



Modification de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr): renforcement de la formation professionnelle supérieure; ouverture de la procédure de consultation

Rapport explicatif

Berne, janvier 2015

Table des matières

1	Contexte.....	3
1.1	Importance de la formation professionnelle supérieure.....	4
1.2	Financement de la formation professionnelle supérieure	6
1.3	Défis.....	8
2	Examens fédéraux	9
2.1	Cours préparatoires	10
2.2	Système de financement actuel des examens fédéraux par les pouvoirs publics	12
3	Nouvelle réglementation proposée.....	13
3.1	Nouveau système de financement	15
3.2	Avantages du financement axé sur la personne	16
3.3	Compétence de la Confédération.....	17
3.4	Structure du modèle de financement.....	17
3.5	Exécution	19
4	Explications relatives aux dispositions à adapter	21
4.1	Remarque préliminaire concernant le projet et l'entrée en vigueur.....	21
4.2	Adaptations nécessaires dans la loi fédérale sur la formation professionnelle.....	22
4.3	Adaptations nécessaires dans l'ordonnance sur la formation professionnelle	23
5	Conséquences	24
5.1	Conséquences pour les acteurs de la formation professionnelle supérieure	24
5.2	Conséquences sur la participation à la formation, sur la concurrence et sur les frais de cours	28
5.3	Conséquences financières.....	29
5.4	Conséquences pour les cantons	32
6	Projet de loi.....	33
7	Bibliographie.....	35

1 Contexte

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr)¹ en 2004, la formation professionnelle supérieure fait partie du degré tertiaire non universitaire et englobe:

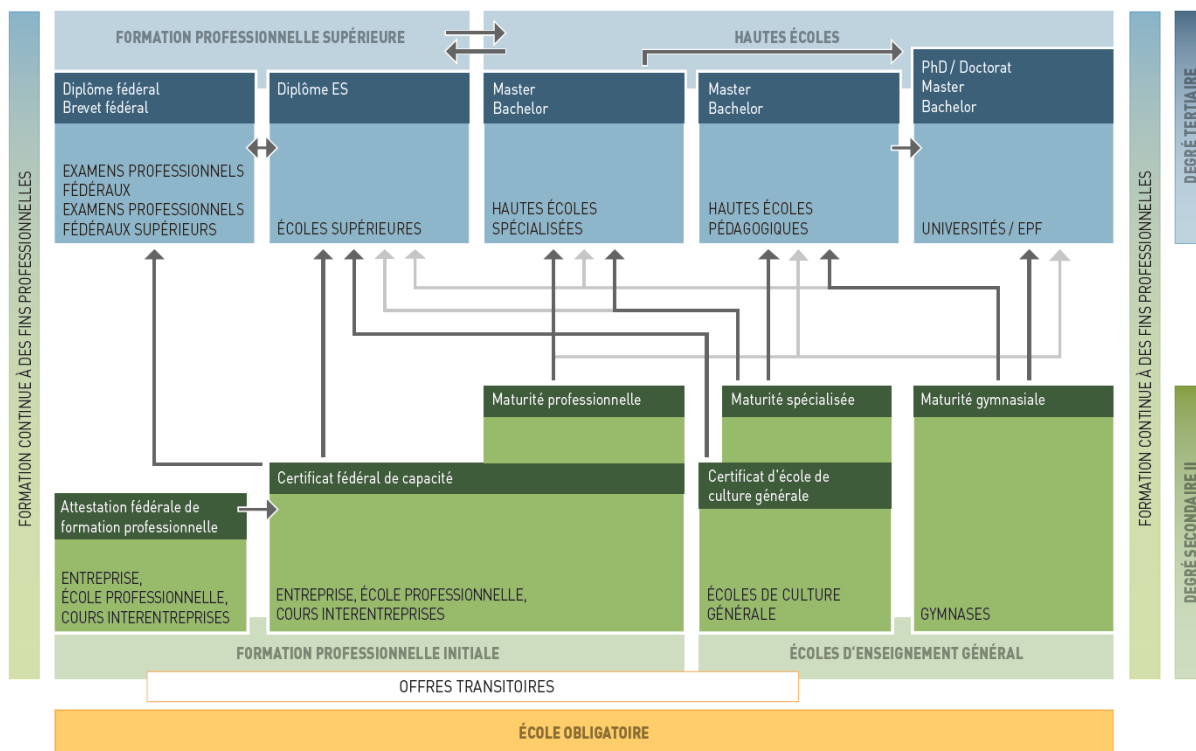
- les examens professionnels fédéraux (EP);
- les examens professionnels fédéraux supérieurs (EPS);
- les filières de formation reconnues par la Confédération offertes par les écoles supérieures (ES).

La formation professionnelle supérieure en Suisse constitue un instrument unique de qualification professionnelle supérieure. Elle permet aux professionnels diplômés et disposant déjà d'une expérience professionnelle de relier leurs aptitudes pratiques à des connaissances professionnelles théoriques et de se préparer à assumer des fonctions de direction et de spécialistes. A la différence du domaine des hautes écoles, la formation professionnelle supérieure ne requiert pas des candidats d'être titulaires d'une maturité mais leur demande en revanche de disposer de qualifications professionnelles en rapport avec la formation et de plusieurs années d'expérience pratique.

En particulier, les examens professionnels fédéraux, sanctionnés par un brevet fédéral, et les examens professionnels fédéraux supérieurs, sanctionnés par un diplôme fédéral, donnent aux professionnels la possibilité d'obtenir une qualification supplémentaire entièrement orientée vers le marché du travail et qui s'adapte avec flexibilité aux changements du monde du travail. Les examens professionnels visent une première spécialisation et un approfondissement des connaissances après la formation professionnelle initiale ou un autre diplôme du degré secondaire II. Si un examen professionnel et un examen professionnel supérieur sont tous deux proposés dans un domaine professionnel, la réussite au premier (obtention du brevet) constitue en règle générale une condition d'admission au second. Les examens professionnels supérieurs ont un double objectif: permettre aux professionnels d'acquérir la qualification d'expert dans leur domaine d'activité et les préparer à diriger une entreprise. La préparation aux examens fédéraux se déroule en principe en cours d'emploi soit de manière autodidacte, soit dans le cadre d'un cours préparatoire non réglementé.

Les filières de formation reconnues par la Confédération offertes par les écoles supérieures transmettent aux diplômés du degré secondaire II des compétences professionnelles et de conduite dans un champ professionnel donné. Elles ont une orientation plus large et plus généraliste que les examens fédéraux et se déroulent dans un cadre scolaire. En outre, l'ensemble de la durée de formation et la procédure de qualification finale sont réglementées. Les filières peuvent être suivies en cursus à plein temps ou en cours d'emploi.

¹ Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10).

Figure 1: Système éducatif suisse²

Afin de renforcer la formation professionnelle supérieure, la Confédération a lancé en 2013 un projet stratégique destiné à développer des solutions et à en discuter avec les cantons et les organisations du monde du travail. Le projet est subdivisé en trois projets partiels : financement, positionnement et bases. Le projet partiel «positionnement» a consisté en l'élaboration de mesures visant un meilleur positionnement des diplômes de la formation professionnelle supérieure. On citera notamment dans ce contexte l'ordonnance du Conseil fédéral du 27 août 2014 sur le cadre national des certifications pour les diplômes de la formation professionnelle. Cette ordonnance crée la base pour la classification de tous les diplômes formels de la formation professionnelle dans un cadre national des certifications pour les diplômes de la formation professionnelle (CNC formation professionnelle) et l'élaboration de suppléments descriptifs des certificats et de suppléments aux diplômes. Cela permet d'améliorer, à l'échelle nationale et internationale, la transparence, la lisibilité et la comparabilité des diplômes suisses de la formation professionnelle initiale et de la formation professionnelle supérieure. Le projet partiel «bases» prévoit des mesures visant à élargir les connaissances, en partie lacunaires, en matière de pilotage dans la formation professionnelle supérieure grâce à de meilleures bases statistiques. Le présent projet de modification de la LFPr soumis à la procédure de consultation propose, en tant que résultat du projet partiel «financement», un nouveau mode de financement fédéral en faveur des candidats aux examens fédéraux de la formation professionnelle supérieure.

1.1 Importance de la formation professionnelle supérieure

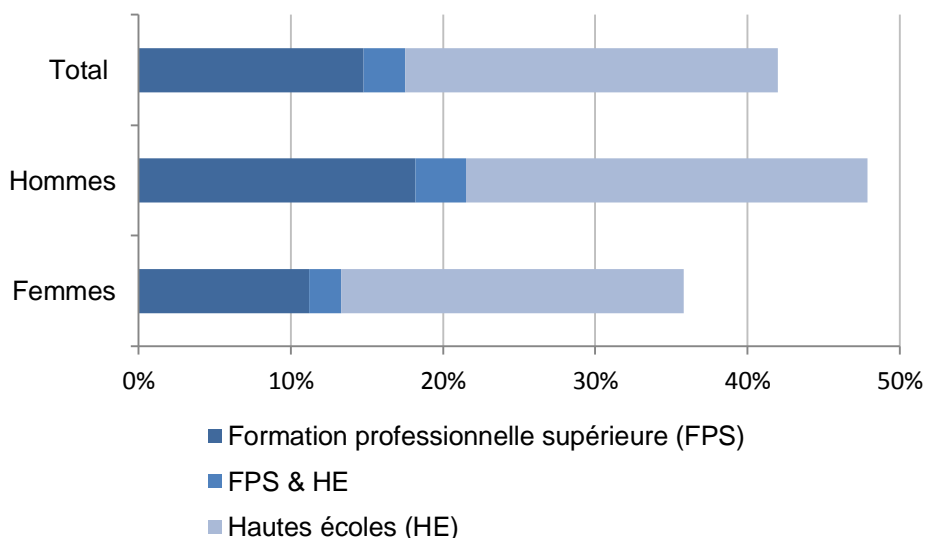
A une époque où les exigences ne cessent de croître, la formation professionnelle supérieure permet d'approfondir et d'enrichir des qualifications sans mettre à contribution, comme c'est le cas sur le plan international, le domaine des hautes écoles.

La Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail s'engagent conjointement en faveur d'une formation professionnelle de grande qualité. La forte implication des organisations du monde du travail est une condition essentielle à l'orientation des examens et des offres de formation vers le marché du travail. Le nombre d'offres de la formation professionnelle supérieure reflète la diversité des besoins sur le marché du travail en ce qui concerne les spécialisations des employés.

² Propre représentation SEFRI.

Il existe à l'heure actuelle pas loin de 240 examens professionnels et 170 examens professionnels supérieurs³. 50 nouveaux examens fédéraux sont en cours d'élaboration. Les quelque 450 filières de formation des écoles supérieures sont réparties sur 8 domaines avec 55 orientations; la moitié sont déjà reconnues selon le nouveau droit en vigueur ou sont en cours de reconnaissance⁴. Environ 17'000 brevets et diplômes fédéraux et plus de 7'500 diplômes ES reconnus au niveau fédéral sont délivrés chaque année⁵. Environ 15 % des actifs en Suisse possèdent un diplôme de la formation professionnelle supérieure (brevet fédéral, diplôme fédéral, filières de formation ES reconnues à l'échelle fédérale; cf. figure 2). Ces personnes travaillent aussi bien dans les petites et moyennes entreprises (PME) que dans les grandes sociétés et affichent un taux d'activité élevé.

Figure 2: Proportions de personnes actives de 25 à 64 ans diplômées du degré tertiaire en 2013⁶



Mesures visant à lutter contre la pénurie de personnel qualifié

Compte tenu de la pénurie de personnel qualifié, une grande importance doit être accordée aux diplômés de la formation professionnelle supérieure. Le 6 novembre 2013 le Conseil fédéral a adopté une série de mesures à ce sujet et identifié dans ce contexte quatre champs d'action, afin de lutter contre la pénurie de personnel qualifié:

- Relever le niveau de qualification pour répondre aux besoins des entreprises ;
- Permettre de mieux concilier travail et famille ;
- Créer de bonnes conditions de travail pour les travailleurs les plus âgés ;
- Encourager l'innovation afin d'accroître la productivité et ainsi atténuer la pénurie de personnel qualifié.

De par leur orientation vers le marché du travail et leur pilotage en conséquence, les diplômés de la formation professionnelle supérieure sont directement axés sur les besoins du monde professionnel. Les mesures visant à renforcer la formation professionnelle supérieure font donc partie des mesures de formation visant à lutter contre la pénurie de personnel qualifié.

³ Cf. Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation. *Formation professionnelle supérieure – Liste des professions*. URL: <http://www.sbfi.admin.ch/bvz/hbb/index.html?lang=fr> [Etat: 30.09.2014].

⁴ Cf. Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation. *Vue d'ensemble des filières de formation ES reconnues par canton*. URL: <http://www.sbfi.admin.ch/berufsbildung/01472/01487/index.html?lang=fr> [Etat: 26.09.2014].

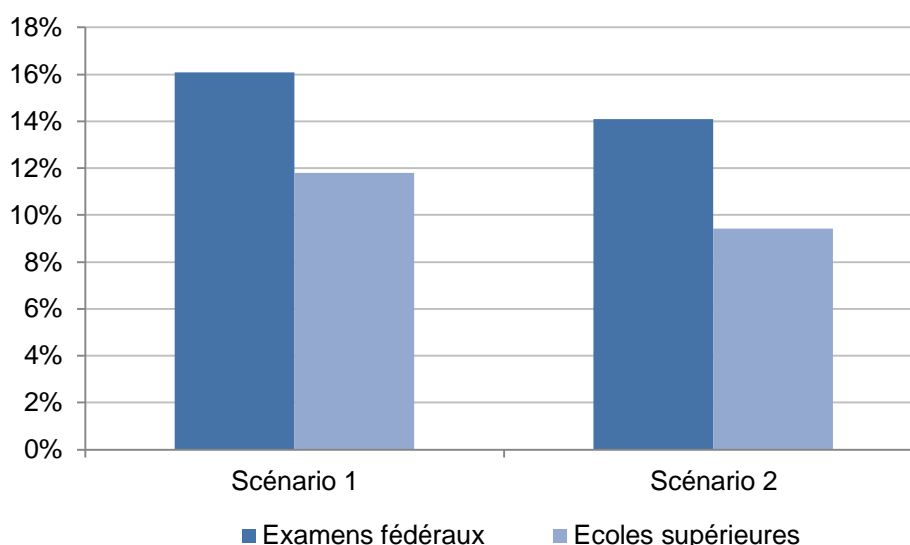
⁵ Cf. Office fédéral de la statistique (2013). *Degré tertiaire: Formation professionnelle supérieure – Tableaux synoptiques*. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/05/key/blank/uebersicht.html> [Etat: 26.09.2014].

⁶ Cf. Office fédéral de la statistique (2013). *Enquête suisse sur la population active (ESPA)*. URL: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/enquete_suisse_sur/08.html [Etat: 29.10.2014].

Rendements de la formation

Le montant absolu du revenu est certes un élément significatif des coûts et des bénéfices d'une formation, mais la rentabilité de la formation en est l'indicateur décisif, c'est-à-dire le revenu atteint tout au long de la vie par rapport aux coûts de la formation. Sur ce point, la formation professionnelle supérieure présente des valeurs optimales (cf. figure 3): pour chaque année de formation, ses rendements sont nettement supérieurs à ceux des autres formations formelles en Suisse. Alors que les rendements de ces dernières se situent à près de 7 % par année de formation, ceux des écoles supérieures avoisinent 10 % et ceux des examens professionnels et des examens professionnels supérieurs peuvent atteindre 16 %⁷.

Figure 3: Rendements de la formation professionnelle supérieure, selon les coûts et le scénario salarial, pour une année de formation standardisée (2010)⁸



Le scénario 1 pour écoles supérieures part de l'hypothèse que les étudiants suivent une formation à temps partiel et qu'ils n'assument que 50 % des coûts de formation. Le scénario 2 suppose des études à plein temps et une prise en charge totale des coûts. Pour les examens, le scénario 1 part d'un taux d'occupation de 80 % et d'une prise en charge de 50 % des coûts, contre un taux d'occupation de 50 % et une prise en charge de 50 % des coûts pour le scénario 2.

1.2 Financement de la formation professionnelle supérieure

La formation professionnelle supérieure est financée par la Confédération, les cantons et les privés. A l'heure actuelle, elle est majoritairement financée par l'économie et par les étudiants.

Soutien public – Confédération et cantons

Les pouvoirs publics dépensent chaque année près de 500 millions de francs en faveur de la formation professionnelle supérieure et de la formation continue à des fins professionnelles. La Confédération et les cantons financent les offres des filières de formation des écoles supérieures. En 2012, ces offres ont donné lieu à des coûts de quelque 337 millions de francs. Les cours préparatoires aux examens professionnels fédéraux et aux examens professionnels fédéraux supérieurs ne sont que partiellement subventionnés par les pouvoirs publics. Une part non négligeable des coûts est couverte par des moyens privés (employeurs, étudiants). En 2012, la Confédération et les cantons ont participé à hauteur d'environ 139 millions de francs à la formation continue à des fins professionnelles et aux cours préparatoires aux examens fédéraux⁹.

⁷ Cf. CSRE (2014). *Rapport sur l'éducation en Suisse 2014*, p. 260.

⁸ Cf. Cattaneo, M. A. (2011). *New estimation of private returns to higher professional education and training. Empirical Research in Vocational Education and Training*, (2), pp. 71–84.

⁹ Cf. Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (2013). *Calcul des coûts complets de la formation professionnelle cantonale 2012*.

En outre, la Confédération a subventionné la tenue des examens professionnels fédéraux et des examens professionnels fédéraux supérieurs à hauteur de quelque 17 millions de francs et le développement des examens à hauteur d'un million de francs environ¹⁰.

Déductions fiscales et bourses

Dans de nombreux cantons, les coûts individuels d'une formation professionnelle supérieure peuvent être déduits de l'impôt sur le revenu à titre de frais de formation continue. La pratique fiscale est toutefois très différente d'un canton à l'autre. Le Parlement fédéral a édicté la loi fédérale sur l'imposition des frais de formation et de perfectionnement à des fins professionnelles¹¹, que le Conseil fédéral mettra en vigueur le 1^{er} janvier 2016¹²: les nouvelles dispositions constituent une révision et une simplification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD)¹³ et de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)¹⁴. Les coûts de formation et de formation continue à des fins professionnelles doivent être traités conformément au principe constitutionnel de la taxation selon la capacité économique, qui veut que les coûts de formation et de formation continue obligatoires sur le plan professionnel et supportés par les contribuables soient déductibles.

Les dispositions légales révisées introduisent une déduction fiscale générale pour tous les frais de formation et de formation continue à des fins professionnelles. Sont considérés comme frais à des fins de formation professionnelles les frais servant à une activité professionnelle actuelle ou future. Il est possible de déduire de l'impôt fédéral direct jusqu'à 12 000 francs de frais de formation (art. 33, al. 1, let. j, LIFD). En ce qui concerne l'impôt cantonal, la LHID laisse les cantons déterminer le montant maximum déductible (art. 9, al. 1 et 2, let. o, LHID). Ces décisions ont été motivées par le fait qu'il existe un intérêt public à un niveau de formation le plus élevé possible.

Les personnes suivant une formation professionnelle supérieure peuvent également demander des bourses. Celles-ci représentent environ 7,7 % de l'ensemble des bourses¹⁵. La valeur moyenne d'une bourse est pour ainsi dire identique à celle des bourses allouées aux étudiants des hautes écoles spécialisées et des universités. Les cantons utilisent différentes méthodes pour déterminer le droit à une subvention et pour calculer le montant alloué. Grâce à l'accord intercantonal du 18 juin 2009 sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études (concordat sur les bourses d'études), des principes essentiels et des normes minimales ont été définis pour la première fois concernant l'octroi des allocations de formation. Plus particulièrement la formation professionnelle supérieure, avec les examens fédéraux et les filières de formation ES, fait désormais explicitement partie des formations donnant droit à des allocations.

Financement privé – économie

La formation professionnelle supérieure présente dans l'ensemble un financement privé plus important que les autres formations de niveau haute école au degré tertiaire. Cela s'explique en partie par le système et représente en quelque sorte la rançon du succès des diplômés de la formation professionnelle supérieure sur le marché du travail: les différences selon l'employeur en matière de participation financière contribuent à la sélection dans l'accès à la formation professionnelle supérieure, d'où un rendement de la formation qui est supérieur à la moyenne. L'engagement de l'économie est rentable dans la mesure où les entreprises bénéficient de personnel bien formé et disposant des connaissances spécifiques à leurs besoins. Cela explique également la forte disposition des employeurs à participer aux frais. L'engagement de l'économie va au-delà de la simple participation financière: la forte implication des organisations du monde du travail est une condition essentielle à l'orientation des examens et des offres de formation vers le marché du travail. La formation professionnelle supérieure répond à la demande du marché du travail. Cette implication en tant qu'organes responsables des

¹⁰ Les subventions relatives à l'organisation des examens professionnels fédéraux sont passées dès le 1^{er} janvier 2013 (révision de l'art. 65 OFPr) de 25 à 60 %, voire à 80 % dans des cas exceptionnels.

¹¹ Cf. FF 2013 7385.

¹² Message du 16 avril 2014.

¹³ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11).

¹⁴ Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14).

¹⁵ Office fédéral de la statistique (2012). *Bourses et prêts d'études cantonaux*, p. 45.

examens fédéraux et des plans d'études cadres¹⁶ des écoles supérieures permet de garantir que les nouvelles exigences en termes de qualifications sont rapidement mises en œuvre.

Financement privé – étudiants et candidats aux examens

Alors qu'aucun chiffre précis n'est disponible sur la participation financière des étudiants des écoles supérieures, une étude¹⁷ réalisée en 2011 a montré que 65,7 % des candidats aux examens fédéraux ont financé tout ou partie de leur formation à l'aide de fonds privés. Un tiers environ ne doit pas recourir à des fonds privés. Un peu plus de la moitié (56,7 %) des candidats aux examens professionnels obtiennent des contributions de leur employeur sous la forme d'absences payées ou de prise en charge des frais de cours et d'examens. La proportion est légèrement supérieure (66,5 %) pour les examens professionnels supérieurs.

1.3 Défis

La réglementation actuelle de la formation professionnelle supérieure repose sur les conditions cadres des années 60 et 70. Lors de la réorganisation de la formation professionnelle, la formation professionnelle supérieure n'a pas subi de modifications, à l'exception de son rattachement au degré tertiaire et elle a été intégrée telle quelle dans la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle en 2004. Depuis, les exigences se sont renforcées en vue d'un classement des qualifications et des offres à des fins de comparabilité au sein de la formation professionnelle et dans l'ensemble du système éducatif. Face aux changements structurels au sein de la formation professionnelle supérieure (création des hautes écoles spécialisées et intégration des domaines de la santé, du social et des arts¹⁸) et à l'internationalisation, mais aussi pour se distinguer des hautes écoles spécialisées et de la formation continue à des fins professionnelles, la formation professionnelle supérieure doit inévitablement clairement se positionner.

Différences de charges financières pour les étudiants

Outre les questions de positionnement, les acteurs de la formation professionnelle et les milieux politiques¹⁹ critiquent l'inégalité de traitement par rapport à la voie académique et plus particulièrement les différences parfois marquantes de frais de cours et/ou d'études entre la formation professionnelle supérieure et le domaine des hautes écoles.

Compte tenu des investissements importants en termes de temps et de financement, les étudiants doivent se montrer extrêmement motivés à obtenir leur diplôme et dépendent d'un soutien financier régulier de la part de leur environnement privé et professionnel. Le financement public des examens fédéraux et des cours préparatoires aux examens fédéraux a occupé ces dernières années le devant de la scène politique et publique. Des mesures sont notamment nécessaires en comparaison avec le système d'enseignement au degré tertiaire (domaine des hautes écoles et écoles supérieures). Les pouvoirs publics s'engagent certes dans le financement des examens fédéraux, mais la participation des cantons aux frais de formation dépend toutefois de systèmes hérités et varient parfois fortement d'un canton à l'autre. A cela s'ajoute le fait que la participation des employeurs repose la plupart du temps sur une base individuelle et sur un accord entre l'employé et l'employeur. Ainsi, la grande diversité en matière de financement rend difficile toute vue d'ensemble et aboutit au fait que certains

¹⁶ Les filières de formation des écoles supérieures sont régies par des plans d'études cadres qui sont développés en collaboration avec les organisations du monde du travail. Il existe à l'heure actuelle 35 plans d'études cadres.

¹⁷ Cf. econcept (2011). *Enquête auprès des candidates et candidats aux examens fédéraux dans le domaine de la formation professionnelle supérieure. Rapport final du 10 novembre 2011.*

¹⁸ Création des hautes écoles spécialisées: la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées est entrée en vigueur en 1996. Les écoles techniques supérieures (ETS), les écoles supérieures de cadres pour l'économie et l'administration (ESCEA) et les écoles supérieures d'arts appliqués (ESAA) ont ensuite été transformées en hautes écoles spécialisées. La loi fédérale sur la formation professionnelle intègre les domaines de la santé, du social et des arts (SSA), auparavant régis au niveau cantonal, dans la formation professionnelle, y compris la formation professionnelle supérieure.

¹⁹ Cf. 13.3020 Motion Aebischer du 5 mars 2013. Un engagement financier plus résolu de la part de la Confédération avait déjà été demandé lors des débats parlementaires sur le message FRI 2013 à 2016. Malgré le soutien sur le principe de la formation professionnelle, ces demandes n'ont pas abouti en raison d'absence de bases légales dans la loi fédérale sur la formation professionnelle.

étudiants de la formation professionnelle supérieure doivent financer eux-mêmes l'intégralité de leur formation, alors que d'autres obtiennent une participation financière de l'Etat²⁰ et des employeurs²¹. Dans l'ensemble, les examens fédéraux organisés en cours d'emploi et les cours préparatoires correspondants reposent sur une plus forte implication de l'économie et des participants que dans le cas de formations (en général à plein temps) dans le domaine des hautes écoles et dans les écoles supérieures.

Il convient de viser un traitement comparable des différents domaines de formation en vue de l'équivalence des différentes voies de formation. Dans le cas contraire, cela pourrait aboutir à des distorsions indésirables: d'une part, les participants pourraient être amenés à opter plutôt pour une formation ES en lieu et place d'un examen fédéral et, d'autre part, les associations professionnelles et de branches pourraient être incitées à positionner une nouvelle formation en tant que filière de formation ES plutôt que comme examen fédéral.

La réforme du financement des cours préparatoires aux examens fédéraux est d'autant plus urgente qu'une nouvelle solution en vue d'un financement uniforme a déjà été trouvée au niveau cantonal pour les filières de formation des écoles supérieures. L'accord intercantonal sur les écoles supérieures (AESS) de 1998 sera remplacé par l'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES) à partir de la rentrée scolaire 2015/2016²². Avec l'AESS, chaque canton définit de manière individuelle les offres de formation proposées sur son territoire qui doivent être incluses dans l'accord et les offres de formation des autres cantons qu'il soutient financièrement. Ce système de financement a abouti à une inégalité de traitement entre les étudiants des écoles supérieures et les participants aux cours préparatoires aux examens fédéraux, qui font face, selon leur canton de domicile et l'offre de formation qu'ils ont choisie, à des différences de frais de cours et taxes d'études. Le nouvel accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES) répond à ce problème et améliorera la libre circulation des étudiants. Il fonctionnera sur le même principe que l'accord intercantonal universitaire et l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées et abrogera le principe «à la carte» applicable jusqu'alors pour les écoles supérieures. L'AESS reste en revanche applicable pour les cours préparatoires. Afin d'établir une nouvelle réglementation de la participation des pouvoirs publics aussi dans le domaine des cours préparatoires aux examens fédéraux et d'améliorer la libre circulation, les chapitres ci-après proposent une solution au niveau fédéral.

2 Examens fédéraux

Les examens fédéraux constituent un cas particulier dans la systématique de formation: ce ne sont pas les voies d'accès au diplôme (c.-à-d. la formation et les contenus de formation) qui sont définies, mais uniquement les qualifications professionnelles à acquérir. «Examen» doit donc être pris au pied de la lettre: les examens vérifient et valident des compétences opérationnelles dans des situations proches de la réalité professionnelle. L'accès à l'examen n'est pas conditionné par des cours réglementés de manière curriculaire, mais par une qualification professionnelle au degré secondaire II en rapport et à plusieurs années d'expérience pratique.

Professionnels qualifiés sur le marché du travail

²⁰ Cf. econcept (2011): les fonds des branches et des pouvoirs publics sont par contre relativement modestes; la part des candidats qui bénéficient d'une telle contribution est faible, aussi bien pour les examens professionnels que pour les examens professionnels supérieurs. S'agissant des fonds de la branche, la part d'étudiants qui peuvent bénéficier de ce soutien est légèrement plus grande dans les examens professionnels supérieurs que dans les examens professionnels (examens professionnels: 3,8 %, examens professionnels supérieurs: 5,1 %).

²¹ Cf. econcept (2011): 65,7 % des candidats au brevet comme aussi des candidats au diplôme financent leur formation intégralement ou partiellement avec des fonds privés. Un tiers environ ne doit pas recourir à des fonds privés. L'aide de l'employeur joue un rôle important: 56,7 % des candidats aux examens professionnels sont soutenus par leur employeur, sous la forme de jours d'absence payés ou de participation aux frais de formation. Cette part est encore un peu plus élevée (66,5 %) chez les candidats aux examens professionnels supérieurs.

²² L'AES est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

Les diplômes de la formation professionnelle supérieure se caractérisent par leur orientation consécutive vers le marché du travail et par l'intégration rapide de nouvelles connaissances et de nouvelles technologies dans les profils d'exigences. L'élaboration et les définitions des règlements d'examen incombent aux associations et autres organes responsables du monde du travail. Le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) approuve les règlements d'examen. Cette approbation permet à l'organe responsable de décerner des brevets et diplômes fédéraux. Au sein d'un domaine, l'examen professionnel supérieur se distingue de l'examen professionnel par des exigences plus élevées. Les examens fédéraux sont dans l'ensemble très dynamiques: les conditions cadres institutionnelles sont structurées de sorte qu'une réaction à de nouveaux besoins ou à des changements de besoins du marché du travail est possible en peu de temps, que ce soit sous la forme d'adaptations d'offres existantes ou de création de nouvelles offres²³. Sur les 400 examens fédéraux existants, jusqu'à 100 règlements sont en permanence en révision ou en cours d'élaboration. La structure des conditions cadres institutionnelles doit être maintenue.

Instrument de la politique du personnel

Pour les entreprises, les examens fédéraux représentent un instrument de développement du personnel. Les employés travaillent toujours dans l'entreprise pendant la préparation à l'examen fédéral et appliquent le savoir et les aptitudes nouvellement acquis. Les candidats sont de ce fait souvent soutenus pendant leur préparation aux examens fédéraux par leurs employeurs, que ce soit sous la forme de contributions à la formation ou de poursuite de versements du salaire pendant les absences dues à la formation. En contrepartie, les candidats s'engagent à rester dans l'entreprise après l'examen pendant une durée déterminée.

2.1 Cours préparatoires

Chaque candidat est libre de se préparer comme il l'entend à un examen fédéral. La désignation l'exprime: seul compte l'examen et les compétences qu'il permet de constater. La fréquentation de cours préparatoires n'est pas obligatoire pour pouvoir se présenter à l'examen et ces cours ne sont pas réglementés par l'Etat. Cela signifie qu'ils ne sont soumis à aucun contrôle étatique et que leur conception (plan d'études, contenus, durée, organisation, etc.) incombe aux prestataires de la formation. La loi sur la formation professionnelle ne mentionne les cours préparatoires qu'en passant: «Les cantons peuvent proposer des cours préparatoires» (art. 28, al. 4, LFP²⁴). Le terme «cours préparatoires» englobe tous les cours qui servent à préparer un examen fédéral, qu'il s'agisse de modules isolés qui doivent être validés pour accéder à l'examen, ou de cours classiques de préparation à l'examen. Les cours préparatoires sont suivis par 80 à 90 % des candidats. Les cours préparatoires pour les examens professionnels supérieurs durent un peu plus longtemps que ceux pour les examens fédéraux (3,4 semestres contre 2,9 semestres)²⁵.

Le caractère ouvert des cours préparatoires crée en outre des problèmes de délimitation entre la préparation aux examens et les formations continues individuelles. En effet, certains cours préparatoires sont souvent utilisés uniquement comme formation continue dans une branche sans que les personnes concernées visent l'obtention d'un titre fédéral²⁶.

Conditions d'admission déterminées par les qualifications

Pour être admis à une formation professionnelle supérieure, il faut en général être titulaire d'un certificat fédéral de capacité (CFC) ou d'une qualification équivalente et disposer de plusieurs années d'expérience professionnelle. Dans les domaines des services notamment, les diplômés des hautes écoles peuvent eux aussi se présenter aux examens. Les règlements d'examen définissent les titres

²³ Exemples: planificateur éclairagiste avec brevet fédéral en réponse à la pénurie redoutée en matière d'approvisionnement en énergie et au phénomène menaçant de pollution lumineuse pour la faune et la flore. Coordinateur en médecine ambulatoire avec brevet fédéral, en réaction aux nouveaux types de cabinets (cabinets de groupes).

²⁴ RS 412.10

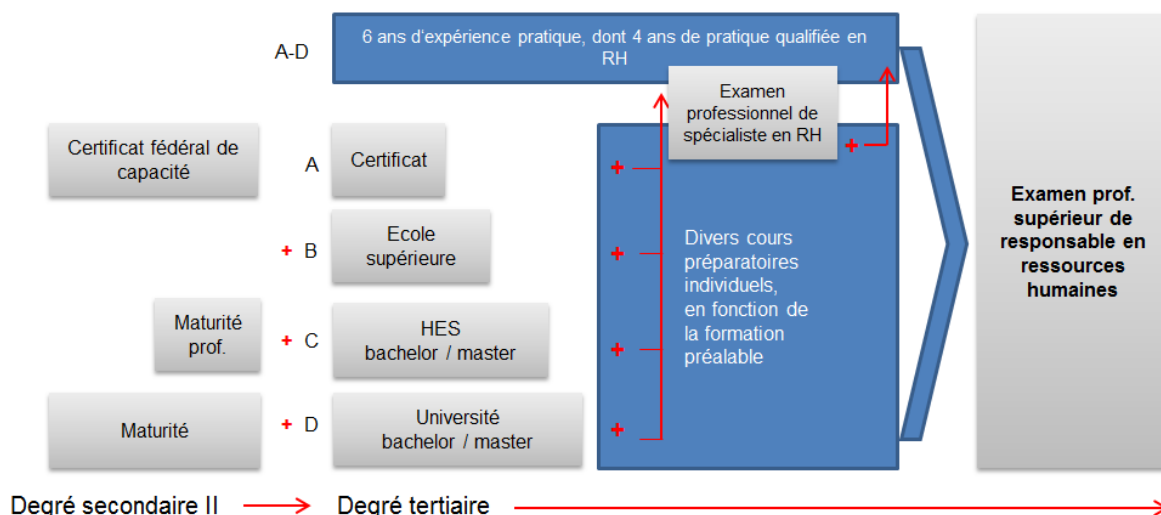
²⁵ Cf. econcept (2011). *Enquête auprès des candidates et candidats aux examens fédéraux dans le domaine de la formation professionnelle supérieure. Rapport final du 10 novembre 2011*, pp. 39-42.

²⁶ Par exemple dans le domaine de la comptabilité.

qui entrent en ligne de compte comme base pour les brevets ou les diplômes visés, indépendamment de la voie de formation par laquelle ils ont été obtenus²⁷.

Les diverses conditions d'admission aux examens fédéraux reflètent la diversité des besoins du marché du travail et des voies de qualification. Les nombreuses possibilités sont représentées ci-dessous:

Figure 4: Différentes voies de formation illustrées par l'examen professionnel supérieur de responsable RH²⁸



A, B, C, D = profils de formation des candidats : le passage dans la formation professionnelle supérieure s'effectue depuis tous les niveaux de formation, également depuis les hautes écoles.

Diversité des offres et des prestataires

L'offre de cours préparatoires est vaste et les prestataires sont nombreux (institutions de formation cantonales, centres de formation, associations professionnelles et prestataires de formation privés). Selon les relevés du SEFRI²⁹, il existe plus de 1'000 offres. Elles se répartissent entre 160 prestataires de droit public et 340 prestataires privés dont 120 sont des institutions des associations professionnelles³⁰.

Les cours présentent de grandes différences en termes d'organisation et de durée. Les prestataires du domaine des arts et métiers sont en général les associations de branche concernées dont l'offre est fortement structurée. La situation est différente dans le secteur commercial et le reste du secteur des services. On trouve ici un grand nombre de prestataires et d'offres qui prennent en compte les différents parcours de formation des participants³¹.

Le vaste choix de cours préparatoires et la possibilité d'accéder directement aux examens fédéraux, même sans préparation curriculaire donnée, se justifient pleinement: ils permettent aux candidats d'adapter de manière optimale leur préparation individuelle aux examens par rapport à leurs connaissances préalables et à leur situation professionnelle actuelle.

²⁷ Par exemple l'examen professionnel de spécialiste de la conduite d'un groupe: art. 8 Admission: 1 Sont admis à l'examen final, les candidats qui a) ont acquis un brevet fédéral d'aptitude, un certificat de maturité (équivalent au baccalauréat), une attestation d'équivalence, ainsi qu'une pratique professionnelle de trois ans au moins, dont un an en qualité de responsable d'un groupe/d'une équipe.

²⁸ Cf. Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (2011). *La formation professionnelle supérieure 2011 – Faits et données chiffrées*. URL: http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01472/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t,Inp6lONTU042l2Z6ln1ae2lZn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDeYJ6fmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-- [Etat 26 septembre 2014]

²⁹ Jusqu'au 31 décembre 2012, Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT).

³⁰ Cf. OFFT (2008). *Rapport du groupe de travail Masterplan sur le financement intercantonal de la formation professionnelle* p.11.

³¹ Cf. BASS (2009, pp. 8 à 12): Par exemple chef de vente ou de marketing: professions dont les champs de recrutement sont particulièrement larges, aussi bien en ce qui concerne la branche qu'en rapport avec les admissions qui vont du certificat de capacité professionnel au diplôme universitaire.

2.2 Système de financement actuel des examens fédéraux par les pouvoirs publics

La Confédération participe aux coûts liés à l'organisation et au développement des examens

Début 2013, la Confédération a augmenté les subventions relatives à l'organisation des examens professionnels fédéraux et des examens professionnels fédéraux supérieurs en faisant passer le taux de subventionnement de 25 à 60 %, voire 80 % dans certains cas particuliers. Cette mesure vise à renforcer les examens fédéraux en tant que domaine de formation, à développer la qualité des examens et à alléger la charge financière qui pèse sur les diplômés en baissant les frais d'examens. En conséquence, les subventions fédérales versées pour l'organisation des examens fédéraux sont passées de quelque 2 millions de francs par an à environ 17 millions de francs en 2013. La Confédération octroie également des subventions pour le développement et la révision d'examens. Les subventions correspondantes se sont montées à plus d'un million de francs en 2013.

Les cantons subventionnent les cours préparatoires – la Confédération participe de manière indirecte

Les pouvoirs publics participent au financement des cours préparatoires aux examens fédéraux. Les bases légales contiennent toutefois uniquement une disposition potestative. La loi fédérale sur la formation professionnelle dispose que les cantons peuvent proposer des cours préparatoires (art. 28 LFPr). Elle ne prévoit toutefois aucune obligation pour les cantons de financer les cours préparatoires ni le montant de ce financement. La Confédération finance les cours préparatoires de manière indirecte par le biais de montants forfaitaires. Les dispositions relatives au subventionnement définies dans les lois précédant l'actuelle loi fédérale sur la formation professionnelle prévoyaient aussi, en règle générale, une participation de la Confédération, mais seulement si le canton payait, lui aussi, une certaine somme³². Dans le système actuel des forfaits axés sur les prestations, comme les subventions fédérales ne sont plus nécessairement liées à des offres ou à des investissements déterminés, les cantons peuvent désormais décider en toute autonomie de la manière dont ils entendent utiliser les moyens financiers. Chaque canton définit donc dans quelle mesure il veut subventionner les cours préparatoires.

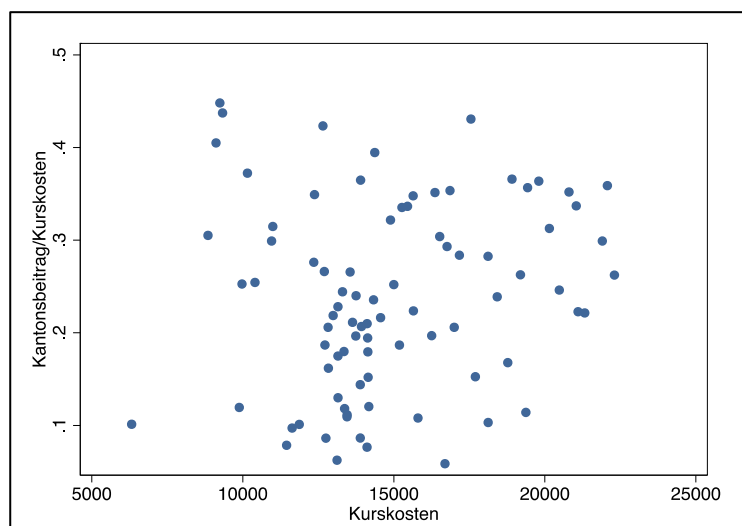
L'accord intercantonal sur les écoles supérieures (AESS) a été édicté en 1998 afin de régler la compensation des charges pour les étudiants extra-cantonaux. Il appartient à chaque canton de définir les offres de formation proposées sur son territoire qui doivent être incluses dans l'accord et les offres de formation des autres cantons qui bénéficient d'un soutien financier. Les versements compensatoires fonctionnent selon le principe «à la carte»: une annexe de l'AESS actualisée chaque année dresse la liste des filières de formation des écoles supérieures soutenues pour chaque canton et indique les cours préparatoires aux examens fédéraux susceptibles de faire l'objet d'une compensation. Dès la rentrée scolaire 2015/2016, l'AESS sera remplacé par l'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES; cf. chap. 1.3). Contrairement à l'AESS, l'AES porte exclusivement sur les filières de formation des écoles supérieures reconnues à l'échelle fédérale. L'AESS reste applicable pour le financement des cours préparatoires et ce, tant qu'aucune solution n'aura été trouvée à l'échelle fédérale.

Les subventions versées par les pouvoirs publics en faveur des cours préparatoires s'élèvent approximativement à 60 millions de francs par an. Elles sont, comme les coûts de la formation professionnelle, principalement prises en charge par les cantons, étant donné que la totalité de la part fédérale, selon l'art. 59, al. 2, LFPr, est fixée à un taux correspondant au quart des coûts globaux à la charge des pouvoirs publics. Le chiffre de soixante millions n'est pas confirmé. Il a été calculé dans une enquête pilote, menée dans le cadre du relevé annuel des coûts. La difficulté réside dans le fait que les objets de coûts concernés regroupent généralement les cours préparatoires et la formation continue à des fins professionnelles et représentent un montant total de 140 millions de francs par an. Le problème de délimitation entre les deux s'explique principalement par le fait que nombre de professionnels suivent des cours, conçus à l'origine pour se préparer à un examen, comme une formation continue individuelle sans se présenter au final à l'examen.

³² Cf. art. 63, al. 3, de la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle.

L'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) a analysé la pratique actuelle des cantons en matière de financement des cours préparatoires³³. Le taux moyen de participation actuelle des pouvoirs publics aux frais de cours est estimé à 26 % (correspond à la différence entre les frais de cours subventionnés et non subventionnés). La figure ci-après montre que les exemples concrets étudiés présentent certes des différences importantes en termes de subventionnement, mais que le taux de subventionnement ne dépasse jamais 45 %.

Figure 5: Part de la contribution cantonale aux frais de cours totaux³⁴



3 Nouvelle réglementation proposée

En février 2013, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a confié au Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) le mandat d'élaborer, avec les cantons et les organisations du monde du travail, une série de mesures visant à renforcer la formation professionnelle supérieure. Ces mesures englobent également le financement en tant que projet partiel du projet stratégique Formation professionnelle supérieure. La question d'un modèle de financement des cours préparatoires par les pouvoirs publics fait l'objet de discussions depuis plusieurs années entre la Confédération, les cantons et les représentants des partenaires de la formation professionnelle. Ces discussions ont pour but de trouver un financement public dans le domaine de la formation professionnelle supérieure, notamment des cours préparatoires. Ces travaux préalables ont constitué le point de départ pour la mise au point du nouveau système de financement.

Objectifs

La formation professionnelle supérieure est financée par les pouvoirs publics et par des acteurs privés. Les étudiants et les employeurs participent largement aux coûts. Les pouvoirs publics participent non seulement au financement des examens fédéraux, mais aussi, et de plus en plus souvent, à celui des écoles supérieures. La charge financière de la formation professionnelle supérieure en cours d'emploi et des cours préparatoires correspondants est assumée en grande partie par les employeurs et les étudiants, tandis que le système d'enseignement au degré tertiaire (domaine des hautes écoles et écoles supérieures) est principalement financé par les pouvoirs publics. Cela se traduit par une charge financière plus importante pour les étudiants de la formation professionnelle supérieure³⁵, qui

³³ Cf. IFFP (2014a). Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen, pp. 29ss.

³⁴ Figure extraite de: IFFP (2014a). Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen, p. 30.

³⁵ Cf. econcept (2010): selon l'enquête auprès des candidates et candidats aux examens fédéraux en 2010, les coûts moyens des cours préparatoires aux examens professionnels s'élèvent en moyenne à 9000 francs. Ils sont de 13 000 francs environ pour les examens professionnels supérieurs. Les frais de matériel s'élèvent à environ 1000 francs pour les examens professionnels et à 1700 francs pour les examens professionnels supérieurs.

doit être corrigée par un nouveau système de financement pour les cours préparatoires aux examens fédéraux. L'objectif est d'atteindre un niveau comparable entre les frais directs incombant aux candidats aux examens fédéraux par rapport aux autres diplômes au degré tertiaire.

Un financement par les pouvoirs publics de la formation professionnelle supérieure allant au-delà du cadre actuel ne doit cependant pas se substituer aux contributions des employeurs, qui sont déterminantes pour la sélection et donc la rentabilité. Une complémentarité judicieuse est nécessaire entre les contributions des employeurs, les contributions privées et les subventions des pouvoirs publics. Le soutien des employeurs constitue en outre un élément en matière de développement et de politique du personnel à ne pas négliger. L'engagement financier marqué de l'économie à la formation professionnelle supérieure doit aussi être préservé en cas de participation financière plus élevée de la part des pouvoirs publics. Le lien étroit entre les offres de formation et les besoins du marché du travail est considéré dans l'ensemble comme argument clé (*unique selling proposition*) de la formation professionnelle supérieure.

Des enquêtes³⁶ auprès des participants ont en outre montré que la compatibilité entre le travail, la formation et la famille représente un défi pour les personnes qui suivent des cours préparatoires. Une extension du soutien public pourrait permettre davantage de flexibilité dans l'organisation horaire des filières de formation, ce qui serait profitable aussi bien aux participants qu'aux employeurs.

En cas d'extension du soutien (financier) par l'Etat des étudiants de la formation professionnelle supérieure, il faut en outre s'attendre à un impact positif sur la demande pour de tels diplômes et formations. Dans le contexte de la situation tendue en matière de main-d'œuvre, la formation professionnelle supérieure pourrait fournir une contribution positive.

Prémisses de l'élaboration – éviter des interventions incontrôlées au niveau du système

Dans les milieux de la formation professionnelle, il existe un consensus sur la nécessité de renforcer le système de la formation professionnelle supérieure en raison de son caractère ouvert et de son lien avec le marché du travail. Il paraît évident que les diplômés de la formation professionnelle ne doivent pas être désavantagés par rapport à ceux qui empruntent la voie des hautes écoles. Le degré variable en comparaison transversale du soutien des étudiants du degré tertiaire par les pouvoirs publics doit être équilibré par une augmentation du soutien public en faveur des cours préparatoires. Dans ce contexte, lors des discussions avec les membres du projet stratégique et d'autres acteurs de premier plan, des principes, qu'il convient de prendre en compte en cas de changement du modèle de financement, ont été définis³⁷.

— *Pérenniser les principes d'organisation actuels de la formation professionnelle supérieure*: avec les hautes écoles spécialisées, les hautes écoles pédagogiques, les universités et les écoles polytechniques fédérales, la formation professionnelle supérieure constitue le degré tertiaire du système éducatif suisse. La formation professionnelle supérieure est soutenue par la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail. Les principes d'organisation de la formation professionnelle supérieure ayant fait leurs preuves et les domaines de responsabilités des différents acteurs en lien avec les examens fédéraux doivent en principe être maintenus, même si le projet prévoit un transfert des responsabilités des cantons à la Confédération en ce qui concerne les examens fédéraux.

— *Assurer le parallélisme entre les examens fédéraux et les filières de formation des écoles supérieures*: la formation professionnelle supérieure englobe aussi bien les examens fédéraux que les filières de formation des écoles supérieures. L'existence de ces deux formes différentes de formation professionnelle supérieure restera garantie même en cas de changement du modèle de financement des cours préparatoires.

— *Maintenir un système qui doit suivre les principes de l'économie de marché, se caractériser par une proximité avec le marché du travail et remplir des exigences publiques*: les organisations du monde du travail définissent les exigences en matière de formation et de qualification qui sont fixées par le biais des règlements d'examen. C'est ainsi que la formation professionnelle supérieure peut être adaptée

³⁶ Cf. econcept (2011). *Enquête auprès des candidates et candidats aux examens fédéraux dans le domaine de la formation professionnelle supérieure*.

³⁷ Cf. econcept (2013). *Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung: Auslegeordnung und Modellprüfung*, p.22s.

aux besoins du marché du travail. Les cours préparatoires sont proposés par des institutions de formation privées et publiques dans un système de concurrence. Les candidats aux examens professionnels et aux examens professionnels supérieurs sont libres de participer à ces cours.

— *Garantir le bon niveau de qualité de l'offre*: la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail unissent leurs efforts pour la qualité élevée de l'offre de cours préparatoires.

— *Impliquer tous les acteurs au financement selon des critères clairs*: la formation professionnelle supérieure est financée par les pouvoirs publics (Confédération, cantons) et par des acteurs privés (employeurs, participants). Le financement commun par les pouvoirs publics et les privés génère une offre avantageuse et attrayante pour les potentiels participants. La participation de tous les acteurs au financement doit se faire selon des critères clairs.

— *Veiller à la proportionnalité par rapport à l'ensemble du système de la formation professionnelle et du volume de financement*: l'adaptation du système de financement et l'augmentation du financement public pour les cours préparatoires doivent en principe respecter le principe de la proportionnalité. Le nouveau modèle de financement des cours préparatoires tient compte du contexte global du système de financement dans le domaine de la formation professionnelle. Les réflexions concernant la charge financière des étudiants par rapport à d'autres formations au degré tertiaire ont été prises en compte lors du développement du nouveau modèle de financement.

— *Maintenir la capacité des cantons en termes de politique régionale*: indépendamment du fait que les cours préparatoires sont principalement financés par la Confédération, un financement plus élevé de la part des cantons est possible. Les cantons ont donc la possibilité de tenir compte de spécificités locales dans le soutien d'offres ou de participants aux cours préparatoires.

Réflexions relatives au calcul des contributions

Un financement par les pouvoirs publics de la formation professionnelle supérieure allant au-delà du cadre actuel ne doit pas se substituer aux contributions des employeurs, qui sont déterminantes pour la sélection et donc la rentabilité. Une complémentarité judicieuse est nécessaire entre les contributions des employeurs, les contributions privées et les subventions publiques. Le soutien des employeurs est une composante importante du développement et de la politique du personnel d'une entreprise. Il convient d'éviter autant que possible que les subventions publiques ne se substituent à cet engagement des employeurs important pour la sélection par l'augmentation des subventions étatiques. C'est pourquoi les subventions étatiques aux participants ne devront pas dépasser un seuil critique et les effets du changement de système être observés dans le cadre d'un monitoring. Si des effets indésirables devaient apparaître, les adaptations requises devront être introduites. Des enquêtes auprès des participants ont montré que la compatibilité entre le travail, la formation et la famille représente un défi pour les personnes qui suivent des cours préparatoires. Une extension du soutien public pourrait permettre davantage de flexibilité dans l'organisation horaire des filières de formation (par ex. cours l'après-midi), ce qui serait profitable aussi bien aux participants qu'aux employeurs.

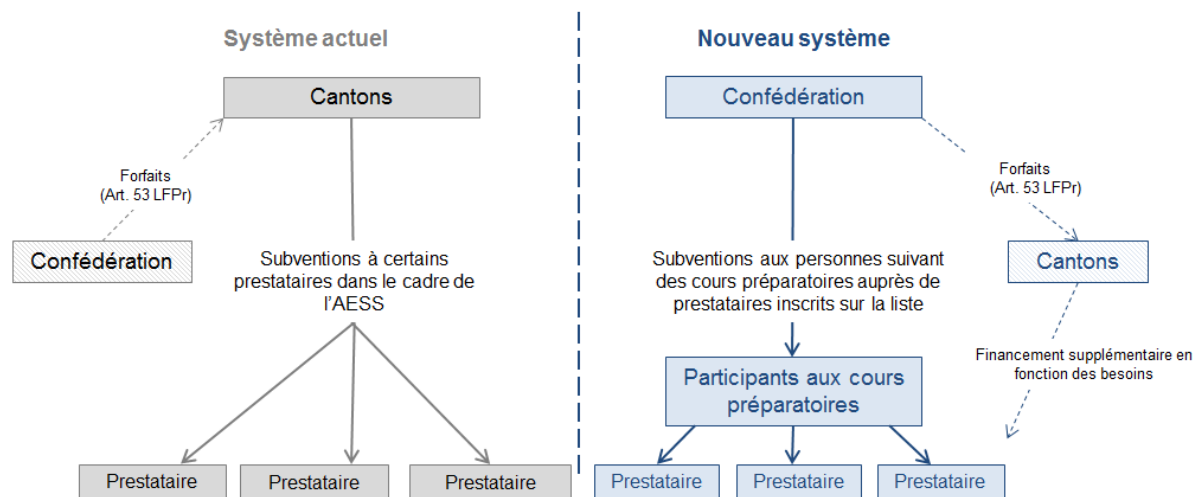
Toute modification du financement actuel doit être axée sur la question de savoir si elle ne contourne pas les avantages incontestés de la formation professionnelle supérieure et n'aboutit pas à une réglementation supplémentaire indésirable. Il convient de garder constamment la vue l'ensemble du degré tertiaire et en particulier de la formation professionnelle supérieure, qui englobe également les filières de formation des écoles supérieures. Ce n'est que par une approche globale que l'on évitera des effets secondaires indésirables et des transferts que peuvent déclencher des mesures isolées. L'objectif est de renforcer la formation professionnelle supérieure dans sa globalité, de respecter sa pluralité et d'optimiser l'orientation vers la demande.

3.1 Nouveau système de financement

Dans le cadre du système de financement actuel, les cantons participent si nécessaire (par ex. en raison d'un intérêt en termes de politique régionale) aux frais de certains cours préparatoires aux examens fédéraux. La Confédération finance les cours préparatoires de manière indirecte en versant des forfaits aux cantons en faveur de la formation professionnelle (cf. figure 6).

Dans le nouveau système de financement élaboré par les partenaires de la formation professionnelle, les subventions de la Confédération sont versées directement aux participants. Ce modèle de financement axé sur la personne permet d'atteindre les objectifs précités et renforce l'attrait des examens professionnels et des examens professionnels supérieurs dans leur ensemble. Les cantons ne subventionnent en principe pas les cours préparatoires. Ils sont toutefois libres de continuer à participer aux frais de certaines offres, pour autant que cela ne débouche pas sur une distorsion de la concurrence (art. 11 LFPr).

Figure 6: Nouveau système de financement des cours préparatoires³⁸



De vastes discussions ont précédé le choix du modèle de financement axé sur la personne. Le nombre de modèles de financement axés sur la personne et axés sur l'offre qui entraient en ligne de compte pour le futur financement public des cours préparatoires était important et englobait divers sous-modèles et variantes. Au cours des travaux au sein du partenariat sur la formation professionnelle, six modèles de financement ont fait l'objet de discussions approfondies. Dans ce contexte, les deux principaux points de discussion concernaient le principe de base du financement, donc l'orientation vers la demande ou vers l'offre, et les flux financiers des pouvoirs publics, donc le financement direct par la Confédération ou un financement par le biais des cantons.

La solution proposée par le Conseil fédéral consistant en un modèle de financement axé sur la personne assuré par la Confédération est le fruit d'un consensus entre les partenaires de la formation professionnelle découlant des nombreux travaux dans le cadre du projet stratégique.

3.2 Avantages du financement axé sur la personne

Le choix d'une solution axée sur la personne présente les avantages suivants:

- *Les subventions sont versées directement à tous les participants*: dans le modèle de financement axé sur la personne, les subventions publiques sont versées directement aux participants aux cours. Contrairement au système actuel, où les participants – pour autant qu'ils suivent un cours auprès d'un prestataire bénéficiant d'un soutien public et que ce dernier redistribue cette subvention sous la forme d'une réduction de ses prix – profitent de manière indirecte, les participants obtiennent une contribution directe à leurs frais de cours. Le soutien des participants ne dépend donc plus du choix de l'offre de cours.
- *Libre circulation*: la libre circulation des participants est encouragée grâce aux subventions fédérales directes: le soutien des participants n'est plus lié aux réglementations en vigueur dans le canton de résidence.
- *Pas de réglementation des cours préparatoires*: il convient d'éviter que le système actuel perde en flexibilité et donc en proximité directe avec le marché du travail en raison d'un nouveau financement

³⁸ Propre représentation SEFRI.

des cours préparatoires. Le modèle de financement axé sur la personne ne requiert aucune réglementation des cours préparatoires. L'atout majeur de la flexibilité par rapport aux besoins du monde du travail est donc maintenu.

— *Transparence*: les subventions étant versées directement aux participants, la transparence augmente en ce qui concerne les coûts imputables (frais de cours) et le soutien étatique. Le renforcement de la transparence contribue de manière positive à un marché efficace et axé sur la concurrence/compétitivité dans le domaine des cours préparatoires.

— *Proportionnalité des charges administratives*: le nouveau système de financement est conçu de sorte que les charges administratives soient en adéquation avec l'utilité des directives administratives. La simplicité du mode de financement axé sur la personne joue un rôle central dans ce contexte.

3.3 Compétence de la Confédération

Les subventions axées sur la personne sont versées directement par la Confédération. Dans le cadre des discussions relatives au choix d'un modèle de financement, les représentants des partenaires de la formation professionnelle se sont unanimement exprimés en faveur d'une mise en œuvre par la Confédération. Cette mise en œuvre s'accompagne d'un transfert des compétences des cantons à la Confédération en matière de formation professionnelle. Les réflexions portaient alors en particulier sur les charges administratives pour toutes les parties impliquées. Un financement direct des personnes assuré par la Confédération minimise dans l'ensemble les charges administratives par rapport à d'autres modèles. Il garantit également que la forme et l'étendue des subventions sont uniformes à l'échelle nationale et rend inutile la compensation intercantonale. Une solution uniforme à l'échelle fédérale assure la libre circulation, augmente la transparence des flux financiers et contribue de ce fait positivement au bon fonctionnement de la concurrence entre les prestataires de la formation. En conclusion, ce changement de système requiert une solution uniforme à l'échelle nationale, solution qui est applicable par la Confédération. Une solution uniforme en ce qui concerne le montant des subventions et les modalités de mise en œuvre, qui seraient fixées par la Confédération mais appliquées par les cantons, a été rejetée par les représentants cantonaux.

3.4 Structure du modèle de financement

Le modèle de financement axé sur la personne élaboré par les partenaires de la formation professionnelle se caractérise par les principes directeurs suivants:

- Allègement des charges financières des participants aux cours préparatoires grâce aux subventions versées directement par la Confédération (financement axé sur la personne).
- Les contributions versées jusqu'à présent par les cantons aux prestataires des cours préparatoires seront intégrées aux subventions versées directement aux participants. Les cantons se réservent le droit de soutenir certaines offres pour des raisons de politique régionale.
- Le libre choix de l'offre de cours par les participants est garanti.
- Pas de surréglementation des offres.
- L'aide publique est proportionnelle aux frais de cours, un montant minimal et un montant maximal étant fixés pour les frais de cours imputables.
- Les subventions sont versées directement aux participants à l'issue du cours préparatoire et après la décision d'admission à l'examen fédéral par la commission d'examen.
- Il est prévu de confier l'examen du droit aux subventions et le calcul du montant des coûts imputables à des services externes à la Confédération, par exemple des organes responsables d'examens.

Le nouveau financement axé sur la personne aboutit à la structure suivante pour la mise en œuvre:

Groupe cible, conditions d'octroi et moment de versement des subventions

Sont soutenues financièrement les personnes qui suivent des cours préparatoires aux examens professionnels fédéraux et aux examens professionnels fédéraux supérieurs et qui se présentent

ensuite à ces examens. Afin de délimiter ces cours de la formation continue à des fins professionnelles, qui se déroule en partie dans ces cours préparatoires, les conditions d'octroi ci-après doivent être remplies:

- Attestation des frais de cours relatifs à un cours préparatoire qui figure sur la liste des prestataires de cours préparatoires (cf. chap. 3.5).
- Décision d'admission à l'examen fédéral par la commission d'examen.

Si les conditions requises sont réunies, les participants à un cours préparatoire peuvent déposer une demande de soutien financier. Les subventions sont donc versées en général avant l'examen fédéral. Les participants peuvent ainsi payer tout ou partie des frais de cours peu de temps après le cours préparatoire grâce aux subventions fédérales qu'ils ont reçues. Il est important que les participants connaissent le montant de la subvention déjà au moment de leur inscription au cours préparatoire. Ils peuvent ainsi planifier avec certitude et trouver si nécessaire des solutions personnalisées pour financer les frais de cours.

Il est également possible de compter sur une adaptation de la facturation des frais de cours de la part des prestataires des cours préparatoires. Compte tenu de la sécurité juridique des subventions fédérales, les prestataires peuvent adapter la facturation en faveur des participants de sorte à éviter des problèmes de liquidité. Des approches individuelles et des accords entre les prestataires et les participants sont par exemple envisageables en ce qui concerne la facturation des frais de cours. Il faudra aussi un geste de la part des employeurs des participants aux cours préparatoires, par exemple sous la forme d'accords entre les employeurs/les associations de branches et leurs employés/leurs membres (financement intégral).

Calcul des subventions

Diverses méthodes de calcul des subventions ont été étudiées en détail. Les variantes ont été évaluées sur la base de l'objectif visant à rapprocher les coûts directs incombant aux participants de ceux des étudiants des hautes écoles. Dans le même temps, il s'agit de minimiser les incitations inappropriées pour les prestataires et les participants aux cours ainsi que d'appliquer le calcul des subventions de manière simple. La question de subventions forfaitaires selon l'art. 7, let. e, de la loi sur les subventions (LSu)³⁹ a également été examinée. L'idée de subventions forfaitaires, par exemple en fonction des branches, de la profession ou du type de diplôme a toutefois été abandonnée compte tenu des différences dans les structures de coûts. Il existe en effet des différences importantes pour un même examen, par exemple en termes de durée de cours et de frais de cours. C'est pourquoi il est pratiquement impossible de fixer un montant forfaitaire tout en atteignant dans le même temps les objectifs visés (charges financières comparables pour tous les étudiants au degré tertiaire). Par ailleurs, selon le critère d'échelonnement de certains forfaits, des incitations indésirables apparaissent⁴⁰. Sur la base de ces réflexions, le montant des subventions est calculé comme suit:

- Les prestations propres des participants aux cours préparatoires doivent être comparables aux taxes des étudiants dans les écoles supérieures et dans le domaine des hautes écoles (jusqu'au niveau bachelor).
- Le montant maximal représente 50 % des frais de cours imputables. Le principe est identique à ce que prévoit l'AES concernant la participation au financement des filières de formation des écoles supérieures. Ce montant maximal est fixé dans la LFPr. Le taux de subventionnement effectivement appliqué sera défini à un moment ultérieur par le Conseil fédéral en tenant compte des crédits disponibles avec les limites inférieure et supérieure des coûts imputables dans l'ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr)⁴¹.

³⁹ Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (LSu; RS 616.1).

⁴⁰ Si on choisissait par exemple le nombre de leçons comme critère, les prestataires de formation seraient incités à augmenter le nombre de leçons. La problématique est la même en cas d'échelonnement selon les frais de cours, qui risque d'avoir un effet incitatif indésirable sur les prix situés à proximité des différents plafonds de coûts (augmentation des frais de cours).

⁴¹ Ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr; RS 412.101).

Limites inférieure et supérieure des frais de cours imputables

Afin de calculer le montant de la subvention fédérale, des frais de cours maximum sont déterminés; ces derniers sont différenciés selon les examens professionnels et les examens professionnels supérieurs. Il est connu que les frais des cours préparatoires pour les examens professionnels et les examens professionnels supérieurs sont plus ou moins élevés⁴². Dans ce contexte, les frais des cours préparatoires aux examens professionnels supérieurs sont en moyenne plus élevés que les frais des cours préparant aux examens professionnels. La différenciation des frais de cours imputables contribue à ne pas établir une augmentation générale des frais pour les cours préparatoires aux examens professionnels pour atteindre ceux des examens professionnels supérieurs⁴³. Les limites inférieure et supérieure appliquées sont fixées dans le cadre de l'OFPr.

Monitoring

L'examen des données relatives à la formation professionnelle supérieure montre que les informations disponibles s'étalent sur un nombre très important de sources de données. La pertinence de ces données est toutefois limitée et rares sont les indicateurs fiables concernant la situation de la formation professionnelle supérieure⁴⁴. Le passage visé à un financement axé sur la personne revient à un changement de système fondamental, dont les répercussions sur les différents acteurs (participants aux cours et prestataires de la formation) et sur les employeurs sont en partie inconnues. Les conséquences du changement de système doivent donc être mesurées dans le cadre d'un monitoring. Le monitoring servira, par exemple, à observer le calcul des subventions sur la base des frais de cours et les éventuelles répercussions qui en découlent ainsi que la fixation des prix par les prestataires de la formation. Par ailleurs, le monitoring permettra de déterminer la part de participants qui remplissent les conditions d'obtention d'une subvention (cf. ci-dessus), mais qui ne se présentent pas à l'examen, en vue de la délimitation par rapport à la formation continue à des fins professionnelles. En cas d'effets indésirables, des mesures seraient prises en conséquence.

3.5 Exécution

Dans le cadre de l'application du système de financement axé sur la personne, les organes responsables des examens traitent les demandes de subvention des participants aux cours préparatoires. Ils disposent de connaissances détaillées des examens et des cours préparatoires afférents dans toutes les professions. Cette participation des organes responsables des examens établit le lien avec le système actuel et repose sur des acteurs connus et disposant d'un bon ancrage. Ils sont indemnisés pour cette tâche dans le cadre des subventions au sens de l'art. 56 LFPr en lien avec l'art. 65 OFPr pour l'organisation des examens professionnels fédéraux, des examens professionnels fédéraux supérieurs et des filières des écoles supérieures à hauteur habituelle de 60 % et, dans des cas exceptionnels lorsque les examens sont particulièrement onéreux, jusqu'à 80 % des frais. Les secrétariats d'examen actifs au sein des organes responsables sont en grande majorité organisés de manière professionnelle⁴⁵. Les éventuels inconvénients découlant d'exigences trop élevées pour les organes responsables peuvent être atténués: il serait ainsi possible de laisser les organes responsables des examens libres de mandater des organes responsables plus grands dans des professions apparentés pour gérer les examens.

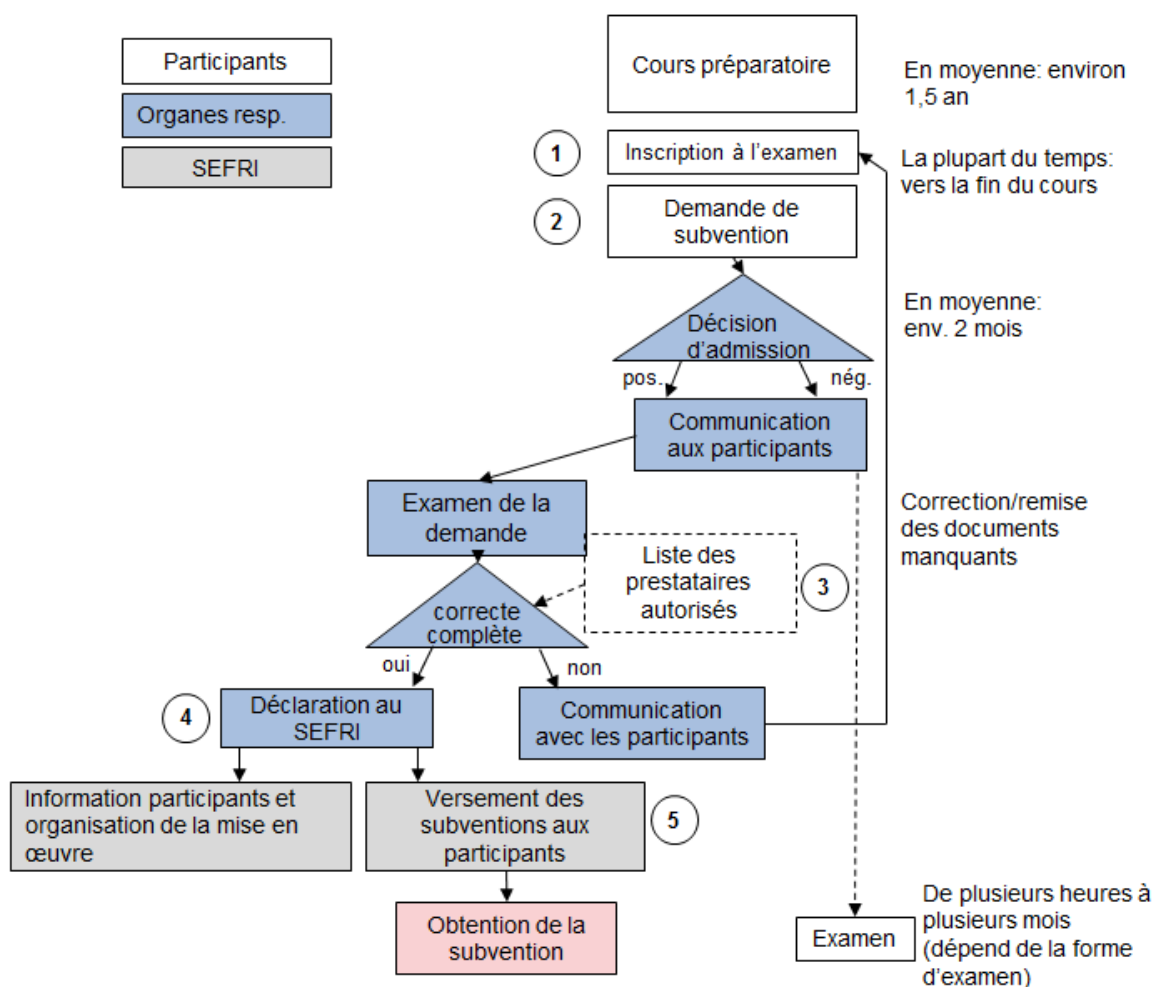
La Confédération (SEFRI) versera les subventions aux participants et se basera pour ce faire sur les données obtenues par les organes responsables des examens. Dans ce cadre, il est prévu que le SEFRI procédera à des vérifications par échantillonnage dans le cadre du controlling des subventions.

⁴² Les coûts moyens des cours préparatoires aux examens professionnels s'élèvent en moyenne à 9000 francs. Ils sont de 13 000 francs environ pour les examens professionnels supérieurs. Cf. econcept (2011). *Enquête auprès des candidates et candidats aux examens fédéraux dans le domaine de la formation professionnelle supérieure*.

⁴³ Cf. econcept (2013). *Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung: Auslegeordnung und Modellprüfung*.

⁴⁴ Cf. IFFP (2014b). *Monitoring eidgenössischer Berufsprüfungen, höherer Fachprüfungen und ihrer Vorbereitungskurse*, p. 34.

⁴⁵ Cf. econcept (2011). *Enquête auprès des candidates et candidats aux examens fédéraux dans le domaine de la formation professionnelle supérieure*, p. 10s.

Figure 7: Représentation schématique de mise en œuvre⁴⁶

1 / 2 Inscription à l'examen et demande de subvention

L'inscription à l'examen doit être accompagnée des documents suivants⁴⁷:

- Justificatifs des diplômes exigés (formation professionnelle initiale) et de l'expérience professionnelle dans le champ d'activité correspondant (certificats de travail et exigences professionnelles) ;
- Copies des titres et des certificats de travail requis pour l'admission ;
- Copie d'une pièce d'identité ;
- Autres justificatifs relatifs à d'éventuels modules requis ;
- Numéro AVS (numéro NAVS13).

Les documents ci-après sont requis pour la demande de subvention:

- Données personnelles: nom, prénom, adresse, numéro AVS (NAVS13) et coordonnées bancaires ;
- Indication du prestataire de formation (y compris coordonnées) auprès duquel le cours préparatoire a été suivi ;
- Facture des frais de cours (y compris récépissé) ;
- Décision d'admission à l'examen ;
- Formulaire de demande de subvention complété et signé.

⁴⁶ Cf. B,S,S. (2014) *Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund. Teilnehmermanagement*. Bâle: SEFRI.

⁴⁷ Tous les documents requis pour l'inscription à l'examen sont indiqués dans le règlement d'examen concerné.

3 Liste des prestataires de cours préparatoires

Dans le système de financement axé sur la personne, l'information des demandeurs occupe une place centrale. D'un côté, les participants aux cours préparatoires ont un intérêt légitime à savoir déjà à l'avance s'ils obtiendront une subvention fédérale pour un cours en particulier. De l'autre côté, ils doivent également être en mesure de choisir l'offre qui leur convient le mieux. Afin d'augmenter la transparence et de faciliter l'information des demandeurs, la Confédération introduira une liste dans laquelle les prestataires des cours préparatoires peuvent se faire inscrire.

Il s'agira d'une simple procédure de déclaration et non d'une procédure d'autorisation. Les exigences minimales pour l'inscription d'un cours préparatoire sur la liste sont l'attestation que le prestataire dispose d'un établissement en Suisse et la confirmation de l'organe responsable des examens que le cours préparatoire annoncé pour inscription sur la liste est axé sur les contenus définis dans le règlement d'examen. Il n'est pas nécessaire qu'un cours préparatoire couvre l'ensemble des contenus de l'examen correspondant. Il est possible de suivre des cours partiels ou des modules. D'autres critères minimaux pour l'inscription sur la liste doivent encore être évalués. La liste est gérée de manière centrale par le SEFRI et publiée sur son site internet. Dans la mesure où l'inscription d'un cours préparatoire sur la liste revêt une importance économique considérable pour le prestataire, en cas de refus, une décision susceptible de recours doit être établie sur demande.

Les informations ci-après sont saisies sur la liste, vérifiées et actualisées régulièrement (chaque année):

- Nom et adresse du prestataire du cours (y compris coordonnées et site internet) ;
- Indication des cours préparatoires proposés (c.-à-d. pour quels examens).

4 Déclaration au SEFRI

L'organe responsable des examens transmet les informations suivantes au SEFRI:

- Données personnelles relatives aux candidats ayant droit aux subventions: nom, prénom, adresse, numéro NAVS13 et coordonnées bancaires ;
- Frais de cours ;
- Montant de la subvention calculée ;
- Indication du cours préparatoire (c.-à-d. pour quel examen) ;
- Indication du prestataire de formation ;
- Moment de dépôt de la demande ;
- Moment de la décision d'admission positive ;
- Eventuelles remarques de l'organe responsable de l'examen.

5 Versement des subventions aux participants

Le financement axé sur la personne prévoit un versement direct des subventions aux participants aux cours préparatoires qui remplissent les conditions d'octroi. Si les participants renoncent à leur droit, un versement à des tiers doit également être possible. Cette cession est par exemple envisageable en faveur de participants qui ont bénéficié d'une avance (employeurs, fonds) ou de prestataires de formation, dans le cas d'examens où il y n'y a que peu de candidats et peu de prestataires pour les cours préparatoires correspondants.

4 Explications relatives aux dispositions à adapter

4.1 Remarque préliminaire concernant le projet et l'entrée en vigueur

La mise en place d'un nouveau modèle de financement a des conséquences pour les institutions prestataires et les personnes souhaitant suivre des cours préparatoires, de même que sur les budgets cantonaux et le budget fédéral.

Afin de présenter ces conséquences de la manière la plus transparente qui soit, le présent chapitre décrit les adaptations nécessaires dans la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) et décrit les conséquences des lignes directrices exposées au chapitre 3 au niveau de l'ordonnance

sur la formation professionnelle (OFPr). L'adaptation de l'OFPr deviendra définitive une fois la modification de la LFPr adoptée par le Parlement. Le débat parlementaire relatif à la modification de la LFPr aura lieu dans le cadre des débats sur le message FRI pour les années 2017 à 2020 et devrait se terminer à la fin de l'année 2016.

La modification de la LFPr entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017 sous réserve du lancement du référendum ou d'éventuels retards lors de l'édiction des dispositions d'exécution.

4.2 Adaptations nécessaires dans la loi fédérale sur la formation professionnelle

Généralités

Le versement de subventions aux participants des cours préparatoires aux examens professionnels (EP) et aux examens professionnels supérieurs (EPS) implique de compléter le chapitre 8 de la LFPr intitulé *Participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle; fonds en faveur de la formation professionnelle*.

Art. 52, al. 3, let d (nouvelle)

La première modification concerne les dispositions relatives à l'art. 52 Principe. Une nouvelle lettre (let. d) doit être ajoutée à l'al. 3, lequel précise la manière d'utiliser les montants versés aux cantons sous forme de forfaits à titre de participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle. Cette lettre inscrit dans la LFPr le versement de subventions en faveur des participants aux cours préparatoires aux examens professionnels fédéraux et aux examens professionnels fédéraux supérieurs.

Du point de vue des compétences juridiques, il est à noter que les cantons sont libres d'allouer des subventions supplémentaires aux participants aux cours préparatoires. Ce type de subventionnement supplémentaire n'est pas en contradiction avec l'art. 11 LFPr, qui prévoit que les prestataires privés de la formation professionnelle ne doivent pas subir de distorsion de concurrence injustifiée du fait de mesures étatiques. Les bénéficiaires des subventions fédérales étant non pas les prestataires de cours préparatoires mais les demandeurs, il n'y a aucun risque de distorsion de concurrence.

Il n'est pas non plus interdit aux cantons de continuer à appliquer le principe de financement axé sur l'offre en versant des subventions aux prestataires de cours préparatoires. Ce système n'est pas incompatible avec le financement axé sur la personne tel qu'il est décrit à l'art. 56a LFPr (nouveau). Selon l'art. 11 LFPr, les cantons sont toutefois tenus de veiller à la plus grande neutralité concurrentielle possible en matière de financement des offres.

Aucune modification n'est apportée à l'art. 28, al. 4, LFPr, qui dispose que les cantons peuvent proposer eux-mêmes des cours préparatoires. Le passage au versement d'une aide directe aux participants aux cours préparatoires ne change rien à la répartition des compétences liée à l'offre de cours préparatoires.

Art. 56a (nouveau)

L'art. 56a établit le principe du soutien financier accordé aux personnes: la Confédération peut octroyer des subventions aux personnes ayant suivi des cours préparatoires aux examens professionnels et examens professionnels supérieurs. L'al. 2 fixe le taux maximum de ces subventions par rapport aux frais de cours pris en considération. Selon l'al. 3, il appartient au Conseil fédéral de définir les conditions du droit aux subventions, le taux des subventions effectif (entre 0 et 50 %) ainsi que la limite supérieure et la limite inférieure des frais de cours pris en considération. Pour fixer le taux des subventions à appliquer, le Conseil fédéral prend notamment en compte l'évolution de la participation des employeurs et celle du montant des frais pour les cours préparatoires.

Le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) gère au sens de l'al. 4 un système d'information afin de contrôler le versement des subventions et d'établir et d'analyser des statistiques. Conformément à l'al. 5 ce système contient des données permettant d'identifier les

bénéficiaires des subventions au sens de l'al. 1 et les personnes ayant réussi des examens professionnels et des examens professionnels supérieurs au sens de l'art. 28, indique le numéro AVS des personnes mentionnées à l'al. 5, let. a. et b. conformément à l'art. 50c de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants⁴⁸, et recense des données relatives à la subvention reçue en vertu de l'al. 1, aux cours préparatoires qui ont été suivis et aux examens professionnels et professionnels supérieurs qui ont été réussis.

Pour l'utilisation systématique du numéro AVS en vertu de l'art. 50c LAVS (NAVS13), le SEFRI s'appuie sur l'art. 50e LAVS, qui dispose que le numéro AVS peut être utilisé systématiquement dans d'autres domaines si une loi fédérale le prévoit et que le but de l'utilisation et les utilisateurs légitimés sont définis. Selon l'art. 134^{ter}, al. 1, RAVS⁴⁹, l'utilisation systématique du NAVS13 par des organisations en dehors de l'AVS doit être annoncée à la Centrale de compensation (CdC). Conformément à l'art. 134^{ter}, al. 3, RAVS, la CdC publie sur Internet la liste des organisations qui se sont annoncées en tant qu'utilisatrices systématiques du NAVS13. Le SEFRI figure dans cette liste.

En vertu de l'al. 6, le Conseil fédéral définit notamment la liste des données pour le système d'information ainsi que les modes de conservation, d'effacement et d'archivage.

Art. 59, al. 1, let. a et b, et 2

Une modification doit également être apportée à la LFPr en ce qui concerne le financement. Les subventions en faveur des cours préparatoires doivent être inscrites au budget annuel. Il faut par conséquent qu'elles soient incluses dans le plafond des dépenses mentionné à l'art. 59, al. 1, let. a. Parallèlement, les subventions destinées, selon l'art. 56, à soutenir la tenue des examens professionnels fédéraux et des examens professionnels fédéraux supérieurs de même que celles en faveur des filières de formation dans les écoles supérieures doivent être transférées du crédit d'engagement au plafond des dépenses, car il s'agit de subventions devant figurer dans le budget annuel.

La mise en place d'un taux maximum à l'al. 2 permet, d'une part, de satisfaire aux impératifs de la politique financière précisés à l'art. 7, let. h, LSu⁵⁰, qui prévoit la définition de taux plafonds et la subordination de l'octroi des prestations au volume des crédits disponibles, et, d'autre part, d'harmoniser la planification aux besoins effectifs. Grâce à l'introduction d'un taux maximum pour les subventions liées à des projets, la Confédération peut faire coïncider la planification financière avec les besoins réels, car les moyens prévus en faveur des projets n'ont jamais pu être utilisés entièrement depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la formation professionnelle.

Entrée en vigueur

La modification de la LFPr entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017 sous réserve du lancement du référendum ou d'éventuels retards lors de l'édiction des dispositions d'exécution.

4.3 Adaptations nécessaires dans l'ordonnance sur la formation professionnelle

Les adaptations à apporter dans la LFPr doivent être précisées dans l'ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr).

Un nouvel article précisant le taux (effectif) des subventions, la limite supérieure et la limite inférieure, la définition des frais pris en considération ainsi que certaines conditions pour l'octroi d'une subvention doit être ajouté au chapitre 8, section 3, OFPr (autres subventions fédérales).

Le Conseil fédéral fixera dans l'OFPr le taux des subventions effectif pour les montants alloués aux participants aux cours préparatoires. Pour ce faire, il tiendra compte de l'évolution de la participation des employeurs et de celle des frais pour les cours préparatoires. Si le cadre légal prévoyant un taux maximum de 50 % pour la prise en charge des frais de cours imputables est entièrement ex-

⁴⁸ RS 831.10

⁴⁹ Règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS; RS 831.101).

⁵⁰ RS 616.1

plait, le taux des subventions s'élève aussi à 50 %. Les frais de cours pris en considération selon les dispositions légales en la matière doivent également être définis de même qu'une limite supérieure et une limite inférieure. Si, dans le cadre de l'OFPr, le Conseil fédéral prenait en charge, pour les examens professionnels et les examens professionnels supérieurs, 90 % des frais de cours connus sur le marché (c'est-à-dire que 90 % des frais de cours se situent en dessous des valeurs maximales), les montants maximaux couverts s'élèveraient à 17'000 francs pour les cours préparatoires aux examens professionnels et à 23'000 francs pour les cours préparatoires aux examens professionnels supérieurs. Une limite inférieure sera aussi fixée dans l'OFPr, principalement pour des raisons d'économie procédurale.

Il est à signaler que la personne qui demande une subvention doit fournir un document attestant qu'elle a suivi les cours préparatoires et qu'elle est autorisée à passer l'examen.

Dans un souci de transparence vis-à-vis des requérants, le SEFRI tiendra une liste des cours préparatoires pour lesquels la Confédération alloue des subventions. Les prestataires de cours préparatoires peuvent faire figurer leurs cours dans cette liste. Il n'est pas prévu de soumettre les cours à un contrôle de qualité. Les prestataires ont un droit à faire inscrire leurs cours dans la liste du SEFRI. Si cette inscription leur est refusée, ils peuvent demander une décision susceptible de recours et déposer un recours auprès du SEFRI (art. 61, al. 1, let. b, LFPr).

Le fait de ne pas soumettre les cours préparatoires à un contrôle de qualité ne signifie pas qu'il n'y aura pas de conditions préalables à l'inscription des cours dans la liste. Dans une optique de protection des participants aux cours, il faut exiger que le prestataire soit titulaire d'une autorisation d'établissement en Suisse et que le cours préparatoire soit en lien direct avec l'examen auquel il prépare.

Les organes responsables des examens sont chargés du suivi administratif.

Le versement d'une aide directe aux personnes est un tout nouveau concept qui présente un certain caractère expérimental. D'où l'évaluation de son efficacité qui sera menée quatre ans après l'entrée en vigueur de la réglementation et qui permettra notamment de vérifier si la confiance placée dans les prestataires et les demandeurs de cours préparatoires dans le cadre de ce nouveau concept est justifiée. S'il s'avérait par exemple qu'un risque d'abus existe, il faudrait réfléchir à des conditions supplémentaires pour l'octroi des subventions fédérales. Il y aurait par exemple abus si un nombre considérable d'inscriptions aux examens était enregistré et confirmé sans que les candidats se présentent ensuite aux épreuves. Les cours préparatoires s'apparenteraient alors à des formations continues et le subventionnement de ce type d'offres ne s'inscrit pas dans la logique de la présente réglementation.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour les acteurs de la formation professionnelle supérieure

Le système de financement des cours préparatoires aux examens fédéraux est en pleine refonte. Il s'agit en premier lieu de passer d'un subventionnement cantonal axé principalement sur les offres à un subventionnement fédéral axé sur les personnes. La deuxième nouveauté est l'augmentation du montant des subventions publiques. Une analyse d'impact de la réglementation (AIR)⁵¹ a été menée afin d'évaluer les conséquences des nouvelles réglementations pour les acteurs concernés et les entreprises. Le but de cette analyse était de comparer un modèle standard de financement axé sur la personne (= état de la planification actuelle: versement de la subvention en fonction de l'autorisation à passer l'examen, remboursement de 50 % des frais avec une limite supérieure, pas de financement cantonal de l'offre) avec le système actuel. La synthèse des conséquences est présentée ci-après. Les effets positifs sont en bleu et les effets négatifs en rouge.

⁵¹ Cf. B,S,S. (2014): *Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund. Regulierungsfolgenabschätzung*. (La méthode utilisée, à savoir l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR), est un instrument du Secrétariat d'État à l'économie [SECO]).

Tableau 1: Synthèse des conséquences d'un financement des cours préparatoires axé sur la personne⁵²

Conséquences	Modification 1: Financement fédéral axé sur la personne	Modification 2: Augmentation des subventions
Bénéfice: effet principal	Liberté de choix et libre circulation des participants	Allègement financier pour les participants
	Egalité de traitement entre les prestataires de formation	Egalité de traitement par rapport à d'autres domaines de formation
		Renforcement de la formation professionnelle supérieure
Coûts: travail de mise en œuvre	Allègement administratif pour les pouvoirs publics et les prestataires de formation	
Autres effets pour les acteurs concernés	Préfinancement par les participants	Modification du soutien de la part des employeurs dans certains cas
Autres effets pour l'ensemble du secteur économique	Suppression de tout risque de distorsion de la concurrence actuelle, augmentation de la concurrence	(Légère) augmentation de la participation à la formation. Ecart entre les domaines de formation (suppression de la distorsion actuelle)
	(Légère) diminution des rendements de la formation	Détérioration éventuelle de la formation continue à des fins professionnelles

Candidats aux examens: augmentation et harmonisation du soutien, garantie de la libre circulation

Le passage d'un financement cantonal à un financement fédéral permet d'harmoniser le soutien public en faveur des participants, qui bénéficient ainsi tous du même subventionnement. Ce n'est pas le cas actuellement, car le montant des subventions accordées n'est pas le même dans tous les cantons. Les dépenses supportées par tête pour la préparation aux examens fédéraux et à la formation continue à des fins professionnelles oscillent entre 3 et 40 francs selon les cantons (chiffres de l'année 2012)⁵³. Cet écart est particulièrement flagrant si l'on compare des offres qui sont subventionnées par le biais de l'accord intercantonal sur les écoles supérieures (AESS) dans certains cantons mais qui ne le sont pas dans d'autres. Selon une analyse de l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP)⁵⁴ portant sur 25 examens professionnels et par là même sur 85 cours préparatoires, les participants qui ne reçoivent pas de subventions en vertu de l'AESS doivent payer en moyenne 3600 francs de plus que ceux qui, pour la même offre, bénéficient de subventions par le biais de l'AESS, soit une différence de près d'un quart du prix. Notons à ce propos que la libre circulation entre les cantons est loin de concerner seulement une petite minorité. En dépit des limites imposées actuellement, les personnes se préparant à un EPS sont approximativement 62 % et celles se préparant à un EP 41 % à suivre un cours préparatoire hors de leur canton d'origine⁵⁵.

Le nouveau modèle de financement garantit également aux participants la liberté de choix à l'intérieur des cantons. Dans le système actuel, près de 40 % des prestataires de formation ne reçoivent pas

⁵² idem.

⁵³ Source des données: SEFRI (2013) et données de l'OFS relatives à la population par canton (moyenne pour 2010). Il n'est en l'occurrence pas possible de faire la distinction entre la préparation aux examens fédéraux et la formation continue à des fins professionnelles.

⁵⁴ Cf. IFFP (2014a). *Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen.*

⁵⁵ Cf. econcept (2011). *Enquête auprès des candidates et candidats aux examens fédéraux dans le domaine de la formation professionnelle supérieure.*

d'aide financière. De plus, certains des prestataires qui sont déjà subventionnés le sont selon des approches différentes⁵⁶. Conformément au nouveau modèle de financement et en l'absence de financement cantonal additionnel, tous les prestataires de formation recevront indirectement des subventions étant donné qu'elles sont versées aux participants, les écarts entre les montants des subventions seront aplanis et les éventuelles distorsions de la concurrence évitées.

Indépendamment du changement de responsable du financement, il est prévu d'octroyer globalement davantage de subventions publiques aux candidats aux examens. Étant donné que le montant des frais varie d'un cours à l'autre, le montant de la subvention en valeur absolue n'est pas le même pour chaque participant. Si l'on prend comme base les frais moyens des cours préparatoires aux examens professionnels et professionnels supérieurs, les participants devraient recevoir de la Confédération, en application du taux maximum, un montant moyen oscillant entre 6'000 et 8'000 francs. Comme la part des frais de cours restant à la charge des participants devrait ainsi diminuer, on devrait enregistrer une augmentation du nombre de participants aux cours préparatoires. La charge financière supportée par les candidats aux examens étant moins importante en moyenne, elle deviendra comparable à celle assumée par les étudiants de l'ensemble du degré tertiaire. Par contre, ce nouveau modèle de financement ne change rien pour les participants qui voient déjà leurs coûts pris en charge entièrement (par exemple par leur employeur) ou qui suivent, dans le système cantonal actuel, des cours préparatoires soutenus par des subventions substantielles. Afin de bien faire la distinction entre les cours préparatoires et les formations continues à des fins professionnelles, le nouveau modèle de subventionnement fédéral est lié à l'inscription et à l'autorisation à passer l'examen (avec obligation de fournir une attestation). Par conséquent, les cours préparatoires ayant lieu avant l'examen, ils doivent être préfinancés en totalité ou en partie par les participants. Reste que les prestataires de cours préparatoires et les employeurs ont eux aussi des obligations. Ils peuvent par exemple proposer des arrangements au cas par cas concernant le règlement des frais de cours ou préfinancer eux-mêmes les frais afin d'éviter aux participants de se retrouver dans une situation financière délicate. Le fait de ne verser la subvention fédérale qu'une fois que le cours préparatoire a été suivi et de pouvoir compter sur ce versement à ce moment-là devrait permettre d'éviter des effets indésirables. Les effets éventuels seront recensés dans le cadre du monitoring concernant le changement de système.

Prestataires de formation: soutien indirect par le biais des participants

La nouvelle réglementation repose sur une égalité de traitement entre tous les prestataires de formation, quels que soient leurs organes responsables et leur lieu d'implantation: ils reçoivent uniquement une aide indirecte via les subventions allouées aux participants. Grâce au nouveau système, les prestataires qui ne recevaient pas d'aide sont désormais sur un pied d'égalité avec ceux qui percevaient déjà des subventions. Ils sont donc avantagés par la nouvelle réglementation. Pour les prestataires jouissant déjà d'un subventionnement, l'avantage financier apporté par la nouvelle réglementation dépend du montant de l'aide financière qu'ils ont perçue jusqu'à présent et des dispositions prises par le canton (financement supplémentaire éventuel)⁵⁷. Si le financement cantonal, et avec lui l'établissement du décompte, sont supprimés, le prestataire a moins de tâches administratives à accomplir, mais il devient dans le même temps plus difficile pour lui d'anticiper sur ses ressources compte tenu de la liberté de choix des participants.

Le financement axé sur la personne offre un cadre plus avantageux aux demandeurs de cours préparatoires et intensifie la concurrence entre les prestataires en matière de qualité et de prix. Pour les cours accueillant un nombre restreint de participants qui pourraient, dans certaines circonstances, se retrouver dans une situation financière critique du fait du financement axé sur la personne, il appartient aux branches concernées de décider quelles offres doivent être protégées.

Le soutien de certaines offres par les branches peut passer par plusieurs moyens, dont le fonds en faveur de la formation professionnelle. En participant au financement des cours préparatoires, les

⁵⁶ Cf. IFFP (2014a). *Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen.*

⁵⁷ Cf. B,S,S. (2014): *Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund. Regulierungsfolgenabschätzung.* (La méthode utilisée, à savoir l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR), est un instrument du Secrétariat d'État à l'économie [SECO]).

branches influent directement sur la conception et la qualité des cours. Elles ont par exemple la possibilité d'axer encore plus les contenus sur les exigences des règlements d'examen et par conséquent sur les besoins du marché du travail.

Si une petite branche ne dispose pas des moyens financiers nécessaires, les cantons, qui sont plus au fait des besoins du tissu économique sur le plan régional que la Confédération, peuvent continuer à intervenir. Les cours qui bénéficient actuellement d'un subventionnement substantiel de la part des cantons voient leur utilité de ce fait reconnue. Il n'est pas prévu que ce subventionnement cantonal repose uniquement sur les ressources des cantons. Même si la Confédération prendra directement en charge le financement des cours préparatoires, les cantons recevront toujours une aide de la Confédération sous forme de forfaits qui, selon l'art. 53, al. 2, let. a, LFPr, sont notamment versés en vue de soutenir les cours préparatoires aux examens fédéraux. En d'autres termes, la Confédération continuera de financer un quart des dépenses affectées par les pouvoirs publics à la formation professionnelle⁵⁸ en versant des forfaits destinés à couvrir la participation des cantons aux coûts des cours préparatoires.

Employeurs

L'une des principales caractéristiques de la formation professionnelle supérieure est la participation substantielle des entreprises aux coûts des formations. L'augmentation des subventions allouées par les pouvoirs publics risque d'inciter les employeurs à réduire le montant des aides financières qu'ils avaient l'habitude d'accorder aux participants aux cours préparatoires. Les employeurs qui prennent en charge l'ensemble des coûts adapteront leurs aides en fonction de la subvention (fédérale) et les reverront probablement à la baisse. Il est par contre difficile de prévoir dans quelle mesure ils utiliseront les ressources qu'ils auront alors à leur disposition pour soutenir un nombre plus important de participants ou rémunérer davantage de jours d'absence.

⁵⁸ Cf. art. 53, al. 2, LFPr (RS 412.10).

Tableau 2: Conséquences sur le soutien par les employeurs⁵⁹

Cas de figure	Conséquence	Quantification
Financement de l'ensemble des frais de cours par l'employeur	Probabilité d'un arrêt proportionnel des prestations financières allouées par les employeurs Eventuel remplacement (dans certains cas) par d'autres prestations	EP: 26 % des candidats EPS: 29 % des candidats
Financement d'une partie des frais de cours par l'employeur	Probabilité de l'arrêt d'une partie des prestations financières allouées par les employeurs Eventuel remplacement (dans certains cas) par d'autres prestations	EP: 12 % des candidats EPS: 16 % des candidats
Aucun financement des frais de cours par l'employeur	Aucun arrêt	Aucun soutien de la part de l'employeur (concernant les frais de cours ou tout autre élément): EP: 43 %, EPS: 34 % Autre forme de soutien par l'employeur (p. ex. jours d'absence rémunérés): EP: 19 %, EPS: 21 %

Il est prévu de mesurer les conséquences du changement de système au moyen d'un monitoring. Les transformations induites par le nouveau modèle de financement au niveau des participants, des prestataires et des employeurs seront ainsi observées et des corrections opérées ultérieurement le cas échéant (cf. explications concernant le monitoring au chap. 3.3).

5.2 Conséquences sur la participation à la formation, sur la concurrence et sur les frais de cours

Participation à la formation et concurrence

Le changement de système profitera à la plupart des participants, qui verront le montant des frais à leur charge diminuer. Selon la théorie économique en la matière, la demande de cours préparatoires augmentera et avec elle, la participation à la formation (notamment chez les participants qui ne bénéficiaient jusqu'à présent d'aucune aide financière). Une quantification de cette conséquence reste malgré tout difficile⁶⁰.

Concernant les prestataires de formation, on peut tabler sur une intensification de la concurrence du fait du changement de système. En effet, avec le financement axé sur la personne, les prestataires recevant actuellement des subventions de la part des cantons ne jouiront plus d'avantages (qui ne se justifient pas d'un point de vue politique). Tout risque de distorsion de la concurrence est donc écarté. La concurrence sera en outre stimulée non seulement par l'égalité de traitement avec les prestataires de formation qui n'étaient pas subventionnés jusqu'à présent mais aussi par la liberté de choix donnée aux participants dans tous les cantons. En résumé, la nouvelle réglementation permettra de supprimer toute distorsion de la concurrence. La plus forte concurrence profitera à la majorité des candidats aux examens, car, selon la théorie économique en la matière, elle débouchera sur une réduction des prix et/ou sur un rehaussement de la qualité. Pour ce qui est de la qualité, elle ne pourra que s'améliorer grâce au fait que le subventionnement ne repose pas sur le nombre de leçons. Les prestataires de formation disposent ainsi d'une plus grande marge de manœuvre et par conséquent de la possibilité de multiplier les innovations, p. ex. au niveau des méthodes pédagogiques.

⁵⁹ Cf. B,S,S. (2014): *Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund. Regulierungsfolgenabschätzung*. (La méthode utilisée, à savoir l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR), est un instrument du Secrétariat d'État à l'économie [SECO]).

⁶⁰ Cf. IFFP (2014a). *Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen*.

Frais de cours

Le financement axé sur l'offre est remplacé par un financement axé sur la personne. Dans la solution standard, le paiement se fait ex post (remboursement d'une partie des frais). Par conséquent, le prix des cours bénéficiant déjà d'un soutien augmentera (avant le remboursement).

En revanche, les frais à la charge des participants diminueront pour la plupart des cours. La raison en est que le SEFRI table sur un volume de subventions en faveur des cours préparatoires oscillant entre 120 et 160 millions de francs par an (financement cantonal actuel de près de 60 millions de francs auquel s'ajoutent les dépenses complémentaires pour un volume maximal de subventions variant entre 60 et 100 millions de francs). Dès lors, la nouvelle réglementation dépasse nettement la pratique actuelle en matière de subventionnement⁶¹. Le remplacement du modèle de subventionnement cantonal axé sur l'offre par un financement direct axé sur les participants influe directement sur la manière dont les prestataires fixent les prix.

Tableau 3: Prix des cours préparatoires, effets directs⁶²

Cas de figure	Frais de cours	Charge financière	Quantification
Prestataires de formation bénéficiant jusqu'alors d'aides financières	Selon la situation sur le marché: augmentation	Globalement: allègement Surcoût pour les petites formations bénéficiant déjà de subventions élevées	Environ 60 % des prestataires de formation (= quelque 300 prestataires de formation) et 72 % des participants
Prestataires de formation ne bénéficiant pas actuellement d'aides financières	Aucune modification	Allègement	Environ 40 % des prestataires de formation (= quelque 200 prestataires de formation) et 28 % des participants

Indépendamment des conséquences qu'implique la suppression du financement cantonal, les prix des cours pourraient augmenter compte tenu de l'accroissement escompté de la demande. Dans le même temps, une concurrence (par les prix) exacerbée devrait s'installer. En dépit des subventions versées, les participants assumeront pour leur part au moins 50 % des frais de cours. Une augmentation substantielle des prix devrait par conséquent avoir une incidence sur le nombre de participants. Les frais de cours qui dépassent la limite supérieure des coûts pris en considération, telle qu'elle est définie dans l'OFPr, sont entièrement à la charge des participants ou des employeurs. Partant, des effets négatifs sur le nombre de participants se feraient à nouveau sentir. Dans ce contexte, l'avantage du financement fédéral axé sur la personne est la plus grande transparence et comparabilité des prix qu'il instaure sur le marché des cours préparatoires. Une éventuelle explosion des prix moyens des cours peut être corrigée en adaptant à la fois le montant de la partie subventionnée et le plafond des prix des cours pris en considération. La possibilité de diminuer ces deux valeurs, si nécessaire, permet à la Confédération d'exercer un contrôle⁶³.

5.3 Conséquences financières

Conséquences sur les coûts administratifs pour les acteurs concernés

A tous les niveaux (Confédération, cantons, organes responsables des examens, prestataires de formation, participants) et par rapport au système de financement actuel, l'articulation simplifiée du modèle de financement a comme corollaire un allègement général des tâches administratives.

- Selon une enquête menée dans six cantons, l'allègement administratif induit par le changement de système devrait représenter près de 1,6 million de francs.

⁶¹ Cf. B,S,S. (2014): *Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund. Regulierungsfolgenabschätzung*. (La méthode utilisée, à savoir l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR), est un instrument du Secrétariat d'État à l'économie [SECO]).

⁶² idem.

⁶³ idem.

- Pour les prestataires de formation, les concertations avec les cantons d'accueil concernant le soutien financier seront supprimées. L'économie ainsi réalisée devrait s'élever à 2 millions de francs.
- Les participants, pour leur part, ne percevront pas de gros changements en matière d'allègement administratif. Le temps investi pour la demande de subvention sera largement compensé par le bénéfice retiré.
- Les organes responsables des examens participeront à la mise en œuvre (examen des demandes de subvention et transmission au SEFRI des informations ayant un lien direct avec les subventions) et devront assumer davantage de tâches administratives. Ils seront indemnisés par la Confédération selon le taux habituel de 60 % des coûts (80 % dans des cas exceptionnels) dans le cadre des subventions accordées pour l'organisation des examens.

Au niveau de la Confédération, le changement de système entraîne toutefois une surcharge de travail administratif et un besoin accru de personnel. La Confédération se chargeant de la mise en œuvre du financement axé sur la personne, il y aura non seulement une surcharge de travail au début, c'est-à-dire avant le passage au nouveau système en 2016, mais également sur la durée pour la mise en pratique. La surcharge initiale devrait notamment concerner tout le travail de préparation dans le domaine de l'informatique (liste des prestataires de cours préparatoires, banque de données des subventions et workflow électronique des fournisseurs). Cette surcharge supplémentaire sera amortie dans le cadre des moyens inscrits dans la planification financière.

A partir de 2017, le personnel sera durablement mis à contribution pour l'application, à savoir l'examen des demandes et le versement des subventions. Le besoin de postes supplémentaires devrait représenter environ 5 %. Une estimation plus précise de la surcharge de travail pourra se faire en fonction des résultats de la procédure de consultation et des dispositions d'exécution.

Confédération et cantons

En 2012, l'ensemble des coûts de la formation professionnelle à la charge des pouvoirs publics s'élevaient à près de 3,6 milliards de francs. Conformément aux dispositions de la LFPr⁶⁴, la participation de la Confédération couvre le quart du total des coûts. Selon le modèle de financement proposé, la Confédération se voit attribuer une nouvelle compétence dans le domaine de la formation professionnelle supérieure. Outre des dépenses supplémentaires en matière de personnel et sur le plan administratif, cette nouvelle tâche implique la création d'une base légale pour un arrêté ouvrant un crédit. Le tableau 4 donne un aperçu de la structure actuelle des crédits de la Confédération et montre les adaptations induites par la nouvelle compétence.

Concernant le subventionnement des cours préparatoires, la Confédération entend augmenter sa flexibilité dans le financement de la formation professionnelle. Parallèlement au nouveau crédit pour la formation professionnelle supérieure, le montant des subventions mentionnées aux art. 54 et 55 LFPr, qui, selon l'art. 59, al. 2, représentent actuellement 10 % des subventions fédérales en faveur de la formation professionnelle, sera donc adapté aux principaux besoins effectifs. Une partie des moyens ainsi libérés peut être affectée au financement des cours préparatoires. L'introduction d'un taux maximum pour les subventions liées à des projets permet à la Confédération de faire coïncider la planification financière avec les besoins réels. L'expérience en la matière au cours des dernières années montre en effet que les moyens disponibles dépassent largement les besoins des partenaires de la formation professionnelle.

⁶⁴ Cf. art. 59, al. 2, LFPr (RS 412.10).

Tableau 4: Ancienne et nouvelle structure des crédits de la Confédération (art. 59 LFP)⁶⁵

Ancien instrument de financement FRI	Nouvel instrument de financement FRI
<ul style="list-style-type: none"> Plafond des dépenses pour les forfaits (art. 53) Crédit d'engagement <ul style="list-style-type: none"> projets et prestations d'intérêt public (art. 54 et 55) tenue des examens fédéraux et filières ES (art. 56) Plafond des dépenses IFFP 	<ul style="list-style-type: none"> Plafond des dépenses <ul style="list-style-type: none"> forfaits (art. 53) tenue des examens fédéraux et filières ES (art. 56) <i>cours préparatoires</i> (art. 56a) Crédit d'engagement pour les projets et les prestations d'intérêt public (art. 54 et 55) Plafond des dépenses IFFP

Conséquences sur les crédits du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI)

L'essentiel du financement cantonal actuel en faveur des cours préparatoires est axé sur l'offre, c'est-à-dire que les fonds sont directement versés aux prestataires de formation. Suite au passage à un financement fédéral, le versement de la subvention sera conditionné par l'inscription à l'examen et interviendra donc normalement à la fin du cours préparatoire. Etant donné que la majeure partie des cours préparatoires dure environ 3 semestres, le besoin de moyens sera faible pour la première année avec le nouveau système et augmentera à partir de la deuxième année. Le soutien par la Confédération sera fonction des frais inhérents aux cours préparatoires. Si l'on part du principe que le taux maximum de 50 % qui a été proposé sur le plan légal est appliqué, le besoin de moyens peut être estimé comme suit pour les années allant de 2017 à 2020⁶⁶:

Montants en millions de francs	2016	2017	2018	2019****	2020****
Financement cantonal*	60	env. 20	env. 10**	env. 10**	env. 10**
Financement direct	0	env. 30	80-100***	110-150	110-150

*. Les subventions cantonales sont toujours prises en compte pour le calcul de la participation fédérale.

**. Les cantons peuvent continuer à soutenir des offres pour des raisons de politique régionale.

***. Hypothèse: besoin accru la deuxième année après le changement de système.

****. L'augmentation du nombre de participants qui devrait être enregistrée du fait du soutien plus important de la part de la Confédération est difficilement quantifiable et ne peut être prise en compte ici.

Le changement de système entraîne une augmentation des subventions. Les fonds, qui étaient jusqu'alors investis par les cantons, sont désormais axés sur les personnes et alloués par la Confédération, qui a également compétence pour les augmenter. Les *coûts supplémentaires* oscillent entre 60 et 100 millions de francs par an et doivent être supportés conjointement par la Confédération et les cantons conformément à la participation de la Confédération aux coûts publics de la formation professionnelle telle qu'elle est fixée sur le plan légal. Cette répartition des tâches ne changera pas non plus dans le nouveau modèle de financement. Cela dit, la Confédération a la possibilité de dépasser la valeur indicative pendant la période de subventionnement 2017-2020, par exemple pour éviter des conséquences non voulues sur la formation professionnelle initiale.

Les demandes de crédits seront soumises aux Chambres fédérales dans le cadre du message FRI pour les années 2017 à 2020.

⁶⁵ Cf. B,S,S. (2014): *Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund. Regulierungsfolgenabschätzung*. (La méthode utilisée, à savoir l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR), est un instrument du Secrétariat d'État à l'économie [SECO]).

⁶⁶ La fourchette des calculs concernant la somme globale des frais pour les cours préparatoires, financement cantonal actuel compris, oscille en 2011 entre 240 et 300 millions de francs.

5.4 Conséquences pour les cantons

Le subventionnement des cours préparatoires incombe actuellement aux cantons. Il appartient à chacun d'entre eux de définir pour lui-même dans quelle mesure il souhaite soutenir ce type de cours. Selon la nouvelle réglementation, le financement des cours préparatoires aux examens fédéraux sera principalement du ressort de la Confédération. Les cantons se réservent le droit de continuer à financer certaines offres pour des raisons de politique régionale. Dans ces cas-là, ils continueront également à être soutenus par la Confédération conformément à la valeur indicative fixée sur le plan légal. La formation continue à des fins professionnelles, qui s'inscrit aussi en partie dans les cours préparatoires, n'est pas concernée étant donné que l'attribution de la subvention selon le nouveau système est liée à l'inscription à l'examen fédéral. Ce type de formation reste du ressort des cantons.

Les conséquences financières pour les cantons ont été décrites dans le chapitre précédent (5.3).

6 Projet de loi

Loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr)

(Renforcement de la formation professionnelle supérieure)

Modification du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du [Date]⁶⁷,
arrête:

I

La loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle⁶⁸ est modifiée comme suit:

Art. 52, al. 3, let d

³ Elle verse le reste de sa participation:

d. aux personnes ayant suivi des cours préparatoires aux examens professionnels fédéraux et aux examens professionnels fédéraux supérieurs (art. 56a).

Art. 56a Subventions aux personnes ayant suivi des cours préparatoires

¹ La Confédération peut verser des subventions aux personnes ayant suivi des cours préparatoires aux examens professionnels fédéraux et aux examens professionnels fédéraux supérieurs (art. 28).

² Le taux maximum de ces subventions s'élève à 50 % des frais de cours pris en considération.

³ Le Conseil fédéral détermine les conditions du droit aux subventions, le taux des subventions et les frais de cours pris en considération.

⁴ Le SEFRI gère un système d'information afin de contrôler le versement des subventions et d'établir et d'analyser des statistiques.

⁵ Le SEFRI traite les données suivantes dans le système d'information:

- a. les données permettant d'identifier les bénéficiaires des subventions au sens de l'art. 56a, al. 1;
- b. les données permettant d'identifier les personnes ayant réussi des examens professionnels fédéraux et des examens professionnels fédéraux supérieurs au sens de l'art. 28;
- c. le numéro AVS des personnes mentionnées aux let. a. et b. conformément à l'art. 50c de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants⁶⁹;
- d. les données relatives à la subvention reçue en vertu de l'art. 56a, al. 1;
- e. les données relatives aux cours préparatoires qui ont été suivis;
- f. les données relatives aux examens professionnels fédéraux et aux examens professionnels fédéraux supérieurs qui ont été réussis.

⁶ Le Conseil fédéral définit notamment la liste des données pour le système d'information ainsi que les modes de conservation, d'effacement et d'archivage.

⁶⁷ FF

⁶⁸ RS 412.10

⁶⁹ RS 831.10

Art. 59 Financement et participation de la Confédération

¹ L'Assemblée fédérale approuve pour chaque période de subventionnement pluriannuelle, par un arrêté simple:

- a. le plafond des dépenses accordé pour;
 - 1. les forfaits versés aux cantons en vertu de l'art. 53;
 - 2. les subventions destinées à la tenue des examens professionnels fédéraux et des examens professionnels fédéraux supérieurs ainsi qu'aux filières de formation des écoles supérieures en vertu de l'art. 56,
 - 3. les subventions versées en vertu de l'art. 56a aux personnes ayant suivi des cours préparatoires;
- b. le crédit d'engagement des subventions destinées aux projets visés à l'art. 54 et aux prestations particulières d'intérêt public visées à l'art. 55.

² La participation de la Confédération équivaut environ au quart du montant des dépenses affectées par les pouvoirs publics à la formation professionnelle en application de la présente loi. La Confédération attribue un montant correspondant à 10 % au plus de cette participation à des projets et prestations prévus aux art. 54 et 55.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

7 Bibliographie

- B,S,S. (2014). *Subjektfinanzierung der Vorbereitungskurse durch den Bund. Regulierungfolgeabschätzung*. Bâle: SEFRI.
- BASS - Büro für Arbeits-und Sozialpolitische Studien. (2009). *Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung - Eine Analyse aus Sicht der Studierenden*. Berne: OFFT.
- Econcept. (2011). *Enquête auprès des candidates et candidats aux examens fédéraux dans le domaine de la formation professionnelle supérieure*. Berne: OFFT.
- Econcept. (2013). *Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung*. Berne: SEFRI.
- Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP). (2014a). *Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen*. Berne: SEFRI.
- Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP). (2014b). *Monitoring eidgenössischer Berufsprüfungen, höherer Fachprüfungen und ihrer Vorbereitungskurse*. Berne: SEFRI.
- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie. (2008). *Rapport du groupe de travail Masterplan sur le financement*. Berne: OFFT.
- Office fédéral de la statistique. (2012). *Bourses et prêts d'études cantonaux*. Neuchâtel: OFS.
Consulté le 26.09.2014, sur www.bfs.admin.ch:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/22/publ.html?publicationID=5351>
- PriceWaterhouseCoopers. (2009). *Analyse der Finanzflüsse in der höheren Berufsbildung*. Berne: OFFT.
- Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation. (2013). *Calcul des coûts complets de la formation professionnelle cantonale 2012*. Berne: SEFRI.
- Wolter, S., & Weber, B. (2005). La rentabilité de la formation: un indicateur économique essentiel à l'enseignement. *La Vie économique* (10), pp. 38-42.