

## Optimisation des processus et des mécanismes d'incitation : résultats intermédiaires et suite de la procédure

Berne, le 9 novembre 2020 – à titre d'information lors du Sommet national de la formation professionnelle

---

### 1 Contexte

Lors du Sommet national de la formation professionnelle de 2019, l'organe de pilotage *Formation professionnelle 2030* a été chargé d'examiner des questions portant sur les processus et les mécanismes d'incitation, en particulier au niveau du financement, dans la perspective de l'optimisation de la gouvernance de la formation professionnelle.

Les partenaires de la formation professionnelle ont accompli ce mandat : d'une part, le SEFRI a chargé le bureau B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung de mener une étude<sup>1</sup> sur la situation actuelle des responsabilités et des obligations financières dans la formation professionnelle et, d'autre part, les partenaires ont dressé des états des lieux concernant les mécanismes d'incitation et les processus dans leurs milieux respectifs et les ont soumis à la discussion. Tant l'étude que les différents états des lieux mettent en évidence des pistes d'optimisations potentielles.

Par la présente note, l'organe de pilotage *Formation professionnelle 2030* informe les participants au Sommet national de la formation professionnelle du 9 novembre 2020 au sujet des résultats intermédiaires et propose une suite de la procédure.

### 2 Études menées

#### 2.1 Analyse du financement dans la formation professionnelle

Selon l'art. 43a de la Constitution fédérale, les principes de l'équivalence fiscale et de la congruence institutionnelle s'appliquent lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques. On entend par là que le cercle des bénéficiaires coïncide avec celui des financeurs et des décideurs. L'absence de coïncidence peut donner lieu à des mauvaises affectations ou à des problèmes d'efficacité.

---

<sup>1</sup> Mirjam Frey et Nathanael Moser (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung): *Financement – Rapport final à l'intention du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation*, Bâle, mars 2018.

Étant donné qu'il est souvent difficile de délimiter ou d'attribuer clairement le bénéfice des prestations des pouvoirs publics, il est particulièrement décisif que les décideurs et les financeurs coïncident. En termes simples, cela revient à dire « qui paie, commande ».

La formation professionnelle relève de la responsabilité conjointe des trois partenaires que sont la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail (Ortra). Le financement est également assumé conjointement par les partenaires. Les dépenses des pouvoirs publics pour la formation professionnelle se montent à plus de 3,5 milliards de francs par an. Conformément à la loi fédérale sur la formation professionnelle, la Confédération y participe approximativement à hauteur d'un quart des coûts, les trois autres quarts étant à la charge des cantons, qui sont responsables de la mise en œuvre. Outre les coûts assumés par la Confédération et les cantons, l'économie participe, elle aussi, dans une large mesure au financement. Les personnes en formation et les étudiants apportent également des contributions sous la forme de prestations productives au sein de l'entreprise.

Étant donné que la formation professionnelle est financée conjointement par la Confédération, les cantons et les Ortra, l'évaluation de l'équivalence fiscale s'avère complexe. Elle ne peut pas être « mesurée » directement. L'étude externe fonde par conséquent son appréciation de l'équivalence fiscale sur une analyse par domaines, une analyse des problèmes d'actualité dans la collaboration entre les partenaires et une comparaison de la formation professionnelle avec des tâches analogues (en particulier le domaine des hautes écoles).

#### *Analyse de différents domaines du financement de la formation professionnelle*

En ce qui concerne la répartition entre la Confédération et les cantons, on peut considérer que l'équivalence fiscale est réalisée dans de nombreux domaines du financement forfaitaire visé à l'art. 53 de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr). Ainsi, la Confédération définit souvent des principes et des conditions générales dans les différents domaines, alors que les cantons sont chargés de la mise en œuvre, de l'offre et de la surveillance. Pour cette répartition des tâches, le taux de financement d'un quart (Confédération) pour trois quarts (cantons) semble approprié.

Il convient toutefois de relever deux exceptions pertinentes. Dans le cas des écoles professionnelles et des procédures de qualification dans la formation professionnelle initiale, qui sont pourtant majoritairement financées par les cantons, la Confédération définit des règlements précis (et non seulement des conditions générales et des principes) conjointement avec les Ortra. Étant donné que les écoles professionnelles représentent la part la plus importante des dépenses des pouvoirs publics, le non-respect de l'équivalence fiscale revêt potentiellement une grande importance.

L'équivalence fiscale est réalisée au niveau des subventions de la Confédération en faveur de projets (art. 54 et 55 LFPr) et du financement axé sur la personne dans la formation professionnelle supérieure. Elle est également réalisée dans les domaines entièrement financés par les cantons (orientation professionnelle, universitaire et de carrière, surveillance de l'apprentissage, autorisations, approbation des contrats d'apprentissage).

#### *Analyse des problèmes d'actualité*

Les partenaires de la formation professionnelle perçoivent des problèmes en lien avec la répartition actuelle des tâches et des finances, qui pourraient s'expliquer par le manque de transparence ou la complexité du système. On relève également des conflits dans le domaine du financement des activités communes.

- Manque de transparence  
Les participants qualifient parfois le système de la formation professionnelle de peu transparent. Toutefois, la réalisation de l'équivalence fiscale n'atténuera pas forcément ce problème. C'est plutôt le désenchevêtrement total des tâches et la suppression des tâches communes qui permettront de le désamorcer de manière substantielle.

- **Complexité**  
Lorsque différents acteurs assument un financement commun, la complexité du système de financement peut amener des problèmes. Par exemple, dans le cas des cours interentreprises, qui sont financés conjointement par les Ortra et les cantons, les coûts sont répartis sur la base de calculs complexes et fastidieux. Cela suscite la critique des acteurs participants, même si dans ce domaine l'équivalence fiscale est en principe réalisée. Pour les auteurs de l'étude, il s'agit d'un défi inhérent aux tâches communes : le financement doit être à la fois simple et équitable.
- **Finances et conflits afférents**  
Il s'agit ici du problème « classique » du manque d'équivalence fiscale. Les décideurs ne paient pas ou pas intégralement les coûts engendrés par les décisions. Les auteurs de l'étude citent l'exemple d'une prolongation de la durée d'une formation professionnelle initiale : les Ortra et la Confédération peuvent décider d'une telle prolongation, tandis que les cantons doivent prendre en charge une part importante des coûts qui en résultent.

### *Analyse de tâches analogues*

On compare souvent le financement de la formation professionnelle avec celui des hautes écoles. Selon les auteurs de l'étude, les cantons déplorent une forte densité normative fédérale contrastant avec une participation financière relativement faible et exigent dès lors une augmentation de la contribution fédérale.

L'analyse amène toutefois quelques arguments qui vont dans le sens de la répartition actuelle des coûts et confirment l'équivalence fiscale : les compétences octroyées à la Confédération et aux cantons en vertu de la Constitution fédérale sont différentes dans le domaine des hautes écoles et dans celui de la formation professionnelle. En outre, la Confédération régit certes davantage le domaine de la formation professionnelle supérieure, mais elle le finance également davantage.

## **2.2 Appréciations des partenaires de la formation professionnelle**

En 2019 et 2020, les cantons et les organisations du monde du travail ont examiné, dans leurs milieux respectifs, les processus et les mécanismes d'incitation au niveau de la collaboration entre les partenaires. Sur le fond, ils confirment les résultats de l'étude de B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, même si les associations faïtières des employeurs estiment que celle-ci ne prend pas en compte les charges temporelles et financières incombant aux entreprises formatrices et aux organisations du monde du travail responsables de la formation professionnelle et des examens. D'autres champs d'action ressortent également des discussions.

### *Cantons*

La Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP) estime que l'absence d'équivalence fiscale au niveau des écoles professionnelles et des procédures de qualification dans la formation professionnelle initiale constitue un problème. Elle identifie également des problèmes dans le domaine du financement des cours interentreprises.

- coordination pédagogique insuffisante entre les écoles professionnelles et les Ortra ;
- manque de clarté quant à la répartition des compétences en matière de développement des professions (p. ex. en lien avec la prolongation d'une formation professionnelle initiale) ;
- manque de coordination en ce qui concerne la mobilité pendant la formation professionnelle ;
- différences au niveau des conditions régissant les diplômes professionnels pour adultes ;
- perspectives de formation au degré tertiaire B (formation professionnelle supérieure) mal définies ;
- manque de coordination de la formation professionnelle avec d'autres domaines politiques.

### *Organisations patronales*

Conjointement avec leurs membres, l'Union patronale suisse (UPS) et l'Union suisse des arts et métiers (USAM) ont formulé des champs d'action en lien avec des questions portant sur les processus et les mécanismes d'incitation. Pour les Ortra responsables de la formation et des examens, mais aussi pour les entreprises actives à l'échelle de la Suisse, le principal défi dans le domaine de la mise en œuvre du système de formation professionnelle réside dans le fait que les différentes formations professionnelles initiales sont réglées au niveau national, mais mises en œuvre au niveau cantonal. Ainsi, il faut souvent négocier avec 26 cantons un par un, ce qui est coûteux et en temps et en argent. Les champs d'action identifiés comprennent notamment les problèmes en lien avec les cours interentreprises et les procédures de qualification. En ce qui concerne ces dernières, les Ortra déplorent surtout le flou au niveau de la séparation des compétences des partenaires impliqués ainsi que certains aspects du financement.

En outre, les Ortra des employeurs identifient les deux champs d'action suivants :

- développement des professions : les réglementations financières en vigueur font obstacle à ce que les formations professionnelles initiales soient adaptées de manière adéquate et en temps utile ; les forfaits pour les révisions sont insuffisants et trop peu différenciés ; en outre, les processus de révision sont compliqués et coûteux ;
- positionnement et financement de la formation professionnelle supérieure : la formation professionnelle supérieure et les hautes écoles spécialisées ne bénéficient pas d'une égalité de traitement en ce qui concerne le financement ; en outre, certains sous-processus du financement axé sur la personne et du financement axé sur l'examen doivent être optimisés ; la délimitation de la formation professionnelle supérieure par rapport aux autres offres au degré tertiaire est fragile.

Les Ortra des employeurs citent en outre d'autres problèmes qui sont probablement liés à des incitations inappropriées ou à des processus mal conçus :

- processus rigides, charge administrative élevée et interprétation restrictive des directives légales en cas d'encouragement et de financement de projets ;
- coopération insuffisante et manque de coordination entre les lieux de formation ;
- nécessité d'agir dans le domaine de la promotion des diplômes professionnels pour adultes ;
- encouragement insuffisant des cours destinés aux formateurs ;
- soutien insuffisant au niveau du choix professionnel et de l'aménagement des carrières professionnelles ;
- financement des Ortra : les professions transversales ont de la peine à se financer ; problématique générale des profiteurs: des non-membres obtiennent de la part des Ortra des prestations pour lesquelles ils ne paient pas; charges multiples pour les entreprises (fonds de branches, fonds cantonaux, cotisations aux Ortra).

### *Organisations des employés*

Les Ortra des employés partagent l'avis selon lequel la complexité et le manque de transparence du système conduisent à des problèmes au niveau de la répartition des tâches et du financement. Elles mettent toutefois en garde contre un désenchevêtrement des tâches et une suppression des tâches communes qui, selon elles, entraîneraient une diminution des fonds injectés dans le système, une baisse de la qualité de l'offre et une perte de sens du standard national. Elles estiment que l'interdépendance du financement de la formation professionnelle est un facteur important pour l'assurance de la qualité de cette formation.

La Confédération répartit ses forfaits entre les cantons sur la base du nombre de contrats d'apprentissage. Les organisations des employés remettent en question l'adéquation de cette clé de répartition. Elles arguent que le financement par forfaits basé sur le nombre de contrats d'apprentissage a été mis en place à une période de pénurie de places de formation et avait suscité, à l'époque, des incitations

appropriées. Mais cette clé de répartition ne tient pas compte de la formation professionnelle supérieure ou de la formation continue à des fins professionnelles. Au vu de la nécessité de l'apprentissage tout au long de la vie, la question qui se pose est de savoir selon quels critères les forfaits doivent être attribués à l'avenir.

Dans les domaines suivants, les Ortra des employés voient en outre un potentiel d'amélioration qui serait probablement réalisable grâce à l'optimisation des mécanismes d'incitation ou des processus :

- renforcement de la coordination de la formation professionnelle avec d'autres domaines politiques (migration, chômage, aide sociale, garde d'enfant, etc.) ainsi qu'avec d'autres niveaux de formation (écoles obligatoires, écoles secondaires, hautes écoles, formation continue) ;
- amélioration de la participation des syndicats au développement des professions ;
- simplification de l'accès aux offres de qualification destinées aux adultes ;
- amélioration du lien entre conseil professionnel tout au long de la vie et formation professionnelle.

### 3 Conclusion

En ce qui concerne la répartition entre la Confédération et les cantons, on peut considérer que l'équivalence fiscale est réalisée dans de nombreux domaines du financement forfaitaire visé à l'art. 53 de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr). L'analyse externe du financement de la formation professionnelle et l'appréciation des partenaires ont mis en lumière des mauvaises affectations et des problèmes d'efficacité.

L'organe de pilotage Formation professionnelle 2030 considère les champs d'action suivants comme prioritaires pour la suite des travaux :

- problèmes d'efficacité et mauvaises affectations au niveau du développement des professions: les objectifs principaux sont la clarification des compétences et l'optimisation des processus ;
- financement des cours interentreprises: les objectifs principaux sont l'optimisation des flux financiers et la mise en œuvre dans le cadre du partenariat ;
- financement de la procédure de qualification: les objectifs principaux sont l'optimisation des flux financiers et la mise en œuvre dans le cadre du partenariat.

Les trois champs d'action cités sont mis au centre pour les raisons suivantes :

- le problème concerne les trois partenaires de la formation professionnelle et sa résolution nécessite leur collaboration à tous ;
- le problème concerne une tâche principale des partenaires de la formation professionnelle et son impact se ressent dans tous les domaines de la formation professionnelle ;
- la résolution du problème a un impact majeur sur la qualité de la formation professionnelle ;
- le problème existe depuis longtemps et conduit de façon répétée à la mobilisation de ressources considérables.

Dans le cadre des travaux de la Conférence tripartite de la formation professionnelle (CTFP), d'autres champs d'action peuvent se révéler prioritaires. La CTFP les intégrera à ses travaux et, si nécessaire, les soumettra au Sommet national de la formation professionnelle.

## 4 Proposition

Les participants au Sommet national de la formation professionnelle du 9 novembre 2020 chargent l'organe de pilotage Formation professionnelle 2030 de poursuivre les travaux sur les thématiques prioritaires suivantes :

- problèmes d'efficacité et mauvaises affectations au niveau du développement des professions ;
- financement des cours interentreprises ;
- financement des procédures de qualification.

La Conférence tripartite de la formation professionnelle (CTFP), qui sera constituée début 2021, reprendra les trois thématiques prioritaires dans son programme d'activités et veillera à leur traitement ciblé, notamment dans le cadre des mesures suivantes :

- définition d'un programme de travail, d'objectifs et d'une planification par étapes ;
- approfondissement des trois thèmes prioritaires lors de la Journée des partenaires de la formation professionnelle du 23 mars 2021 ;
- intégration des thématiques prioritaires dans les discussions au sein des forums de dialogue en 2021.

Lors du Sommet national de la formation professionnelle de 2021, la CTFP communiquera les progrès réalisés et présentera des propositions concernant le traitement ultérieur des trois thématiques prioritaires.