



22 juin 2006

Révision des accords intercantonaux dans le domaine de la formation professionnelle: commentaire

1. Situation initiale

Il reste encore beaucoup de points à éclaircir dans le domaine de la formation professionnelle tertiaire, comme l'a montré la consultation. Parmi ces points encore relativement obscurs, il y a notamment la question de l'offre et celle du financement dans les cantons. Ceci concerne non seulement les écoles supérieures mais aussi, et tout particulièrement, les cours préparatoires aux examens professionnels et aux examens professionnels supérieurs. Les législations cantonales sur l'introduction de la loi sur la formation professionnelle n'en sont pas toutes au même point. Dans cette situation, il est également difficile d'obtenir des informations solides sur les coûts. Lors de sa séance des 11 et 12 mai 2006, le Comité de la CDIP a par conséquent décidé de faire toute la clarté nécessaire dans les meilleurs délais avec l'aide de la Confédération. Il attendra donc avant d'approuver un nouvel accord sur les contributions dans le domaine de la formation professionnelle supérieure.

- La nouvelle loi sur la formation professionnelle (nLFPr) prévoit un nouveau mode de financement pour l'octroi des subventions fédérales. Le nouveau système fait passer d'un subventionnement basé sur les dépenses à un subventionnement en fonction des prestations. La Confédération verse aux cantons des subventions forfaitaires calculées essentiellement d'après le nombre de personnes en formation initiale dans le canton concerné. Pour ce qui est des formations duales du niveau secondaire II, les subventions seront versées désormais au canton dans lequel est implantée l'entreprise formatrice (et non plus au canton dans lequel se situe l'école).



*L'élément déterminant pour le calcul des montants forfaitaires versés par la Confédération est le nombre de personnes en formation professionnelle **initiale**, mais toutes les prestations fournies par le canton dans le cadre de la formation professionnelle sont couvertes, c'est-à-dire la formation professionnelle supérieure, la formation continue, l'orientation professionnelle, etc.*

- Ces modifications rendent nécessaire une adaptation des accords intercantonaux dans le domaine de la formation professionnelle, à savoir: l'accord intercantonal sur les écoles supérieures spécialisées (AESS) du 27 août 1998 et la convention intercantonale sur les contributions des cantons aux frais de scolarité et de formation dans le domaine de la formation professionnelle (convention sur les taxes scolaires dans la formation professionnelle) du 30 août 2001.
- Les nouvelles dispositions relatives au financement prendront vraisemblablement effet au 1^{er} janvier 2008. Le nouvel accord sur les écoles professionnelles doit par conséquent, pour sa part, pouvoir entrer en vigueur pour l'année scolaire 2007/2008. Cela signifie qu'il doit être adopté d'ici la mi-année 2006 au plus tard pour être ensuite soumis aux cantons pour ratification.
- Le 11 septembre 2003, le Comité de la CDIP a décidé que la révision des deux accords devrait comprendre deux phases. Dans la première phase, il s'agirait de définir des principes et, dans la seconde, d'élaborer de nouveaux accords fondés sur ces principes, accords qui pourraient ensuite être ratifiés par les cantons.

- Les deux projets d'accord ont été mis en consultation auprès des cantons et des organisations intéressées. Ils ont ensuite été remaniés par le groupe de projet sur la base des résultats de la consultation. Le projet d'accord sur les écoles professionnelles supérieures a été retiré ensuite par le Comité de la CDIP (cf. remarque liminaire).
- Il convient de souligner que les domaines agriculture, santé, social et art sont explicitement inclus dans le champ d'application des deux nouveaux accords.

2. Accord intercantonal sur les contributions dans le domaine de la formation professionnelle initiale

2.1 L'accord actuel

L'actuel accord sur les écoles professionnelles date de 1991 et a été révisé en 2001. Il règle la question des indemnisations entre cantons pour la fréquentation, dans le cadre de la formation professionnelle initiale, d'écoles professionnelles situées en dehors des frontières cantonales. L'accord prévoit en l'occurrence trois tarifs (montants forfaitaires) différents: un tarif pour l'enseignement professionnel, applicable aussi bien pour un jour, un jour et demi ou deux jours d'enseignement par semaine; un deuxième tarif valable pour l'enseignement professionnel également, mais applicable à partir de plus de deux jours d'enseignement par semaine; et enfin un troisième tarif pour les formations à plein temps. Excepté pour les écoles à plein temps, l'accord ne prévoit pas de procédure de déclaration et les paiements sont effectués en fonction du nombre effectif d'apprenantes et apprenants fréquentant les différentes écoles professionnelles.

Rien n'est jamais venu entraver le bon fonctionnement de l'accord et il n'y a pas eu de problème particulier à résoudre depuis sa création mais, à vrai dire, on n'est jamais parvenu à ce qu'il soit ratifié sur l'ensemble du pays. De grands cantons tels que Zurich ou Saint-Gall n'y ont jamais adhéré parce qu'ils estimaient que les tarifs fixés ne permettaient pas de couvrir l'ensemble des coûts et étaient par conséquent trop bas.

2.2 Qu'est-ce qui doit être modifié dans cet accord?

La présente proposition s'efforce à la fois de créer le cadre nécessaire à la mise en application de la nouvelle loi sur la formation professionnelle et d'asseoir la validité de l'accord sur l'ensemble du territoire national. L'objet de cet accord est de mettre en place entre les cantons un système d'indemnisation équilibré et approprié face aux changements qui s'opèrent sur les plans économique et éducationnel. Il importe avant toute chose que l'accord soit mis en œuvre partout en Suisse.

Par rapport à l'accord actuel, les nouveautés sont les suivantes:

- L'accord sert aussi de base à des réglementations dans d'autres domaines nécessitant le versement de contributions cantonales.
- Les offres passerelles sont intégrées au nouvel accord, conformément à l'art. 12 LFPr.
- Les tarifs ne sont plus consignés dans l'accord, mais dans une annexe, et peuvent être fixés, voire modifiés par la Conférence des cantons signataires.
- La définition du lieu de domicile s'adapte à celle qui figure dans les autres accords intercantonaux.
- Un certain nombre de principes ont été établis pour la détermination du montant des contributions.
- La procédure qui régit l'indemnisation d'autres prestations a été formellement définie.
- Une conférence des cantons signataires est proposée comme organe politique.
- La durée du préavis nécessaire pour la dénonciation de l'accord a été fixée à deux ans.

2.3 Le nouvel accord en détail

Art. 1 Objectifs	Le champ d'application de l'accord reste en principe le même, mais il est élargi à des éléments qui doivent être pris en compte du fait du nouveau système de financement, par exemple la transmission des contributions fédérales et cantonales aux organisations du monde du travail (ORTA) pour les prestations qu'elles assument à la demande des pouvoirs publics. Les accords intercantonaux ont un effet non négligeable en matière de coordination, parce qu'ils nécessitent en même temps une définition des concepts, une détermination des procédures et une évaluation des conséquences.
Art. 2 Champ d'application	Le champ d'application de l'accord correspond à la formation professionnelle initiale telle que décrite dans la loi fédérale sur la formation professionnelle du 13 décembre 2002. Contrairement au texte mis en consultation, les formations de rattrapage n'en sont plus exclues. On entend par là toutes les certifications obtenues par des adultes sans contrat d'apprentissage par le biais d'autres procédures de qualification. Les formations de rattrapage figurent désormais, avec l'encadrement individuel qui va de pair, à l'art. 6, al. 2. Une remarque particulière s'impose à propos de la maturité professionnelle. A l'art. 25 LFP, il est dit que la maturité professionnelle fédérale fait partie de la formation professionnelle initiale. Le certificat de maturité professionnelle peut toutefois être obtenu de différentes manières: parallèlement à la formation professionnelle initiale (apprentissage, école professionnelle), parallèlement à l'exercice d'une profession, ou encore dans le cadre d'études à plein temps après un apprentissage. Les trois façons d'obtenir un certificat de maturité professionnelle sont équivalentes et doivent être traitées absolument de la même façon dans les accords intercantonaux. Il sera possible aux cantons de conclure à plusieurs des arrangements divergents pour une période de quatre ans suivant l'entrée en vigueur du nouvel accord. A moyen terme toutefois, ce type d'exceptions bilatérales ou régionales est appelé à disparaître.
Art. 3 Principes fondamentaux	Les principes énoncés dans le nouvel accord correspondent à ceux de l'accord en vigueur, lesquels ont déjà amplement fait leurs preuves. Il y a été ajouté l'al. 3, une disposition qui figure déjà dans d'autres accords intercantonaux.
Art. 4 Canton débiteur	Les dispositions de l'art. 4 correspondent pour beaucoup à celles de l'accord en vigueur. Il convient de signaler à propos de l'al. 2 qu'il appartient aux écoles d'informer les ressortissantes et ressortissants d'autres cantons des accords passés en matière de coûts, en veillant à ce que des informations leur soient fournies en même temps que le formulaire d'inscription. L'al. 3 définit le canton de domicile. En l'occurrence, on a veillé à ce que la définition donnée corresponde à celle qui figure dans les autres accords intercantonaux.

Art. 5 Contributions	Le système des montants forfaitaires doit être maintenu, mais les montants doivent être fixés dans une annexe à cet accord et non pas dans l'accord lui-même. Les contributions ne seront plus indexées, comme c'est le cas actuellement, mais l'article précise comment les calculer. Elles seront donc redéfinies chaque année par la Conférence des cantons signataires, les nouveaux tarifs prenant effet deux ans après, de manière à permettre aux cantons de les intégrer à leur budget ordinaire.
Art. 6 Procédure à suivre pour les autres prestations	Cet article fournit un instrument qui permet de procéder, à l'échelon intercantonal, à des indemnisations pour des prestations dans d'autres domaines, cours interentreprises et procédures de qualification notamment. Ces indemnisations seront fixées par la Conférence des cantons signataires. Les cantons auront toutefois la possibilité de limiter leurs contributions au volume qui est prévu dans sa législation cantonale pour ce même type d'offres.
Art. 7 Conférence des cantons signataires	Contrairement à l'accord sur les écoles professionnelles en vigueur, qui établit les tarifs pour les différentes prestations, il appartiendra à la Conférence des cantons signataires de fixer le montant des tarifs et de décider de leur modification ou de leur adaptation. Des modifications tarifaires pourront ainsi être décidées à la majorité des deux tiers des cantons signataires.
Art. 8 Secrétariat	Le secrétariat est chargé notamment de traiter les questions tarifaires ou les questions de procédure et d'informer les cantons. Il bénéficie du soutien d'un groupe de travail chargé de faire valoir les aspects techniques et régionaux. Les coûts liés au secrétariat sont, comme dans le cas des autres accords intercantonaux, répartis entre les cantons.
Art. 9 Instance d'arbitrage	Les dispositions concernant la juridiction arbitrale correspondent à celles de l'accord en vigueur.
Art. 10 Entrée en vigueur	Le quorum des deux tiers des cantons signataires correspond à ce qui est prévu dans la réglementation concernant la révision de l'accord actuel. Il convient d'assurer que l'accord actuel sera abrogé à l'entrée en vigueur du nouvel accord. Si tel n'était pas le cas, il pourrait se poser pour certains cantons la question de savoir à quel régime ils sont soumis.
Art. 11 Abrogation	Pas de remarque
Art. 12 Dénonciation	Pas de remarque
Art. 13 Maintien des obligations	Pas de remarque
Art. 14 Principauté du Liechtenstein	L'adhésion éventuelle de la principauté du Liechtenstein à cet accord peut s'avérer problématique dans les cantons qui devraient ouvrir des classes supplémentaires dans une ou plusieurs écoles du fait de la présence d'apprenantes et apprenants en provenance du Liechtenstein. Serait alors applicable dans ce cas l'art. 2, al. 3.

Annexe	Le relevé des coûts de la formation professionnelle effectué auprès des cantons par l'OFFT pour 2004 et 2005 ne permet pas de différencier les tarifs. Pour l'année 2004, les coûts moyens par personne en formation étaient de CHF 7380 par an. Ce chiffre couvre toutes les formations basées sur un contrat d'apprentissage (de deux, trois ou quatre ans; maturité professionnelle). Il inclut donc également les formations à plein temps liées à un contrat d'apprentissage. Du côté des statistiques relatives aux personnes en formation, il y a aussi des lacunes considérables. L'OFS n'a pas de base de données suffisante pour asseoir une claire distinction dans le système dual entre les formations initiales à plein temps (p. ex. ateliers, écoles de commerce) et la formation à temps partiel. Avec l'OFFT, nous nous efforçons donc de constituer d'ici à l'année 2008 une meilleure base de données par le biais du relevé périodique des coûts comme par celui de la statistique. Les tarifs indiqués sont à comprendre comme des propositions, c'est-à-dire des estimations à partir des données à disposition. Les étapes prévues pour adapter et améliorer cet état de fait devraient permettre d'obtenir année après année des données plus nuancées et plus crédibles. Les tarifs proposés ici sont donc des tarifs initiaux, qui seront adaptés chaque année aux nouvelles données, plus précises et plus complètes, ainsi que le prévoit l'art. 5.
--------	---