail. Il y aurait lieu en particulier de donner une base légale au droit à la formation continue et à son financement, et en particulier de préciser les limites de l'obligation de rembourser.

**Avis du Conseil Fédéral**

Le Conseil fédéral est conscient de l'importance de la formation continue, en particulier dans la période de profondes et constantes mutations technologiques et sociales que nous connaissons. Il s'agit en effet d'un moyen utile et efficace pour, d'une part, maintenir et augmenter la compétitivité des entreprises suisses ainsi que, d'autre part, réduire et prévenir le chômage. Le Conseil fédéral appuie donc des mesures de promotion et d'amélioration de l'offre ainsi que l'accès à la formation continue.

Diverses interventions parlementaires ont déjà demandé que la Confédération réglemente la formation continue. n s'agissait principalement de la question de l'octroi aux travailleuses et aux travailleurs d'un congé de formation payé.

Le Parlement et le Conseil fédéral ont toujours considéré qu'une réglementation de ce domaine n'était pas souhaitable et qu'il était préférable de le laisser dans la seule compétence des partenaires sociaux. En effet, dans de nombreuses branches d'activité, les partenaires sociaux ont réglementé la formation continue dans le cadre des conventions collectives, ce à quoi il convient encore d'ajouter les différentes solutions trouvées en dehors de conventions collectives, au niveau des entreprises.

La position de principe du Conseil fédéral n'a pas changé. il continue à penser que le domaine de la formation continue devrait prioritairement être l'affaire des partenaires sociaux. Mais il attend aussi des partenaires sociaux, et en particulier des entreprises, qu'ils honorent leurs engagements en la matière.

Néanmoins, le motionnaire pose ici une question plus large que celle du seul congé destiné à la formation continue. En effet, nombre de questions peuvent se poser en relation avec cet objet. Nous en énumérerons certaines, à titre d'exemples:

- un employeur peut-il contraindre un travailleur à suivre une formation continue ?
- un travailleur peut-il faire valoir une prétention à suivre une formation continue ?
- comment se règle la question du salaire durant la période de formation ?
- quelle est la situation si la formation est dispensée en dehors des heures habituelles de travail ?
- un travailleur peut-il être contraint à participer aux frais de formation ?
- un employeur qui a supporté seul les frais de formation peut-il exiger un remboursement total ou partiel de ceux-ci par le travailleur en cas de résiliation du contrat de travail ?

En l'état actuel, le Code des Obligations n'apporte aucune réponse à ces questions. Compte tenu de l'importance de la formation continue, comme rappelée en préambule, et du fait que les conventions collectives ne couvrent pas l'ensemble des travailleuses et des travailleurs, le Conseil fédéral est prêt à examiner l'opportunité de l'introduction d'une réglementation de la formation continue dans le chapitre 10 du Code des Obligations. Cette réglementation devrait toutefois être de nature dispositive afin de permettre aux partenaires sociaux, à l'avenir également, de trouver les solutions originales convenant le mieux à la branche ou à l'entreprise concernée. Vu les considérants qui précèdent, il paraît judicieux de proposer la transformation de la motion en postulat.

#### **Déclaration du Conseil Fédéral**

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.