



JUIN 2022

RAP\_678712

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**  
**sur le Postulat Pierre Zwahlen et consorts –**  
**Encourager les compétences de base en mettant en oeuvre la loi fédérale sur la formation continue**  
**(19\_POS\_140)**

## **Rappel du postulat**

*Entrée en vigueur en janvier 2017, la Loi fédérale sur la formation continue (LFCo) incite les employeurs privés et publics à favoriser le perfectionnement des employées et employés. Elle attribue à la Confédération et aux cantons la responsabilité de contribuer « à ce que la formation continue soit accessible à chacun en fonction de ses capacités » (article 5 alinéa 3 LFCo).*

*S'il existe sur le marché des offres de perfectionnement performantes, les réponses apportées sont encore lacunaires pour améliorer les compétences de base. Il y a lieu d'accorder une attention particulière aux adultes les moins qualifiés, illettrés ou allophones, qui ont plus de difficultés à accéder aux cours existants de formation continue. Car la maîtrise des compétences de base — lecture, écriture, expression orale dans une langue nationale, mathématiques élémentaires, technologies de l'information et de la communication — favorise tous les apprentissages au long de la vie et rend possible la participation à la vie sociale.*

*Une section entière — la Section 5 — de la LFCo concentre les efforts pour promouvoir les compétences élémentaires des adultes. Les cantons et la Confédération sont invités à s'engager « pour que les adultes puissent acquérir les compétences de base qui leur font défaut et les maintenir. » (LFCo, article 14 alinéa 1).*

*Le Conseil d'État a confié à la Direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGEP) la mission de mettre en œuvre la LFCo. En 2018, la DGEP a pour objectifs d'établir une vue d'ensemble des offres existantes et leurs participants, de combler les manques en matière d'offres de cours et d'accroître la demande.*

*Toutefois, le cadre juridique cantonal paraît insuffisant pour mettre en place une politique publique en faveur des compétences de base. En effet, les articles 111 et surtout 115 de la Loi vaudoise sur la formation professionnelle (LVFPr) inscrivent les cours de langue et de culture générale dans un processus de formation professionnelle. Or, l'illettrisme et les qualifications insuffisantes concernent bien sûr des personnes qui travaillent ou entendent suivre une formation professionnelle, mais aussi des gens encore éloignés de ces situations. Ainsi seuls 54 % des apprenantes et apprenants des cours vaudois de Lire et Ecrire étaient motivés par une raison professionnelle ; 44 % y participaient pour des causes privées (Enquête des participants 2015-2016, Lire et Ecrire, sondage conduit sur un échantillon de 382 personnes).*

*Si le canton n'a que la LVFPr pour fondement, l'objectif fédéral risque d'être manqué en partie quant à la promotion des compétences de base. Car il s'agit d'apporter un appui public aux gens qui n'ont pas les ressources nécessaires pour accéder au marché de la formation continue. Il faut viser autant l'intégration professionnelle que sociale, par l'intermédiaire des associations et instituts prestataires en particulier. Dans le canton, la proportion de personnes faiblement qualifiées est plus importante qu'en moyenne suisse : 11,5 % de la population vaudoise dès 30 ans n'a pu suivre l'école obligatoire ou sur une durée de 9 ans seulement, tandis que la proportion est de 8,7 % en Suisse.*

*Rappelons à cet égard la mesure 1.1 du programme de législature 2017-2022, qui entend notamment « encourager le développement de l'accès à la formation tout au long de la vie et l'intégration professionnelle et sociale (validation des acquis de l'expérience, formation continue, cursus adaptés à des publics en réorientation ou réintégration professionnelle, poursuite ou achèvement d'une formation tertiaire). »*

*La LFCo englobe la formation non formelle dans la politique de formation et définit de nouvelles responsabilités fédérales et cantonales. Les financements de la Confédération ne vont plus uniquement aux organismes actifs, dans le domaine de l'illettrisme par exemple, mais transitent aussi par les cantons qui sont en charge de développer des programmes (LFCo, article 16). L'ordonnance sur la formation continue (OFCo) précise à juste titre que « les programmes cantonaux en matière d'encouragement de l'acquisition et du maintien de compétences de base chez l'adulte sont coordonnés avec les mesures prises sur la base d'autres lois spéciales, notamment avec les programmes d'intégration cantonaux (...) » (article 9 alinéa 3).*

*Assurer la qualité reste la responsabilité des associations et autres prestataires de perfectionnement mais la Confédération et les cantons peuvent les soutenir et règlementer afin « d'instaurer la transparence et la comparabilité des cursus et des titres de la formation continue » (LFCo, article 6 alinéa 2). Il est possible de promouvoir l'information sur l'offre, la qualification des formateurs, les programmes d'enseignement et les procédures de qualification.*

*Les signataires de la présente motion prient le Conseil d'État d'examiner une base légale afin d'encourager les compétences de base dans le cadre de la formation continue, d'assurer la qualité des prestations - dans le souci de l'intégration professionnelle et de la cohésion sociale.*

*Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures*

*(Signé) Pierre Zwahlen  
et 26 cosignataires*

*Déposée sous forme de motion le 9 octobre 2018 (18\_MOT\_064), cette intervention a été transformée en postulat à l'occasion de son examen par la commission parlementaire chargée de préavisier sa prise en considération, avec adaptation de son objet qui est reformulé comme suit :*

*« Les signataires **du présent postulat prient le Conseil d'État d'élaborer un dispositif efficient** afin d'encourager les compétences de base dans le cadre de la formation continue, d'assurer la qualité des prestations – dans le souci de l'intégration professionnelle et de la cohésion sociale ».*

*Suivant la recommandation de la commission qui s'était réunie le 8 février 2019, le Grand Conseil a renvoyé ce postulat au Conseil d'Etat lors de sa séance du 14 mai 2019.*

## Rapport du Conseil d'Etat

### I. Préambule

Comme ceci est ressorti des discussions intervenues lors de la séance de la commission parlementaire qui a conduit à transformer la motion initiale en postulat, il n'apparaît, à ce stade, pas nécessaire de se doter d'une loi sur la formation continue à proprement parler. La loi vaudoise sur la formation professionnelle (LVLFPr), qui sera par ailleurs révisée lors de la prochaine législature, fournit en l'état une base légale suffisante pour permettre au Canton de développer les mesures nécessaires à la consolidation des compétences de base chez les adultes, et ainsi leur permettre de renforcer leur employabilité tout au long de la vie.

Par ailleurs, dans le cadre de l'actuelle législature 2017-2022, le Conseil d'Etat vaudois a fait de l'encouragement et du développement de l'accès à la formation tout au long de la vie, ainsi que de l'intégration professionnelle et sociale, l'une de ses principales priorités (Mesure 1.1 du Programme de législature). Ce focus spécifique, dans le cadre de la mesure générale portant sur la revalorisation de la formation professionnelle, vise en particulier à répondre aux enjeux socio-économiques et socio-politiques concernant le public-cible des adultes (> 25 ans), à savoir :

- la tertiarisation et la numérisation du marché du travail, qui demandent une qualification professionnelle toujours plus pointue et fortement évolutive ;
- la nécessité de se former tout au long de la vie et être certifié par des diplômes reconnus, qui deviennent des composantes indispensables en matière d'employabilité et d'indépendance socio-économique sur les moyen et long termes ;
- les effets de l'application de l'article 121a de la Constitution fédérale (Cst. féd.) introduisant des limitations dans la gestion de l'immigration, qui renforcent le besoin de qualification de la population suisse pour répondre aux besoins du marché du travail ;
- les projections et objectifs fixés par la Confédération pour 2045, qui tablent sur 60% de diplômées et diplômés du tertiaire (A : UNI, EPF, HES et B : Ecoles supérieures, brevets et diplômes fédéraux) pour l'ensemble de la population.

Les préoccupations exprimées par le postulant dans le développement de son objet étant entièrement partagées par le Conseil d'Etat, celui-ci présente, ci-après, les mesures et actions concrètes qui ont été et sont actuellement mises en œuvre en matière de politique publique d'encouragement à l'acquisition des compétences de base chez les adultes.

### II. Présentation du dispositif mis en place en matière de formation continue

Dès le début de la législature 2017-2022, et en regard des objectifs fixés par le Conseil d'Etat en lien avec la Mesure 1.1 de son Programme de législature concernant le renforcement de la formation professionnelle ainsi que le soutien à la certification des acquis professionnels chez les adultes, le département en charge de la formation s'est attelé à élaborer – en tant que premier exercice du genre – une stratégie et un plan d'actions munis d'indicateurs de résultats afin d'encourager les compétences de base dans le cadre de la formation continue. En effet, l'intégration professionnelle et sociale passe, pour bon nombre d'adultes, par une consolidation des compétences de base, laquelle trouve son ancrage constitutionnel dans l'article 64a Cst. féd. relatif à la formation continue, validé en votation populaire le 21 mai 2006. La Loi fédérale sur la formation continue (LFCo) qui en découle est entrée en vigueur au début de l'année 2017.

A titre liminaire, et dans le souci de dépeindre en toute transparence la situation actuelle qui prévaut dans notre Canton, il apparaît nécessaire de mentionner qu'une part substantielle d'adultes de plus de 30 ans n'a pas de formation de niveau Secondaire II ou supérieure. De fait, cette proportion est de 26% (Stat Vaud, relevé OFS 2014-2016). Si cette dernière est l'écho de parcours de vies aussi bien spécifiques qu'hétérogènes, tels ceux liés à certains types de migration ou caractérisés par des conditions sociales marquées par la précarité, elle trouve son dénominateur commun dans un niveau de compétences de bases lacunaire. Or, sans une maîtrise de ces dernières, c'est l'ensemble des étapes de la formation supérieure et continue qui sont compromises, fragilisant ainsi ces individus sur un marché du travail en quête de personnel de plus en plus qualifié.

C'est fort de ce constat que le Conseil d'Etat vaudois a validé le 3 juillet 2020 un Plan d'action relatif à la formation continue et à la certification professionnelle des adultes. Composé de 18 mesures et conduit par la DGEP, il consacre une vision globale et processuelle de l'insertion professionnelle dans un continuum de formation en trois étapes, respectivement la pré-alphabétisation, les compétences de base et la certification au niveau Secondaire II. Le schéma ci-après présente ces trois étapes, ainsi que des exemples de publics concernés par chacune d'entre elles.

| Pré-alphabétisation  | Compétence de base  | Certification Secondaire II  |
|--|---|--|
| Acquisition de la langue, français niveau A1, insertion sociale et culturelle. | Lire et écrire niveau A2 / B1, calculer, utiliser les TIC   | Contrats d'apprentissage ou en formation selon l'article 32 de l'Ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr). |
| Public allophone et/ou issu de la migration.                                   | Public faiblement qualifié et insuffisamment doté pour rejoindre directement une formation certifiante. | Public à niveau pour entrer en formation Secondaire II ou reconversions professionnelles.                            |

Quatre *objectifs stratégiques*, déclinés en *axes d'intervention prioritaires*, puis en mesures concrètes, composent le plan d'action pour la formation continue et la certification des adultes.

Les quatre objectifs stratégiques sont les suivants :

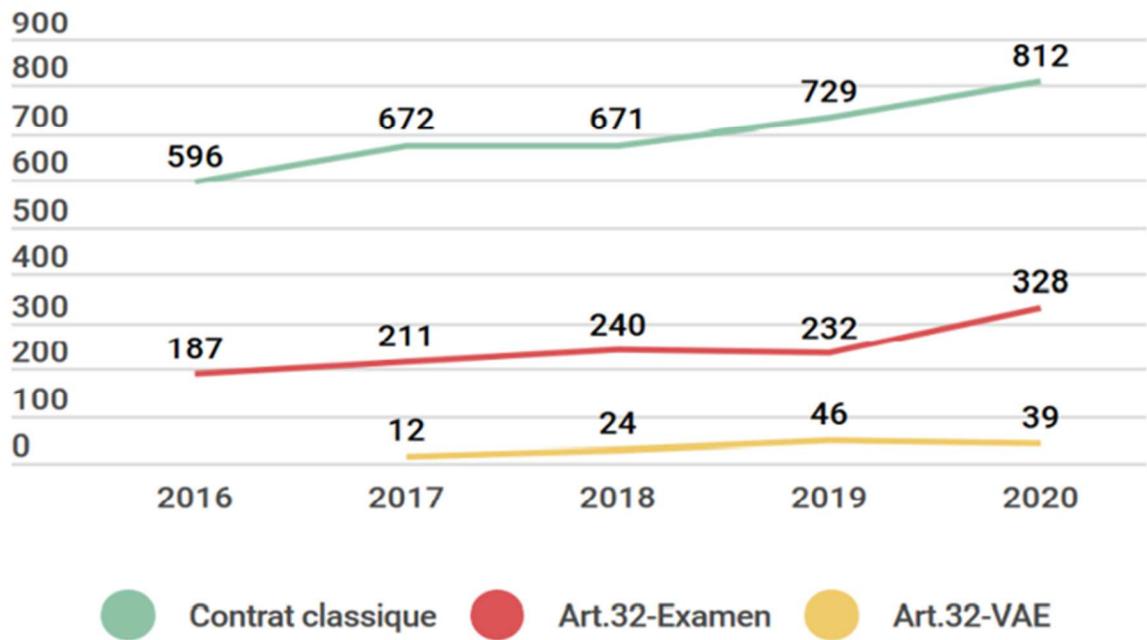
1. augmenter le taux de personnes adultes ( $\geq 25$  ans) certifiées du Secondaire II, en particulier en formation professionnelle initiale (FPI) ;
2. permettre à l'ensemble des adultes d'atteindre les compétences de base requises pour entrer dans une formation certifiante du Secondaire II, en particulier en FPI ;
3. renforcer l'efficacité du système de certification professionnelle des adultes en renforçant les ratios des personnes certifiées via les mécanismes de l'article 32 OFPr Examen et Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) ;
4. augmenter le nombre de personnes diplômées de la formation professionnelle supérieure (tertiaire B).

Les axes d'intervention prioritaires se déclinent, quant à eux, comme suit.

1. Le premier axe vise à informer le public-cible des adultes, le conseiller et l'orienter sur les mesures de formation continue, en fonction de leur positionnement dans l'une des trois étapes du tableau ci-dessus.
2. Le deuxième s'attèle à accélérer le processus de certification de ce public en développant notamment les formations certifiantes des adultes par l'article 32 OFPr, respectivement par le renforcement du dispositif de prise en compte des acquis de l'expérience (VAE). Ces deux dispositifs permettent de reconnaître des compétences et des expériences diverses en vue de l'obtention de titres certifiants sans avoir à passer par l'ensemble du cursus de la formation professionnelle initiale.
3. Le troisième a pour mission de préparer les adultes à leur entrée dans une formation certifiante du Secondaire II. Cet axe est particulièrement crucial en ce qu'il se concentre précisément sur les compétences basales évoquées. Il se déploie concrètement via une triple action pour développer les nécessaires référentiels standardisés permettant de certifier le passage entre les trois étapes mentionnées dans le précédent tableau, assurer le développement, la coordination et l'adaptation des offres de formation dans les deux premières étapes et, enfin, mettre sur pied ou coordonner un dispositif d'aides financières pour les personnes ne parvenant pas à accéder à ces offres. Cette approche doit ainsi permettre de supprimer les différents écueils auxquels cette population est pour l'heure encore confrontée et ainsi lui offrir les meilleures chances possibles d'entamer sereinement une formation certifiante.
4. À ce dernier titre, et c'est là le quatrième axe d'intervention prioritaire, il est prévu, en vue de soutenir les adultes dans l'acquisition de leur titre certifiant du Secondaire II, de développer des offres de préparation aux procédures de qualification spécifiques aux adultes, ceci afin de prendre en compte leurs contraintes et besoins.

A la lecture du graphique ci-dessous qui couvre les années 2016-2020, il est possible de mesurer les premiers effets concrets du plan d'action cantonal sur le nombre d'adultes certifiés qui ont augmenté de 51% durant la période considérée (de 783 adultes certifiés à 1179). En outre, il est important de souligner, sur un plan plus qualitatif, que le nombre d'adultes certifiés par voie accélérée – à savoir par l'article 32 OFPr Examens ou l'article 32 OFPr VAE – est passé, de 2017 à 2020, de 223 à 367 (+ 65%) confirmant que les mesures mises en œuvre renforcent l'efficacité du système de certification des adultes.

## Evolution des adultes certifiés



Graphique 1 : Une évolution de + 51% en 4 ans (2016-2020)

### III. Conclusion

Eu égard au récent Plan d'action du Conseil d'Etat dans le domaine de la formation continue des adultes, en particulier son volet « Certification professionnelle des adultes » (CPA) et à ses effets concrets sur le terrain, le Conseil d'Etat considère que les avancées significatives enregistrées dans le cadre de cette politique publique ne rendent pas forcément nécessaire l'édition d'une base légale spécifique en la matière. La loi vaudoise sur la formation professionnelle (LVLFPr), qui sera par ailleurs révisée lors de la prochaine législature, semble en effet constituer une base légale suffisante pour permettre au Canton de développer les mesures nécessaires à la consolidation des compétences de base chez les adultes, et ainsi leur permettre de renforcer leur employabilité tout au long de la vie.

Cela étant, au-delà de cette question relative à l'introduction de dispositions en matière de formation continue, divers changements touchant plus structurellement au système de la formation professionnelle doivent intervenir à la faveur d'une révision globale de cette base légale, douze ans après sa dernière révision. Sans préjuger de façon exhaustive des sujets qui devront être appréhendés dans ce cadre, il apparaît d'ores et déjà que parmi les autres thèmes qui mériteront d'être débattus, figureront notamment <sup>1</sup>:

- la prise en compte des nouvelles formes de formation professionnelle induites par la grande réforme fédérale « Formation professionnelle 2030 » : vers plus de flexibilisation et de modularisation des offres de formation (formations mixtes, par exemple), ainsi que renforcement de la formation des adultes (CPA) ;
- la création des dispositions légales formelles fondant la Certification professionnelle des adultes (CPA) dans la cadre de la LVLFPr révisée.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 juin 2022.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*A. Buffat*

---

<sup>1</sup> Voir à cet égard, le rapport intermédiaire du Conseil d'Etat au Grand Conseil (22\_RAI\_1) sur la Motion Aurélien Clerc et consorts – Valorisation et promotion de la formation duale (17\_MOT\_003)