

Projet « Désenchevêtrement 27 »

Rapport d'évaluation du groupe de travail

Membres : SEFRI, AFF, CDIP, Représentant spécialisé du canton de Fribourg

Groupe de tâches « Formation professionnelle »

1. Situation actuelle

La formation professionnelle comprend la préparation à la formation professionnelle initiale, la formation professionnelle initiale (y c. la maturité professionnelle), la formation professionnelle supérieure et la formation continue à des fins professionnelles. Au terme de leur scolarité obligatoire, environ deux tiers des jeunes entament une formation professionnelle initiale (degré secondaire II). Au total, environ 215 000 élèves ont achevé une formation professionnelle initiale et près de 110 000, une école de formation générale (gymnase et école de culture générale) au cours de l'année scolaire 2023-2024. Environ 250 cursus sanctionnés par un certificat fédéral de capacité ou une attestation fédérale de formation professionnelle sont proposés dans la formation professionnelle initiale. Dans la formation professionnelle supérieure, les cursus des écoles supérieures, les examens professionnels fédéraux et les examens professionnels fédéraux supérieurs permettent aux personnes sans maturité (professionnelle) d'acquérir une qualification supérieure du degré tertiaire reconnue par l'État. La plupart des quelque 500 filières peuvent être suivies en cours d'emploi.

La formation continue à des fins professionnelles au sens de la loi fédérale sur la formation professionnelle (cours, séminaires, etc.) englobe des offres très diverses. Elle est généralement proposée par le secteur privé, qui en assume la responsabilité (entreprises, organisations du monde du travail, prestataires de formation privés, notamment). La Suisse affiche l'un des taux de participation à la formation continue les plus élevés au niveau européen.

1.1. Compétence normative

La formation professionnelle est une tâche commune qui est organisée selon le principe du fédéralisme d'exécution (message relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle [LFPr], FF 2000 5256) : conformément à l'art. 1 LFPr ([RS 412.10](#)), il s'agit d'une tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail.

La réglementation de la formation professionnelle relève de la Confédération qui, conformément à l'[art. 63, al. 1, de la Constitution fédérale \(Cst.\)](#), dispose d'une vaste compétence législative et, selon l'al. 2, encourage en parallèle la diversité et la perméabilité de l'offre. Il lui incombe d'assurer le pilotage et le développement stratégiques de l'offre, d'édicter des ordonnances relatives aux professions et des règlements d'examen, de reconnaître les filières de formation et les diplômes ainsi que de promouvoir les innovations et les prestations d'intérêt public. La Confédération encourage en outre la formation pédagogique des enseignants au sein de la Haute école fédérale en formation professionnelle (HEFP) (loi sur la HEFP ; [RS 412.106](#)).

Les cantons sont quant à eux responsables de l'exécution de la formation professionnelle. Ils assurent la surveillance des apprentissages et des écoles professionnelles, offrent un service d'orientation professionnelle, universitaire et de carrière et mettent en place un système de préparation à la formation professionnelle initiale (passerelles). La coordination intercantonale de l'exécution et de la mise en œuvre de la LFPr incombe à la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique.

Enfin, les organisations du monde du travail ont pour tâche de définir les contenus des formations professionnelles initiale et supérieure ainsi que de la formation continue à des fins professionnelles, de développer de nouvelles offres de formation et de proposer des places de formation.

Le système est développé dans le cadre du partenariat de la formation professionnelle. La nouvelle structure des organes mise en place en 2021 afin d'optimiser la gouvernance du système de formation professionnelle porte ses fruits¹. La Conférence tripartite de la formation professionnelle (CTFP) constitue l'interface entre les différents organes (niveau opérationnel) et le Sommet national de la formation professionnelle (niveau politique). La nouvelle structure de gouvernance permet de recueillir les différents points de vue des partenaires de la formation professionnelle, améliore la transparence de la collaboration et renforce son caractère contraignant. Les compétences et les responsabilités de chacun des partenaires de la formation professionnelle ainsi que la mise en œuvre des tâches qui en découlent demeurent régies par la LFPr.

¹ <https://berufsbildung2030.ch/fr/component/content/article/evaluation-de-la-structure-de-gouvernance-de-la-formation-professionnelle?catid=25&Itemid=159>

1.2. Modalités actuelles de l'accomplissement des tâches

L'optimisation du fédéralisme d'exécution induite par la révision totale de la LFPr (loi de 2002 ; entrée en vigueur en 2004) et l'attribution claire des compétences ont permis de différencier plus distinctement l'exécution des tâches. La Confédération dispose de larges compétences de réglementation, mais laisse l'essentiel de l'exécution aux cantons.

La Confédération participe financièrement aux charges d'exécution des cantons par l'intermédiaire de contributions forfaitaires. Celles-ci permettent aux cantons d'affecter les fonds à disposition avec efficacité, garantissent le respect du principe de subsidiarité et renforcent les intérêts propres des cantons. Dans les limites d'une liste de tâches prédéfinie (art. 53 LFPr), les cantons allouent les fonds en toute autonomie et peuvent ainsi suivre leurs propres priorités en matière de politique régionale et économique. Il n'y a pas d'incitations inopportunes, étant donné qu'ils couvrent par eux-mêmes les trois quarts des coûts de la formation professionnelle. Enfin, la Confédération peut encourager le développement de la formation professionnelle par des contributions aux projets ciblées et soutenir financièrement des prestations particulières d'intérêt public. Les projets cantonaux bénéficient également des contributions fédérales aux projets.

Dans le domaine de la formation professionnelle, les coûts sont également analysés depuis 2005 de façon détaillée dans le rapport sur le relevé des coûts de la formation professionnelle cantonale, où ils sont ventilés par canton et par objet de coûts. Ce rapport, auquel s'ajoutent les rapports sur les flux financiers dans la formation que la Confédération et les cantons publient conjointement, présente aussi l'évolution des coûts au cours des dernières années. Le relevé des coûts est établi par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) en étroite coordination et concertation avec les cantons et sur la base des données de ces derniers. Il permet d'isoler certaines évolutions et de les examiner en commun en fonction des besoins. Cet instrument augmente la transparence sur les coûts assumés par les cantons et sur l'utilisation des moyens.

Désormais, la transparence et la sécurité de planification pour les cantons dans le domaine de la formation professionnelle sont également améliorées grâce à la mise en œuvre de la motion 21.3007 (Améliorer la gestion et la planification du financement de la formation professionnelle), c'est-à-dire grâce à des plafonds de dépenses séparés pour les forfaits versés aux cantons et pour les moyens destinés à la formation professionnelle supérieure.

Dans la formation professionnelle supérieure, la Confédération assume depuis 2018 une nouvelle tâche, à savoir l'octroi de subventions dans le domaine des cours préparatoires aux examens fédéraux. Étant donné que les cantons peuvent se retirer du financement de cette offre, cette nouvelle compétence de la Confédération ne se traduit pas par un enchevêtrement de ses tâches avec celles des cantons. De même, le soutien financier des entités responsables des examens professionnels fédéraux et des examens professionnels fédéraux supérieurs pour l'organisation des épreuves relève de la compétence de la Confédération.

1.3. Financement

Dans la formation professionnelle, les cantons prennent en charge la majeure partie des coûts nets des pouvoirs publics. Renvoyant à la compétence réglementaire supplémentaire de la Confédération et à l'utilisation accrue des ressources pour les tâches stratégiques en matière de formation professionnelle, le législateur a précisé dans la LFPr adoptée en 2002 que la participation de la Confédération équivaut à une valeur indicative correspondant au quart du montant des dépenses affectées par les pouvoirs publics à la formation professionnelle. Selon la statistique financière, les dépenses brutes totales des cantons et des communes dans ce domaine dépassaient les 4 milliards de francs en 2023, 1 milliard environ étant financé par les contributions fédérales.

L'essentiel de l'aide fédérale est versé aux cantons sous la forme de contributions forfaitaires orientées vers les intrants (*inputs*, env. 0,7 milliard). Ce sont 10 % au plus du quart des coûts nets à la charge de la Confédération qui sont consacrés à des projets de développement (qualitatif) de la formation professionnelle et à des prestations particulières d'intérêt public. La Confédération soutient en outre les organisations du monde du travail et les organismes responsables dans l'organisation des examens professionnels fédéraux et des examens professionnels fédéraux supérieurs, ainsi que dans la réalisation de certaines filières de formation des écoles supérieures (env. 40 millions). Par ailleurs, sont également imputés au quart des coûts nets à la charge de la Confédération les indemnités versées à la HEFP (exploitation et loyers, env. 40 millions) et les frais de recherche de la Confédération en matière de formation professionnelle.

Depuis 2018, la Confédération peut verser aux personnes qui ont suivi un cours préparatoire à un examen professionnel fédéral ou à un examen professionnel fédéral supérieur une subvention correspondant à 50 % au plus des frais de cours pris en considération. En introduisant le financement axé sur la personne pour les personnes ayant suivi des cours préparatoires aux examens fédéraux susmentionnés, la Confédération a repris une tâche auparavant financée par les cantons (env. 0,1 milliard), déchargeant ainsi ces derniers.

La révision totale de la LFPr s'est déroulée parallèlement au désenchevêtrement des tâches entrepris dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), mais n'a pas fait partie de cette réforme. Les fonds fédéraux supplémentaires liés à l'élargissement des compétences réglementaires de la Confédération et à l'adoption d'une valeur indicative n'ont donc pas été pris en compte dans le bilan global de la RPT.

1.4. Défis

La Confédération estime que le fédéralisme d'exécution a globalement fait ses preuves dans la formation professionnelle. Depuis 2008, la majeure partie des subventions de la Confédération sont versées aux cantons sous la forme de forfaits axés sur les prestations. Ces forfaits leur permettent d'utiliser les ressources sous leur propre responsabilité dans le respect de la législation fédérale, puisque les subventions fédérales ne sont pas liées à des offres ou à des investissements particuliers. En outre, des dépenses plus élevées des cantons pour la formation professionnelle – par exemple en raison d'une hausse du nombre d'apprentis – entraînent automatiquement une augmentation des forfaits versés par la Confédération.

Le niveau relativement stable des dépenses cantonales pour la formation professionnelle ces dix dernières années montre que les nouvelles règles fédérales n'ont pas affecté les cantons.

Ceux-ci estiment cependant que le grand nombre de réglementations portant sur cette formation devrait se traduire par une hausse du financement fédéral, compte tenu du principe de l'équivalence fiscale.

Eu égard à son dynamisme élevé, le système de formation a été développé ces dernières années dans trois domaines considérés comme prioritaires par les partenaires de la formation professionnelle. Lors de l'édition 2019 du Sommet national de la formation professionnelle, l'organe de pilotage « Formation professionnelle 2030 » a été chargé de se pencher sur différentes questions liées aux processus et aux mécanismes d'incitation dans la formation professionnelle, l'objectif étant d'optimiser la gouvernance de celle-ci, en particulier son financement. Les partenaires de la formation professionnelle ont rempli ce mandat : d'une part, le SEFRI a chargé le bureau BSS Volkswirtschaftliche Beratung de mener une étude² sur la situation actuelle des responsabilités et des obligations financières dans la formation professionnelle. Cette étude a montré que l'équivalence fiscale est réalisée dans bon nombre de domaines, à l'exception notable des écoles professionnelles et des procédures de qualification dans la formation professionnelle initiale, qui sont pourtant essentiellement financées par les cantons, alors que la Confédération définit avec les organisations du monde du travail les règles applicables. Dans la pratique, cet « écart » en matière d'équivalence fiscale alimente les débats sur le financement.

D'autre part, les partenaires ont dressé des états des lieux concernant les mécanismes d'incitation et les processus dans leurs milieux respectifs et les ont soumis à la discussion. Tant l'étude que les différents états des lieux mettent en évidence des pistes d'optimisations potentielles.

Il en a résulté le projet « Optimisation des processus et des mécanismes d'incitation dans la formation professionnelle »³, qui fait partie intégrante de l'initiative « Formation professionnelle 2030 ». Ce projet a fait l'objet d'un suivi étroit de la part de la CTFP.

Trois thèmes ont été identifiés comme prioritaires pour l'optimisation des processus et des mécanismes d'incitation dans la formation professionnelle. Ils concernent à des degrés divers la collaboration et le financement par les trois partenaires de la formation professionnelle que sont la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail.

- **Problèmes d'efficacité et mauvaises affectations dans le développement des professions** : les principaux objectifs concernent l'identification des compétences et l'optimisation des processus.
- **Financement des cours interentreprises** : les principaux objectifs concernent l'optimisation des flux financiers et la mise en œuvre dans le cadre du partenariat.
- **Financement des procédures de qualification** : les principaux objectifs concernent l'optimisation des flux financiers et la mise en œuvre dans le cadre du partenariat.

Lors de l'édition 2023 du Sommet national de la formation professionnelle, les représentants de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du

² [Analyse concernant le financement de la formation professionnelle 2018](#)

³ Optimisation des processus et des mécanismes d'incitation dans la formation professionnelle

travail ont pris connaissance du rapport final sur le projet d'optimisation des processus et des mécanismes d'incitation dans la formation professionnelle⁴. Ce rapport relève que, dans le cadre dudit projet, la collaboration entre les partenaires de la formation professionnelle a permis de clarifier des questions essentielles.

- En ce qui concerne le projet partiel « Développement des professions », il a été doté d'un groupe d'accompagnement, qui est à même de réagir rapidement et en toute agilité aux évolutions. Dénommé « Développement des professions », cet organe entend suivre les thématiques abordées et proposer le cas échéant à la CTFP de nouvelles mesures ou de nouveaux projets.
- Pour ce qui est du projet partiel « Financement des cours interentreprises », les partenaires de la formation professionnelle se sont fondés sur une étude externe pour accepter des propositions d'optimisation. Celles-ci seront traitées dans le cadre des structures existantes.
- Un mot enfin sur le projet partiel « Financement des procédures de qualification » : il s'est avéré qu'un examen plus approfondi n'est pas nécessaire pour l'instant. Au besoin, un projet séparé pourra être lancé à tout moment.

Malgré ces mesures d'optimisation, la thématique principale, à savoir l'absence partielle de congruence entre les responsables du financement et les décideurs dans un domaine important, n'est pas encore entièrement résolue : les dépenses des écoles professionnelles représentent la majeure partie des dépenses affectées par les pouvoirs publics à la formation professionnelle. Il convient toutefois de préciser que les organisations du monde du travail définissent les contenus des formations et influent donc en grande partie sur les coûts de ces écoles, en fixant par exemple le nombre de jours de cours ou la durée de la formation (3 ou 4 ans). Cette situation demeurerait même en cas de désenchevêtrement entre la Confédération et les cantons.

En résumé, il faut garder à l'esprit que la formation professionnelle est globalement bien organisée aujourd'hui. Bien que la Confédération jouisse d'une grande compétence réglementaire, les cantons sont très libres dans la mise en œuvre (autonomie d'exécution). Les tâches et les finances sont toutefois très interdépendantes entre la Confédération et les cantons. Un désenchevêtrement ou une réduction des directives pourrait accroître la marge de manœuvre aux deux échelons de l'État. Par ailleurs, la Confédération apporte actuellement une contribution considérable aux cantons (comptes 2024 : 716,5 millions), sans pouvoir codécider de l'utilisation concrète des ressources ni gérer celle-ci. En inscrivant le financement forfaitaire dans la LFPr, le législateur a néanmoins accordé sciemment aux cantons une certaine liberté dans l'allocation des ressources au titre de la RPT.

2. Variantes possibles

Le groupe de travail a décidé d'examiner les autres variantes suivantes dans le présent rapport succinct :

1. modification des parts de financement ;
2. désenchevêtrement partiel du financement.

⁴ Optimisation des processus et des mécanismes d'incitation dans la formation professionnelle : rapport final

Il n'a pas étudié une centralisation complète auprès de la Confédération ou une décentralisation auprès des cantons. Il estime que ceux-ci sont mieux à même de garantir les offres de formation professionnelle en fonction des exigences locales et régionales (principe de subsidiarité), ce qui plaide contre une centralisation. De même, le groupe de travail pense qu'une décentralisation complète auprès des cantons ne répondrait pas aux objectifs visés en raison de l'organisation nationale ou suprarégionale de l'économie. La formation professionnelle doit être réglementée uniformément à l'échelle nationale pour permettre qu'elle corresponde aux exigences de l'économie. La compétence réglementaire de la Confédération répond aux besoins des milieux économiques en matière de diplômes professionnels fédéraux, tout en garantissant aux jeunes et aux adultes une certaine mobilité dans le monde du travail et l'accès à des formations supplémentaires.

2.1 Modification des parts de financement

2.1.1 Orientation générale

La LFPr adoptée en 2002 a été élaborée parallèlement à la RPT, mais tient compte des objectifs et des principes de cette dernière. Il en a résulté un changement de paradigme dans le financement de la formation professionnelle par les pouvoirs publics : conformément à la nouvelle doctrine de la RPT⁵, la Confédération participe dorénavant sous la forme de forfaits aux coûts des cantons relevant de l'exécution de la formation professionnelle, au lieu de s'appuyer sur les coûts pouvant être pris en compte.

Le calcul des forfaits versés aux cantons se fonde sur l'art. 59, al. 2, LFPr, qui prévoit une participation de la Confédération à hauteur de 25 % (valeur indicative) du montant des dépenses affectées par les pouvoirs publics à la formation professionnelle.

Se référant à l'équivalence fiscale, les cantons demandent une hausse des contributions forfaitaires qui leur sont versées, ce qui augmenterait la valeur indicative si les dépenses directes de la Confédération pour la formation professionnelle demeuraient stables.

Le Conseil fédéral a cependant toujours refusé de relever la part fédérale, arguant que les cantons avaient la possibilité de piloter l'exécution et, donc, les coûts.

Au titre de la variante consistant à modifier les parts de financement de la Confédération et des cantons, il s'agit par conséquent d'examiner si et dans quelle mesure ces parts doivent être revues compte tenu des principes de l'équivalence fiscale et du fédéralisme d'exécution. Pour ce faire, la marge de manœuvre cantonale en matière d'organisation et de décision est analysée à l'aide d'une série d'indicateurs. Le financement conjoint est conservé.

2.1.2 Nécessité de légiférer

La variante envisagée ne requiert aucune modification de la Cst. La révision éventuelle des parts de financement impliquerait cependant de revoir l'art. 59, al. 2, LFPr (valeur indicative fixée pour la participation de la Confédération aux coûts).

⁵ Cf. message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), ch. 3.6.

2.1.3 Conséquences financières

Selon la pondération de l'équivalence fiscale et du fédéralisme d'exécution ou des parts de financement, des dépenses supplémentaires seraient à la charge de la Confédération ou des cantons.

Si les dépenses fédérales restent stables pour les autres instruments de subventionnement, une modification de 1 % de la part de la Confédération se traduirait par une hausse ou baisse des dépenses d'environ 40 millions par an.

Le transfert des coûts serait compensé par l'intermédiaire du bilan global.

La variante envisagée n'aurait aucune incidence sur l'exécution des tâches et ne modifierait pas les charges administratives connexes.

2.1.4 Évaluation

Étant donné que cette variante consisterait uniquement à examiner les parts de financement et, le cas échéant, à les modifier, sans véritablement désenchevêtrer le financement et les compétences, le groupe de travail estime que les changements induits seraient relativement minimes par rapport au statu quo quant aux critères d'évaluation.

En supposant que les parts de financement en vigueur ne soient pas appropriées au regard de la densité réglementaire et de la marge de manœuvre cantonale pour l'organisation et les décisions, l'examen et la modification éventuelle de la part fédérale (à la hausse ou à la baisse) pourraient permettre d'améliorer l'équivalence fiscale. Le groupe de travail doute cependant qu'un examen puisse être réalisé sur la base d'indicateurs objectifs. Il n'existe aucune analyse similaire dans d'autres groupes de tâches permettant de déterminer les parts de financement, la répartition des coûts relevant davantage d'une décision politique entre la Confédération et les cantons.

Si l'on suppose que les dépenses actuellement affectées à la formation professionnelle sont engagées de manière économe et efficace, une modification des parts de financement n'aura aucune conséquence négative à court terme, car la participation de la Confédération est calculée sur la base des dépenses nettes des pouvoirs publics au cours des quatre années précédentes. À moyen terme, les conséquences dépendront de la réaction des cantons : si, en cas de hausse de la part fédérale, ceux-ci ne réduisent pas leurs dépenses d'une même ampleur, davantage de moyens seront alloués au système, et le risque d'inefficacités pourrait augmenter. Dans le même temps, les cantons trouveront moins d'incitation qu'à l'heure actuelle à favoriser les structures et prestations peu coûteuses, à exploiter les synergies avec d'autres cantons et à limiter la progression des dépenses, car ils supporteront une part moindre des coûts. À l'inverse, une diminution de la part fédérale se traduira par un recul des ressources allouées au système si les cantons n'augmentent pas leurs dépenses d'une même ampleur malgré la compensation au niveau du bilan global, de sorte que l'offre pourrait fléchir.

La variante envisagée ne convainc pas les représentants de la Confédération, car ils estiment que l'équivalence fiscale s'applique déjà. De plus, on ignore quels indicateurs permettraient de réaliser un examen objectif. De leur côté, les cantons pensent qu'il est nécessaire, eu égard à l'équivalence fiscale, d'examiner de manière approfondie les parts de financement au cours d'une prochaine étape et d'accroître la part fédérale.

2.2 Désenchevêtrement partiel du financement

2.2.1 Orientation générale

Avec cette variante, la Confédération resterait chargée de réglementer la formation professionnelle, mais concentrerait son financement sur les domaines dans lesquels elle exerce une fonction de pilotage, à savoir les projets de développement de la formation professionnelle et de développement de la qualité (art. 54 LFPr), les prestations particulières d'intérêt public (art. 55 LFPr), l'organisation des examens fédéraux de la formation professionnelle supérieure (art. 56 LFPr) et les subventions aux personnes ayant suivi des cours préparatoires aux examens professionnels fédéraux et aux examens professionnels fédéraux supérieurs (art. 56a LFPr). Elle ne verserait alors plus de contributions forfaitaires aux cantons selon l'art. 53 LFPr. La valeur indicative fixée pour la participation fédérale à la formation professionnelle serait donc supprimée, et les domaines susmentionnés seraient financés par la Confédération en fonction des besoins. Par ailleurs, les cantons seraient entièrement responsables de l'exécution et du financement des tâches de la HEFP (art. 48 LFPr). En d'autres termes, ils détermineraient eux-mêmes comment régler et mettre en œuvre sur le plan organisationnel les tâches qui sont actuellement confiées à la HEFP.

2.2.2 Nécessité de légiférer

La variante ne requiert aucune modification de la Cst. Dans la LFPr, plusieurs articles devraient être abrogés (art. 48, 52, al. 2, 53 et 59) ou modifiés (art. 52, al. 3, et 57, al. 1). De plus, la loi sur la HEFP devrait être abrogée.

2.2.3 Conséquences financières

Le renoncement aux contributions forfaitaires versées aux cantons et à la gestion de la HEFP réduirait les subventions fédérales de l'ordre de 800 millions par an. Ces moyens sont alloués aux cantons dans le cadre du bilan global et peuvent être utilisés librement. La hausse ou la baisse des dépenses dans ces domaines serait à la charge ou au bénéfice des cantons dès la mise en place du nouveau système.

La Confédération ne serait plus propriétaire de la HEFP, ce qui allègerait sa charge administrative. En revanche, les cantons devraient assumer des tâches supplémentaires, mais des synergies seraient envisageables avec les hautes écoles pédagogiques.

2.2.4 Évaluation

L'évaluation de cette variante a suscité des avis très partagés parmi les membres du groupe de travail.

Du point de vue de la politique sectorielle, la subsidiarité se détériorerait, notamment en ce qui concerne la HEFP. Il est probable que si la Confédération ne devait plus en être propriétaire, les cantons ne pourraient pas accomplir la tâche correspondante aussi bien qu'elle, et que cette tâche dépasserait leurs capacités organisationnelles, techniques, voire financières dans certains cas. Selon des représentants du secteur, cela concernerait principalement les cantons romands et le Tessin, dans lesquels la

formation du personnel enseignant n'est actuellement proposée qu'à la HEFP et dans aucune autre haute école pédagogique. De plus, on craint que le retrait de la Confédération n'entraîne un éclatement régional de cette formation, ce qui irait à l'encontre d'une formation professionnelle uniforme à l'échelle nationale.

Du point de vue des représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération, la subsidiarité peut en revanche être évaluée de manière plus favorable. L'enseignement est l'affaire des cantons. Ce principe serait également appliqué de manière plus cohérente dans la formation professionnelle. En outre, plusieurs cantons alémaniques proposent déjà des formations pour le personnel enseignant en dehors de la HEFP, dans des hautes écoles pédagogiques, et les cantons ont montré qu'ils pouvaient se coordonner au niveau intercantonal dans l'enseignement supérieur. Même si la formation des enseignants de l'école obligatoire (dispensée au niveau cantonal, mais sanctionnée par un certificat valable à l'échelle nationale) et la formation des enseignants de la formation professionnelle (dispensée au niveau national) sont actuellement organisées de manière différente, les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération ont du mal à comprendre pourquoi il serait problématique que les cantons assument la responsabilité de la formation des enseignants de la formation professionnelle, alors qu'ils le font déjà pour l'école primaire et secondaire.

Selon le groupe de travail, le désenchevêtrement financier lié aux contributions forfaitaires n'aurait aucune incidence sur la subsidiarité.

Les cantons estiment que la variante envisagée enfreint clairement le principe de l'équivalence fiscale. En cas de désenchevêtrement financier, la Confédération conserverait la compétence réglementaire en matière de formation professionnelle, tandis que les cantons seraient quasiment seuls à prendre en charge les coûts. Eu égard aux charges élevées induites par l'exécution de la LFPr, les cantons pensent que la Confédération devrait assumer une part adéquate des coûts.

Étant donné que les contenus des formations sont définis principalement par les organisations du monde du travail et que les coûts dépendent essentiellement de ceux-ci, les représentants de la Confédération considèrent que cette dernière n'a qu'une fonction législative et coordinatrice, et qu'elle n'exerce aucune fonction de pilotage par l'intermédiaire des contributions forfaitaires. En inscrivant le financement forfaitaire dans la LFPr, le législateur a accordé sciemment aux cantons une certaine liberté dans l'allocation des ressources au titre de la RPT. Dans ces conditions, la compensation opérée à l'aide du bilan global continuerait de garantir l'équivalence fiscale en cas de désenchevêtrement financier. Selon la Confédération, les cantons peuvent fixer eux-mêmes dans une large mesure les coûts d'exécution de la formation professionnelle en tenant compte des prescriptions de la LFPr et décider librement de l'offre proposée et de l'utilisation des moyens financiers. Avec la variante envisagée, le fédéralisme d'exécution serait mis en œuvre de manière plus cohérente et prendrait en considération le fait que la Confédération agit à la place des cantons dans le cadre d'une fonction législative et coordinatrice en se fondant principalement sur les besoins des milieux économiques et des cantons en matière de réglementation nationale. Par ailleurs, la formation professionnelle déploie directement ses effets positifs au niveau cantonal ou régional, même si une main-d'œuvre bien formée bénéficie à l'ensemble de l'économie.

Les avis sont partagés quant aux conséquences que le retrait de la Confédération de la HEFP aurait sur l'efficacité. Une partie des membres du groupe de travail pensent que ce serait l'occasion de supprimer les doublons et d'exploiter les synergies entre les offres de formation de la HEFP et des hautes écoles pédagogiques. D'autres membres

craignent une recrudescence des doublons si les tâches devaient être accomplies de manière décentralisée par les hautes écoles pédagogiques cantonales au lieu de la HEFP (p. ex. dans le domaine de la recherche et du développement professionnel). Le renoncement aux contributions forfaitaires permettrait de faibles allègements administratifs (p. ex. suppression des transferts financiers et du relevé des coûts de la formation professionnelle).

Sous l'angle de la politique sectorielle, un retrait de la Confédération de la HEFP pourrait avoir des répercussions néfastes sur l'efficacité. Les organisations du monde du travail n'exerçant aucune influence sur les hautes écoles pédagogiques cantonales, la formation pourrait devenir très théorique et perdre son lien avec la pratique, ce qui serait contraire au principe d'une formation professionnelle suisse axée sur le marché du travail. De plus, contrairement à la HEFP, les hautes écoles pédagogiques cantonales risqueraient de ne plus proposer d'activités concernant la coopération internationale et la recherche sur la formation professionnelle. Les représentants du secteur craignent une dispersion et une marginalisation de la formation professionnelle. Les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération ne partagent pas ces craintes, car les cantons proposent déjà des formations hautement qualitatives du personnel enseignant en dehors de la HEFP, font également de la recherche dans leurs hautes écoles pédagogiques et hautes écoles cantonales et nouent des relations au niveau international.

En ce qui concerne le renoncement aux contributions forfaitaires, le groupe de travail n'attend en revanche aucun effet notable sur l'efficacité de la formation professionnelle, car la Confédération n'exerce d'ores et déjà aucune fonction de pilotage en la matière. L'offre risquerait néanmoins de se réduire si les cantons ne devaient plus utiliser les ressources non affectées provenant du bilan global pour la formation professionnelle. À l'inverse, l'offre pourrait s'étoffer si les cantons y consacraient davantage de moyens (issus p. ex. d'autres composantes du bilan global).

Du point de vue des représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération, les éventuelles incitations inopportunes découlant de l'enchevêtrement actuel du financement pourraient disparaître. Les décisions des cantons concernant leurs offres de formation tiendraient compte de l'ensemble des coûts. Le groupe de travail estime néanmoins que le système en vigueur ne pose pas de problème particulier en la matière. Du point de vue de la politique sectorielle, il déplore par contre le fait que la variante envisagée supprimerait le modèle de répartition des contributions forfaitaires en fonction du nombre de formations de base, alors que ce modèle crée une incitation positive axée sur les prestations.

En matière de politique sectorielle, cette variante convainc dans l'ensemble moins que le statu quo. Le système en vigueur fonctionne ; un changement comporterait des risques sans apporter d'avantages manifestes. En ce qui concerne la HEFP notamment, le retrait de la Confédération pourrait sonner la fin d'une formation uniforme et de grande qualité à l'échelle nationale. Les cantons rejettent la suppression des contributions forfaitaires au nom du principe de l'équivalence fiscale.

Dans la perspective d'un désenchevêtrement, les représentants des finances publiques de la Confédération se montrent favorables à la variante envisagée. Elle permettrait de réduire les rapports de dépendance financière et les doublons entre les différents échelons de l'État. Les cantons étant chargés d'exécuter les tâches liées à la formation professionnelle, toutes les ressources financières devraient leur être confiées dans le cadre du bilan global. En outre, le transfert de la HEFP serait conforme aux

compétences cantonales relatives à la formation des enseignants de la formation professionnelle et à la formation des autres enseignants.

3. Appréciation et recommandations

Le secteur pense que la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons est efficace : la formation professionnelle remplit ses objectifs et est intégralement financée ; le système de financement est rodé. Les représentants sectoriels de la Confédération et des cantons recommandent donc de conserver le statu quo. Une modification des compétences pourrait se répercuter négativement sur l'économie et le besoin de personnel qualifié sans apporter pour autant des avantages visibles aux cantons ou à la Confédération. Concernant la HEFP, une formation uniforme et de grande qualité à l'échelle nationale pourrait ne plus pouvoir être garantie si la Confédération se retirait. Le secteur se demande également si les hautes écoles pédagogiques cantonales seraient en mesure d'assumer le rôle de la HEFP dans la recherche, qui est important pour le développement et le pilotage de la formation professionnelle.

Les cantons estiment qu'une hausse de la part fédérale serait nécessaire pour établir une équivalence fiscale. Toutefois, ni les représentants des cantons ni ceux de la Confédération ne recommandent un examen approfondi en la matière en raison des difficultés à définir des indicateurs appropriés pour analyser objectivement les parts de financement. La fixation de ces parts relève en fait d'une décision politique, mais les représentants de la Confédération considèrent que l'équivalence fiscale est d'ores et déjà réalisée.

Dans la perspective d'un désenchevêtrement, les représentants des finances publiques à l'échelon de la Confédération pensent que la variante de la décentralisation financière, qui consisterait à supprimer les contributions forfaitaires et à transférer la HEFP aux cantons, pourrait faire l'objet d'un examen approfondi. Les cantons prennent déjà en charge la plupart des coûts de la formation professionnelle et disposent d'une marge de manœuvre considérable dans la mise en œuvre. Une répartition claire des compétences de financement et de pilotage pourrait réduire les rapports de dépendance et les doublons existants, tout en renforçant le fédéralisme d'exécution.