Comment financer la formation continue en Suisse ?

How to finance continuous vocational training in Switzerland ?

Wie ist die Weiterbildung in der Schweiz zu finanzieren ?

¿Cómo financiar la formación permanente en Suiza ?

Isabel Voirol-Rubido

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/4971>

DOI : 10.4000/formationemploi.4971

ISSN : 2107-0946

Éditeur

La Documentation française

Édition imprimée

Date de publication : 30 avril 2017

Pagination : 15-32

ISSN : 0759-6340

Référence électronique

Isabel Voirol-Rubido, « Comment financer la formation continue en Suisse ? », *Formation emploi* [En ligne], 137 | Janvier-Mars 2017, mis en ligne le 30 avril 2019, consulté le 30 octobre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/4971> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/formationemploi.4971>

Comment financer la formation continue en Suisse ?

ISABEL VOIROL-RUBIDO

*Chargée de cours et chercheuse à la faculté de psychologie et des sciences de l'éducation –
GGAPE (Groupe genevois d'analyse des politiques éducatives) à l'université de Genève*

Résumé

■ Comment financer la formation continue en Suisse ?

Cet article porte sur la problématique du financement de la formation continue (FC), en Suisse. Une enquête de terrain auprès des principaux acteurs de la FC met en évidence l'impossibilité d'envisager, pour l'heure, un cofinancement tripartite (salarié, employeur, pouvoirs publics) de la FC orienté vers le salarié. Les principales raisons en sont la crainte d'un système d'arrosier financier inefficace et la volonté des entreprises, notamment, de maintenir la FC dans le privé. Le principe de subsidiarité dans l'intervention des pouvoirs publics et l'inadéquation pressentie avec les besoins des publics peu qualifiés rendent également la proposition peu attractive.

Mots clés : formation professionnelle continue, financement de la FPC, politique de la FPC, convention collective, organisation syndicale, Suisse

Abstract

■ How to finance continuous vocational training in Switzerland ?

This article is about CVT financing issue. A field survey of the main CVT actors from Switzerland highlights the impossibility to implement a tripartite (worker, employer, public authorities) CVT employee oriented model at the moment in Switzerland mainly because of the economic eneffectiveness fear of the model and the insistent wish of employers to keep CVT in private hands. The wish to remain public involvement subsidiary and the fear of some inadequacy of the proposed model to meet low qualified employees needs make also the proposal low attractive.

Keywords: continuing vocational training, CVT funding, CVT policy, collective labour agreement, trade union, Switzerland

Journal of Economic Literature: J 08 ; J 24 ; J 31 ; J 52 ; J 53

Traduction : *Auteure.*

Dans le contexte socio-économique occidental actuel, les enjeux en termes de compétitivité et de croissance économique, mais aussi de réduction des coûts sociaux, sont considérables. Dès lors, améliorer l'accès à la formation, et notamment à la formation professionnelle continue (ci-après FC), c'est-à-dire celle suivie après une formation initiale à visée professionnelle, devient un défi majeur pour les pouvoirs publics (Aghion & Howitt, 2010).

Cependant, le financement représente l'une des pierres d'achoppement en matière d'accès à la FC (OFS, 2012b ; 2014). Comme le révèlent la littérature scientifique (Chéron, 2011; Hanhart, 2007) et les différentes enquêtes statistiques sur la FC (CVTS, OFS), l'ampleur des coûts directs et indirects générés par l'engagement en formation place la question du financement des activités de formation au coeur de la problématique de l'accès à la FC.

Encadré 1 : Le financement de la formation continue en suisse

Le droit du travail suisse ne contient aucune disposition réglementant la formation continue (FC). Pour l'heure, dans la mesure où la FC contribue au maintien de l'employabilité du salarié et favorise ainsi sa carrière professionnelle, elle est associée aux droits de la personnalité de l'employé dont l'employeur a la responsabilité. De ce fait, elle est régie par l'article 328 CO (Geiser, 2011, p. 7).

Ainsi, il n'existe en principe qu'un droit à un congé à la FC non payé. La durée du congé est déterminée par le type de FC envisagé et les modalités des rapports de travail. En principe, il est d'une semaine au maximum. Cependant, lorsqu'une FC est suivie sur demande de l'employeur ou en vertu de la loi, elle est considérée comme du temps de travail et est donc rémunérée.

S'agissant des coûts de la formation, seuls ceux afférents aux FC prescrites par la loi, ordonnées par l'employeur ou résultant de règles déontologiques, sont à la charge de l'employeur. Ces coûts peuvent également être pris en charge par les fonds pour la formation et le perfectionnement professionnel, constitués dans le cadre de conventions collectives de travail (CCT). Le taux de couverture des CCT, c'est-à-dire le pourcentage d'actifs occupés assujettis à une CCT, a été estimé par l'Union syndicale suisse à 50 % (*).

En l'absence d'un tel accord, les coûts de la FC non prescrite par la loi sont à la charge de l'individu. Toutefois, conformément aux dispositions de la loi fédérale sur l'imposition des frais de formation et de perfectionnement à des fins professionnelles (RS 64214), entrée en vigueur le 1er janvier 2016, les frais de perfectionnement en rapport avec la profession exercée, les frais de reconversion professionnelle imposée par des circonstances extérieures (par exemple suite à une maladie ou un accident invalidants), les frais de réinsertion professionnelle, ainsi que les frais liés à une reconversion professionnelle volontaire ou non sont déductibles fiscalement s'ils concernent une formation visant l'obtention d'un diplôme en deçà du degré secondaire II. La déduction fiscale est toutefois plafonnée à environ 11 000 € (12 000 CHF). Une avancée est donc perceptible, puisque désormais le champ d'application de cette déduction fiscale dépasse la condition des besoins de formation liés au poste occupé, imposée jusqu'en 2016.

(*) : Information issue du site internet de l'Union syndicale suisse à l'adresse : www.uss.ch/themes/travail/salaires-et-cct/article/details/la-moitie-des-salariees-protoges-par-une-cct/, consultée le 15 décembre 2016.

En Suisse, aucune obligation légale généralisée n'existe en matière de financement de la FC des salariés (voir **encadré 1**) contrairement, par exemple, à la France ou au Canada. Ce financement relève essentiellement du privé. Il est pris en charge soit par l'entreprise soit par l'individu. La moitié environ est assumée par les formés, le solde se répartissant entre les entreprises et les pouvoirs publics (Messer & Wolter, 2009).

Malgré les bons résultats auxquels parvient la Suisse en termes de taux d'accès à la FC en comparaison internationale, cet accès est loin d'être généralisé et est, en outre, particulièrement sélectif (OFS, 2014 ; Hanhart, 2007). En effet, alors que les Suisses figurent parmi les citoyens les plus investis en FC, quel que soit leur niveau de formation initiale, plus le niveau de formation initiale est élevé, meilleures sont les chances d'accéder à la FC. Le taux de participation à la FC est d'environ 43 % pour un diplômé du tertiaire, contre seulement 10 % pour une personne possédant un niveau de formation équivalent à l'école obligatoire. À titre de comparaison, en France, ces taux s'élèvent à 10 % pour les diplômés du tertiaire et à environ 2 % pour les personnes ayant un niveau de formation équivalent à l'école obligatoire (CSRE, 2014, p. 270).

Selon les dernières statistiques de l'Office fédéral de la statistique suisse (OFS) sur la FC, seuls 46 % des actifs suisses occupés dans les entreprises formatrices (81 %) accèdent à la FC (OFS, 2014, pp. 33). De surcroît, 36 % de ces derniers se déclarent non satisfaits de leur sort en matière d'accès à la FC (OFS, 2014, p. 39). Une marge d'amélioration existe donc en Suisse. C'est pourquoi les pouvoirs publics sont attentifs aux propositions susceptibles de promouvoir l'investissement en formation, afin de réduire les coûts sociaux induits par un sous-investissement en la matière.

À ce jour, de multiples initiatives émanant des pouvoirs publics et portant sur le levier du financement ont vu le jour afin d'améliorer l'accès à la formation. L'efficacité économique de ces mesures, essentiellement orientées vers l'offre de formation, c'est-à-dire les prestataires de formation, est largement débattue (CSRE, 2004 ; OCDE, 2004). Il a en effet été constaté que ces actions profitaient avant tout aux individus déjà les mieux lotis en matière d'accès à la formation, sans atteindre les publics les plus précarisés à cet égard, habituellement les salariés peu ou pas qualifiés, les seniors de plus de quarante-cinq ans et ceux insérés dans le marché de l'emploi secondaire. Cette situation compromet l'objectif d'augmenter le nombre de personnes formées et donc l'efficacité de la mesure (OFS, 2013).

Face à ce constat, les regards se tournent désormais vers les perspectives que pourrait offrir un modèle de financement de la FC orienté vers la demande, c'est-à-dire l'utilisateur, compte tenu de son potentiel à inciter les individus à se former (Backes-Gellner, 2011). Par ailleurs, le principe du cofinancement qui consiste à répartir les coûts de formation entre les bénéficiaires de la formation, à savoir le salarié, l'entreprise et les pouvoirs publics, semble remporter l'adhésion. Il est en outre particulièrement encouragé par les organisations internationales telles que l'OCDE (2004).

Nous avons donc élaboré un modèle de cofinancement tripartite de la FC orienté vers la demande. Nous avons testé sa faisabilité politique, en Suisse, avec, en arrière-plan, le chantier législatif visant l'élaboration d'une nouvelle loi fédérale suisse portant spécifiquement sur la FC (LFCo), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Cette loi, dont la portée est présentée dans **l'encadré 2**, et l'ordonnance qui la soutient laissent peu de place aux questions de financement alors que, de toute évidence, cet aspect représente un enjeu important, non seulement en termes de politique publique, mais aussi pour les entreprises et les salariés.

Encadré 2 : La loi fédérale sur la formation continue (LFCo)

En Suisse, à ce jour, il n'existe aucun droit opposable à la formation continue (FC). Dans certaines professions, toutefois, la formation est prescrite par la loi ou en vertu de règles déontologiques (sécurité du travail, d'aviation ou de santé).

Une multitude de lois spéciales fédérales et de lois cantonales comportent des dispositions en matière de FC. Une distinction est faite entre la FC liée à l'emploi (formation professionnelle, formation professionnelle supérieure, mesures relatives au marché du travail) et la FC générale. La première est du ressort de la Confédération, la seconde de celle des cantons. Il en découle une dispersion terminologique et des approches conceptuelles diverses.

Les nouvelles dispositions constitutionnelles sur la formation, en particulier l'article 64a de la Constitution fédérale, adoptées en 2006 par le peuple et les cantons, ainsi que la loi sur la formation professionnelle (LFPr), effective depuis le 1^{er} janvier 2004, changent la donne. Elles confèrent davantage de pouvoir à la Confédération dans le domaine de la FC. La formation peut désormais être abordée à l'échelle nationale, qu'elle soit liée à l'emploi ou générale, grâce au développement d'une politique en la matière uniformisée. Ainsi, la FC est intégrée formellement à l'espace suisse de formation. La Confédération et les cantons ont désormais la responsabilité de veiller conjointement à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2017, date d'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la formation continue (LFCo), la Confédération envisage d'encourager la FC par des aides financières destinées aux demandeurs de formation (art. 10 LFCo) et de la soutenir par des subventions publiques en faveur de projets (art. 11. LFCo) et d'organisations nationales du domaine de la FC (art. 12 LFCo).

Les aides financières sont allouées aux demandeurs de formation. Concrètement, l'art. 16 LFCo prévoit l'octroi de subventions fédérales aux cantons chargés de combler, de manière ciblée et coordonnée, des lacunes dans la transmission de compétences de base, lorsque les personnes concernées ne sont prises en charge par aucune autre loi spéciale. A titre exceptionnel, un financement orienté vers les prestataires de formation est envisageable lorsqu'un intérêt public prépondérant le justifie et s'il se fonde sur une législation spéciale telle que celle en matière d'intégration, d'assurance-chômage et d'agriculture (art. 10 al. 2).

Le développement de la FC est également soutenu par des subventions destinées à des organisations actives dans le domaine de la FC. Elles assument des tâches transversales dans le domaine de la FC, telles que des activités d'information et de coordination, d'assurance et de développement de la qualité et de la FC, pour autant que l'organisation concernée soit active à l'échelle nationale et poursuive un but non lucratif (art. 12 LFC).

Cet article se centre sur les résultats de l'analyse de la faisabilité politique, en Suisse, du modèle proposé. Il met en évidence le rôle majeur qui y est joué par les entreprises dans la gouvernance de la FC. Il présente d'abord les mécanismes sous-jacents au financement de l'investissement des entreprises en matière de FC, ainsi que la justification économique d'un cofinancement orienté vers la demande. Il décrit ensuite les modalités de l'enquête de terrain visant à analyser la faisabilité d'un cofinancement de la FC orienté vers la demande en Suisse, ainsi que le modèle de financement testé. Sont ensuite présentés et discutés les principaux résultats observés qui concluent à une impossibilité d'implanter actuellement le dispositif de financement proposé dans le contexte suisse.

1 | Le cofinancement, pour accroître l'engagement en formation du salarié ?

Conformément à la théorie du capital humain (Becker, 1964), l'entreprise sélectionne les salariés qui présentent, à ses yeux, les meilleures chances de rentabiliser son investissement. Elle leur impose ses choix de formation (nature, modalités, profils de salariés) en fonction de ses besoins spécifiques. Cette approche lie la productivité de l'individu à son niveau de formation. Elle postule que plus un salarié est formé, meilleure est sa productivité. Elle conditionne également l'augmentation de productivité du salarié à la pertinence des compétences acquises lors de la formation, au regard du poste occupé. Rentabilité d'autant améliorée que la mobilité du collaborateur est réduite et que l'augmentation de sa productivité est plus forte dans l'entreprise qui le forme qu'au sein d'autres firmes (Pichler, 1993). Une double maximisation se produit. Celle liée à la récupération rapide des coûts engagés, puisqu'une formation bien ciblée devrait permettre un transfert des compétences dans le quotidien professionnel du collaborateur. Celle également liée au fait que la formation a un effet motivationnel important pour les salariés ; ces derniers y voient en effet une perspective importante de promotion et d'évolution au sein de l'entreprise. Ceci contribue à leur fidélisation, minimisant ainsi le risque potentiel pour l'employeur formateur d'investir au profit d'autres firmes.

La rentabilité d'une formation est, par ailleurs, influencée par les coûts directs qu'elle engendre, par exemple les frais d'inscription, et le coût d'opportunité¹ (coûts indirects)

1. Le coût d'opportunité lié à un investissement en formation est le coût indirect lié à cet investissement. Il correspond à ce à quoi l'individu renonce pour s'engager en formation. Il peut s'agir de coûts monétaires, comme une baisse de salaire en raison d'une réduction du temps de travail pour permettre la participation à une formation, ou non monétaires. Ces derniers concernent les renoncements non quantifiables monétairement, tels que le renoncement à une partie de sa vie sociale et/ou familiale ou l'inconfort lié au stress de l'engagement en formation (Woodhall, 2004, p. 33).

qu'elle induit. Dans la perspective patronale, l'absence du collaborateur en formation diminue la productivité de l'entreprise, induisant un manque à gagner. De même, l'ampleur des coûts directs et indirects générés par l'engagement dans une activité de formation peut dissuader un salarié de l'entreprendre.

Ces mécanismes contribuent à créer des inégalités d'accès à la FC, au détriment des publics les plus précarisés dans cet accès, habituellement les salariés peu ou pas qualifiés, les seniors et ceux insérés dans le marché de l'emploi secondaire (OFS, 2014). Le manque de soutien des employeurs en matière de FC, en faveur de ces publics, que ce soit sous forme d'information, de financement, de mise à disposition du temps pour se former ou de soutien institutionnel, réduit la capacité d'action individuelle de ces publics en matière de FC, en limitant leur liberté de choix de se former ou pas (Lambert & Vero, 2007).

Selon les derniers développements de la recherche scientifique, le financement public de la FC orienté vers la demande (l'utilisateur) aurait un effet incitatif sur l'engagement en formation (Backes-Gellner, 2011). Ce type de financement influencerait en principe positivement la motivation des demandeurs à s'engager en formation. Ils disposeraient ainsi d'un meilleur pouvoir d'achat (CSRE, 2004, p. 33). En attribuant le financement public directement aux usagers de la formation, on améliorerait la capacité d'action individuelle des individus en matière de FC (Lambert & Vero, *ibid.*).

Cependant, une zone d'ombre subsiste quant à l'efficacité économique de cette forme de financement, notamment en raison d'éventuels effets de substitution² dont elle pourrait souffrir (Wolter & *al.*, 2004, pp. 17, 18, 25), ce qui constituerait une limite à la participation étatique au financement. Malgré cette zone d'ombre, l'expertise de Backes-Gellner (2011, pp. 42-45) souligne la pertinence de financer la FC de groupes cibles tels que les personnes faiblement qualifiées, celles issues de l'immigration et/ou celles ayant des difficultés familiales, avec des chèques de formation. Cet instrument a en effet prouvé son efficacité dans la promotion de la participation à la FC de ces publics. En revanche, l'auteur estime que des mesures telles que le congé de formation, le droit à la formation, les comptes temps de formation, les déductions fiscales, l'épargne pour la formation ou une obligation générale de FC sont moins efficaces dans l'atteinte de cet objectif car elles profitent essentiellement aux mieux formés.

En outre, le financement de la FC orienté vers la demande contribuerait probablement à améliorer l'efficacité des allocations de formation, puisque les prestataires de formation seraient ainsi contraints de répondre au mieux aux besoins des individus (CSRE, 2004, p. 30 ; OCDE, 2004, p. 67).

2. Le financement public se substitue au financement privé sans pour autant augmenter le recours à la FC.

Les bénéfices de la formation n'étant jamais ni totalement privés, ni totalement publics, une répartition de son financement entre les différents bénéficiaires, à savoir le salarié, l'entreprise et la collectivité publique semble justifiée. Le concept de cofinancement de l'investissement en formation apparaît, dès lors, comme un levier intéressant pour rendre l'investissement économiquement soutenable pour chaque partenaire et s'inscrire dans la logique de l'apprentissage tout au long de la vie (OCDE, 2004). Ainsi, la démarche séduit, et de multiples initiatives de cofinancement ont vu le jour dans divers pays, ces dernières années. Certaines mesures assurent un soutien direct aux entreprises et aux individus (déductions fiscales, mesures issues de conventions collectives) ; d'autres sont directement destinées aux individus (compte individuel de formation, chèque formation, autres aides financières).

Un dispositif de cofinancement tripartite de la FC des actifs occupés, orienté vers la demande, a été mis en place en Espagne, depuis une quinzaine d'années. Une récente étude (Voirol-Rubido, 2014) sur l'efficacité de ce dispositif a révélé le potentiel du cofinancement à contrecarrer les effets de substitution entre fonds privés et fonds publics. Néanmoins, le cofinancement représente un frein d'accès à la FC lorsque les employeurs n'ont pas les moyens d'assumer leur part de financement. Par ailleurs, le financement orienté vers la demande stimule certes la qualité de l'offre de formation et contribue à l'efficacité des investissements publics en mettant en concurrence les prestataires de formation. Cependant, il peine à mobiliser les publics peu ou pas qualifiés qui nécessiteraient des mesures d'information et d'accompagnement adéquates tout au long du processus de formation pour parvenir à s'inscrire dans la logique de la formation.

2 | La démarche méthodologique : une enquête de terrain

Afin de tester la faisabilité politique, en Suisse, du modèle proposé de cofinancement tripartite orienté vers la demande, nous avons adopté une approche de recherche compréhensive. Elle s'appuie sur une enquête de terrain par entretiens individuels semi-directifs, soutenus par une grille d'entretien préétablie (Berthier, 2010, p. 78). Le but des entretiens, d'une durée de soixante à quatre-vingt dix minutes, était double. Dans un premier temps, il s'agissait de laisser les interlocuteurs s'exprimer librement sur la problématique de l'accessibilité à la FC en Suisse, et plus particulièrement sur celle du financement. L'objectif était de comprendre l'origine des forces qui poussent ou, au contraire, freinent l'action en la matière. Il s'agissait ensuite de recueillir leurs réflexions sur notre modèle afin d'analyser sa faisabilité politique en Suisse. Ces entretiens ont donné lieu à une analyse de contenu thématique (Blanchet & Gotman, 2007, pp. 93-96) visant à faire ressortir les tendances fortes et récurrentes qui apparaissent dans les discours sur le financement de la FC dans ce pays. Nous avons ensuite recherché les

divergences de points de vue en confrontant nos interlocuteurs aux principes généraux soutenant notre modèle, afin de faire émerger le débat d'idées. Nous avons finalement évalué la pertinence économique, politique et sociale du modèle proposé. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur la discussion engagée par les partenaires sociaux quant aux modalités que devrait revêtir un système de FC susceptible de répondre aux besoins de la population active occupée en Suisse.

Afin d'assurer une bonne représentabilité des personnes sollicitées dans l'enquête, nous avons choisi douze interlocuteurs actifs à l'échelle fédérale helvétique, en prise directe avec la problématique de l'accessibilité à la FC. Il s'agit de représentants des salariés, des entreprises, des pouvoirs publics cantonaux et fédéraux, ainsi que des prestataires de formation. Ils sont présentés dans le tableau (en annexe électronique 1 du présent article) qui spécifie leur profil et leur domaine de compétences au regard de la FC en Suisse.

En règle générale, chaque institution était représentée par un responsable du secteur traitant des questions de FC. Cependant, certaines institutions, telles que le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) ou la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC), ont été représentées par deux interlocuteurs pour assurer une bonne couverture du sujet. Dans le cas du SEFRI, il s'est agi d'une spécialiste de la formation professionnelle supérieure et d'un spécialiste du financement de la formation professionnelle. Pour sa part, la CSEC a été représentée par un membre du Conseil des États et un membre du Conseil national (Parlement fédéral) siégeant dans la CSEC. Soulignons, en outre, que notre choix dans la représentation des prestataires de formation s'est porté sur le Centre de formation de la société suisse des entrepreneurs de la construction (CAMPUS Sursee) pour différentes raisons. En effet, il était important que le prestataire impliqué dans notre enquête soit (a) d'une envergure suffisante pour lui permettre d'analyser la situation de la FC sur la base d'une diversité de situations de formation et de formés ; (b) qu'il draine des participants de toute la Suisse et ce, indépendamment des clivages linguistiques ; (c) qu'il propose une offre de formation diversifiée destinée à des personnes ayant un niveau de formation initial variable, ce qui lui permet d'observer une palette plus large des comportements des formés suivant leur profil de formation initiale ; (d) et qu'il couvre les besoins de formation d'un secteur d'activité bénéficiant d'une convention collective de travail (CCT),³ afin de profiter de cette expérience d'un financement mutualisé, bien que privé, de la formation.

3. Une CCT est un accord passé entre un ou plusieurs employeurs, organisés ou non en association(s), et une ou plusieurs associations de travailleurs concernant la conclusion, l'objet et la fin des contrats individuels de travail. Elle peut comporter des dispositions concernant la contribution à une caisse de compensation ou à un fonds pour la formation et le perfectionnement professionnel (OFS, 2012a, pp. 2-3).

31 Un fonds de financement tripartite de la FC orienté vers la demande

Le modèle de financement proposé est le suivant. Il s'agit de constituer un fonds tripartite national dédié à la FC. Ce fonds est alimenté par des cotisations salariales et patronales paritaires, ainsi que par un apport de fonds publics fédéraux.

Les cotisations salariales et patronales paritaires servent au financement direct de la FC sollicitée par l'utilisateur, c'est-à-dire les entreprises qui en font la demande pour leurs collaborateurs et/ou les salariés désireux de se former de leur propre chef. Ce financement direct des activités de FC s'accompagne d'une contribution complémentaire exigée des entreprises en fonction de leur capacité contributive. Ces dernières récupèrent toutefois cet apport de fonds complémentaire sous forme de rabais d'impôts lorsqu'il s'agit de formation destinée aux publics prioritaires (salariés peu ou pas qualifiés, seniors occupant un poste donnant difficilement ou peu accès à des activités de FC, salariés sous contrat de travail limité). Les entreprises récupèrent également la charge salariale représentée par l'absence de ces salariés.

Les formés bénéficient d'une réduction d'impôt relative aux coûts financiers engendrés par le suivi de ces formations, qui n'auraient pas été pris en charge par le fonds tripartite, tels les frais de garde d'enfants ou les frais de transport.

Ainsi, les pouvoirs publics fédéraux assument un financement indirect des coûts de formation des publics prioritaires en matière d'accès à la FC. Ils assurent, par ailleurs, le financement des activités d'information, conseil et assistance indispensables pour accompagner le processus de formation, que ce soit au niveau des entreprises ou à celui des salariés. Cette tâche est décentralisée à l'échelle cantonale au sein des différents centres d'orientation professionnelle déjà existants. Il s'agit de rester connectés aux besoins spécifiques de formation liés aux caractéristiques contextuelles régionales.

La FC bénéficie donc à la fois d'un financement direct et indirect. Le financement direct provient du (a) fonds tripartite alimenté par les employeurs et les salariés, constitué à cet effet, et (b) d'une contribution complémentaire directe des entreprises, dont la capacité contributive est jugée suffisante. Le financement indirect se concrétise par (c) la rétrocession aux employeurs de la contribution complémentaire des entreprises aux activités de formation ainsi que par (d) la prise en charge, par les pouvoirs publics, du salaire payé par l'entreprise aux publics prioritaires engagés en formation. Les pouvoirs publics contribuent également indirectement au financement des activités de formation en assumant l'impact financier (e) de la défiscalisation des coûts financiers des publics prioritaires formés non pris en charge par le fonds tripartite, (f) du remboursement du montant de la cotisation versée par ces publics à l'assurance-formation et (g) du financement des activités d'information, conseil et assistance en matière de FC. Ce mécanisme respecte ainsi le principe de subsidiarité (Kley, 2012) dont est empreint la LFCo.

Le **schéma 1** présente le modèle de cofinancement tripartite orienté vers la demande soumis pour appréciation aux partenaires sociaux interviewés.

Schéma 1. Modèle de financement de la FC proposé

Source : Auteure.

4 | Quelle faisabilité politique du modèle proposé, en Suisse ?

À l'issue de notre enquête de terrain, force est de constater que l'idée même d'une assurance sociale dédiée à la FC ne fait pas consensus parmi nos interlocuteurs, même parmi ceux qui défendent ardemment les valeurs sociales et ce, pour différentes raisons. Sont évoqués la crainte de l'inefficacité du dispositif, en raison de l'orientation du financement vers la demande, des mesures de défiscalisation ou d'une lourdeur administrative générée par le dispositif, mais aussi la peur d'une ingérence de l'Etat dans les affaires privées, le souhait partagé de garantir la subsidiarité de l'intervention publique fédérale dans la FC et celui d'impliquer davantage les associations professionnelles.

4.1 La crainte d'un système d'arrosoir financier inefficace

Le SEFRI estime de nos jours nécessaire l'intervention de l'Etat dans le maintien de l'employabilité de ses administrés. Positionnement partagé par l'ensemble de nos interlocuteurs lorsqu'il s'agit de salariés peu ou pas qualifiés. Cependant, le spectre d'un

État-providence (Esping-Andersen, 1999) mettant en place un système d'assurance sociale pour favoriser l'accès à la FC effraie de manière générale l'ensemble de nos interlocuteurs, quelle que soit leur sensibilité économique, politique ou sociale. Le risque pressenti est que soit mis en place un système d'arrosoir financier qui ne profite en réalité qu'aux salariés déjà bien lotis en matière de FC, et que la mesure soit donc économiquement inefficace en raison des effets de substitution que cela engendrerait. Ainsi, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture met en garde :

[...] il y a une chose qui est extrêmement sûre, claire, c'est que nous voulons aider les personnes et nous réagissons contre toute tentative de débloquer des millions qui disparaîtront [...] soit dans des institutions privées, soit dans des entreprises pour les dédommager, entre guillemets, de ce qu'ils font pour la formation continue de leur propre personnel. Ça c'est une condition qui est quand même pour nous très forte. (Recueil d'entretiens, p. 11)

Les performances du système de FC suisse actuel sont qualifiées de bonnes par les représentants des partenaires sociaux interrogés, en particulier par les entreprises qui se targuent de ces bons résultats pour justifier leur faible intérêt pour le modèle proposé (UPS, Recueil d'entretiens, p. 245). Cependant, tous les partenaires sociaux s'accordent sur le fait que des efforts sont nécessaires s'agissant des personnes peu ou pas qualifiées. Ainsi, le prestataire de formation CAMPUS Sursee estime que sans financement public, les formations deviendraient inaccessibles pour ces salariés (Recueil d'entretiens, p. 290).

Relevons également que le système actuel de FC, presque entièrement régi par les lois du marché (OFS, 2012b), satisfait les aspirations du patronat hostile à ce que les pouvoirs publics s'intéressent de trop près à la gestion entrepreneuriale. De ce fait, l'Union patronale suisse (UPS) voit dans le modèle proposé la mise en place d'une grande machine pour ne résoudre « *qu'un petit problème* » (Recueil d'entretiens p. 259), révélant ainsi le positionnement frileux du patronat à l'égard du modèle proposé. L'Union suisse des arts et métiers (USAM) l'explique par le fait que dans la mentalité helvétique, la FC reste intimement liée au monde du travail et à ses lois. Son but est avant tout de répondre aux besoins des employeurs. De ce fait, elle relève d'une affaire privée et non d'une intervention étatique liée aux traditionnelles missions des pouvoirs publics. L'État n'a, par conséquent, pas à y mettre son nez ! (USAM, Recueil d'entretiens, p. 153).

Cela confirme la crainte du syndicat *Travail.suisse* qui pressent l'impossibilité d'instaurer ce type de modèle sur le plan politique, en Suisse, en raison de la très forte influence du patronat qui s'opposera à la mesure (Recueil d'entretiens, p. 167). Et la Conférence intercantonale de la formation continue (CIFIC) d'ajouter que : « *certaines dogmes politiques préconisent les pleins pouvoirs du marché en la matière. On paye déjà trop d'impôts !* » (CIFIC, Recueil d'entretiens, p. 278)

4.2 Le risque d'ingérence de l'État

Le patronat redoute une ingérence de l'État dans les affaires privées des entreprises, ce qui ternit sérieusement l'attractivité du modèle proposé, aux yeux des milieux économiques (Secrétariat d'État à l'économie – SECO –, Recueil d'entretiens, p. 65). De leur point de vue, seule l'entreprise doit être habilitée à gérer le recours à la formation en fonction de ses besoins en compétences et à veiller à la flexibilité et à la réactivité de l'offre de formation.

Le SEFRI met en garde et insiste sur le fait qu'à partir du moment où on demande la participation financière d'un partenaire, ce dernier devrait bénéficier d'une « [...] *participation significative sur le core business, autrement dit sur la formation elle-même* » [Recueil d'entretiens, p. 225]. De ce fait, les pouvoirs publics ne devraient pas simplement intervenir à l'échelle de l'information, du conseil et de l'assistance, mais véritablement sur les activités de FC (Recueil d'entretiens, p. 225) dont ils se porteraient garants de la qualité. Dès lors, on entrerait dans de longs processus de contrôle qui entraveraient irrémédiablement la flexibilité et la réactivité de l'offre de formation et conduiraient probablement à son homogénéisation, selon le SEFRI.

Par ailleurs, le rôle de conseil et d'assistance assigné aux pouvoirs publics par le modèle amplifierait, aux yeux des milieux économiques, le risque d'ingérence de l'État dans les affaires privées des entreprises (UPS, Recueil d'entretiens, p. 260). Ces derniers sont favorables à une action de l'État en faveur de l'information sur la FC, mais en aucun cas en matière de conseil ou d'assistance dans la mise en œuvre de ces activités, tâches qui relèvent, de leur point de vue, de la compétence exclusive de l'entreprise.

Quant à la question de l'homogénéisation de l'offre de formation, processus dans lequel les pouvoirs publics pourraient jouer un rôle majeur en garantissant un caractère subsidiaire à leur implication, notre enquête ne nous a pas permis de déterminer clairement le positionnement du patronat. Il ressort toutefois des propos recueillis un attachement très fort des milieux patronaux à la flexibilité et à la réactivité de l'offre de formation. Il s'agit de lui permettre de répondre au mieux aux besoins des entreprises (UPS, Recueil d'entretiens, p. 249). Dès lors, il est peu probable que le patronat plaide en faveur de cette homogénéisation de l'offre. Et ce d'autant plus qu'elle contribuerait à rendre visible la formation suivie par les collaborateurs et favoriserait ainsi la négociabilité des compétences acquises sur le marché du travail.

Seule tolérance envisagée par les entreprises, celle de mettre à la charge de l'État la FC des publics peu ou pas qualifiés. Ainsi, le patronat fait des concessions en se déclarant favorable à ce que l'État développe et finance une offre de formation pertinente à destination de ces publics, marché peu convoité par le privé car économiquement peu rentable. En revanche, il souhaite contrôler le plus gros du segment du marché de la FC, se considérant plus apte que l'État à maintenir la flexibilité et la réactivité de l'offre de formation dont les entreprises ont besoin en matière de FC. Il s'agit de

leur permettre de rester compétitives, mais aussi de s'approprier les revenus générés (marché estimé à 5,3 milliards CHF en 2007 : environ 5 milliards d'euros), soit 1 % du PIB de la Suisse (Messer & Wolter, 2009, p. 1)).

4.3 La crainte de la lourdeur administrative

Tous nos interlocuteurs craignent la mise en place d'une bureaucratie lourde. En effet, non seulement elle entraverait la flexibilité et la réactivité de l'offre de formation, tant revendiquées par les entreprises, mais elle engendrerait aussi des coûts publics conséquents qui détourneraient les fonds récoltés de leur mission première, celle de favoriser l'accès à la FC.

Ce surcoût serait dû à la nécessaire gestion du fonds, y compris les activités de contrôle que cela nécessiterait, mais aussi à la mise en œuvre des activités d'information, de conseil et d'assistance qui impliquerait de former du personnel qualifié.

4.4 La remise en cause du financement orienté vers la demande et de la défiscalisation

Sur le principe, tous les partenaires sociaux interviewés sont favorables au financement de la FC orienté vers la demande, lorsqu'il s'adresse aux salariés qualifiés. Il aurait, selon la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA), des effets bénéfiques sur la qualité de la formation proposée (Recueil d'entretiens, p. 120). Il favoriserait l'innovation et le contrôle des coûts au sein des prestataires de formation (SECO, Recueil d'entretiens, p. 60), ce qui dynamiserait l'offre de FC (UPS, Recueil d'entretiens, pp. 248-249). Le système privilégierait les besoins réels de la personne et contribuerait à atténuer l'emprise de l'entreprise sur l'accès à la FC (CSEC, Recueil d'entretiens, p. 20). Le CAMPUS Sursee estime la mesure plus efficace en termes d'incitation à se former que la défiscalisation des coûts de formation (Recueil d'entretiens, p. 294) en raison du manque d'impact de cette dernière sur les bas revenus (CSEC, Recueil d'entretiens, p. 26 ; SECO, Recueil d'entretiens, p. 63). Cependant, le syndicat USS redoute son inefficacité s'agissant des publics peu qualifiés (USS, Recueil d'entretiens, p. 34).

Malgré certains avantages pressentis, tel qu'il est articulé, le dispositif fait craindre la mise en place d'un financement public inefficace parce que coûteux et ne répondant pas aux besoins des publics peu ou pas qualifiés pour lesquels le financement orienté vers l'offre est mieux adapté. C'est pourquoi l'USAM prône une complémentarité du financement public orienté vers la demande et vers l'offre afin d'améliorer l'efficacité du financement public (Recueil d'entretiens, p. 34).

La question de la défiscalisation des coûts de formation des publics prioritaires est quant à elle balayée par tous les interlocuteurs qui la considèrent inadaptée en raison de la très faible capacité contributive de cette population.

4.5 L'indétrônable principe de subsidiarité de la Confédération en matière de FC

Le principe de subsidiarité (Kley, 2012) de la Confédération, auquel la Suisse est très attachée, entrave également la mise en place d'une assurance-formation à l'échelle nationale. Rappelons qu'en Suisse, la responsabilité individuelle à se former reste de mise. Elle est d'ailleurs ardemment revendiquée par les partenaires sociaux interviewés. Ainsi, le SECO rappelle que ce principe reste un critère important pour les pouvoirs publics (Recueil d'entretiens, p. 59 ; pp. 250-253). Et la CSEC de mettre en garde à propos d'un éventuel renforcement du financement public : « *dans la constellation que nous avons à Berne, c'est inimaginable ! [...]* » (CSEC, Recueil d'entretiens, p. 17) « *[...] parce que le principe de subsidiarité de la Confédération est très prégnant en Suisse.* » (Recueil d'entretiens, p. 13)

Face à ce positionnement, il convient de questionner la responsabilité du salarié à se former. Elle ne peut être envisagée que s'il devient acteur de ses choix, ce qui semble compromis compte tenu, notamment, du rôle prépondérant joué par l'employeur dans l'engagement en formation. Ceci nous renvoie à la question de la capacité d'action des salariés, qui est contextualisée et sur laquelle pèse de tout son poids l'employeur (Lambert & Vero, 2014, p. 70). Penser qu'il y aurait moyen de rendre le salarié seul responsable de son avenir professionnel semble dès lors illusoire, quels que soient les instruments d'incitation mis en place. Finalité recherchée par les uns et les autres lorsqu'ils mobilisent l'outil FC, l'employabilité résulte de la mise en commun des efforts des pouvoirs publics, susceptibles d'agir sur les caractéristiques du marché du travail, des employeurs, particulièrement bien placés pour comprendre les besoins de formation des collaborateurs pour permettre à l'entreprise de rester compétitive, et des salariés, sans lesquels aucune compétence ne pourrait être mise en œuvre. À cela s'ajoute l'inscription de ce système dans un monde globalisé tributaire de la santé économique mondiale. Dans ces conditions, force est de constater la faible marge de manœuvre laissée aux salariés.

4.6 La nécessaire implication des associations professionnelles dans le système de FC

La nécessité de maintenir un système de FC proche du marché du travail et réactif face aux besoins de l'économie constitue une préoccupation commune à l'ensemble des partenaires sociaux interrogés sur la question. À leurs yeux, cette proximité passe nécessairement par le maintien de la FC dans le privé et par l'implication forte des associations professionnelles en la matière, en développant notamment l'arsenal des CCT (voir **encadré 1**). Aux yeux de nos interlocuteurs, ces associations présentent l'avantage d'être indépendantes des pouvoirs publics ce qui, dans un état économiquement libéral, est particulièrement apprécié (USAM, Recueil d'entretiens p. 140).

En outre, le marché du travail reconnaît la qualité des activités de formation gérées par ces associations et leur contribution au bon fonctionnement économique, notamment en raison de leur proximité avec les employeurs et les salariés. Cette proximité leur permet d'élaborer des offres de formation pertinentes au regard des besoins réels des secteurs d'activité et ainsi d'asseoir leur légitimité d'acteur incontournable du système de FC (USAM, Recueil d'entretiens, p. 148).

Or, malgré ces qualités reconnues, nos interlocuteurs en conviennent, la mise à disposition de fonds pour se former par le biais des CCT ne suffit pas à lisser les inégalités d'accès à la FC. En effet, cet accès ne dépend pas seulement d'un problème de financement, mais aussi d'autres facteurs tels que la disponibilité ou la motivation. De plus, tous les secteurs d'activité ne bénéficient pas de cet encadrement institutionnel. Ainsi, aux yeux des partenaires sociaux de tous bords, la priorité semble être de développer l'arsenal des CCT afin d'offrir à l'ensemble de l'économie le cadre nécessaire pour favoriser l'accès à la FC.

L'une des alternatives consisterait alors à confier aux associations professionnelles la gestion du modèle de FC proposé et à ne faire intervenir que subsidiairement l'État en cas d'absence de CCT ou d'inégalités d'accès à la FC pour certains publics.

Cette façon de procéder présenterait plusieurs avantages. Elle permettrait non seulement de développer le tissu des CCT – ce qui sied particulièrement aux syndicats qui y voient la possibilité de mobiliser des fonds supplémentaires pour la formation –, mais aussi d'étayer un cadre juridique général plus favorable aux salariés. La signature d'une CCT implique que soit respecté un ensemble de règles communes, par exemple des salaires minimaux. Une pression serait alors exercée sur le milieu économique qui se verrait ainsi contraint soit de souscrire à une CCT, soit d'adhérer au fonds national dédié à la FC. Ce dernier deviendrait alors un instrument stratégique pour aboutir à la signature de nouvelles CCT.

En dernier recours, cette perspective pourrait même convenir au patronat, qui parviendrait à mettre à distance toute velléité de l'État à s'immiscer dans les questions de FC. Elle œuvrerait aussi en faveur d'une offre de formation répondant aux besoins réels de l'économie.

Par ailleurs, cette combinaison entre l'intervention publique et l'intervention des associations professionnelles pourrait contrer toute résistance possible de leur part à l'égard de l'instauration d'un fonds national dédié à la FC, dans la mesure où leur champ d'action serait préservé, voire élargi à des secteurs économiques non encore concernés par les CCT.

Finalement, cette alternative serait en accord avec le principe de subsidiarité de la Confédération en matière de FC, figurant à l'art. 5 LFCo.

4.7 La prudence des syndicats et des prestataires de formation en matière de politique de FC

Les syndicats et les prestataires de formation considèrent le financement orienté vers la demande comme une manière efficace d'améliorer globalement l'accès à la FC. En revanche, la pression des milieux économiques, particulièrement opposés au modèle proposé, rend probable son rejet au Parlement. Ainsi, l'USS craint une levée de boucliers, d'une part, en raison de nouvelles cotisations à venir et, d'autre part, parce que la proposition entrerait en concurrence avec le financement bipartite mis en place par le biais des CCT (Recueil d'entretiens, pp. 43-44). Cette crainte est partagée par la CIFIC (Recueil d'entretiens, p. 276).

Aux yeux des syndicats, l'autre frein est que les lois qui prévoient des mesures concernant la FC sont nombreuses, et qu'il sera difficile de les contourner, ce qui augure de difficultés législatives susceptibles d'entraver la concrétisation de ce type d'approche (USS, Recueil d'entretiens, p. 45). Quant à la FSEA, elle déplore des négociations très complexes et estime que les initiatives sont éclatées et que la FC souffre d'un manque de coordination (FSEA, Recueil d'entretiens, p. 118).

Conscients des positionnements très défavorables du patronat à l'égard d'une éventuelle intervention des pouvoirs publics dans le système de FC suisse, les syndicats et les prestataires de formation interviewés, même s'ils perçoivent la nécessité d'infléchir les inégalités d'accès à la FC, optent pour une stratégie prudente et retenue en matière de FC. La priorité des priorités est pour eux de favoriser l'accès à la formation des actifs peu ou pas qualifiés. Dans ce cas, ils préconisent le maintien d'un financement public orienté vers l'offre de formation, plus adéquat à leurs yeux pour répondre aux besoins de ce public (L'annexe 2, disponible dans la version électronique du présent article, synthétise le positionnement des partenaires sociaux sollicités dans l'enquête sur la faisabilité politique, en Suisse, du modèle proposé de cofinancement tripartite de la FC orienté vers la demande).

Conclusion

Cet article a présenté les principaux résultats d'une enquête visant à tester la faisabilité politique, en Suisse, d'un modèle de FC combinant le cofinancement tripartite (salarié-employeur-pouvoirs publics) et son orientation vers la demande.

À l'issue de l'analyse, force est de constater que les perspectives d'implanter ce type de modèle sont compromises dans une Suisse régie par les préceptes libéraux d'un moindre interventionnisme étatique et de la responsabilité individuelle.

Les principales raisons du refus sont tout d'abord la crainte de son inefficacité économique, liée au risque de substitution des fonds privés par des fonds publics. Est également dénoncée la lourdeur administrative qu'il engendrerait, compromettant la flexibilité et la réactivité de l'offre de formation dont l'économie a besoin. L'orientation du financement

vers la demande est aussi remise en question. En effet, elle semble inadaptée aux publics peu qualifiés qui, à l'unanimité des partenaires sociaux, sont ceux à qui devrait profiter en premier lieu le financement public. Est pressentie, finalement, une mise en péril du principe de subsidiarité de l'État en la matière qui garantit la mise à distance d'une très redoutée ingérence des pouvoirs publics dans la gestion entrepreneuriale ; cela compromet la faisabilité politique, en Suisse, du modèle proposé.

Dès lors, il est habile d'initier le débat en testant le modèle sur les publics peu ou pas qualifiés, comme le préconisent les syndicats et les prestataires de formation. Cela permet de s'immiscer dans la question du droit à la formation en s'attaquant, dans un premier temps, à un segment délaissé par les milieux patronaux, ce qui amoindrit les résistances. Des propositions plus ambitieuses pourront ensuite s'engouffrer dans la brèche ainsi ouverte, en particulier la question du financement public orienté vers la demande, auquel les syndicats sont favorables lorsqu'il s'adresse aux salariés qualifiés. Les syndicats préconisent donc une coexistence entre le financement public de la FC orienté vers la demande et celui orienté vers l'offre, afin de couvrir les besoins de formation de l'ensemble de la population active occupée. Sage alternative sans doute, en accord avec la recherche de compromis social cher à la Suisse.

Ce travail aura permis de créer un espace dialectique dans lequel chacun des partenaires impliqués dans la FC expose son positionnement en l'argumentant. La discussion a porté spécifiquement sur le financement de la FC, question peu abordée, en Suisse, alors qu'elle représente de toute évidence un enjeu important en termes de politique publique notamment. Elle a fait clairement ressortir la très forte influence des entreprises sur la politique de FC, en Suisse.

■ Bibliographie

Aghion P. & Howitt P. (2010), *L'économie de la croissance*, Paris, Economica.

Backes-Gellner U. (2011), *Analyse de l'efficacité de quelques instruments d'encouragement à la participation à la formation continue. Expertise pour la Commission d'experts "Loi sur la formation continue"* (art. 64a Cst.), Zürich, université de Zürich-ISU-Institut für Strategie und Unternehmensökonomik.

Becker G. S. (1964), *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, New York [etc.], National Bureau of Economic Research.

Berthier N. (2010), *Les techniques d'enquête en sciences sociales. Méthodes et exercices corrigés*, Paris, Armand Colin.

Blanchet A. & Gotman A. (2007), *L'enquête et ses méthodes. L'entretien*, Paris, Armand Colin.

- Chéron A. (2011), *L'évolution de la formation professionnelle continue : une perspective internationale*, Nice, EDHEC Business school.
- CSRE (2004), *Vers un financement de la formation continue orienté vers la demande*, Rapport de tendance n° 7, Aarau : Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation.
- Esping-Andersen G. (1999), *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses universitaires de France.
- Geiser T. (2011), *La formation continue dans le droit du travail*, Paper presented at the Manifestation of OFFT, 24 mai.
- Hanhart S. (2007), « Les entreprises suisses : un investissement faible et sélectif dans la formation continue », *Formation Emploi*, n° 100, pp. 65-78.
- Kley A. (2012), « Subsidiarité », *Dictionnaire historique de la Suisse*, consulté sur www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F48198.php.
- Messer D. & Wolter S.C. (2009), « Les dépenses pour la formation continue en Suisse : une estimation », *La Vie économique*, 6, pp. 41-44.
- OCDE (2004), *Cofinancer la formation tout au long de la vie : Vers une approche systémique*, Paris, OCDE.
- OFS (2012a), *Enquête sur les conventions collectives de travail en Suisse. Principales nouveautés*, Neuchâtel, OFS.
- OFS (2012b), *La formation continue en Suisse 2011. Micro recensement formation de base et formation continue*, Neuchâtel, OFS.
- OFS (2013), *La formation tout au long de la vie en Suisse*, Neuchâtel, OFS.
- OFS (2014), *La formation continue en entreprise en Suisse. Résultats de l'enquête 2011 auprès des entreprises sur la formation professionnelle continue (SBW)*, Neuchâtel, OFS.
- Pichler E. (1993), "Cost-sharing of General and Specific Training with Depreciation of Human Capital", *Economics of Education Review*, 12(2), pp. 117-124.
- Wolter S. C., Denzler S., Evequoz G., Hanhart S., Nussbaum O., Ragni T., Weber B. (2004), *Vers un financement de la formation continue orienté sur la demande*, Rapport de tendance n° 7 in R. d. t. n. 7 (Ed.), *Rapport de tendance*, n° 7, Aarau, CSRE.
- Woodhall M. (2004), *L'analyse coût-bénéfice dans la planification de l'éducation*, Paris, UNESCO.