

Le nouveau financement de la formation professionnelle supérieure et ses effets

La Confédération prévoit de cofinancer substantiellement les cours de préparation aux examens fédéraux dans la formation professionnelle supérieure. Ses subventions seront versées directement aux participants. Quels effets faut-il attendre de ce nouveau mode de financement? D'une part, la charge financière des candidats aux examens en sera allégée. D'autre part, les employeurs et les prestataires de cours profiteront aussi, indirectement, d'une partie de ces fonds. La demande de cours devrait augmenter en moyenne, mais dans une mesure très différente selon les professions.



Actuellement, les cours préparatoires aux examens fédéraux sont principalement financés par les participants et, dans une moindre mesure, par leurs employeurs. Les subventions de la Confédération seront versées directement aux participants.

Photo: Keystone

Les examens professionnels (EP) et les examens professionnels supérieurs (EPS) sanctionnent une formation de degré tertiaire très recherchée sur le marché. Actuellement, les cours de préparation sont principalement financés par les participants eux-mêmes – sur une base volontaire – et dans une moindre mesure par leurs employeurs. Certains

cantons soutiennent également une partie des formations. La Confédération ne s'engage pas directement, mais seulement à travers des contributions forfaitaires aux cantons.

Le nouveau financement fédéral, tel qu'il est prévu, comporte trois innovations fondamentales. Premièrement, la Confédération consacrerait aux cours préparatoires des subventions, qui allègeront la charge financière des participants¹. Deuxièmement, les subsides versés jusqu'à présent par les cantons, dont le total était bien plus faible, seront en grande partie abandonnés. Troisièmement, les contributions fédérales ne seront pas versées aux prestataires de cours – comme cela se fait d'ordinaire dans le système éducatif –, mais directement aux participants (modèle de financement «axé sur la personne»).



Andreas Kuhn
Économiste, directeur de recherche à l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle EHB IFFP IUFFP, Zollikofen



Pr. Jürg Scheri
Économiste et politologue, responsable de l'axe prioritaire de recherche «Pilotage de la formation professionnelle» à l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle EHB IFFP IUFFP, Zollikofen

Des prévisions basées sur des informations limitées

Au début de cette année, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (Sefri) a confié un double mandat

Tableau 1

Prix moyens des cours

	Prix sans ...	Prix y compris...	Prix (total) par leçon
En CHF	...l'immatriculation, l'examen, le matériel pédagogique et autres coûts		
Examens professionnels	9908,10	13713,40	37,90
Examens professionnels supérieurs	13670,21	17502,80	52,30

Remarque: des indications étaient disponibles sur les prix de 319 EP et de 66 EPS ainsi que sur la durée des cours préparant à 283 EP et 66 EPS. Pour des détails sur le calcul et les hypothèses retenues, voir Kuhn et Schweri (2014).

Source: Kuhn, Schweri / La Vie économique

à l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP). Il l'a chargé d'une part d'évaluer les effets de ce nouveau financement sur le marché des cours préparatoires²; d'autre part d'élaborer un concept fondé scientifiquement pour le monitoring des mutations subies par la formation professionnelle supérieure³. L'évaluation ex-ante de mesures politiques planifiées est déjà en soi un défi majeur. Dans le cas présent, le fait qu'il existe peu d'informations sur le marché des cours préparatoires constitue une difficulté supplémentaire. C'est précisément parce que la Confédération ne participait pas jusqu'ici au financement que beaucoup de données font défaut, comme le nombre de participants aux cours ou celui des prestataires de formations. Pour cette raison, les estimations et les recommandations ont été puisées dans la littérature économique spécialisée et dans les rares études consacrées à la formation professionnelle supérieure. Ces connaissances théoriques ont été consolidées avec des données actualisées issues du marché des cours préparatoires.

Un marché fortement segmenté

La collecte de données a englobé les vingt principaux EP et les vingt principaux EPS, auxquels se sont ajoutés cinq examens plus petits provenant de chacune de ces deux catégories. Il s'agissait de connaître les prestataires de formations ainsi que la durée et le prix des cours. En partant des listes fournies par les organes responsables de ces cinquante examens fédéraux, nous avons pu trouver sur Internet 355 prestataires pour les EP et 74 pour les EPS.

Les analyses⁴ montrent que le marché des cours préparatoires est fortement segmenté par régions et par professions/examens. On le voit notamment au fait que les prestataires sont très nombreux, mais qu'ils se concentrent sur un nombre relativement restreint d'examens. En outre, beaucoup

d'entre eux ne proposent des cours que pour un ou deux examens, signe qu'il existe peu de synergies dans ce domaine. Les prestataires de cours préparant à une même épreuve se répartissent entre différentes régions. C'est seulement pour les examens décernant un grand nombre de diplômes que l'on trouve généralement plusieurs prestataires dans une même région. Une telle segmentation laisse supposer que la concurrence entre les sociétés formatrices est limitée dans la plupart des cas. En extrapolant à partir des indications incomplètes disponibles, on a pu dénombrer quelque 500 prestataires pour environ 900 cours préparatoires aux examens fédéraux.

Prix des cours, chiffre d'affaires et subventionnement actuel

Les prix moyens, qui se basent sur les indications des formateurs, figurent dans le *tableau 1*. En les analysant, on constate d'abord qu'ils augmentent en moyenne avec la durée du cours. Pour les comparer, il convient donc de calculer les coûts par leçon. On voit alors que les prix des cours pour les mêmes examens sont plus proches les uns des autres que les prix de cours pour des examens différents. Que des formations préparant à une même épreuve coûtent à peu près la même chose n'a rien de surprenant en soi. Les études antérieures ne l'avaient, pourtant, pas mis en évidence. Les résultats confirment la segmentation constatée du marché par examens, y compris sur le plan de la structure des coûts.

Sur la base des indications relatives aux prix des cours, au nombre de diplômes décernés en 2012⁵ et à la proportion de participants ayant fréquenté des cours préparatoires⁶, il est possible d'estimer approximativement le chiffre d'affaires global réalisé sur le marché des cours préparatoires. Sans tenir compte des subventions, celui-ci s'élève à environ 236 millions de francs. Si l'on y inclut les subventions versées actuellement, il atteint quelque 289 millions. Faute de données suffisantes, ces montants ne sont toutefois que des ordres de grandeur.

Les subventions, principalement versées jusqu'ici par les cantons, bénéficiaient à certains prestataires précis. Il sera remplacé par un système fédéral bénéficiant à tous les participants aux cours. Les prestataires seront ainsi sur un pied d'égalité. Il avanta-gera surtout ceux qui n'ont reçu aucun soutien jusqu'à présent. Nos analyses estiment, par ailleurs, probable que le subventionnement actuel favorise les cours préparant à de petits examens. Au cas où les futures

Encadré 1

La formation professionnelle supérieure en point de mire

Le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (Sefri) entend développer et renforcer la formation professionnelle supérieure. D'entente avec les partenaires concernés, il a lancé début 2013 un projet stratégique à cette fin. Les principaux volets en sont le financement futur, le positionnement et la reconnaissance de la formation professionnelle supérieure. Le train de mesures correspondant a été soumis au Conseil fédéral après la pause de l'été 2014.

Dans le domaine du financement, les contributions de la Confédération à la réalisation des examens professionnels et professionnels supérieurs ont déjà augmenté début 2013, passant de 25% à 60 ou 80%. En complément, le groupe de projet a élaboré des plans concernant un soutien public aux cours de préparation à ces examens fédéraux. Ils font l'objet du présent article. Du point de vue des participants, les cours préparatoires représentent la majeure partie des frais directs occasionnés.

Dans le domaine des écoles supérieures, le financement a déjà été réorganisé: l'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES) est entré en vigueur le 1^{er} janvier dernier. Quinze cantons y ont déjà adhéré. L'amélioration de la libre circulation des étudiants, objectif visé par cet accord, se concrétisera pendant l'année d'études 2015/2016. À partir de là, l'AES fonctionnera selon le même principe que les accords sur le financement des universités et des hautes écoles spécialisées. Le principe dit «à la carte» (les cantons choisissent les offres de formation auxquelles ils souhaitent contribuer), qui s'appliquait jusqu'ici aux écoles supérieures, sera supprimé.

Remarque: texte du Sefri. Autres informations sous www.sbf.admin.ch/hbb et www.edk.ch/dyn/21415.php.

subventions fédérales équivaleraient à un pourcentage déterminé des coûts supportés par les participants, une partie considérable des fonds alloués irait aux examens qui décernent le plus de diplômes. Ce nouveau mode de financement conduirait alors à déplacer les ressources des petits vers les grands prestataires.

Qui profitera des subventions fédérale?

La première question que pose cette réorganisation du financement est celle de l'incidence: tandis que l'incidence *nominale* d'une subvention fait référence à son destinataire formel – désigné par la loi ou l'ordonnance –, l'incidence réelle se rapporte à ceux qui en bénéficient de facto. Sur le plan nominal, les contributions fédérales axées sur la personne seront intégralement versées aux participants. Cependant, ces derniers n'en garderont qu'une partie, en comparaison avec la situation actuelle. Il y a deux raisons à cela:

1. Les employeurs vont probablement réduire l'aide importante qu'ils accordent aux collaborateurs qui fréquentent des cours préparatoires. Ils prennent actuellement en charge un quart des candidats aux examens, en couvrant leurs frais⁷. On ne peut pas présumer qu'ils continueront de le faire, car les participants bénéficiaire de la subvention fédérale feraient, dès lors, un bénéfice net. Il est plus vraisemblable que les employeurs diminueront leur soutien d'un montant correspondant à aux subsides versées.
2. Le prix moyen des cours préparatoires devraient également augmenter. L'une des raisons en est que la subvention versée aux prestataires par les cantons disparaîtra au profit de la nouvelle contribution fédérale. Cette dernière accroîtra, en outre, la capacité financière des participants, ce dont les prestataires de cours pourront en partie profiter en augmentant leurs prix.

En ce qui concerne l'incidence réelle, on peut penser qu'une partie des subventions de la Confédération réduira la charge financière des participants, mais qu'une autre partie bénéficiera aux employeurs et aux prestataires.

La demande ne devrait augmenter que légèrement

Étant donné que la contribution fédérale augmentera le pouvoir d'achat des participants sur le marché des cours, on peut

s'attendre à une hausse de la demande. Toutefois, une grande partie de l'aide fédérale ira à des candidats qui se seraient inscrits de toute manière à un cours, même sous le régime actuel, soit sans soutien de la Confédération. Dans leur cas, on parle d'un effet d'aubaine, car le subside fédéral n'induit pas des changements de comportement – autrement dit une participation accrue aux cours –, mais remplace les coûts supportés par des privés (participants et employeurs). La hausse de la demande devrait donc rester limitée. Il faut également tenir compte du fait que la situation est très différente selon les examens et les cours. La demande de cours de préparation aux petits examens pourrait même chuter, car les prestataires devront augmenter leur prix pour compenser la perte des subventions cantonales dont ils bénéficiaient largement.

Enfin, la composition des participants peut aussi se modifier: le nouveau régime de financement peut inciter davantage de personnes à suivre un cours, alors qu'elles étaient peu soutenues par leur employeur et avaient peu d'expérience professionnelle.

Le rendement de la formation va-t-il se réduire?

Actuellement, la formation professionnelle supérieure apporte aux diplômés un rendement privé substantiel⁸. En d'autres termes, les personnes qui investissent dans des cours préparatoires se voient dédommagées par le salaire nettement plus élevé qu'elles perçoivent après l'examen fédéral.

On ne peut pas savoir précisément comment le nouveau mode de financement se répercutera sur le rendement de la formation. D'un côté, la contribution de la Confédération en réduira le coût, ce qui accroîtra son rendement. De l'autre, le surcroît de salaire versé aux titulaires d'un brevet ou d'un diplôme fédéral provient actuellement aussi du fait que ces titres ont valeur de signal: ils indiquent généralement que la personne concernée se distingue par une productivité supérieure à la moyenne et que son employeur l'a jugée digne d'un soutien. Si le lien entre fréquentation des cours et décision de l'employeur s'affaiblit, le signal concernant la productivité en fera autant. Les entreprises ne pourront plus partir de l'idée que les détenteurs d'un titre fédéral ont été jugés particulièrement performants par leur précédent employeur. La hausse de salaire serait, dès lors, modeste et le rendement de la formation pourrait se dévaloriser⁹. On peut toutefois avancer que, dans un souci d'égalité des chances, il est souhaitable que les candidats aux cours

préparatoires soient plus indépendants vis-à-vis de leur employeur. Elles devront, par contre, accepter la diminution de rendement mentionnée plus haut.

Recommandations

Les analyses relatives à la formation professionnelle supérieure se fondent actuellement sur des informations clairessemées. Il conviendrait *d'améliorer sensiblement les données relatives à ce domaine*. Lorsque des nouveautés se manifesteront dans le système, on pourra ainsi se référer à des bases d'analyse complètes et actuelles.

Garantir *un accès facile aux informations sur les cours* est une autre condition essentielle au bon fonctionnement du financement axé sur la personne, car ce sont les participants qui déterminent, par leurs choix, les flux financiers. Notre recherche sur Internet a mis en lumière un certain nombre d'améliorations nécessaires. Les données sur la durée exactes des cours, les prix des différents modules et les coûts supplémentaires sont souvent incomplètes. On ne peut pas observer et analyser le marché des cours préparatoires sous l'angle politique et administratif s'il manque des indicateurs importants concernant les participants et les prestataires. Il convient de collecter ces données à l'avenir.

Au-delà du besoin d'informations et de données, il s'agit de savoir comment on pourra *assurer un fonctionnement optimal du marché des cours préparatoires avec un financement fédéral axé sur la personne*. Il convient de déterminer dans quelles conditions et sous quelle forme l'État pourra apporter un soutien complémentaire aux examens peu demandés, au cas où ceux-ci connaîtraient des difficultés de financement. Si l'intérêt public est trop faible, la logique du marché pourrait entraîner la disparition de certains examens ou les obliger à fusionner avec des épreuves apparentées.

Un autre point doit être clarifié: *comment garantir que de nouveaux prestataires pourront entrer librement sur le marché des cours préparatoires?* Dans le système de financement axé sur la personne, il n'est pas prévu de soumettre les formateurs à de nouvelles conditions. La qualité des cours doit être assurée par le libre choix des offres, vu que les participants ont intérêt à se préparer le mieux possible à leur examen. Cependant, le marché se divise en une multitude de segments régionaux ou professionnels, de sorte que les candidats pourraient n'avoir dans bien des cas qu'un choix limité de cours pour un même

examen. Si l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché est aisément possible, les prestataires existants seront soumis à une pression accrue: ils devront s'adapter aux besoins des participants, faute de quoi de nouveaux venus répondront mieux qu'eux à la demande. À l'inverse, s'il existe des barrières à l'entrée sur le marché, l'effet disciplinaire de la concurrence sera limité.

Lors de la validation des règlements d'examens par la Confédération, il faudra par conséquent veiller à éviter les éléments susceptibles d'entraver l'accès au marché. C'est le cas par exemple des prescriptions détaillées sur les conditions d'admission, qui privilégient les prestataires existants. Enfin, il importe de définir clairement le rôle des organes responsables des examens et celui des prestataires de cours, et de les séparer l'un de l'autre. Aujourd'hui, ces deux fonctions sont souvent assumées par une même organisation issue du monde du travail. Il s'agit de les distinguer pour éviter les conflits d'intérêt. ■

Encadré 2

Bibliographie

- Cattaneo Maria A. et Wolter Stefan C., «Le bénéfice individuel d'une formation professionnelle supérieure», *La Vie économique* 12-2011, pp. 63-66.
- Econcept, *Enquête auprès des candidates et candidats aux examens fédéraux dans le domaine de la formation professionnelle supérieure*, rapport final à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), 2011.
- Kriesi Irene et Trede Ines, *Monitoring eidgenössischer Berufsprüfungen, höherer Fachprüfungen und ihrer Vorbereitungskurse*, 2014, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, Zollikofen.
- Kuhn Andreas et Schweri Jürg, *Subjektorientierte Finanzierung der Vorbereitungskurse in der höheren Berufsbildung. Eine ökonomische Analyse zu Ausgangslage, Marktstruktur und Auswirkungen*, 2014, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, Zollikofen.
- CSRE, *L'éducation en Suisse – Rapport 2014*, Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation CSRE, Aarau.

1 Suivant les estimations établies à partir du chiffre d'affaires généré par l'ensemble du marché, les contributions de la Confédération représenteront entre 60 et 100 millions de francs par an. Il convient, par ailleurs, d'attendre que le Parlement s'exprime, ce qu'il fera lorsqu'il traitera du message FRI 2017-2020.

2 Kuhn et Schweri (2014).

3 Kriesi et Trede (2014).

4 Pour des informations plus détaillées, voir Kuhn et Schweri (2014).

5 *Statistique de l'éducation* de l'Office fédéral de sa statistique.

6 Econcept (2011).

7 Econcept (2011).

8 Cattaneo et Wolter (2011).

9 CSRE (2014).