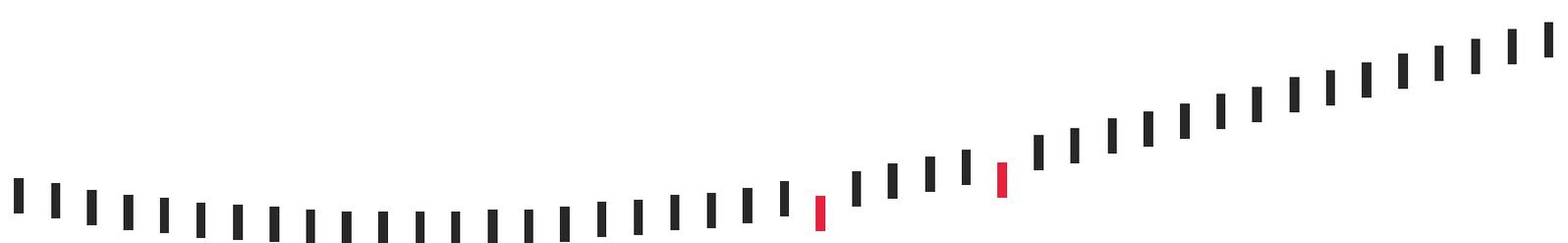


Partie 3 : quick check AIR

Caractéristiques structurelles du système ES

Bâle | 20.03.2023



Impressum

Caractéristiques structurelles du système ES

Partie 3 : quick check AIR

20.03.2023

Mandant : Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI

Auteure : Miriam Frey

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Aeschengraben 9

4051 Bâle

Tél : +41 61 262 05 55

miriam.frey@bss-basel.ch

www.bss-basel.ch

Nous tenons à remercier les représentants des cantons et des prestataires de formation qui ont participé de manière intensive à l'étude et qui ont partagé avec nous leurs expériences, leurs avis et leurs propositions. Nous remercions également le SEFRI et le groupe d'accompagnement pour leur collaboration constructive.

© 2023 BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Table des matières

Résumé.....	1
1. Introduction.....	5
2. Méthodologie	6
3. Objet de l’AIR	7
4. Analyse des points de contrôle AIR	11
4.1 Point de contrôle 1 : nécessité d’action	11
4.2 Point de contrôle 2 : alternatives	21
4.3 Point de contrôle 3 : conséquences sur les différents acteurs.....	25
4.4 Point de contrôle 4 : impact sur l’économie dans son ensemble	30
5. Conclusions	32
A. Annexe.....	34

| Liste des tableaux

Tableau 1	Plafonnement.....	13
Tableau 2	Plafonnement selon les régions.....	13
Tableau 3	Taille d'une classe et nombre de périodes d'enseignement.....	14
Tableau 4	Taux de couverture des contributions AES	15
Tableau 5	Acteurs concernés	25
Tableau 6	Simulation d'une adaptation du plafonnement	26
Tableau 7	Simulation d'une adaptation du plafonnement par filière de formation	40

| Figures

Figure 1	Coûts directs et indirects, filières de formation à temps partiel	18
Figure 2	Taille des classes.....	35
Figure 3	Périodes d'enseignement par étudiant et par an, modèle 3600 (temps partiel).....	35
Figure 4	Coûts directs et indirects par semestre, filières à temps partiel	39

Résumé

Objectif et méthodologie

Le projet « Positionnement des écoles supérieures » du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) a pour objectif de mieux positionner les écoles supérieures (ES) au niveau national et international et de renforcer leur orientation vers le marché du travail. Dans ce contexte, le SEFRI a chargé le bureau BSS Volkswirtschaftliche Beratung de réaliser une étude sur les caractéristiques structurelles du système ES. Le projet se divise en trois parties : la première partie portait sur l'analyse de l'offre et de la demande. La deuxième partie abordait les champs problématiques et les propositions de solutions en matière de compétences et de financement. Le présent rapport comprend la partie 3 qui évalue l'impact d'une sélection d'ajustements possibles pour le financement des ES.

L'approche méthodologique se fonde sur le « quick check » d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) du SECO. Celui-ci contient les points de contrôle suivants :

1. Nécessité et possibilité d'action de l'État
2. Autres options envisageables
3. Conséquences pour les différents groupes de la société
4. Impact sur l'économie dans son ensemble

L'AIR est un outil d'analyse ex ante de l'impact des projets législatifs. Dans le cas présent, le recours à la méthodologie de l'AIR ne signifie *pas* qu'une modification juridique soit prévue au niveau de la Confédération ou qu'un projet législatif concret des cantons doive être examiné. Nous recourons surtout à cette méthodologie parce qu'elle a fait ses preuves dans la pratique et qu'elle permet une évaluation d'impact systématique. L'analyse doit être considérée comme une base pour la poursuite du débat politique.

Point de contrôle 1 : nécessité d'action

La compétence relative au financement des ES incombe aux cantons¹. Les résultats obtenus jusqu'à présent mettent en évidence, du point de vue des acteurs, trois champs d'action majeurs dans le système de financement des ES :

- A. Les taxes d'études dans les ES sont trop élevées.
- B. Le financement cantonal par le biais de l'AES² présente des possibilités d'optimisation.

¹ Le financement des ES repose sur une combinaison de financement axé sur l'offre et sur la personne (les cantons versent des contributions par étudiant aux prestataires), les contributions sont financées par les cantons et la Confédération. Le financement cantonal est réglé par l'Accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES). Le financement de la Confédération est indirect et passe par les forfaits versés aux cantons conformément à l'art. 53 LFPr. Pour une présentation approfondie du financement actuel, cf. BSS (2022) : Caractéristiques structurelles du système ES, partie 2 du rapport ([lien](#)).

² Accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures.

- C. Les prestataires de formation disposent de trop peu de possibilités d'investissement (les éventuels excédents ne peuvent pas être investis librement dans le développement des offres dans tous les cantons).

Des analyses approfondies sur la nécessité d'action ont été menées dans le cadre de la présente AIR. Les coûts d'une formation ES ont par exemple été comparés à ceux d'autres offres de formation, en tenant compte également des coûts indirects tels que le manque à gagner en termes de salaire. Le financement cantonal a par ailleurs fait l'objet d'une analyse approfondie.

Des adaptations possibles ont ensuite été examinées. Les possibilités d'optimisation à étudier ont été définies par le groupe de travail « Optimisation de l'AES » du Secrétariat général de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et par la commission ES de la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP). Les ajustements du système de financement tiennent compte des décisions prises dans le cadre du Sommet national de la formation professionnelle de novembre 2022, qui ne prévoient pas d'adaptations fondamentales du système³. Les ajustements suivants ont été analysés :

A. Montant des taxes d'études

Nécessité d'action : l'AES prévoit que les contributions cantonales couvrent en règle générale 50 % des coûts moyens. Les tarifs AES sont fixés sur la base des coûts globaux des filières de formation, avec un système dit de plafonnement (les coûts ne sont comptabilisés que jusqu'à des valeurs de référence définies selon la taille de la classe et le nombre de périodes d'enseignement). Le plafonnement a pour objectif d'inciter à optimiser les coûts et d'éviter que des valeurs aberrantes ne faussent les coûts ou les tarifs. Il fait toutefois baisser très nettement les tarifs AES, car les valeurs de référence prises en compte ne correspondent pas (ou plus) à la réalité. En effet, au total, environ 41 % des coûts globaux sont couverts. En conséquence, les étudiants assument une part plus importante des coûts directs. Les taxes d'études qui en résultent sont supérieures (sauf exceptions spécifiques aux branches et aux régions linguistiques) à celles des HES et des examens fédéraux (EP/EPS). Ce constat doit néanmoins être relativisé par rapport aux HES si l'on tient compte des coûts indirects (manque à gagner au niveau du salaire). Il s'applique par contre de manière plus marquée encore par rapport aux EP/EPS, dont les coûts pour les étudiants sont inférieurs à ceux des ES.

Adaptation possible examinée dans le cadre de l'AIR : augmentation des contributions cantonales versées aux ES (tarifs AES). Pour ce faire, les valeurs de référence fixées dans la règle de plafonnement sont adaptées de manière à ce que les effets du plafonnement soient moins marqués et que des coûts plus élevés puissent ainsi être pris en compte dans le calcul des tarifs.

B. Possibilités d'optimisation de l'AES

Nécessité d'action : les tarifs de l'AES évoluent tous les deux ans sur la base des résultats du relevé des coûts ES de la CDIP. Il en résulte une sécurité de planification limitée pour les cantons et les prestataires de formation ainsi que des prix fluctuants pour les étudiants.

³ Cf. SEFRI (2022) : Rapport sur le projet « Positionnement des écoles supérieures », enseignements tirés des travaux menés en 2022 et suite du projet ([lien](#)).

Adaptation possible examinée dans le cadre de l’AIR : renforcement de la sécurité de planification de l’AES. Le relevé des coûts ou la fixation des tarifs sont effectués tous les trois ans (plutôt que tous les deux ans).

C. Possibilités d’investissement des prestataires de formation / utilisation des bénéfices

Nécessité d’action : application différente par les cantons des dispositions de l’AES relatives à l’utilisation des bénéfices. Alors que certains cantons accordent une plus grande marge de manœuvre aux ES (les bénéfices peuvent être librement utilisés pour développer l’offre ES), d’autres se montrent plus restrictifs. Les prestataires de formation critiquent le fait que cela ne leur permet pas d’investir suffisamment dans le développement de l’offre.

Adaptation possible examinée dans le cadre de l’AIR : les bénéfices doivent pouvoir être utilisés pour le développement de l’offre ES. Une recommandation d’interprétation flexible des dispositions relatives à l’utilisation des bénéfices a été ajoutée à la FAQ de la CSFP. Remarque : l’adaptation est déjà appliquée.

Point de contrôle 2 : options envisageables

D’autres solutions que l’optimisation du système de financement actuel pourraient être adoptées pour répondre à la nécessité d’action décrite plus haut.

Dans les discussions menées jusqu’à présent, le financement fédéral axé sur la personne⁴ a souvent été cité comme une variante à l’optimisation du statu quo, au vu de l’introduction en 2018 du financement axé sur la personne, destiné aux personnes ayant suivi des cours préparatoires aux examens fédéraux. Dans ce champ d’application comme dans d’autres, il est apparu que le plus grand avantage d’un financement axé sur la personne réside dans la liberté laissée aux étudiants quant au choix du prestataire. Dans le cas présent, cette liberté est déjà garantie par l’AES et un changement de système n’apporterait aucune modification en la matière. Il est dès lors légitime de se demander si un changement de système – impliquant de gros efforts d’adaptation – présenterait un bon rapport coûts/bénéfices. Le financement fédéral axé sur la personne est en outre étranger au domaine des ES, qui garantit la qualité des filières de formation par le biais d’une reconnaissance et d’une surveillance des pouvoirs publics.

Une autre variante possible serait le financement de l’offre par la Confédération et les cantons, option qui s’inspirerait du système de financement des hautes écoles. Les décisions déjà prises – et en particulier celle de renoncer à l’accreditation institutionnelle des ES – ne sont toutefois guère compatibles avec cette option⁵.

⁴ Un financement axé sur la personne consiste à verser les subventions directement aux étudiants.

⁵ Cf. communiqué de presse du 14.11.2022 : « Les partenaires de la formation professionnelle adoptent un paquet de mesures destinées à renforcer les écoles supérieures » ([lien](#)).

Point de contrôle 3 : conséquences pour les acteurs

Les adaptations auraient des conséquences pour les étudiants, les ES, les cantons, la Confédération et les employeurs. Celles-ci correspondent en partie aux effets escomptés (cf. nécessité d'action), même si tous les objectifs ne pourront vraisemblablement pas être atteints. Des effets imprévus sont par ailleurs possibles. Les conséquences des différentes variantes sont décrites ci-dessous.

	Nombre	Conséquence		
		A. Plafonnement	B. Fréquence	C. Utilisation des bénéfices
Étudiants	35 074 étudiants (2019/2020)	Taxes d'études plus basses (en cas de transmission complète : env. 30 millions de CHF / an)	Moins de fluctuations des taxes d'études	
ES	172 prestataires	Contributions plus élevées/ demande plus élevée	Sécurité de planification renforcée/ le cas échéant, réduction des charges administratives	Aucune modification attendue de la pratique des cantons, donc aucun impact.
Cantons	26 cantons	Coûts plus élevés (environ 30 millions de francs par an au total)	Sécurité de planification renforcée/ le cas échéant, réduction des charges administratives	Aucune modification attendue de la pratique des cantons, donc aucun impact.
Confédération	SEFRI	Coûts plus élevés (cofinancement de la participation des cantons aux coûts via les forfaits LFPr)		
Employeur	34 % des candidats soutenus par leur employeur	Réduction du soutien, le cas échéant		

Source des chiffres : BSS (2021) : Caractéristiques structurelles du système ES, rapport partie 1, et OFS – eHBB 2021.

Point de contrôle 4 : impact sur l'économie dans son ensemble

L'adaptation du plafonnement entraînerait une augmentation des contributions AES par les cantons et une diminution des taxes d'études. Bien que cette modification implique des changements pour les acteurs concernés, il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences substantielles pour l'économie dans son ensemble (capital humain et paysage de la formation). De même, cette dernière n'est pas impactée par les autres modifications (fréquence du relevé des coûts et FAQ sur l'utilisation des bénéfices).

1. Introduction

Le projet « Positionnement des écoles supérieures » du SEFRI a pour objectif de mieux positionner les écoles supérieures au niveau national et international et de renforcer leur orientation vers le marché du travail. L'examen du système ES se base sur une étude rédigée par econcept⁶, qui met en évidence des champs d'action et des défis. Le projet est réparti en plusieurs lots de travail.

L'un d'entre eux porte sur les caractéristiques structurelles du système ES. Le SEFRI a chargé le bureau BSS Volkswirtschaftliche Beratung de réaliser une étude à ce sujet. L'étude englobe des analyses de la demande et de la structure des prestataires. Elle aborde également les questions relatives au financement et à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Le projet se divise en trois parties :

1. Analyse de l'offre et de la demande
2. Analyse du financement et des compétences : champs problématiques et propositions de solutions
3. Analyse du financement et des compétences : impact d'une sélection d'ajustements

Le présent rapport porte sur la partie 3 de l'étude. Les parties 1 et 2 du projet sont déjà terminées⁷. La troisième partie approfondit les résultats de la partie 2 et analyse les conséquences d'adaptations possibles du système de financement.

⁶ cf. Neukomm et al. (2020) : État des lieux sur le positionnement des écoles supérieures, étude sur mandat du SEFRI, rapport final du 31 juillet 2020.

⁷ Cf. BSS (2021) : Caractéristiques structurelles du système ES, rapport partie 1 ([lien](#)) et BSS (2022) : Caractéristiques structurelles du système ES, rapport partie 2 ([lien](#))

2. Méthodologie

L'approche méthodologique se fonde sur une analyse dite d'impact de la réglementation (AIR). Il s'agit d'un instrument d'analyse ex ante développé par le SECO pour analyser les effets des projets législatifs de la Confédération. Des analyses d'impact de la réglementation sont également souvent effectuées au niveau cantonal. Dans le cas présent, le recours à la méthodologie de l'AIR n'implique toutefois *pas* l'examen d'un projet législatif concret. Nous appliquons surtout cette méthodologie parce qu'elle a fait ses preuves dans la pratique et qu'elle nous permet d'examiner les effets des mesures de manière systématique. L'analyse doit être ainsi considérée comme une base pour la poursuite du débat politique. L'AIR contient cinq points de contrôle⁸ :

1. Nécessité et possibilité d'action de l'État : Le premier point de contrôle porte sur l'identification de la nécessité d'action de l'État. Par exemple : Quels sont les problèmes liés au statu quo ? Pourquoi des ajustements sont-ils nécessaires ? Quels en sont les objectifs ? Une intervention de l'État est-elle nécessaire ?
2. Autres possibilités d'action : Le deuxième point de contrôle aborde les solutions envisageables. Existe-t-il d'autres variantes susceptibles de réduire les problèmes ? Comment faut-il les évaluer ?
3. Conséquences pour les différents groupes sociaux : Le troisième point de contrôle examine les effets des ajustements sur les acteurs (p. ex. les entreprises, les consommateurs). Quels sont les groupes concernés ? Combien d'acteurs sont concernés ? Comment ou dans quelle mesure ces acteurs sont-ils concernés (qualitativement / quantitativement) ?
4. Impact sur l'économie dans son ensemble : le quatrième point de contrôle analyse l'impact sur l'économie dans son ensemble, incluant les dimensions économiques, sociétales et environnementales.
5. Pertinence de l'exécution : Le cinquième point de contrôle porte sur l'exécution, c'est-à-dire la mise en œuvre des ajustements : Comment faire en sorte que celle-ci soit la plus simple et la plus efficace possible ?

La présente étude repose sur le quick-check AIR⁹. Celui-ci consiste en une évaluation rapide des points de contrôle AIR 1 à 4, qui intervient lors de la phase de conception. Pour la procédure concrète, nous avons principalement recouru à trois sources d'information :

Les options d'optimisation possibles dans le cadre du système de financement actuel (AES) ont été discutées en collaboration avec le groupe de travail « Optimisation de l'AES » du secrétariat général de la CDIP¹⁰. Sur cette base, le groupe de travail a défini les mesures à examiner de manière approfondie dans l'AIR concernant le calcul et la fixation des tarifs (plafonnement dans le cadre du calcul et fréquence de relevé des coûts).

Par ailleurs, un échange a eu lieu avec le secrétariat de la commission ES sur la question de l'utilisation des bénéfices.

⁸ Cf. SECO (2022) : Manuel sur l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) et SECO (2022) : Check-list sur l'analyse d'impact de la réglementation (check-list AIR).

⁹ Cf. « Formulaire quick-check » du SECO, disponible sous : [lien](#).

¹⁰ Le groupe de travail était composé de représentants des cantons et des prestataires de formation (cf. annexe).

En ce qui concerne l'impact sur les acteurs et l'économie dans son ensemble, des analyses de données ont été effectuées en premier lieu. Le relevé des coûts ES de la CDIP pour l'année 2021 a constitué une base importante à cet égard. Des calculs de coûts directs et indirects ont été effectués à titre complémentaire.

3. Objet de l'AIR

La compétence relative au financement des ES incombe aux cantons (cf. encadré). Du point de vue des acteurs, il existe trois champs d'action majeurs¹¹ :

- A. Les taxes d'études dans les ES sont trop élevées.
- B. Le financement cantonal par le biais de l'AES présente des possibilités d'optimisation.
- C. Les prestataires de formation disposent de trop peu de possibilités d'investissement (les éventuels excédents ne peuvent pas être investis librement dans le développement des offres dans tous les cantons).

La nécessité d'action et les ajustements possibles doivent faire l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de l'AIR. En ce qui concerne la nécessité d'action, nous avons par exemple procédé à une comparaison des coûts globaux d'une formation dans différents domaines (y compris les coûts indirects tels que le manque à gagner au niveau du salaire, voir à ce sujet le chap. 4.1). Les ajustements s'orientent sur le système de financement actuel. Le rapport du SEFRI formule à ce propos les observations suivantes ¹²(p. 5) :

Optimisation des conditions cadres pour les étudiants et les ES en tant qu'institutions : Il s'agit avant tout d'examiner le financement public actuel en vue d'optimiser le système existant. Parallèlement à l'étude des mécanismes actuels de financement (système de financement), une analyse d'impact permettra d'examiner la possibilité d'augmentation des contributions publiques en vue d'une réduction des taxes d'études.

Les possibilités d'optimisation à examiner concrètement ont été discutées et définies par le groupe de travail « Optimisation de l'AES » du Secrétariat général de la CDIP. La thématique des possibilités d'investissement a été discutée par la commission ES de la CSFP.

Financement actuel

Les ES connaissent une combinaison de financement axé sur l'offre et sur la personne via les cantons (des contributions par étudiant sont versées aux prestataires de formation). Le financement est assumé par les cantons et la Confédération. Le financement cantonal est réglé par l'AES, qui fixe les contributions intercantionales pour les étudiants extracantonaux. En ce qui concerne le financement par les cantons sièges, en règle générale les prestataires privés reçoivent également des contributions

¹¹ Le point de départ est constitué des résultats de la partie 2 de l'étude et, en particulier, des conclusions de la journée de travail du 16.08.2022 et du rapport du SEFRI. Voir SEFRI (2022) : Rapport « Positionnement des écoles supérieures », Enseignements tirés des travaux menés en 2022 et suite du projet.

¹² Cf. SEFRI (2022) : Rapport « Positionnement des écoles supérieures », Enseignements tirés des travaux menés en 2022 et suite du projet.

conformément à l'AES. Il existe plusieurs variantes pour le financement des ES publiques : budgets globaux ou prise en charge des coûts résiduels ou tarifs AES. En outre, certaines infrastructures sont gratuitement mises à disposition des ES. Le financement de la Confédération est indirect et passe par les forfaits conformément à l'art. 53 LFPr (financement d'un quart des coûts totaux de la formation professionnelle lissés sur quatre ans)¹³.

A. Montant des taxes d'études

Dans le système de financement actuel, les subventions publiques s'effectuent par le biais de l'AES (voir encadré). D'après les acteurs concernés, ces contributions doivent être augmentées afin de pouvoir réduire les taxes d'études.

Calcul actuel AES

Étape 1 : collecte de données

Les coûts des filières de formation sont recueillis tous les deux ans dans le cadre du relevé des coûts ES.

Étape 2 : toilettage des données (infrastructure)

Un complément est versé pour les ensembles de données dont les coûts d'infrastructure sont très bas. Cela permet de garantir que les tarifs AES soient remboursés, infrastructure comprise (et que les tarifs ne soient pas sous-estimés par les filières de formation bénéficiant d'une mise à disposition gratuite de l'infrastructure).

Étape 3 : plafonnement

Pour le calcul des coûts par étudiant et par semestre, un plafond est fixé par rapport au nombre de périodes d'enseignement en présentiel par étudiant et par an. Les coûts qui sont supérieurs sont plafonnés. Les valeurs suivantes sont prises en compte (la formule pour le calcul figure en annexe) :

Taille de classe minimale : 18 étudiants

Nombre maximal de périodes d'enseignement en présentiel par filière : moitié du modèle¹⁴

Pour les filières de formation s'appuyant sur un certificat fédéral de capacité dans le domaine correspondant (3600 heures de formation), 100 leçons (1800 leçons / 18 étudiants) sont par exemple accordées par étudiant. Converti en durée de formation, cela représente 50 leçons par an pour une formation à temps plein. Par exemple, si un prestataire de formation propose 100 leçons par étudiant et

¹³ Pour une présentation approfondie du financement actuel, voir BSS (2022) : Caractéristiques structurelles du système ES, partie 2 du rapport ([lien](#)).

¹⁴ En ce qui concerne les heures de formation, il existe deux modèles : un modèle de 3600 heures de formation au minimum pour les filières de formation s'appuyant sur un CFC dans le domaine correspondant et un modèle de 5400 heures de formation au minimum pour les filières de formation s'appuyant sur un autre diplôme du degré secondaire II.

par an pour cette filière, seule la moitié de ses coûts sera prise en compte pour le calcul du tarif (50/100).

Étape 4 : calcul du tarif

En règle générale, la contribution couvre 50 % des coûts plafonnés (jusqu'à 90 % pour les filières présentant un intérêt public majeur). Le montant est arrondi à 100 francs et un lissage est appliqué (ce qui signifie que l'on prend en compte les trois derniers relevés des coûts).

L'ajustement à examiner comprend une modification de la règle de plafonnement (cf. étape 3). La règle de plafonnement doit être adaptée de manière à ce qu'une part plus importante des coûts effectifs soit prise en compte dans le calcul du tarif.

D'après les discussions du groupe de travail « Optimisation de l'AES », il convient d'examiner comme variante possible l'adaptation de plafonnement suivante (pour le calcul, voir chap. 4.1) :

Prise en compte d'une taille de classe minimale de 15 étudiants (au lieu de 18).

Prise en compte d'un nombre maximal de périodes d'enseignement correspondant à 55 % du modèle de formation (au lieu de 50 %).

Remarque : selon le groupe de travail, la règle de plafonnement doit rester la même pour toutes les filières de formation, même si l'effectif des classes peut varier selon le domaine ou la région linguistique par exemple¹⁵.

B. Autres ajustements de l'AES

En complément de l'adaptation de la règle de plafonnement, les acteurs interrogés dans la partie 2 de l'étude ont évoqué un rallongement de la fréquence du relevé des coûts, qui a été concrétisé comme variante possible lors de la discussion du groupe de travail « Optimisation de l'AES » et formulée de la manière suivante¹⁶ :

Le relevé des coûts ou la fixation des tarifs sont effectués tous les trois ans (plutôt que tous les deux ans).

¹⁵ Cf. également la décision « Beiträge gemäss Art. 6 und Art. 7 HFSV » de la Conférence des cantons signataires de l'AES du 27 mars 2014, point 2, « Antrag der Konferenz HF Technik ».

¹⁶ Remarque sur l'alternative de fixation des tarifs à la conclusion du contrat (début des études) : lors de sa séance du 27 mars 2014, la Conférence des cantons signataires de l'AES a décidé dans les décisions-cadres que les modifications de contributions apportées aux tarifs AES sur la base de la décision bisannuelle de la Conférence des cantons signataires de l'AES s'appliquaient également aux filières d'études en cours. Le groupe de travail rejette donc la proposition selon laquelle les taxes d'études doivent à l'avenir rester identiques pendant toute la durée des études, autrement dit, qu'aucune adaptation des taxes d'études ne puisse être effectuée pendant les études.

Par ailleurs, la définition des périodes d'enseignement en présentiel a été établie comme domaine d'action dans les résultats obtenus jusqu'à présent. Actuellement, les cours en présentiel sont définis comme suit dans le relevé des coûts ES :

« Cours en présentiel = enseignement dispensé qui entraîne des coûts pour l'école. Formes d'enseignement : enseignement en classe, travail personnel encadré par des enseignants, groupes d'apprentissage encadrés par des enseignants, skills labs, autres activités d'enseignants rémunérées. »

Dans le cadre des enquêtes relatives à la partie 2 de l'étude, la question s'est posée de savoir dans quelle mesure l'AES était adapté aux modalités de formation indépendantes du lieu et de l'horaire. Le groupe de travail « Optimisation de l'AES » n'a actuellement pas formulé de proposition de contrôle concrète à ce sujet, raison pour laquelle nous renonçons à approfondir cet élément.

C. Possibilités d'investissement / utilisation des bénéfices

Selon les résultats de la partie 2 de l'étude, les prestataires de formation souhaitent avoir la possibilité, dans tous les cantons, d'investir librement les éventuels excédents dans le développement de leurs offres et de l'infrastructure correspondante. Selon l'art. 3 AES, le principe suivant s'applique :

« Les éventuels bénéfices enregistrés par les institutions proposant des filières de formation doivent être utilisés soit pour une réduction des taxes de cours, soit pour le développement de la filière. »

Dans la pratique, cette disposition est appliquée de manière variable. Dans un souci d'harmonisation, le paragraphe suivant a été ajouté à la FAQ de la CSFP¹⁷ :

« Financement : utilisation des bénéfices

- 1. Exemple : Les bénéfices issus en partie du financement réglé par l'AES sont utilisés pour financer d'autres filières.*
- 2. Bases légales : Les éventuels bénéfices enregistrés par les institutions proposant des filières de formation doivent être utilisés soit pour une réduction des taxes de cours, soit pour le développement de la filière.*
- 3. Interventions recommandées : Les cantons sont encouragés à aborder cette situation avec souplesse, pour que les écoles supérieures soient à même de développer leur offre et de conserver leur attractivité. Revoir cette disposition pour l'appliquer au niveau de l'école et non de la filière serait déjà une solution ouvrant la voie à des financements croisés. Une telle solution doit viser l'amélioration de la qualité des écoles et des formations. »*

Aucune mesure supplémentaire n'est actuellement prévue.

¹⁷ Cf. CSFP (2022) : Surveillance des écoles supérieures : foire aux questions (FAQ)

Options d'action AIR

Les options d'action suivantes sont examinées dans l'AIR :

A. Ajustement de la règle de plafonnement de l'AES :

Les contributions cantonales sont augmentées du fait de la prise en compte de coûts plus élevés pour le calcul des tarifs. La règle de plafonnement est adaptée à cet effet :

Prise en compte d'une taille minimale de classe de 15 étudiants

Prise en compte d'un nombre maximal de périodes d'enseignement correspondant à 55 % du modèle de formation

Objectif : réduction des taxes d'études ES

B. Ajustement de la fréquence du relevé des coûts :

Le relevé des coûts ou la fixation des tarifs ne sont effectués que tous les trois ans (plutôt que tous les deux ans).

Objectif : optimisation de l'AES en termes de sécurité de planification.

C. Possibilités d'investissement / utilisation des bénéfices :

Les bénéfices peuvent être utilisés librement pour le développement de l'offre ES. Mesure concrète : intervention recommandée dans le cadre de la FAQ de la CSFP pour une interprétation flexible de l'art. 3 AES (l'adaptation est déjà appliquée).

Objectif : financement d'investissements / d'innovations

4. Analyse des points de contrôle AIR

4.1 Point de contrôle 1 : nécessité d'action

Pour tout ce qui a trait à ce point de contrôle, il convient de se référer à la partie 2 de l'étude, qui présente les nécessités et les champs d'action relatifs au système de financement actuel du point de vue des acteurs concernés. Des informations complémentaires seront ponctuellement ajoutées dans les prochains paragraphes. Remarque : les chap. 1.1.1 et 1.1.2 précisent l'analyse du premier champ d'action (montant des taxes d'études et adaptation de la règle de plafonnement). Cette évaluation constitue la pièce maîtresse des analyses approfondies. Les autres champs d'action feront l'objet d'une brève analyse dans les chap. 1.1.3 et 1.1.4.

4.1.1 Taux de couverture AES

Conformément à l'AES, des contributions sont versées à hauteur de 50 % des coûts moyens des filières de formation ES (davantage pour les filières présentant un intérêt public majeur). Le calcul des coûts moyens s'appuie sur une règle de plafonnement : les coûts ne sont comptabilisés que

jusqu'à hauteur des valeurs de référence fixées concernant la taille d'une classe et le nombre de périodes d'enseignement. L'objectif est d'inciter à optimiser les coûts et d'éviter que des valeurs aberrantes ne faussent les coûts et les tarifs.

Ce chapitre est consacré aux effets de ce plafonnement. Remarque : les analyses ci-après se fondent toujours sur l'analyse des données relatives à l'année 2021¹⁸.

Nombre et part de filières de formation plafonnées

Au total, 59 % des filières de formation sont plafonnées. Des différences sont visibles au niveau des domaines d'études et des régions. En Suisse latine par exemple, les filières de formation sont davantage plafonnées. Remarque : cette région enregistre certes un fort plafonnement, mais les taxes d'études y sont comparativement basses. Cette situation peut s'expliquer par le fait que les cantons sièges allouent plus de contributions supplémentaires.

Les tableaux suivants indiquent le nombre et la part de filières de formation plafonnées.

Exemple de lecture : dans le cadre du relevé des coûts, 447 filières de formation ont été recensées au total, dont 265 sont plafonnées (59 %). Autrement dit, dans 59 % des filières de formation, les coûts totaux ne sont pas pris en compte. Remarque : si le taux de filières plafonnées est de 0 %, cela signifie que les coûts effectifs de toutes les filières de formation sont compris dans le calcul des tarifs (la moitié de ces coûts est en principe indemnisée).

¹⁸ Le relevé des coûts de l'année 2021 contient également les données relatives à l'année 2020. On ne peut exclure un impact de la pandémie de coronavirus. Néanmoins, les résultats concernant le nombre et la part de filières d'études plafonnées ne diffèrent pas de ceux des années précédentes au niveau des déclarations principales.

Tableau 1 Plafonnement

	Nombre total de filières de formation	Nombre de filières de formation plafonnées	Part de filières de formation plafonnées
Domaine 1 : ES technique	201	140	70 %
Domaine 2 : ES Hôtellerie, restauration et tourisme	19	11	58 %
Domaine 3 : ES économie	89	35	39 %
Domaine 4 : ES agriculture et économie forestière	9	5	56 %
Domaine 5 : ES santé	60	32	53 %
Domaine 6 : ES social et formation des adultes	45	21	47 %
Domaine 7 : ES arts visuels, arts appliqués et design	22	21	95 %
Ensemble des domaines (y compris trafic et transport)	447	265	59 %

Source : relevé des coûts ES de la CDIP, année 2021. Remarque : le domaine Trafic et transports n'est pas représenté de séparément en raison du faible nombre de cas, mais il est inclus dans la rubrique « Ensemble des domaines ».

Tableau 2 Plafonnement selon les régions

	Nombre total de filières de formation	Nombre de filières de formation plafonnées	Part de filières plafonnées
Suisse latine	96	70	73 %
Suisse alémanique	351	195	56 %
Total	447	265	59 %

Source : relevé des coûts ES de la CDIP, année 2021.

Dans les cas où les filières sont plafonnées, en moyenne 34 % des coûts réels ne sont pas pris en compte (la valeur maximale se situe autour de 80 %). Cela signifie qu'en moyenne, deux tiers environ des coûts des filières plafonnées sont comptabilisés. Des différences apparaissent également à ce niveau : en Suisse latine, en moyenne 46 % des coûts se situent au-dessus du plafond contre 29 % en Suisse alémanique (moyenne sur les filières de formation plafonnées).

Plafonnement : comparaison entre la valeur de référence et la valeur réelle

La règle de plafonnement se fonde sur une taille de classe minimale et sur un nombre maximal de périodes d'enseignement. Or, les valeurs fixées sont restrictives par rapport aux valeurs réelles. En effet, la taille de classe minimale a été fixée à 18 étudiants alors que, dans les faits, une classe comporte en moyenne 15 participants, toutes filières de formation confondues. Le même constat s'applique pour le nombre de périodes d'enseignement. Ces observations expliquent l'ampleur substantielle des effets du plafonnement. Remarque : des analyses relatives à la répartition par filières se trouvent en annexe.

Tableau 3 Taille d'une classe et nombre de périodes d'enseignement

	Règle de plafonnement	Valeur effective (moyenne)
Taille d'une classe	18 étudiants	15 étudiants
Nombre de périodes d'enseignement par étudiant et par an		
Modèle 5400, plein temps	50 périodes	58 périodes
Modèle 3600, plein temps	50 périodes	87 périodes
Modèle 5400, temps partiel	38 périodes	54 périodes
Modèle 3600, temps partiel	33 périodes	40 périodes

Source : relevé des coûts ES de la CDIP, année 2021.

De légères différences peuvent être observées entre les domaines. Dans les domaines Technique et Arts par exemple, le plafonnement se produit du fait de la taille de la classe (la valeur moyenne est de 13 étudiants pour le domaine Technique) alors que dans le domaine Santé, c'est le nombre de cours qui est déterminant (la valeur moyenne pour le modèle 5400 [plein temps] est de 62 périodes). Cependant, puisque la règle de plafonnement combine ces deux facteurs, il importe peu de savoir lequel des deux se situe en dehors de la valeur définie.

Taux de couverture

Le plafonnement ayant un effet important, il convient de s'interroger sur le taux de couverture réel des contributions AES. Concrètement, quel pourcentage des coûts effectifs est couvert par les contributions AES ? Ce taux de couverture « réel » est largement inférieur à 50 % et se situe autour de 41 %¹⁹. Il est à noter qu'une valeur inférieure à 50 % est attendue et correspond à la logique du plafonnement. Néanmoins, la question se pose de savoir si l'ampleur substantielle des effets du plafonnement est voulue. Remarque : l'affirmation ci-dessus vaut pour les filières de formation financées à hauteur de 50 %, c'est-à-dire que les filières présentant un intérêt public majeur ne sont pas prises en considération pour éviter de fausser la comparaison.

Néanmoins, l'observation ci-dessus est également valable pour les domaines présentant un intérêt public majeur, comme le montre le tableau ci-dessous (le domaine Trafic et transports n'est pas représenté séparément en raison du faible nombre de cas). L'effet du plafonnement est substantiel dans les domaines Arts visuels, arts appliqués et design, Agriculture et économie forestière, Santé et Technique.

¹⁹ Ce pourcentage se réfère aux coûts réels, y compris les coûts supplémentaires liés aux infrastructures. Calcul : nous comparons les contributions versées par étudiant et par an (coûts plafonnés par étudiant et par an * 50 %) avec les coûts réels par étudiant et par an pour chaque filière de formation et nous additionnons les résultats ainsi obtenus pour toutes les filières de formation. Les contributions par étudiant et par an ne correspondent pas exactement aux contributions effectivement versées, car nous nous basons sur les valeurs non arrondies pour un an (au moment de fixer les forfaits, les contributions sont arrondies à 100 francs et un lissage est effectué sur trois ans).

Tableau 4 Taux de couverture des contributions AES

	Taux de couverture AES (taux estimé, sans plafonnement)	Taux de couverture réel (coûts effectivement couverts)	Différence (en points de pourcentage)	Nombre de filières de formation
Selon le domaine				
Domaine 1 : ES technique	50 %	38 %	-12	201
Domaine 2 : ES hôtellerie, restauration et tourisme	50 %	43 %	-7	19
Domaine 3 : ES économie	50 %	46 %	-4	89
Domaine 4 : ES agriculture et économie forestière	80 %	58 %	-22	9
Domaine 5 : ES santé	90 %	77 %	-13	60
Domaine 6 : ES social et formation des adultes	90 %	84 %	-6	45
Domaine 7 : ES arts visuels, arts appliqués et design	50 %	29 %	-21	22
Ensemble des domaines (sans les filières présentant un intérêt public majeur)				
Valeur moyenne/somme (y compris Trafic et transports)	50 %	41 %	-9	333

Source : relevé des coûts ES de la CDIP, année 2021.

Pour résumer, voici ce qu'il est possible de dire au sujet du taux de couverture : une couverture de 50 % des coûts moyens est en principe inscrite dans l'AES. Néanmoins, seuls 41 % des coûts réels sont en réalité pris en compte, en raison du plafonnement. Ce dernier se fonde sur les valeurs de référence fixées concernant la taille d'une classe et le nombre de périodes d'enseignement. Par conséquent, dès lors qu'une filière est plafonnée, les contributions ne couvrent plus 50 % des coûts moyens effectifs²⁰. On peut observer qu'un très grand nombre de filières de formation sont plafonnées, ce qui signifie que le plafonnement a un effet considérable et que le taux de couverture réel est nettement inférieur à 50 %. Par conséquent, on peut se demander si le plafonnement répond encore à l'objectif visant à ne pas prendre en compte les valeurs « aberrantes ». L'ampleur substantielle des effets du plafonnement est due aux valeurs moyennes de référence, qui s'avèrent plus restrictives que prévu par rapport aux valeurs moyennes réelles. On peut considérer que cette situation justifie une adaptation du plafonnement dans le sens d'une augmentation des contributions AES.

4.1.2 Comparaison des coûts directs et indirects

En ce qui concerne le montant des taxes d'études, les parties 1 et 2 de l'étude permettent de formuler les affirmations ci-après.

Taxes d'études ES :

- Les taxes d'études s'élèvent en moyenne à 2300 francs par semestre et par étudiant.

²⁰ À savoir les coûts moyens des filières ES sans plafonnement.

- Les montants diffèrent toutefois selon le domaine. Ainsi, les coûts pour les étudiants dans le domaine de la santé sont nettement plus bas que dans d'autres domaines (en raison du soutien plus élevé de la part des cantons).
- On constate également des différences régionales. En effet, les taxes d'études sont plus basses en Suisse latine qu'en Suisse alémanique.

Comparaison des taxes d'études

- Dans la plupart des domaines, les taxes d'études des ES sont plus élevées que celles des examens fédéraux – si l'on tient compte des subventions fédérales accordées pour les EP/EPS. Il existe néanmoins des exceptions : dans le domaine de la santé et du social, les taxes d'études sont moins élevées au niveau des ES que des examens fédéraux. Par ailleurs, en Suisse latine, les taxes d'études ES sont similaires à celles des EP et des EPS.
- Les taxes d'études dans les ES sont plus élevées que dans les HES publiques. Là encore, le domaine de la santé fait exception et aucune distinction n'est visible en Suisse latine (taxes d'études similaires).

Dans la partie 2 de l'étude, l'enquête menée auprès des prestataires de formation et des cantons a permis de tirer les conclusions suivantes (p. 3)²¹ :

« Plusieurs personnes interrogées ne considèrent certes pas les taxes d'études comme trop élevées, mais un problème se pose toutefois selon elles en raison de la situation de concurrence avec les HES, où les taxes d'études sont moins élevées. Il y a ici un consensus entre les acteurs : en comparaison avec les HES, la plupart des filières ES sont désavantagées. »

Ces comparaisons entre ES, EP/EPS et HES portent sur les coûts directs d'une formation (taxes d'études). Cependant, il existe également des coûts indirects, qui correspondent notamment à un manque à gagner au niveau du salaire suite à une réduction du taux d'activité durant la formation. Or, du point de vue des étudiants, tant les coûts directs que les coûts indirects sont importants. De ce fait, l'analyse comparative des taxes d'études est complétée ci-après par une analyse des coûts indirects d'une filière de formation ES par rapport à d'autres domaines de formation.

Dans ce contexte, nous examinons les filières de formation les plus importantes dans différents domaines ES. Par souci de comparabilité, nous ne tenons compte que des filières de formation à temps partiel (les grandes filières Soins infirmiers et Hôtellerie et restauration ne sont donc pas prises en considération)²².

Les filières d'études ci-après ont été sélectionnées :

- Domaine Technique : génie mécanique

²¹ Cf. BSS (2022) : Caractéristiques structurelles du système ES, rapport, partie 2 ([lien](#)).

²² À titre complémentaire, nous procédons à une estimation approximative de la filière de formation en soins infirmiers à plein temps : la comparaison des ES et des HES révèle que le coût total de la formation ES s'élève à près de 100 000 francs (plein temps, 4 semestres) contre environ 180 000 francs pour la formation HES (plein temps, 6 semestres). La différence réside dans les coûts indirects (les étudiants ES perçoivent un salaire mensuel d'environ 1300 francs ; les étudiants HES reçoivent un montant similaire, mais seulement en période de stage) et dans les durées de formation différentes.

- Domaine Économie : économie d'entreprise
- Domaine Social : éducation sociale
- Domaine Agriculture et économie forestière : agro-technique
- Domaine Arts visuels, arts appliqués et design : communication visuelle

Nous calculons les coûts directs et indirects de la formation pour ces filières ES ainsi que pour les filières comparables au niveau des HES et des EP/EPS. Remarques :

- Le calcul se fonde sur les hypothèses suivantes :
 - Taux d'activité : EP/EPS : 90 % ; ES : 80 % ; HES : 60 %²³
 - Durée de la formation : EP/EPS : 3 semestres ; ES : 6 semestres²⁴ ; HES : 8 semestres
 - Revenu : salaire moyen selon le calculateur statistique de salaires 2018 de l'OFS (pour les hypothèses concrètes, voir l'annexe)
- L'analyse ne tient pas compte de l'utilité pécuniaire de la formation, mais seulement de ses coûts sous la forme des taxes d'études et du manque à gagner en termes de salaire²⁵.
- Les contributions fédérales, qui réduisent les coûts directs, sont déduites des coûts de formation. Les autres aides telles que les bourses ou les contributions de l'employeur²⁶, qui réduisent également les coûts directs et/ou indirects ne sont pas prises en compte.
- Il convient de noter que les conditions d'admission diffèrent entre les ES et HES. Les personnes ayant achevé une formation professionnelle initiale sont admises dans les filières ES. En revanche, les HES exigent que les candidats possèdent un diplôme de maturité professionnelle (MP). Les apprentis peuvent préparer la MP pendant leur formation professionnelle initiale ou à l'issue de cette dernière. Dans la pratique, les personnes concernées optent le plus souvent pour la deuxième variante et suivent donc les cours à plein temps ou à temps partiel, ce qui entraîne une perte de salaire. La formation à plein temps dure une année (4-5 jours d'école par semaine). Les coûts qui en découlent ne sont pas pris en compte dans les calculs ci-dessous.

Le graphique ci-dessous offre un aperçu des résultats. Des tableaux détaillés se trouvent en annexe (y compris les hypothèses et les calculs). Les coûts directs et indirects par semestre sont également présentés en annexe.

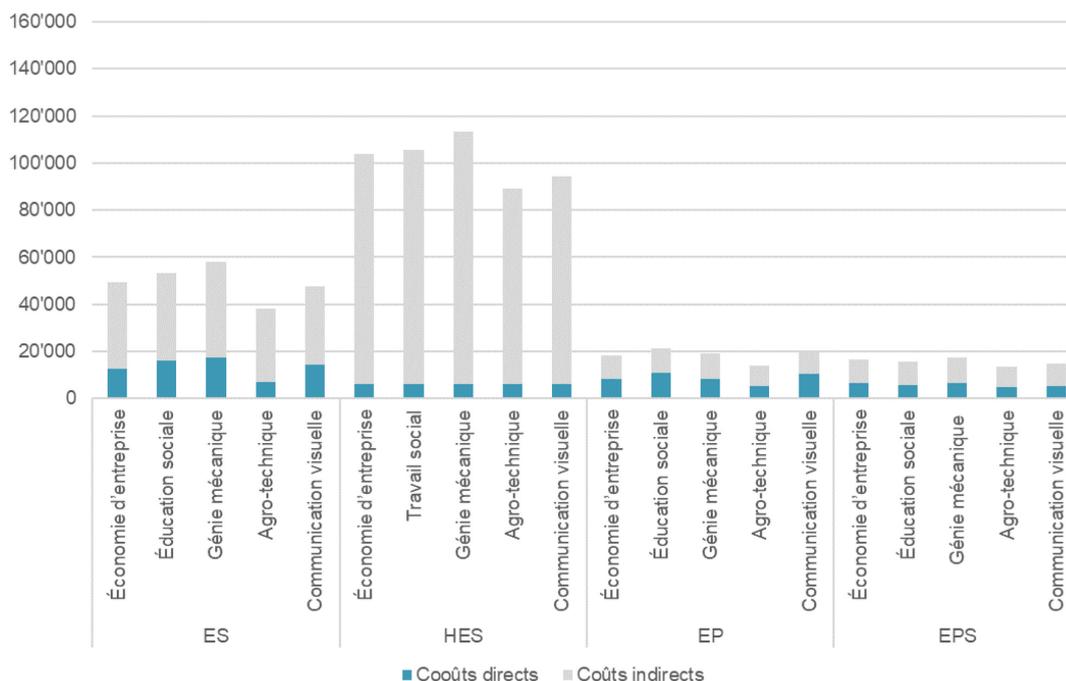
²³ Le taux d'activité réel varie selon le domaine de formation et la situation de chaque étudiant. L'hypothèse susmentionnée doit être considérée comme une estimation de la moyenne pour l'ensemble des domaines et des personnes. L'explication est contenue dans les pages suivantes ou en annexe.

²⁴ Filière de formation avec CFC dans le domaine correspondant.

²⁵ L'utilité pécuniaire de la formation, qui se traduit par un revenu plus élevé (rendement de la formation), est présentée en détail dans le rapport 2023 sur l'éducation. Voir CSRE (2023) : Rapport 2023 sur l'éducation en Suisse. Aarau : Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation. Rapport réalisé sur mandat du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) dans le cadre du Monitoring de l'éducation en Suisse.

²⁶ Les bourses ne jouent pas un rôle très important. En revanche, les contributions de l'employeur revêtent une grande importance au niveau des ES et des examens fédéraux (ES : part des contributions de l'employeur de 23 %, EP : 36 %, EPS : 42 %). Aucune donnée n'est disponible pour les HES. Voir BSS (2022) : Caractéristiques structurelles du système ES, rapport partie 2 ([Lien](#)). Les contributions de l'employeur varient fortement d'une branche à l'autre. Voir OFS – eHBB 2021.

Figure 1 Coûts directs et indirects, filières de formation à temps partiel



Source : calculs propres. La source des données se trouve en annexe.

L'analyse de résultats permet de tirer les conclusions suivantes :

- Situés entre 15 000 et 20 000 francs, les coûts totaux des cours préparatoires aux examens fédéraux sont les plus bas. La raison tient au fait que les participants peuvent dans une large mesure poursuivre leur activité professionnelle.
- Si l'on compare les ES et les HES, on peut observer que, malgré des taxes d'études plus élevées, les ES obtiennent de meilleurs résultats que les HES. Cela est dû au fait que les taxes d'études représentent une part moindre que les coûts indirects (manque à gagner au niveau du salaire). Les coûts totaux des filières ES sont d'environ 50 000 francs. Du côté des HES, les coûts (indirects) sont substantiellement plus élevés. Cet écart s'explique par des différences en termes de taux d'activités (plus élevé pour les étudiants ES) et de durée de formation (plus courte pour les filières ES). Ces deux hypothèses étant centrales pour la lecture des résultats, il convient d'en expliquer brièvement le raisonnement sous-jacent :
 - Taux d'activité : selon une enquête de l'OFS²⁷, les étudiants suivant une formation à temps partiel dans une filière ES consacrent 15 heures par semaine à leur formation. Si l'on part du principe que, pendant la formation, 50 heures par semaine peuvent être investies dans la formation et l'activité professionnelle, on peut estimer le taux d'activité professionnelle des étudiants à 80 % (35 heures/42 heures). Les informations relatives aux HES sont,

²⁷ Source des données : OFS, eHBB 2019. Remarque : ces données ne se rapportent qu'aux diplômés de la formation professionnelle supérieure ; une autre source de données est utilisée pour les étudiants HES.

quant à elles, tirées d'une publication de l'OFS consacrée aux étudiants suivant une formation à temps partiel dans les hautes écoles suisses²⁸. Cette publication répartit les étudiants en deux catégories : le premier groupe exerce une activité professionnelle à un taux élevé en marge de leurs études (29 heures/semaine en moyenne), tandis que le deuxième groupe a un taux d'activité plus réduit (16 heures/semaine en moyenne). La répartition entre les deux groupes est à peu près de l'ordre de 2/3 - 1/3. Si l'on utilise la moyenne pondérée, l'activité professionnelle correspond à 25 heures par semaine, ce qui équivaut à un taux d'activité de 60 % (25 heures/42 heures).

- Durée de la formation : les informations relatives à la durée de la formation s'appuient d'une part sur le nombre de semestres standard pour les filières à temps partiel (ES) et, d'autre part, sur la durée minimale des études avec un ajout d'une année comme estimation de l'allongement des études en cours d'emploi (HES).
- Si, dans la comparaison entre ES et HES, on tenait également compte des différentes conditions d'admission et des coûts qui en découlent, l'écart s'agrandirait davantage. En supposant que les étudiants préparent la MP en suivant des cours à plein temps à l'issue de leur formation initiale, on observerait des coûts indirects supplémentaires d'environ 60 000 francs pour les filières HES (manque à gagner en termes de salaire d'environ 5000 francs/mois sur une année).

En conclusion, la comparaison des coûts des étudiants montre que la prise en compte des coûts indirects (manque à gagner au niveau du salaire) relativise l'affirmation selon laquelle les taxes d'études des étudiants ES sont plus élevées que celles des étudiants HES. En revanche, la comparaison des coûts au niveau des ES et des EP/EPS ne donne pas le même résultat : si l'on considère l'ensemble des coûts, les coûts des EP/EPS sont inférieurs à ceux des ES.

Validation

Dans le cadre d'une enquête réalisée il y a une dizaine d'années à l'intention de l'OFFT, les coûts directs et indirects d'une formation proposée par des ES et des HES ont également été évalués²⁹. Si les résultats de cette enquête diffèrent de ceux de la présente étude au niveau des valeurs, les principales conclusions sont néanmoins similaires :

- Les coûts d'une filière de formation ES ont été estimés en moyenne à environ 40 000 francs (dans la présente étude : environ 50 000 francs).
- Les coûts d'une filière de formation HES ont été estimés en moyenne à environ 70 000 francs (dans la présente étude : environ 100 000 francs).

Les valeurs inférieures de l'étude de Schultheiss et al. (2012) sont dues aux coûts indirects dont l'estimation était moindre (les personnes interrogées n'ont souvent guère indiqué de pertes salariales). Les hypothèses de la présente étude sont certes plus restrictives, mais le constat est le même dans les

²⁸ Voir OFS (2020) : Les étudiant-e-s à temps partiel dans les hautes écoles suisses, Rapport thématique de l'enquête 2016 sur la situation sociale et économique des étudiant-e-s, Neuchâtel 2020.

²⁹ Voir Schultheiss et al. (2012) : Angebot und Nutzung von berufsbegleitender Höherqualifizierung in der Schweiz, INFRAS, étude à l'intention de l'OFFT.

deux études : si l'on considère l'ensemble des coûts (directs et indirects), les HES ont des coûts plus élevés que les ES.

4.1.3 Fluctuations des tarifs

Les tarifs de l'AES évoluent tous les deux ans sur la base du relevé des coûts ES de la CDIP. Les fluctuations peuvent parfois être substantielles³⁰ :

- Des changements de tarifs ont eu lieu pour 33 des 38 filières de formation à plein temps, et ils ont été d'au moins 200 francs par semestre pour 23 d'entre elles.
- Des changements de tarifs ont eu lieu pour 36 des 41 filières de formation à temps partiel, et ils ont été d'au moins 200 francs par semestre pour 25 d'entre elles.

La sécurité de planification des cantons et des prestataires de formation s'en trouve limitée. Du côté des étudiants, ces changements de tarifs peuvent entraîner des fluctuations au niveau des taxes d'études.

4.1.4 Utilisation des bénéfices

Selon l'art. 3 de l'AES, les éventuels bénéfices peuvent être utilisés pour le développement de la filière de formation. L'interprétation exacte de cette disposition varie d'un canton à l'autre. Dans quelle mesure peut-on garder d'éventuels bénéfices ? Pour quel projet peuvent-ils être utilisés ? Dans quelle mesure leur utilisation peut-elle être contrôlée ? Une enquête menée par la CDIP auprès de la commission ES de la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP) est arrivée aux conclusions suivantes³¹ :

- La moitié des cantons représentés au sein de la commission ne contrôlent pas systématiquement comment les écoles privées utilisent les bénéfices. Les raisons invoquées sont multiples : les restrictions relatives à l'utilisation des revenus sont disproportionnées et non pertinentes, les cantons ne contribuant au financement qu'à hauteur de 50 % ; les écoles ne doivent pas être entravées dans le développement de leur offre et il n'est pas possible de contrôler de manière pertinente l'utilisation des revenus ; le contrôle entraînerait des dépenses disproportionnées.
- Certains cantons ont néanmoins adopté une pratique plus restrictive et procèdent à un contrôle, à l'instar du canton de Zurich. Dans ce canton, le prestataire de cours a certes la possibilité de constituer des provisions dans un but déterminé, mais le canton vérifie dans chaque cas l'utilisation des bénéfices, par exemple à quels investissements ils sont destinés. C'est pourquoi la position est considérée comme une provision (capital étranger) et non comme une réserve

³⁰ Les fluctuations des tarifs sont présentées dans la partie 2 du rapport (page 34). Voir BSS (2022) : Caractéristiques structurelles du système ES, rapport partie 2 ([lien](#))

³¹ Les cantons suivants sont représentés au sein de la commission : LU, TI, AG, VD, BE, SG, ZH. À titre complémentaire, un entretien a été mené avec Christof Bürge (Office de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle du canton de Zurich, Ressources, service des finances).

(capital propre). Dans le cas où un contrat de prestation n'est pas prolongé, ces montants doivent par conséquent être remboursés.

- Pour ce qui est des écoles publiques, il ne leur est souvent pas possible de constituer des réserves en raison des réglementations cantonales (par exemple dispositions relatives à la présentation des comptes).

Bilan intermédiaire concernant le point de contrôle 1

Nécessité d'action :

- Une couverture de 50 % des coûts moyens est en principe inscrite dans l'AES. Néanmoins, seuls 41 % des coûts réels sont effectivement pris en compte, en raison du plafonnement. Le plafonnement réduit substantiellement les coûts comptabilisés et donc le montant des contributions AES. Cet amenuisement est dû au fait que les valeurs de référence pour la taille d'une classe et le nombre de périodes d'enseignement ne correspondent pas (ou plus) à la réalité.
- Le plafonnement a pour conséquence que les taxes d'études ES sont plus élevées que celles des HES et des EP/EPS (avec quelques exceptions selon la branche ou la région linguistique). Dans la comparaison entre ES et HES, on peut néanmoins relativiser cette affirmation si l'on tient compte des coûts indirects (manque à gagner au niveau du salaire). En revanche, pour ce qui est du rapport ES – EP/EPS, la prise en compte des coûts indirects ne fait que renforcer cette affirmation : les coûts totaux des EP/EPS sont nettement inférieurs à ceux des ES.
- Les tarifs de l'AES évoluent tous les deux ans sur la base du relevé des coûts ES de la CDIP. La sécurité de planification des cantons, des prestataires de formation et des étudiants s'en trouve réduite.
- L'utilisation des bénéfices pour le développement de la filière de formation n'est pas réglementée de la même manière dans les différents cantons. Certains cantons font preuve de souplesse, d'autres sont plus restrictifs. Les prestataires de formation critiquent le fait que le contrôle des cantons ne leur permette pas toujours d'investir suffisamment dans le développement de la filière de formation.

4.2 Point de contrôle 2 : autres options envisageables

Les éventuelles variantes d'actions sont nombreuses et vont du maintien du statu quo au changement de système. Les paragraphes suivants présentent les différentes solutions proposées et discutées dans le cadre des travaux (étude d'econcept et journées de travail).

Financement axé sur la personne

Le financement fédéral axé sur la personne est une variante qui a fait l'objet de nombreuses discussions au cours des travaux. Il s'agirait de verser les contributions directement aux étudiants (et non aux prestataires de formation comme le prévoit le système de financement actuel).

La proposition s'appuie sur la réflexion selon laquelle le financement devrait être identique au sein de la formation professionnelle supérieure (les personnes suivant un cours préparatoire aux examens fédéraux peuvent demander à la Confédération le remboursement de 50 % des frais de cours comptabilisés).

Il reste néanmoins à savoir si le financement axé sur la personne représenterait également une forme de financement efficace pour les ES. Cette variante possède des avantages et des inconvénients qui sont résumés ci-dessous.

Avantages du financement axé sur la personne (dans le domaine des ES) :

- Le financement axé sur la personne permet d'allouer les contributions aux personnes qui doivent être soutenues, à savoir les étudiants. Cette forme de financement est donc plus directe que le soutien indirect offert actuellement par le biais des prestataires de formation et garantit que l'aide soit allouée intégralement aux participants.
- Les prestataires de formation (privés) disposent d'une plus grande marge de manœuvre : ils ne doivent plus rendre de comptes, notamment pour ce qui est de l'éventuelle utilisation des bénéfices. En effet, s'ils ne reçoivent pas de contributions directes, ils ne sont pas tenus de se conformer aux directives y en la matière.
- Une compensation intercantonale n'est plus nécessaire.
- Les modalités de formation indépendantes du lieu et de l'horaire pourraient également être prises en compte. En effet, le calcul des contributions est défini en fonction des coûts (le nombre effectif de périodes d'enseignement ne joue aucun rôle).

Les acteurs bénéficient d'une meilleure transparence des coûts des différentes formations.

Inconvénients du financement axé sur la personne (dans le domaine des ES) :

- Le financement des cours préparatoires aux examens fédéraux requiert des participants qu'ils préfinancent les cours. Cette condition poserait problème au niveau des ES. En effet, dans la plupart des cas, les étudiants ES sont plus jeunes que les candidats aux examens fédéraux et n'exercent souvent aucune activité professionnelle. Par conséquent, ils ont moins d'épargne et disposent d'un revenu plus faible. Par ailleurs, pour les ES, ce sont les filières de formation qui sont reconnues au niveau fédéral et non les diplômes, comme c'est le cas pour les examens fédéraux. Octroyer les contributions uniquement lorsque l'examen est passé ne serait pas vraiment judicieux (contrairement aux cours préparatoires qui ne sont pas réglementés). Il conviendrait de mettre en place une solution appropriée (par exemple un versement semestriel), mais cela engendrerait une charge administrative importante.
- La surveillance et le financement des ES sont actuellement du ressort des cantons. L'introduction d'un financement fédéral axé sur la personne donnerait lieu à un transfert de compétences vers l'échelon supérieur de l'État. Or, au regard des principes d'équivalence fiscale (correspondance entre la collectivité qui décide d'octroyer les prestations, celle qui finance et celle qui en bénéficie) et de subsidiarité (la collectivité du niveau supérieur n'assume que les tâches qu'elle peut mieux accomplir que la collectivité de niveau inférieur), ce transfert doit être considéré de manière critique.

- Il est en outre possible que les employeurs diminuent leur soutien, puisque les étudiants recevraient (directement) des subventions fédérales, ce qui augmenterait d'autant la visibilité de ces dernières.
- Le modèle du remboursement requiert une participation active des étudiants, contrairement au modèle des réductions « automatiques » des taxes d'études. Le fait que les participants ne recourent pas au financement axé sur la personne peut s'avérer positif ou négatif. Si les participants ne demandent pas un soutien fédéral car ils bénéficient d'une autre forme de soutien, la démarche est positive (réduction des effets d'aubaine). En revanche, si les participants ne demandent pas de soutien à la Confédération en raison de problèmes d'accès (information manquante, obstacles administratifs lors des recherches), le résultat est négatif.

En conclusion, le financement axé sur la personne présente des avantages et des inconvénients. L'avantage considérable offert par cette forme de financement, tant dans les ES que dans d'autres domaines d'application, est la liberté qu'elle confère aux prestataires de formation. Cette liberté est toutefois monnaie courante dans le système des ES. Changer de système de financement n'apporterait rien en soi, car la liberté et la mobilité intercantonale sont déjà garanties dans l'AES³². Dans le même temps, un financement fédéral axé sur la personne soulèverait de nouveaux défis et serait contraire à la logique du système ES, qui garantit la qualité des filières de formation par le biais d'une reconnaissance et d'une surveillance étatiques. Par conséquent, il convient de se demander si un changement de système, impliquant un important effort d'adaptation, présente un bon rapport coûts/bénéfices.

Financement des offres

Outre le financement axé sur la personne, une variante possible serait le financement de l'offre par la Confédération et les cantons. Il s'agirait ici d'adapter le système de financement sur le modèle des hautes écoles. Cependant, cette forme de financement n'est pas compatible avec les décisions déjà prises, notamment le refus d'une accréditation institutionnelle des ES, c'est pourquoi cette variante ne sera pas approfondie³³.

Optimisation de l'AES : variantes

La présente AIR se fonde sur l'hypothèse d'une adaptation du plafond revenant à augmenter les contributions AES. Il serait également envisageable d'augmenter le taux de couverture, qui passerait de 50 % à 60 %. Les différences sont brièvement résumées ci-après :

- Modifier le plafond (proposition d'adaptation) revient à dire que les valeurs actuelles concernant le nombre d'étudiants par classe et le nombre de périodes d'enseignement sont trop restrictives. En procédant à cette adaptation, on maintient le principe du plafonnement (c'est-à-dire qu'on limite les coûts imputables), mais on fait en sorte que celui-ci soit moins souvent atteint (c'est-à-dire qu'un grand nombre de filières de formation ou écoles supérieures ne sont

³² Le plus gros problème qui peut éventuellement être rencontré dans les autres domaines d'application est l'assurance qualité des prestataires de formation. Cette dernière ne serait pas non plus altérée suite à un changement de système dans le domaine des ES, la procédure de reconnaissance des filières ES n'étant pas modifiée.

³³ Voir SEFRI (2022) : Rapport « Positionnement des écoles supérieures », Enseignements tirés des travaux menés en 2022 et suite du projet.

plus « plafonnées » et que le plafonnement ne concerne plus que les cas extrêmes). En revanche, en relevant le taux de couverture (variante possible), on renforce le soutien offert aux étudiants sans adapter le système de plafonnement. Par conséquent, il conviendrait de mettre en place des incitations plus claires pour que la taille des classes ne soit pas trop petite et que le nombre de périodes d'enseignement ne soit pas trop élevé.

- Les domaines et les filières de formation pour lesquels les écoles ne sont pour le moment pas ou peu plafonnées ne tirent aucun profit de l'adaptation de la règle de plafonnement. En revanche, si l'on augmentait le taux de couverture, tous les domaines et filières seraient davantage soutenus.
- Il reste à déterminer dans quelle mesure l'augmentation du taux de couverture (variante possible) s'appliquerait aussi aux filières présentant un intérêt public majeur. Un taux de couverture de 100 % des coûts moyens pourrait éventuellement être fixé. Par contre, si le taux de couverture n'est pas modifié dans ces filières de formation, elles ne bénéficieraient pas de la modification.

Outre ces différences au niveau du contenu, un autre aspect central doit être relevé : en cas d'augmentation générale du taux de couverture, il serait nécessaire de modifier le contenu de l'AES et de le faire ratifier à nouveau par tous les cantons. En revanche, une adaptation de la règle de plafonnement entraînerait une modification au niveau de la mise en œuvre de l'AES (approbation par la Conférence des cantons signataires), ce qui représenterait une charge de travail et des risques politiques³⁴ moindres. C'est pourquoi la présente analyse évalue les besoins d'optimisation au sein de l'AES existante.

Bilan intermédiaire concernant le point de contrôle 2

Options envisageables :

Il existe des options à l'optimisation du statu quo par le biais des mesures proposées dans la présente AIR, mais elles comportent des défis :

- Le financement fédéral axé sur la personne est une variante possible, qui présente des avantages et des inconvénients en comparaison avec le système utilisé actuellement. Dans l'ensemble, un changement de système n'apporterait pas de plus-value significative. Par ailleurs, le financement axé sur la personne peut être considéré par certains aspects comme contraire à la logique de financement des ES.
- Le financement axé sur l'offre n'est guère compatible avec les décisions déjà prises.
- Une modification de l'AES (au niveau du contenu) dans l'optique d'augmenter le taux de couverture implique des efforts et des risques politiques plus importants qu'une adaptation de la règle de plafonnement au sein de l'AES existant.

³⁴ Si tous les cantons doivent ratifier l'accord révisé, il existe un risque qu'ils n'adhèrent pas tous au nouvel accord, ce qui pourrait avoir d'importantes conséquences sur la libre circulation des étudiants.

4.3 Point de contrôle 3 : conséquences pour les différents acteurs

Différents acteurs seraient concernés par un changement du mode de financement des ES. Ceux-ci seront d'abord présentés dans une vue d'ensemble. Ensuite, les différentes conséquences seront discutées.

Tableau 5 Acteurs concernés

	Nombre	Conséquence		
		A. Plafonnement	B. Fréquence	C. Utilisation des bénéfices
Étudiants	35 074 étudiants (2019/2020)	Taxes d'études plus basses	Moins de fluctuations des taxes d'études	
ES	172 prestataires	Contributions plus élevées / demande plus élevée	Plus grande sécurité de planification év. charges administratives moins élevées	Plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des bénéfices (en cas d'harmonisation effective, voir plus haut)
Cantons	26 cantons	Coûts plus élevés	Plus grande sécurité de planification év. charges administratives moins élevées	Moins de contrôle financier (en cas d'harmonisation effective, voir plus haut)
Confédération	SEFRI	Coûts plus élevés		
Employeur	34 % des candidats soutenus par leur employeur	Réduction du soutien, le cas échéant		

Source des chiffres : BSS (2021) : Caractéristiques structurelles du système ES, rapport partie 1, et OFS – eHBB 2021.

4.3.1 Impact sur les coûts

A. Plafonnement

La nouvelle règle de plafonnement se fonde sur une valeur minimale plus petite pour la taille de référence d'une classe et sur une valeur maximale plus grande pour le nombre de périodes d'enseignement. Ces changements ont pour effet de réduire le plafonnement, c'est-à-dire que des coûts plus élevés sont pris en compte dans le calcul des tarifs. Par conséquent, les contributions AES augmentent et les coûts des cantons pour le financement des contributions AES augmentent aussi.

Une simulation doit permettre d'estimer l'ordre de grandeur de ces effets. Elle se fonde sur le relevé des coûts de l'année 2021, pour laquelle le nouveau plafonnement a été calculé. Cette estimation ne correspond pas à l'impact réel. En effet, les tarifs AES sont calculés sur la base de trois relevés des coûts, et non d'un seul. La simulation a pour seul but d'indiquer un ordre de grandeur du changement.

Au total, l'adaptation aurait pour effet d'augmenter les coûts des cantons d'environ 10 %, c'est-à-dire d'environ 30 millions de francs par an. Par rapport aux tarifs AES moyens par semestre, l'augmentation serait de 16 %. L'impact plus important sur les tarifs AES que sur les coûts totaux n'est pas surprenant, étant donné que les filières de formation plus petites sont plus fortement impactées par le plafonnement (en raison de la taille de classe prise en compte) et que la valeur non pondérée des tarifs est donc plus concernée que les coûts totaux (ces derniers dépendant du nombre d'étudiants dans les différentes filières de formation et correspondant de ce fait plutôt à une valeur « pondérée »). Les domaines seraient diversement touchés. Les domaines arts visuels, arts appliqués et design, agriculture/économie forestière et technique ont jusqu'ici été fortement plafonnés et sont donc ceux qui profiteraient le plus de cette révision³⁵.

Tableau 6 Simulation d'une adaptation du plafonnement

	Variation des contributions / des tarifs en %	Variation en francs (arrondie)
Coût global des cantons par année (tous domaines confondus)	10 %	30 millions CHF
Tarif AES par semestre (moyenne)		
Domaine 1 : ES technique	22 %	700 CHF
Domaine 2 : ES Hôtellerie, restauration et tourisme	11 %	400 CHF
Domaine 3 : ES économie	10 %	300 CHF
Domaine 4 : ES agriculture et économie forestière	22 %	2000 CHF
Domaine 5 : ES santé	15 %	1200 CHF
Domaine 6 : ES social et formation des adultes	5 %	300 CHF
Domaine 7 : ES arts visuels, arts appliqués et design	27 %	1000 CHF
Tarif moyen par semestre (moyenne, tous domaines confondus)	16 %	800 CHF

Source : relevé des coûts ES de la CDIP, année 2021. Remarque : ne correspond pas à des valeurs réelles, indique seulement l'ordre de grandeur de la variation. Pour cette raison, on a renoncé à indiquer les valeurs absolues avant et après l'adaptation, et les valeurs en francs ont été arrondies. Le domaine Trafic et transports n'est pas présenté séparément en raison du faible nombre de cas.

Avec le nouveau plafonnement, environ 45 % des coûts effectifs seraient financés par le biais des contributions AES (au lieu d'env. 41 % actuellement)³⁶.

³⁵ Remarque : pour les filières présentant un intérêt public majeur (avec un taux de couverture des coûts plus élevé), les montants absolus sont plus fortement affectés (la variation en pour-cent ne dépend pas du taux de couverture).

³⁶ Remarque : ici, seules sont représentées les filières de formation bénéficiant d'une couverture de 50 % en vertu de l'AES (c'est-à-dire sans les filières présentant un intérêt public majeur). Si l'on fixait par exemple la

L'augmentation des coûts directs consécutive à la hausse des contributions AES se répercuterait sur les cantons. Cependant, tous les cantons ne seraient pas touchés de la même manière :

- Les coûts varient en fonction du nombre d'étudiants et des filières de formation suivies par ces derniers. Les cantons qui comptent beaucoup d'étudiants ES et/ou une part importante d'étudiants dans les domaines jusqu'ici clairement plafonnés seraient plus fortement touchés.
- En même temps, les charges assumées par certains cantons pourraient diminuer. En effet, les cantons qui financent actuellement leurs ES au moyen de contributions supplémentaires pourraient réduire ces dernières (puisque les ES recevraient plus de contributions AES, aussi financées par d'autres cantons)³⁷.

Une autre question qui se pose est de savoir qui supporterait effectivement les charges supplémentaires. Si les dépenses des cantons en faveur de la formation professionnelle augmentaient d'environ 30 millions de francs, un quart de ce montant serait en principe financé par le biais des forfaits LFPr de la Confédération. Il serait toutefois aussi imaginable que le montant total des dépenses des cantons n'augmente que de façon marginale, car l'augmentation des dépenses pourrait être compensée par des réductions dans d'autres domaines (voir à ce propos le chap. 4.4).

B. Fréquence

Pas d'effets (pour les effets sur la charge administrative, voir chap. 4.3.3).

C. Utilisation des bénéficiaires

Pas d'effets

4.3.2 Impact sur les prix

A. Plafonnement

Montant des taxes d'études

Le plafonnement a pour effet de faire augmenter les contributions AES. Même si cette augmentation ne concerne pas toutes les filières de formation (les tarifs AES relatifs aux filières pour lesquelles aucune école proposant la même offre n'est plafonnée ne changeront pas), il faut s'attendre à des contributions cantonales plus élevées (hausse des tarifs AES) pour la grande majorité des filières de formation. En chiffres absolus, les augmentations les plus importantes seraient enregistrées dans les deux filières de formation suivantes (à plein temps) : hygiène dentaire et technique du bois. Les filières de formation non plafonnées (qui ne connaîtraient par conséquent aucun changement de tarif) sont³⁸ : tourisme (plein temps), agro-technique (temps partiel) et économie d'entreprise (temps partiel). Une vue d'ensemble des effets par filières de formation est présentée en annexe.

taille de référence minimale d'une classe à 12 élèves, il en résulterait un taux de couverture de 48 %. En cas de suppression du plafonnement, on atteindrait 50 %.

³⁷ Cf. BSS (2022) : Caractéristiques structurelles du système ES, Rapport partie 2 ([lien](#)).

³⁸ Seules les filières de formation pour lesquelles on dispose d'au moins trois groupes de données sont représentées.

En conséquence, tous les prestataires de formation proposant une offre correspondante bénéficieraient de contributions plus élevées, indépendamment du fait qu'ils soient plafonnés ou non dans le financement actuel.

La hausse des contributions versées au titre de l'AES aurait pour effet de faire baisser la moyenne des taxes d'études. La question de savoir si cette baisse serait du même ordre de grandeur que la hausse (ou si les prestataires de formation en utiliseraient une part pour le développement ou des investissements, par exemple) ne peut pas être définitivement déterminée de notre point de vue.

En supposant que les contributions soient utilisées intégralement pour réduire les taxes d'études, il en résulterait une réduction de ces dernières de 800 francs par semestre en moyenne. Au total, les taxes d'études ES pourraient ainsi baisser de 2300 francs en moyenne par semestre actuellement à 1500 francs par semestre en moyenne. Pour une vue détaillée des effets sur les différents domaines, voir *Tabelle 6* tableau 6. Pour le domaine de la technique, cela signifierait par exemple que les frais passeraient d'environ 2700 francs en moyenne actuellement à environ 2000 francs par semestre.

Soutien de la part des employeurs

Des prix plus bas pourraient entraîner une réduction partielle du soutien de l'employeur et, par conséquent, ne pas être entièrement répercutés sur les étudiants. Ce cas de figure concernerait la part d'environ 34 % des étudiants ES qui sont soutenus par leur employeur. Toutefois, une réduction n'est pas inéluctable : les employeurs pourraient continuer à financer les étudiants de la même manière (ou éventuellement sous une autre forme, comme le maintien du salaire en cas de réduction de l'activité professionnelle) ou ils pourraient, avec le même effort financier, soutenir encore d'autres collaborateurs dans leur formation continue. Les effets ne sont donc pas clairs et ne peuvent pas être estimés à ce stade. L'impact de cette mesure peut néanmoins être jugé moins important qu'en cas de passage à un financement axé sur la personne (le changement du soutien financier provenant des pouvoirs publics serait plus visible en cas de financement axé sur la personne).

B. Fréquence

Le changement de la fréquence du relevé des coûts signifierait que les tarifs AES ne changeraient plus que tous les trois ans (au lieu de deux ans actuellement). Il en résulterait une plus grande sécurité de planification pour les prestataires de formation et les cantons et des prix plus constants pour les étudiants. Il est vrai que des mesures ont déjà été prises par la Conférence des cantons signataires de l'AES (lissage des données sur trois années de relevé des coûts, adaptation de l'arrondi), mais cette modification apporterait une stabilité encore plus grande.³⁹

Un rallongement de la fréquence de fixation des tarifs AES, c'est-à-dire une adaptation moins fréquente de ces derniers, aurait cependant aussi pour conséquence qu'une modification des coûts ne se répercuterait que plus tardivement sur le calcul des tarifs. Concrètement, des coûts plus élevés – par exemple, dans la situation actuelle, en raison de la hausse des prix de l'énergie ou de l'inflation – ne se répercuteraient que plus tard sur les contributions au titre de l'AES.

³⁹ La variation des tarifs AES a été présentée dans la partie 2 de l'étude (p. 32). Cf. BSS (2022) : Caractéristiques structurelles du système ES, Rapport partie 2 ([lien](#))

C. Utilisation des bénéfiques

Pas d'effets

4.3.3 Effets sur la charge administrative

A. Plafonnement

Pas d'effets

B. Fréquence

Un rallongement de la fréquence du relevé des coûts aurait pour effet de réduire la charge administrative nécessaire pour réaliser ce relevé. Une telle réduction est intéressante pour les prestataires de formation et les cantons. Ils ne devraient reconduire la procédure du relevé des coûts et de la fixation des tarifs que tous les trois ans, au lieu de deux ans actuellement.

Il est cependant possible que la charge administrative augmente pour chaque relevé des coûts. Contexte : dans le groupe de travail dédié à l'optimisation de l'AES, la crainte a été exprimée qu'une réalisation moins fréquente nuise à la qualité des données (par ex. du fait de changements de personnel ou de la perte d'habitude de réaliser le relevé). Cette crainte était alimentée par les expériences faites lors de l'introduction du relevé des coûts, qui ont montré qu'il fallait un certain temps (et la répétition de plusieurs relevés) pour que le système fonctionne correctement. Si le rallongement de la fréquence devait conduire à une baisse de la qualité du relevé, la charge administrative pourrait même augmenter. Dans ce cas, en effet, les cantons ou la CDIP auraient besoin de plus de temps pour demander des précisions et faire des vérifications et devraient, au final, consacrer plus d'efforts au relevé des coûts, tout comme les prestataires de formation. Si la charge de travail par relevé des coûts augmentait de plus de 50 %, le rallongement de la fréquence conduirait en définitive à des charges administratives plus importantes.

C. Utilisation des bénéfiques

Pas d'effets

4.3.4 Effets sur la flexibilité et le pilotage

A. Plafonnement

En principe, des contributions plus élevées peuvent permettre d'augmenter la flexibilité des prestataires de formation – à condition qu'ils n'utilisent pas la totalité du montant pour une réduction des taxes de cours, mais qu'ils en investissent une partie, par exemple, dans le développement de leur offre.

B. Fréquence

Pas d'effets

C. Utilisation des bénéfiques

L'adaptation relative à l'utilisation des bénéfiques (interprétation plus généreuse recommandée dans le cadre de la foire aux questions relative à la surveillance des écoles supérieures, ou FAQ) aurait pour effet de permettre aux prestataires de formation (privés) de tous les cantons d'utiliser

les éventuels bénéfiques pour le développement de leur offre ES. Il s'agirait donc en l'occurrence essentiellement d'une harmonisation et ne concernerait que les prestataires de formation (privés) et les cantons pour lesquels cette possibilité d'utilisation des bénéfiques n'existe pas encore actuellement. Cette adaptation offrirait une plus grande marge de manœuvre aux prestataires de formation. Pour les cantons, au contraire, elle constituerait une limitation dans le pilotage des ES.

La question centrale, cependant, est de savoir si l'intervention recommandée dans les FAQ conduirait effectivement à un changement de pratique, c'est-à-dire à une utilisation plus souple des bénéfiques. De notre point de vue, il est douteux que cette adaptation aboutisse à ce résultat. Les cantons interdisant aux prestataires de formation (privés) de garder d'éventuels bénéfiques l'ont décidé en connaissance de cause. Cette supposition est étayée par le fait qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle discussion, mais d'une question que les prestataires de formation ont déjà soulevée par le passé. Par conséquent, nous ne pensons pas qu'une intervention recommandée dans les FAQ aurait en l'occurrence des effets pratiques sur la mise en œuvre.

Bilan intermédiaire concernant le point de contrôle 3

Conséquences :

- Une adaptation du plafonnement aurait pour effet d'augmenter les coûts d'environ 30 millions de francs par année (contributions AES). En conséquence, les taxes d'études pourraient être réduites et les participants des ES verraient leurs charges diminuer (en cas de transfert complet des contributions de 30 millions de francs par an). Les coûts supplémentaires seraient financés par les cantons et indirectement par la Confédération.
- L'adaptation de la fréquence de calcul et de fixation des tarifs apporterait une plus grande sécurité de planification pour les cantons et les prestataires de formation ainsi qu'une plus grande constance des taxes d'études. L'hypothèse d'une réduction de la charge administrative résultant de cette adaptation ne peut être ni confirmée, ni infirmée.
- On peut être sceptique quant à l'effet hypothétique d'une adaptation du document relatif aux FAQ concernant l'utilisation des bénéfiques. Nous estimons que cette mesure n'aurait pas d'effet significatif sur la pratique effective des cantons.

4.4 Point de contrôle 4 : impact sur l'économie dans son ensemble

Conséquences sur le paysage de la formation

Les ES forment un groupe de prestataires très hétérogène. À côté de quelques grands prestataires, de petits prestataires sont également présents sur le marché. La modification prévue du plafonnement réduit la taille de référence minimale d'une classe, en dessous de laquelle les coûts ne peuvent plus être intégralement pris en compte. En partant de l'hypothèse que des effets d'échelle existent (c'est-à-dire que les grandes filières de formation sont moins chères que les petites filières

comptant moins d'étudiants), cette modification réduit la pression exercée sur les petites filières de formation. Il n'est toutefois pas certain que cette adaptation aurait des effets dans la pratique (dans le sens d'une baisse effective de la pression sur les petits prestataires de formation), car d'autres éléments jouent également un rôle à cet égard (par ex. si les cantons sièges accordent des contributions supplémentaires pour maintenir ces filières, cela annule l'effet incitatif de l'AES comme c'est déjà le cas dans la situation actuelle).

Conséquences sur d'autres domaines de la formation

Grâce à une réduction des taxes d'études, les filières de formation ES deviendraient plus attractives par rapport aux autres domaines de formation (EP/EPS, HES). Cette nouvelle donne pourrait en principe susciter quelques transferts (sachant que différentes conditions d'admission s'appliquent, qui ne sauraient être négligées). Cependant, la réduction envisagée ne semble pas suffisante pour provoquer d'importants bouleversements. De plus, l'adaptation prévue de la règle de plafonnement ne remet pas en question le constat suivant : les coûts directs des HES sont plus bas que ceux des ES, tandis que leurs coûts indirects, ou leur coût global, sont plus élevés. Rien ne change non plus par rapport aux EP/EPS : les cours de préparation aux examens professionnels restent moins coûteux que les ES.

Un autre effet pourrait néanmoins se produire dans le financement de la formation professionnelle. En supposant que les budgets cantonaux restent inchangés, les cantons devraient compenser ces coûts supplémentaires et seraient donc éventuellement amenés à réduire le financement d'autres domaines de formation.

Capital humain

En principe, une baisse des prix conduit à une demande plus élevée. Toutefois, il est impossible de quantifier la portée de cet effet dans le cadre de la présente étude. On peut tout au plus se référer à l'observation suivante : une étude de 2009 montre que 15 à 18 % des cas d'abandon des études ou de changement de filière de formation dans les ES sont dus à des raisons financières⁴⁰. Cependant, dans ce taux, ce ne sont pas seulement les coûts directs qui entrent en jeu, mais aussi les coûts indirects qui, comme on l'a vu plus haut, peuvent jouer un rôle plus important que les taxes d'études.

Bilan intermédiaire concernant le point de contrôle 4

Économie globale :

- L'adaptation du plafonnement conduit à une hausse des contributions et à une baisse des taxes d'études. Toutefois, cette adaptation n'est pas d'une portée telle qu'il faudrait en attendre des conséquences substantielles sur le capital humain et le paysage de la formation.
- Les autres modifications prévues n'auront aucune incidence notable sur l'économie.

⁴⁰ Cf. Schärner, M. et al. (2009) : Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung – Eine Analyse aus Sicht der Studierenden, étude sur mandat de l'OFFT.

5. Conclusions

La compétence relative au financement des ES incombe aux cantons⁴¹. Les résultats obtenus jusqu'à présent mettent en évidence, du point de vue des acteurs, trois champs d'action majeurs dans le système de financement des ES :

- A. Les taxes d'études dans les ES sont trop élevées.
- B. Le financement cantonal par le biais de l'AES présente des possibilités d'optimisation.
- C. Les prestataires de formation disposent de trop peu de possibilités d'investissement (les éventuels excédents ne peuvent pas être investis librement dans le développement des offres dans tous les cantons).

La nécessité d'action évoquée plus haut a été approfondie dans le cadre de la présente AIR. Ainsi, une comparaison des coûts globaux d'une formation (incluant les coûts indirects tels que le manque à gagner au niveau du salaire) a par exemple été effectuée entre différents domaines de formation. Le financement cantonal a également été analysé de manière approfondie. Des possibilités concrètes d'ajustement ont également été examinées. Celles-ci tiennent compte des décisions prises dans le cadre du Sommet national de la formation professionnelle de novembre 2022, qui ne prévoient pas d'adaptations fondamentales du système⁴². L'analyse doit être considérée comme une base pour la poursuite du débat politique.

Les résultats peuvent être résumés comme suit :

A. Montant des taxes d'études

Nécessité d'action : l'AES prévoit que les contributions cantonales couvrent en règle générale 50 % des coûts moyens. Les tarifs AES sont fixés sur la base des coûts globaux des filières de formation, avec un système dit de plafonnement (les coûts ne sont comptabilisés que jusqu'à des valeurs de référence définies selon la taille de la classe et le nombre de périodes d'enseignement). Le plafonnement a pour objectif d'inciter à optimiser les coûts et d'éviter que des valeurs aberrantes ne faussent les coûts ou les tarifs. Il fait toutefois baisser très nettement les tarifs AES, car les valeurs de référence prises en compte ne correspondent pas (ou plus) à la réalité. Au total, environ 41 % des coûts globaux sont couverts. En conséquence, les étudiants assument une part plus importante des coûts directs. Les taxes d'études qui en résultent sont supérieures (sauf exceptions spécifiques aux branches et aux régions linguistiques) à celles des HES et des examens fédéraux. Ce constat doit être relativisé par rapport aux HES si l'on tient compte des coûts indirects (manque à gagner en termes de salaire). Il s'applique par contre de manière plus marquée encore par rapport aux EP/EPs, dont les coûts pour les étudiants sont inférieurs à ceux des ES.

⁴¹ Le système des ES repose sur une combinaison de financement axé sur l'offre et sur la personne (autrement dit, les cantons versent des contributions par étudiant aux prestataires de formation) et les subventions sont financées par la Confédération et les cantons. Le financement cantonal est réglé par l'Accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES). Le financement de la Confédération est indirect et passe par les forfaits versés aux cantons au sens de l'art. 53 LFPr.

⁴² Cf. SEFRI (2022) : Rapport sur le projet « Positionnement des écoles supérieures », enseignements tirés des travaux menés en 2022 et suite du projet (Lien).

Adaptation possible examinée dans le cadre de l'AIR : augmentation des contributions cantonales aux ES (tarifs AES). Mesure : les valeurs de référence de la règle de plafonnement sont adaptées de manière à ce que le plafonnement soit réduit et que des coûts plus élevés puissent ainsi être pris en compte pour le calcul des tarifs.

Conséquences de l'ajustement : La première approche entraînerait une augmentation des contributions AES d'environ 30 millions de francs par an⁴³. Un ajustement de la règle de plafonnement permet d'augmenter les contributions AES, d'accroître le taux de couverture et de réduire les taxes d'études.

B. Possibilités d'optimisation de l'AES

Nécessité d'action : Les tarifs de l'AES évoluent tous les deux ans sur la base des résultats du relevé des coûts ES de la CDIP. Il en résulte une sécurité de planification limitée pour les cantons et les prestataires de formation ainsi que des prix fluctuants pour les étudiants.

Adaptation possible examinée dans le cadre de l'AIR : renforcement de la sécurité de planification de l'AES. Le relevé des coûts ou la fixation des tarifs sont effectués tous les trois ans (plutôt que tous les deux ans).

Conséquences de l'ajustement : la deuxième adaptation permet d'améliorer la sécurité de la planification. Bien qu'il ne faille pas surestimer les conséquences, il n'y a pas lieu de s'attendre à des effets négatifs.

C. Possibilités d'investissement des prestataires de formation / utilisation du bénéfice

Nécessité d'action : application différente par les cantons des dispositions de l'AES relatives à l'utilisation des bénéfices. Alors que certains cantons accordent une plus grande marge de manœuvre aux ES (les bénéfices peuvent être librement utilisés pour développer l'offre ES), d'autres se montrent plus restrictifs. Les prestataires de formation critiquent le fait que cela ne leur permet pas d'investir suffisamment dans le développement de l'offre.

Adaptation possible examinée dans le cadre de l'AIR : les bénéfices doivent pouvoir être utilisés pour le développement de l'offre ES. Une recommandation d'interprétation flexible des dispositions relatives à l'utilisation des bénéfices a été ajoutée à la FAQ de la CSFP. Remarque : l'adaptation est déjà appliquée.

Conséquences de l'ajustement : de notre point de vue, compléter les recommandations d'action dans la FAQ ne permet pas d'atteindre le troisième objectif. Nous considérons donc qu'il n'y a pas de conséquences (positives ou négatives).

⁴³ Valeurs arrondies du fait qu'il s'agit d'une estimation.

A. Annexe

Groupe de travail « Optimisation de l'AES »

Participants à la séance du 24 novembre 2022 :

- Markus Balmer (secrétariat général de la CDIP)
- Peter Berger (Conférence ES)
- Christof Bürge (Office de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle, ZH)
- Franz Hutter (Amt für Berufsbildung, SG)
- Peter Marbet (secrétariat général de la CDIP)
- Marcus Riedi (Office des écoles moyennes et de la formation professionnelle, BE)
- Jean-Daniel Zufferey (Direction générale de l'enseignement postobligatoire, VD)
- Invitée : Miriam Frey BSS, Volkswirtschaftliche Beratung, Bâle
- Excusé : F. Kaeser (secrétariat général de la CDIP)

AES

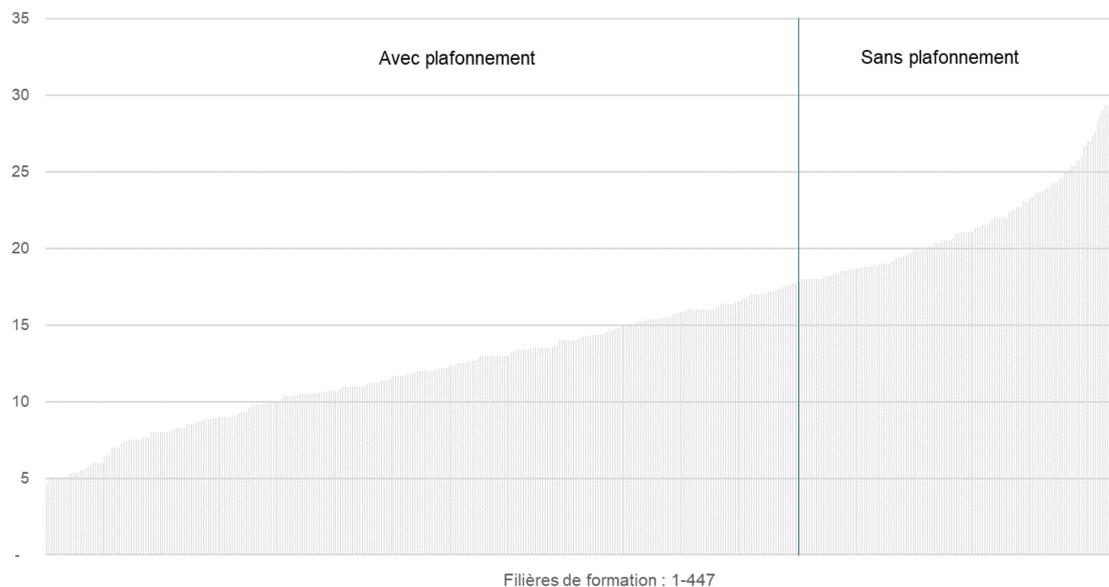
Règle de plafonnement :

Nombre maximal de cours par étudiant et par an =

$$\frac{\text{Nb max de cours présentiels par filière (= moitié du modèle) / nb semestres standard} / 2}{\text{taille de classe minimale (18)}}$$

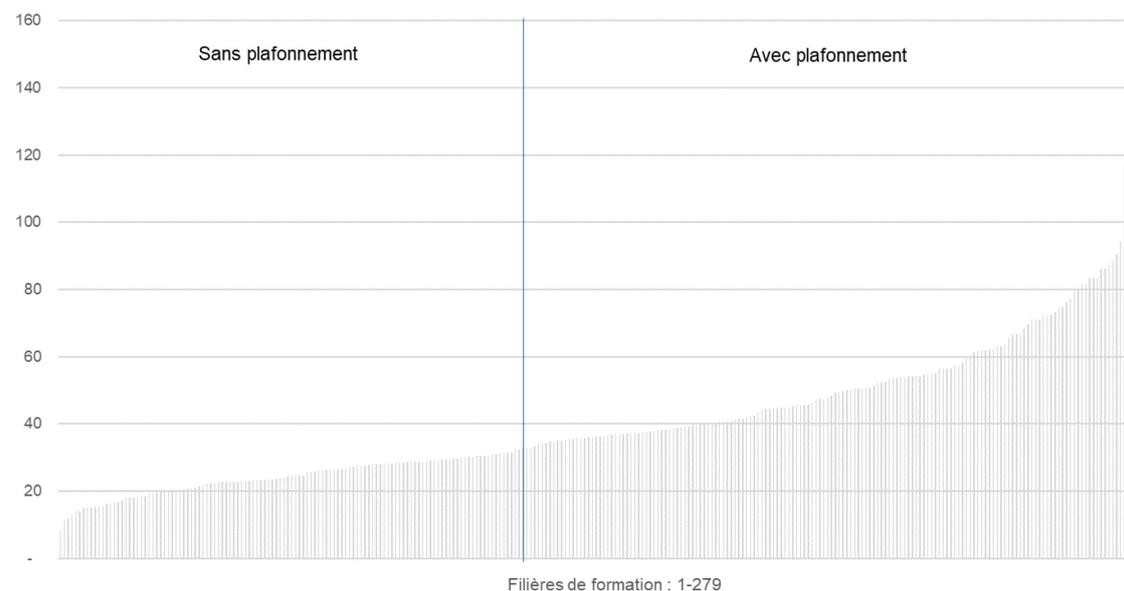
Évaluations supplémentaires :

Figure 2 Taille des classes



Source : relevé des coûts ES de la CDIP, année 2021.

Figure 3 Périodes d'enseignement par étudiant et par an, modèle 3600 (temps partiel)



Source : relevé des coûts ES de la CDIP, année 2021. Remarque : le modèle 3600 (temps partiel) représenté ci-dessus est le plus courant.

Calcul des coûts directs et indirects

Calcul :

		COÛTS DIRECTS			COÛTS INDIRECTS				COÛT TOTAL
Type	Domaine	Nombre de semestres	Coûts directs par semestre	Total coûts directs	Salaire avant la formation	Taux d'activité (hypothèse)	Salaire durant la formation	Total coûts indirects	Coûts directs + indirects
ES	Économie d'entreprise	6	2116	12 696	5107	80 %	4086	36 770	49 466
ES	Éducation sociale	6	2667	16 002	5178	80 %	4142	37 282	53 284
ES	Génie mécanique	6	2935	17 610	5589	80 %	4471	40 241	57 851
ES	Agro-technique	6	1193	7158	4335	80 %	3468	31 212	38 370
ES	Communication visuelle	6	2403	14 418	4606	80 %	3685	33 163	47 581
HES	Économie d'entreprise	8	750	6000	5107	60 %	3064	98 054	104 054
HES	Travail social	8	750	6000	5178	60 %	3107	99 418	105 418
HES	Génie mécanique	8	750	6000	5589	60 %	3353	107 309	113 309
HES	Agro-technique	8	750	6000	4335	60 %	2601	83 232	89 232
HES	Communication visuelle	8	750	6000	4606	60 %	2764	88 435	94 435
EPS	Économie d'entreprise	3		8250	5597	90 %	5037	10 075	18 325
EPS	Éducation sociale	3		11 000	5670	90 %	5103	10 205	21 205
EPS	Génie mécanique	3		8150	6180	90 %	5562	11 124	19 274
EPS	Agro-technique	3		5300	4793	90 %	4314	8628	13 928
EPS	Communication visuelle	3		10 320	5651	90 %	5086	10 171	20 491
EP	Économie d'entreprise	3		6750	5402	90 %	4861	9723	16 473
EP	Éducation sociale	3		5550	5534	90 %	4981	9962	15 512
EP	Génie mécanique	3		6800	6005	90 %	5405	10 809	17 609
EP	Agro-technique	3		5000	4658	90 %	4192	8384	13 384
EP	Communication visuelle	3		5300	5365	90 %	4828	9657	14 957

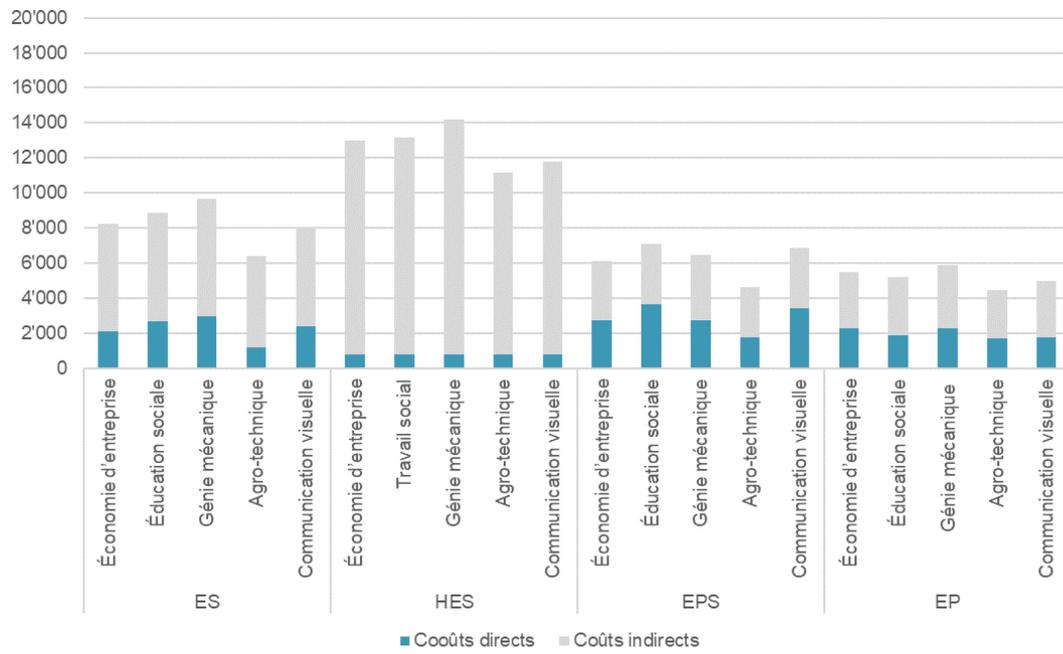
Sources de données :

		COÛTS DIRECTS			COÛTS INDIRECTS				COÛTS TOTAUX
Type	Domaine	Nombre de semestres	Coûts directs par semestre	Total coûts directs	Salaire avant la formation	Taux d'activité (hypothèse)	Salaire durant la formation	Total coûts indirects	Coûts directs + indirects
ES	Économie d'entreprise	Hypothèse : semestre standard	BSS (2021) : Caractéristiques structurelles du système ES, Rapport partie 1		Calculateur de salaires 2018 de l'OFS (Moyenne h/f des régions GE/ZH)	Hypothèse (déduction voir ci-dessous)			
ES	Éducation sociale								
ES	Génie mécanique								
ES	Agro-technique								
ES	Communication visuelle								
HES	Économie d'entreprise	Hypothèse : durée minimale des études + 1 an	BSS (2019) : Taxes d'études en Suisse	Nombre de semestres * Coûts par semestre	Hypothèses : Formation professionnelle achevée, entreprises de 20 à 49 employés, niveau 5 (pas de fonction de cadre)	Hypothèse (déduction voir ci-dessous)	Salaire avant formation * d'activité (hypothèse)	(Salaire avant la formation – salaire durant la formation) * Nombre de semestres * 6	Somme coûts directs + indirects
HES	Travail social								
HES	Génie mécanique								
HES	Agro-technique								
HES	Communication visuelle								
EPS	Économie d'entreprise	Selon les informations des prestataires de formation	OFS, eHBB 2019 (médiane avec déductions des subventions fédérales)		Différenciation branche / groupe professionnel selon la filière de formation ou âge selon le niveau de formation	Hypothèse d'après Neukomm et al. (2011)			
EPS	Éducation sociale								
EPS	Génie mécanique								
EPS	Agro-technique								
EPS	Communication visuelle								
EP	Économie d'entreprise	Selon les informations des prestataires de formation	OFS, eHBB 2019 (médiane avec déductions des subventions fédérales)			Hypothèse d'après Neukomm et al. (2011)			
EP	Éducation sociale								
EP	Génie mécanique								
EP	Agro-technique								
EP	Communication visuelle								

Remarque concernant le taux d'activité ES/HES :

- ES : selon l'enquête de l'OFS, dans le cas des filières à temps partiel, les étudiants ES consacrent 15 heures par semaine à la formation. Si nous partons du principe que, durant la formation, 50 heures par semaine peuvent être consacrées au travail et à l'étude, cela représente un taux d'activité de 80 % (35 heures / 42 heures).
- HES : nous nous référons ici aux informations figurant dans une publication de l'OFS sur les étudiants à temps partiel dans les hautes écoles. Selon celle-ci, les étudiants à temps partiel se répartissent en deux catégories : un premier groupe exerçant une activité à un taux élevé (29 heures / semaine en moyenne) et un second groupe à un taux plus bas (16 heures / semaine en moyenne). La répartition entre ces deux groupes est d'environ 2/3 – 1/3. Si nous appliquons une moyenne pondérée, nous obtenons une activité professionnelle d'environ 25 heures par semaine. Cela correspond à un taux d'environ 60 % (25 heures / 42 heures).

Figure 4 Coûts directs et indirects par semestre, filières à temps partiel



Source : calculs propres

Adaptation de la règle de plafonnement

Tableau 7 Simulation d'une adaptation du plafonnement par filière de formation

	Modification des tarifs par semestre en % (moyenne)		Modification des tarifs par semestre en CHF (moyenne)	
	Temps partiel	Plein temps	Temps partiel	Plein temps
Activation		2 %		200
Analyses biomédicales		21 %		1900
Hygiène dentaire		24 %		3000
Technique en radiologie médicale		8 %		700
Technique opératoire		3 %		200
Soins infirmiers	15 %	10 %	900	900
Sauvetage		12 %		1200
Hôtellerie et restauration		15 %		800
Tourisme		0 %		0
Communication visuelle	15 %	33 %	400	1300
Design de produit	17 %	30 %	600	1300
Éducation de l'enfance	6 %	3 %	300	200
Éducation sociale	2 %	10 %	100	700
Conduite des travaux	27 %	9 %	400	400
Planification des travaux	10 %		200	
Génie électrique	8 %	30 %	200	1300
Énergie et environnement	9 %		200	
Technique des bâtiments	4 %		100	
Technique du bois	7 %	32 %	300	2300
Informatique	17 %	32 %	400	1200
Génie mécanique	17 %	31 %	400	1400
Microtechnique		33 %		1500
Systèmes industriels	7 %	32 %	200	1500
Télécommunications	4 %		100	
Processus d'entreprise	8 %		200	
Économie d'entreprise	0 %		0	
Marketing management	5 %		100	
Droit	4 %		100	
Informatique de gestion	9 %	14 %	200	600

Source : relevé des coûts ES de la CDIP, année 2021. Les domaines Trafic et transports et Agriculture et économie forestière ne sont pas représentés en raison du faible nombre de cas. Ne sont représentées que les filières de formation pour lesquelles on dispose d'au moins trois groupes de données. Les valeurs doivent être considérées comme des estimations approximatives destinées à représenter l'ordre de grandeur du changement.

