Décision de l'Assemblée plénière | 22 juin 2023

Consultation relative au message FRI; prise de position de la CDIP: approbation

Considérations du Secrétariat général

Le Conseil fédéral a lancé le 2 juin 2023 la procédure de consultation relative au message FRI 2025–2028. Les réductions inscrites au budget 2024 de la Confédération et les moyens limités qu'elle prévoit pour la période couverte par le message marquent le projet de leur empreinte. En rédigeant la prise de position, le Secrétariat général s'est appuyé sur les résultats des discussions menées dans les organes œuvrant pour la coopération en matière de formation ainsi que sur les priorités actuelles que s'est données la CDIP.

- La réduction de 2 % des crédits FRI pour 2024 préoccupe grandement les cantons, non seulement en ce qui concerne l'année 2024 en soi, mais aussi parce que les scénarios de croissance pour le message FRI s'appuient désormais sur cette baisse. Inclure dans la planification du domaine FRI à partir de 2024 une réduction des dépenses de la Confédération en termes nominaux et aussi en termes réels est une démarche inconsidérée. Ce domaine est en effet celui par lequel le Conseil fédéral peut durablement influer sur le degré futur de prospérité et de qualité de vie en Suisse à moyen et à long terme.
- La CDIP reste convaincue que le financement de la formation professionnelle par la Confédération n'est pas conforme à la densité normative de la législation. Les cantons doivent en permanence faire face à un renchérissement du système de formation professionnelle (dû par exemple au prolongement de certaines formations) dont ils ne sont pas responsables, mais qu'ils financent à raison de plus des deux tiers.
- La Confédération a fait savoir que la part des dépenses pour la formation professionnelle qu'elle prend en charge n'a cessé d'augmenter au cours de ces dernières années, notamment à cause du financement des cours préparatoires pour la formation professionnelle supérieure. Il s'agit là d'un point que la CDIP déplore depuis plusieurs années: la Confédération n'atteint la valeur indicative que parce qu'elle a généré de nouvelles dépenses à financer dans la formation professionnelle, qui sont finalement à la charge des cantons. Par ailleurs, ces nouvelles dépenses liées au financement des cours préparatoires pour la formation professionnelle supérieure ne profitent dans un premier temps qu'aux entreprises, et non pas aux personnes en formation. Les cantons ne peuvent donc accepter que la Confédération invoque une participation au financement des coûts dorénavant supérieure à 26 % (pour une valeur indicative de 25 % selon la loi) et qu'elle demande de ce fait à réduire sa participation aux coûts.
- Il est malvenu, spécialement au moment où les ressources diminuent, que le financement des hautes écoles qui se trouvent sous la responsabilité de la Confédération et le versement des contributions aux cantons (loi fédérale sur la formation professionnelle [LFPr] et loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles [LEHE]) soient régis par un même message.
- Dans la LEHE, le législateur a expressément prévu que les contributions de base que verse la Confédération aux universités (20 %) et aux hautes écoles spécialisées (30 %) soient des fonds liés, car elles constituent, au même titre que les accords intercantonaux de financement et de libre circulation (AIU et AHES), un pilier du financement des hautes écoles. Ces dernières doivent pouvoir fournir leurs prestations, jugées excellentes également en comparaison internationale, avec une sécurité aussi élevée que possible s'agissant de leur planification. Limiter à 1,6 % par année en moyenne la croissance des hautes écoles cantonales durant la période FRI 2025–2028, puisqu'aucune réduction des contributions n'a pu être obtenue en 2024, est une mesure qui n'a pas lieu d'être et qui va à l'encontre du principe régissant la LEHE. Au contraire des écoles

polytechniques fédérales (EPF), la majorité des hautes écoles cantonales ne sont pas en mesure de compenser par le biais de réserves accumulées cette réduction en termes réels des contributions, en relation avec l'augmentation du nombre d'étudiantes et étudiants et la menace de renchérissement.

La concision et la pertinence ont été privilégiées dans la prise de position que défend la CDIP dans le cadre de la consultation. Les éléments suivants peuvent aussi être invoqués à l'appui des diverses requêtes figurant dans la prise de position:

1. **Croissance plus forte.** Le nombre de personnes suivant une formation professionnelle ou étudiant dans une haute école va continuer de croître durant la prochaine période FRI. L'Office fédéral de la statistique (OFS) prévoit que, au vu de l'accroissement de la population et si les tendances actuelles se poursuivent, les effectifs des hautes écoles suisses augmenteront de 1,5 % en moyenne par année, et ce, à compter de 2023. En 2031, leur nombre s'élèverait ainsi à quelque 320 000 (contre 276 600 en 2021), ce qui représenterait une augmentation de plus de 15 % pour la période 2021–2031. Selon le message FRI 2025–2028, il faut également s'attendre à une progression relative du renchérissement de 1,2 % en 2025 et de 1 % pour les années 2026–2028. Dans le même temps, la Suisse veut maintenir son excellence dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation et saisir les chances qu'offre le numérique. La croissance financière proposée de 2 % est toutefois synonyme de stagnation et ne suffira pas dans ces conditions pour atteindre cet objectif ambitieux. La réduction transversale de 2 % prévue à partir de 2024 dans les dépenses faiblement liées et la non-compensation du renchérissement renforcent encore cet effet.

2. **Transparence et équivalence fiscale dans le financement de la formation professionnelle.** Cette dernière est amplement réglementée par la Confédération. Les dépenses publiques dans ce domaine sont toutefois prises en charge à plus de 75 % par les cantons (art. 59, loi sur la formation professionnelle). Il s'agit là d'une situation déséquilibrée. C'est pourquoi les cantons demandent que la participation de 25 % de la Confédération soit affectée uniquement aux contributions fédérales versées aux cantons (art. 59, al. 2, loi sur la formation professionnelle).

   La Confédération dispose d'une compétence réglementaire étendue pour la formation professionnelle, dont elle fait un large usage. Depuis 2016, elle assume de nouvelles tâches dans le domaine de la formation professionnelle supérieure. La loi sur la formation professionnelle (LFPr) prévoit que la Confédération participe à hauteur de 25 % aux dépenses des pouvoirs publics pour la formation professionnelle. Or cette disposition va à l'encontre du principe de l'équivalence fiscale, qui veut que le degré de densité normative s'accompagne d'une participation financière appropriée. Cette observation vaut en particulier pour les moyens alloués à la formation professionnelle qui, en comparaison de ceux octroyés aux hautes écoles, sont des ressources non liées et donc toujours susceptibles d'être affectées par d'éventuelles mesures d'économies de la Confédération.

   Pour que la clé de répartition définie dans le message FRI 2025–2028 soit efficace et transparente, des postes tels que le développement de la formation professionnelle, les prestations particulières d'intérêt public, les paiements directs, la Haute école fédérale en formation professionnelle (HEFP), ainsi que le soutien apporté aux personnes ayant suivi les cours de préparation à un examen fédéral, doivent faire l'objet de financements distincts. Le fait que le nouveau message prévoie de faire figurer dorénavant à part les coûts relatifs aux cours préparatoires dans le domaine de la formation professionnelle supérieure est une bonne chose, mais cela ne répond pas aux exigences de transparence des coûts que la CDIP fait valoir depuis plusieurs années.

   Le Conseil fédéral a en outre édicté plusieurs mesures visant à encourager le potentiel de la main-d'œuvre en Suisse. La mesure 3, intitulée *Analyse de la situation, évaluation du potentiel, orientation de carrière: offre gratuite pour les adultes de plus de 40 ans* (viamia), a pour objectif de soutenir les adultes actifs ayant 40 ans ou plus dans l'analyse de leur situation professionnelle et la gestion de leur carrière. L'offre de conseil viamia

sensibilise de manière préventive les travailleurs et travailleuses aux défis engendrés par les évolutions numériques, économiques et écologiques de notre société et les aide à prévoir un changement professionnel ou à déterminer s'ils devraient entreprendre une formation continue. Élaborée grâce à l'engagement exemplaire des cantons et mise en œuvre dans toute la Suisse, elle rencontre un franc succès auprès du groupe cible. En donnant aux adultes actifs de 40 ans et plus la chance de s'interroger sur leur avenir professionnel et de le planifier, viamia contribue de manière significative au maintien de leur employabilité.

Il convient donc que la Confédération participe également dans le cadre actuel (financement du projet à raison de 80 %) aux coûts usuels de viamia. Cela permettrait de proposer durablement l'offre dans tous les cantons et inciterait les personnes concernées à planifier activement leur carrière et à s'intéresser à leur employabilité.

3. **Priorité aux contributions de base et maintien des dépenses liées dans l'encouragement des hautes écoles.** Le financement fédéral doit s'effectuer en priorité à travers des contributions de base sûres. Le financement par projet ne doit pas affecter ces contributions. Les cantons demandent donc des contributions de base solides pour garantir à la formation professionnelle initiale un niveau constant.

   Les subventions liées à des projets allouées au détriment des contributions de base sont problématiques, et cela pour deux raisons. D'une part, les engagements financiers pris par la Confédération dans des domaines additionnels ne sauraient se traduire par une baisse des contributions fédérales aux missions essentielles qui font l'objet d'un financement conjoint. Or la progression du financement par projet s'effectue fréquemment au détriment des contributions de base.

   D'autre part, ces nouveaux projets ne figurent pas dans les budgets cantonaux. Les cantons devraient par conséquent réaliser des économies dans d'autres domaines pour dégager les montants correspondant à ces coûts supplémentaires et, une fois le financement fédéral par projet arrivé à son terme, prendre en charge intégralement leur financement; ou alors renoncer à poursuivre ces projets, limitant ainsi leur impact.

   La LEHE prévoit de verser des contributions fédérales aux hautes écoles, et ce, en tant que dépenses liées. Or les hautes écoles doivent pouvoir fournir leurs prestations, jugées excellentes également en comparaison internationale, avec une sécurité aussi élevée que possible s'agissant de leur planification. Il n'y a pas lieu de limiter à 1,6 % par année en moyenne la croissance des hautes écoles cantonales durant la période FRI 2025–2028. Au contraire des écoles polytechniques fédérales (EPF), la majorité des hautes écoles cantonales ne sont pas en mesure de compenser par le biais des réserves qu'elles ont constituées cette réduction en termes réels des contributions, en relation avec l'augmentation du nombre d'étudiantes et étudiants et la menace de renchérissement.

Les autres dispositions proposées par la Confédération peuvent être approuvées.

Décision de l'Assemblée plénière
La prise de position relative au message FRI est approuvée.

Berne, le 22 juin 2023

Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique
Au nom de l'Assemblée plénière:

sig.

Susanne Hardmeier | Secrétaire générale

Annexe:
- Consultation relative au message FRI 2025–2028: prise de position de la CDIP

Notification:
- Membres de la Conférence

La présente décision sera publiée sur le site web de la CDIP.

201.1-6.4.6 FK/cb/bop

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |
Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della pubblica educazione
Conferenza da las directuras e dals directurs chantunals da l'educaziun publica

Monsieur le Conseiller fédéral
Guy Parmelin
Chef du Département de l'économie, de la formation et de la recherche
Palais fédéral est
3003 Berne
(par courriel à bfi-botschaft@sbfi.admin.ch)

Berne, le 22 juin 2023
201.1-6.4.6 FK/bop/cb

Procédure de consultation relative au message FRI 2025–2028: prise de position de la CDIP

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de nous prononcer sur le projet du message FRI. L'Assemblée plénière de la CDIP a pris connaissance de ce dernier lors de sa séance du 22 juin 2023, non sans consternation ni inquiétude. Le Conseil fédéral attend des cantons qu'ils investissent davantage dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) au cours des prochaines années, arguant qu'il a lui-même priorisé ce domaine durant les précédentes périodes. La CDIP rappelle que les cantons prennent en charge 80 % des dépenses pour l'éducation et la formation, terreau de la prospérité suisse. La Confédération doit respecter ses obligations légales, et ce, également en tenant compte de l'augmentation des dépenses qui découlera de l'évolution démographique et du renchérissement. La CDIP fait part de ses requêtes, qui portent sur les éléments essentiels suivants:

1. **Croissance plus forte.** Le nombre de personnes suivant une formation ou des études va continuer de croître durant la prochaine période FRI. Il faut également s'attendre à une progression de l'inflation par rapport aux années précédentes. Dans le même temps, la Suisse veut maintenir son excellence dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation et saisir les chances qu'offre le numérique. La croissance financière proposée de 2 % est toutefois synonyme de stagnation et ne suffira pas dans ces conditions pour atteindre cet objectif ambitieux. La réduction transversale de 2 % prévue au budget 2024 dans les dépenses faiblement liées renforce cet effet. La non-compensation du renchérissement reporte le risque lié à ce dernier sur les cantons et les hautes écoles cantonales, et pose la question du respect des obligations légales de la Confédération en matière de financement. Les cantons demandent donc instamment une croissance financière d'au moins 2,5 % pour la période FRI 2025–2028.
2. **Transparence et équivalence fiscale dans le financement de la formation professionnelle.** Cette dernière est amplement réglementée par la Confédération. La loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) veut toutefois que les dépenses publiques dans ce domaine soient prises en charge à raison de 75 % par les cantons. Il s'agit là d'une situation déséquilibrée qui contrevient au principe constitutionnel de l'équivalence fiscale. Pour cette raison, et pour assurer la transparence des coûts dans la formation professionnelle, la valeur indicative fixée pour la participation de la Confédération doit s'appliquer uniquement aux contributions fédérales versées aux cantons, conformément à l'art. 59, al. 2, LFPr. De surcroît, le programme *viamia: analyse gratuite de la situation pour les adultes de 40 ans et plus*, une mesure prise par le Conseil fédéral pour encourager le potentiel de main d'œuvre en Suisse, s'inscrit dans la sphère de compétence des cantons. Ces derniers

s'opposent à la proposition de reporter sur eux les coûts du programme et ils réclament de la Confédération qu'elle poursuive sa participation au-delà de la phase de mise en place de viamia, et ce, dans la proportion actuelle (80 %).

3. **Priorité aux contributions de base et maintien des dépenses liées dans l'encouragement des hautes écoles**. Les hautes écoles doivent pouvoir fournir leurs prestations, jugées excellentes également en comparaison internationale, avec une sécurité aussi élevée que possible s'agissant de leur planification. Limiter à 1,6 % par année en moyenne la croissance des hautes écoles cantonales durant la période FRI 2025–2028, puisqu'aucune réduction des contributions n'a pu être obtenue en 2024, est une mesure qui n'a pas lieu d'être et qui va à l'encontre du principe régissant la loi sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination des hautes écoles (LEHE). Au contraire des écoles polytechniques fédérales (EPF), la majorité des hautes écoles cantonales ne sont pas en mesure de compenser par le biais de réserves accumulées cette réduction en termes réels des contributions, en relation avec l'augmentation du nombre d'étudiantes et étudiants et la menace de renchérissement. Les contributions fédérales sont inscrites, au titre de dépenses liées, dans la LEHE, de sorte qu'elles sont préservées de l'incidence des fluctuations budgétaires. Il est tout simplement indispensable pour les cantons que le caractère lié de telles dépenses soit maintenu. Cela ne doit pas se faire pour autant au détriment du financement de l'éducation et de la formation.

En vous remerciant de prendre connaissance de notre prise de position et en vous priant d'intégrer ses considérations dans le message FRI 2025–2028, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de notre considération distinguée.

Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique

Silvia Steiner | Présidente

Susanne Hardmeier | Secrétaire générale

Copie
- Membres de la CDIP
- Secrétariats généraux de la CDF, de la CDS, de la CDAS et de la CDEP