

Analyse de l'impact des fonds en faveur de la formation professionnelle déclarés de force obligatoire

Mandat

Depuis 2004, les fonds en faveur de la formation professionnelle propres à chaque branche peuvent, conformément à l'art. 60 LPr, être déclarés obligatoires sous certaines conditions. Concrètement, cela signifie que toutes les entreprises d'une même branche doivent contribuer au financement de la formation professionnelle. Le présent rapport, mandaté par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), analyse si ces fonds en faveur de la formation professionnelle déclarés de force obligatoire répondent au mandat légal. Il pointe les atouts et les insuffisances de la réglementation actuelle et de son application, et émet des recommandations en vue d'une optimisation.

Méthodologie

Les informations figurant dans cette étude proviennent de trois sources : l'analyse de documents, l'analyse des données complémentaires recueillies dans le cadre des 32 interviews menées auprès de différents acteurs (organes d'exécution, cantons, entreprises, partenaires sociaux) et l'enquête basée sur un questionnaire écrit soumis à un échantillon de 1762 entreprises concernées. Les informations collectées ont été dépouillées, structurées et analysées. La dernière étape a été la formulation, à partir des résultats, de recommandations à l'intention des organes d'exécution et de l'OFFT.

Description des fonds

Fonds : Les fonds en faveur de la formation professionnelle déclarés de force obligatoire sont actuellement au nombre de 13 et se rapportent aux branches suivantes : automobile, horticulture, décoration d'intérieur, plâtrerie-peinture, travail du métal, technique du bâtiment, secteur des installateurs-électriciens, menuiserie, laboratoires de prothèse dentaire et carrosserie¹. Ces fonds concernent

¹ Les branches de la menuiserie et de la plâtrerie-peinture s'articulent chacune autour de deux fonds : un pour la Suisse alémanique et le Tessin et un pour la Suisse romande.

environ 49 000 entreprises, c'est-à-dire 16 % de toutes les entreprises suisses, et quelque 250 000 collaborateurs, à savoir 8 % de l'ensemble des collaborateurs helvétiques. Le nombre d'entreprises assujetties au versement de contributions varie de 660 à environ 12 000 en fonction des branches.

Activités : Les principales activités du fonds recouvrent l'élaboration de règlements et de concepts, l'encouragement de la relève, la participation à des concours des métiers, la prise en charge de frais de cours et la conception de matériel pédagogique.

Contributions et recettes : Le système des contributions repose la plupart du temps sur un montant annuel fixe versé par chaque entreprise et sur une contribution par collaborateur (ou proportionnelle à la masse salariale). Le montant des recettes annuelles enregistrées par les fonds oscille entre 140 000 francs et 3,2 millions de francs.

Structures similaires : D'autres fonds existent parallèlement aux fonds en faveur de la formation professionnelle déclarés de force obligatoire : fonds gérés par des branches sur la base de conventions collectives de travail, fonds de branche non obligatoires et fonds cantonaux recouvrant plusieurs branches.

1.1. Conclusions et recommandations

Ce chapitre a pour objectif de tirer des conclusions sur le thème des fonds en faveur de la formation professionnelle déclarés de force obligatoire. En vue d'optimiser cet instrument, des recommandations sont ensuite proposées sur cette base en deux étapes : premièrement par la présentation, à l'intention des organes d'exécution, de la meilleure forme à donner à un fonds (best practice) et, deuxièmement, en émettant, dans une optique d'optimisation, des recommandations à l'intention de l'OFFT.

1.1.1. Conclusion sur les fonds en faveur de la formation professionnelle déclarés de force obligatoire

Les acteurs interviewés et les entreprises ayant répondu au questionnaire écrit ont mis unanimement en avant la solidarité comme intérêt majeur des fonds en faveur de la formation professionnelle déclarés de force obligatoire : toutes les entreprises versent des contributions au fonds. Ces contributions servent à promouvoir et à financer la formation professionnelle. Selon nous, les critiques que l'on pourrait

adresser aux fonds en faveur de la formation professionnelle déclarés de force obligatoire concernent plus particulièrement les trois points suivants.

- *Efficacité* : La proportion des coûts administratifs est-elle raisonnable? Les prestations sont-elles ciblées ? Ces questions sont d'autant plus importantes que la déclaration de force obligatoire empêche les entreprises de quitter le fonds auquel elles sont rattachées.
- *Transparence* : Comment garantir transparence et contrôle ?
- *Justice* : Même si la solidarité à l'intérieur de la branche plaide en faveur de ce principe en mettant toutes les entreprises face à leurs responsabilités, les fonds sont organisés de telle manière que toutes les entreprises ne sont apparemment pas traitées sur un pied d'égalité. Vont, entre autres, dans ce sens le barème des contributions ou les problèmes de délimitations encore en suspens.

En ce qui concerne les entreprises, elles ont plus ou moins bien accueilli les fonds en faveur de la formation professionnelle. Preuve s'il en est que la manière de gérer ces fonds ou d'informer les entreprises joue un rôle primordial dans le degré d'adhésion des entreprises. Nous sommes d'avis que les fonds en faveur de la formation professionnelle déclarés de force obligatoire constituent dans l'ensemble un bon instrument pour le financement de la formation professionnelle. Reste que certains domaines gagneraient à être réexaminés et améliorés. Les recommandations à ce sujet seront présentées dans les chapitres suivants.

1.1.2. Bonnes pratiques des fonds en faveur de la formation professionnelle déclarés de force obligatoire

Cette partie donne un aperçu des recommandations sur la meilleure forme à donner à un fonds en faveur de la formation professionnelle déclaré de force obligatoire. L'analyse repose sur les remarques des entreprises et des acteurs interrogés ainsi que sur nos propres appréciations.

Gestion des problèmes de délimitation

Déclarer un fonds en faveur de la formation professionnelle de force obligatoire est plus simple dans les branches qui sont capables de se définir très clairement. Mais la plupart d'entre elles ont du mal à le faire, d'où les problèmes de délimitation qui peuvent se poser. La solution, dans ces cas-là, consiste pour les associations de la branche à chercher le dialogue avant la déclaration de force obligatoire afin, par

exemple, de se regrouper en une organisation faîtière. Autre recommandation : faire preuve d'une certaine souplesse vis-à-vis des autres fonds.

Le plus important est que les entreprises ne soient pas surchargées de tâches administratives. Il faudrait concrètement que les *entreprises mixtes* ne reçoivent qu'une seule facture et que les éventuelles indemnités soient fixées entre les différents organes d'exécution, la formule recommandée dans ce cas étant l'indemnité forfaitaire ou l'exonération totale du paiement des contributions.

De plus, les prestations éventuelles des *fonds de la CCT* en faveur de la formation professionnelle devraient être prises en compte avant la déclaration de force obligatoire. Les fonds en faveur de la formation professionnelle déclarés de force obligatoire devraient, pour leur part, limiter le champ de leurs prestations aux activités qui ne sont pas concernées par la CTT, comme la formation initiale.

Nous estimons que les recouplements entre les fonds déclarés de force obligatoire et les *fonds cantonaux* sont actuellement minimes. Mais, là aussi, il faudrait examiner les catalogues de prestations des fonds mis en place par les branches avant la déclaration de force obligatoire afin de repérer les éventuels recouplements avec les fonds cantonaux (p. ex. au niveau du financement des cours interentreprises). L'accent doit également être mis sur la transparence de l'information vis-à-vis des entreprises. C'est en effet un des moyens de leur faire accepter ces fonds en faveur de la formation professionnelle.

Perception des contributions

Les entreprises doivent pouvoir continuer à consacrer le moins de temps possible aux tâches administratives. Cet aspect a déjà été évoqué plus haut dans la partie concernant les problèmes de délimitation. Par ailleurs, le rattachement, en vue de la *perception* des contributions, à une caisse d'allocations familiales (tel qu'il se pratique dans les fonds cantonaux romands) ou à une structure analogue, quand le contexte le permet, doit être encouragé, car il permet de réduire les frais administratifs des entreprises et des organes d'exécution. Le *montant* des contributions devrait dépendre uniquement du nombre d'employés (ou de la masse salariale). Une contribution de base est loin d'être la meilleure solution car elle grèverait fortement le budget des très petites entreprises, répercussion qui va à l'encontre des principes de solidarité et de justice.

Transparence

Communication et transparence sont à la base des relations avec les entreprises. Il est important d'informer de manière transparente les entreprises qui participent au financement du fonds afin qu'elles sachent à quelles fins leurs contributions sont utilisées, quels avantages s'offrent à elles (p. ex. diminution des cotisations des membres adhérents), de quelles prestations fournies par les fonds elles peuvent bénéficier et pour quelle raison elles doivent toutes verser une contribution même si certaines (concrètement) ont peu recours à ces prestations. Ce principe s'applique également à la phase de création des fonds. Plus les organes d'exécution soignent le travail d'information en amont, mieux les fonds sont accueillis par les entreprises, ce qui diminue d'autant le temps consacré aux rappels et aux poursuites. Les entreprises étant obligées de verser des contributions, il est impossible de faire l'impasse sur la transparence et l'examen des prestations. Garantir ces deux aspects, qui concernent également les organes d'exécution, et utiliser les moyens financiers de la manière la plus efficace qui soit implique une *définition claire des objectifs* du fonds. L'étape suivante est la conception d'instruments et la définition d'activités permettant de réaliser ces objectifs.

1.1.3. Recommandations à l'intention du législateur et de l'OFFT

Les recommandations et les suggestions soumises à l'OFFT dans une optique d'optimisation des fonds en faveur de la formation professionnelle déclarés de force obligatoire se présentent de la manière suivante.

Rapport : Garantir la vérifiabilité des prestations et l'efficacité (frais administratifs) des fonds passe par une uniformisation des *comptes annuels* que les fonds remettent à l'OFFT. Ce principe s'applique, d'une part, au cadre comptable : actuellement, la définition des frais administratifs et des recettes, de même que leur comptabilisation et leur délimitation, diffère d'un fonds à l'autre, ce qui rend toute comparaison impossible. D'autre part, ce manque d'uniformisation touche aussi les informations concernant l'utilisation des moyens financiers (c'est-à-dire relatives aux prestations). Il faudrait que ces informations renseignent sur l'aspect financier en fonction des activités mentionnées dans le règlement et de la répartition entre formation initiale, formation professionnelle supérieure et formation continue à des fins professionnelles. Par ailleurs, les comptes annuels devraient présenter l'ensemble des recettes et des dépenses et pas seulement les recettes et les dépenses des non-membres des associations. Dans le cas contraire, le total des dépenses et des recettes réelles des fonds s'en trouve faussé. Certes, il existe déjà des

dispositions et des recommandations concernant la comptabilité, mais elles ne sont pas encore toutes appliquées et certaines sont trop abstraites.

Degré d'organisation : Certaines branches affichent un haut *degré d'organisation*. En d'autres termes, plus de 90 % des entreprises, par exemple, participent déjà à la formation professionnelle avant la déclaration de force obligatoire. Pour ces branches, une déclaration de force obligatoire n'est pas la mesure appropriée, car les frais administratifs sont relativement importants et le bénéfice plutôt minime. Il serait opportun de vérifier dans le cadre des exigences relatives à la déclaration de force obligatoire fixées à l'art. 60 LFPr s'il ne faudrait pas, parallèlement au degré minimal d'organisation, définir un degré maximal d'organisation.

Contributions : Comme il a déjà été indiqué dans le chapitre précédent, surcharger les petites entreprises est difficilement justifiable et ce principe ne doit pas être soutenu par l'OFFT.

Délimitations : Pour ce qui est des *délimitations*, notamment par rapport à d'autres fonds de branches et à des fonds cantonaux, les réglementations en vigueur manquent de clarté et d'unité. Actuellement, les instruments censés aider à résoudre les problèmes de délimitation sont insuffisants et dépendent en grande partie de la bonne volonté des acteurs concernés. Il est par conséquent important de mettre sur pied un système de résolution de conflits efficace. Cette démarche pourrait passer, d'une part, par l'adaptation des instruments légaux qui confèrent à l'OFFT une marge de manœuvre élevée² et, d'autre part, par la constitution d'un organisme de conciliation indépendant.

Une autre solution aux problèmes de délimitation, qui permettrait aussi de diminuer les frais administratifs, pourrait être la création à l'échelle nationale d'un fonds en faveur de la formation professionnelle. Précisons tout de même qu'une mesure de ce type a déjà été examinée et nettement rejetée par la population en 2003³.

² Les problèmes de délimitation doivent être clarifiés avant la déclaration de force obligatoire. Reste que dans bien des cas, ces problèmes ne surgissent qu'a posteriori et sont donc repérés trop tard. Une fois le fonds déclaré de force obligatoire, l'OFFT ne peut plus exiger que les problèmes de délimitation soient clarifiés.

³ Le 18 mai 2003, l'initiative pour une offre suffisante de places d'apprentissage (LIPA) a été rejetée par le peuple suisse avec 68,4 % de voix contre. Les principaux objectifs de cette initiative étaient l'instauration d'un droit constitutionnel à la formation professionnelle initiale et la création d'un fonds national pour assurer le financement de la formation professionnelle. Pour en savoir plus, consulter www.bbt.admin.ch.