

Modification de l'ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr) : renforcement de la formation professionnelle supérieure - Consultation

Madame, Monsieur,

Le courrier de M. le conseiller fédéral Johann N. Schneider-Ammann du 23 février 2017 relatif à la modification de l'ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr) nous est bien parvenu et a retenu notre meilleure attention.

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de nous exprimer à ce sujet et conformément à votre demande, nous vous adressons ci-dessous la prise de position du canton de Neuchâtel.

La modification de l'OFPr et le rapport y relatif nous inquiètent tout particulièrement sur le plan financier et nous craignons un report de charges sur les cantons.

Une lecture de détail amène également plusieurs remarques que vous trouverez en annexe.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de nos sentiments distingués.

Neuchâtel, le 29 mai 2017

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
J.-N. KARAKASH

La chancelière,
S. DESPLAND

ANNEXE :

Remarques générales

Rôle des cantons et prise en compte de leurs remarques dans la consultation

La prise en compte des avis des cantons est un élément primordial. En effet, les cantons et la Confédération partagent l'objectif principal de ces modifications réglementaires qui est la promotion et le soutien financier par les pouvoirs publics de la formation professionnelle supérieure. Partant, la prise en compte de l'avis des cantons est aussi essentielle pour ce qui est des aspects financiers. En effet, le nouvel art. 59 al. 1 let. a de la LFPr a des conséquences importantes pour les finances cantonales. Si le montant annuel prévu pour les cours préparatoires pour les années 2018 à 2021 est dépassé, c'est directement les forfaits aux cantons qui seront diminués.

Coûts des offres des prestataires – Candidat – Organisme de prêt

Globalement, le coût des offres des prestataires dans les cantons romands va augmenter. En effet, auparavant, le subventionnement cantonal se faisait au niveau de l'offre. Ainsi, le prix indiqué aux candidats ou aux employeurs ne reflétait pas la réalité des coûts puisque le prestataire était subventionné. Sans aucun désengagement des employeurs, une somme parfois élevée sera désormais à la charge temporaire du candidat. Nous pouvons regretter que le dispositif ne prévoie pas d'organisme de prêts.

En effet, cette population représente une grande partie de la main d'œuvre neuchâteloise et le revenu de personnes titulaires d'une seule formation initiale peut être insuffisant pour avancer les frais conséquent d'une formation professionnelle dans l'attente d'un remboursement *a posteriori*. Même si nous saluons l'idée de permettre des « cas de rigueur », nous pouvons légitimement penser que ce nouveau dispositif pourra – dans certaines situations – inciter la personne à renoncer à se former. Un tel mouvement irait à l'encontre de l'objectif visé.

Formation obligatoire selon art. 327a al.1 du code des obligations (CO)

Ces dispositions du CO précisent clairement que les formations obligatoires qui interviennent en cours d'emploi sont à charge de l'employeur. Ces formations obligatoires ne dépendent pas forcément des buts publics mais des dispositions particulières adoptées par l'employeur. Il s'agira de préciser dans l'ordonnance que ces formations ne peuvent pas faire l'objet de subvention tout en étant conscient que le contrôle sera difficile. Dans un tel cas, il paraît effectivement délicat de demander à l'employé d'être destinataire de la facture pour ensuite se faire rembourser par son employeur selon le CO sans que l'employé ne touche (encore) une subvention fédérale ou que l'employeur ne se désengage de ses obligations financières (parce que son employé aurait touché une subvention fédérale).

Proposition : Tenir compte de ce point dans la rédaction de l'ordonnance.

Engagement des employeurs

Le paragraphe précédent a pour corollaire la crainte que le passage à ce dispositif de subventionnement incite à un désengagement progressif des employeurs, associations de branche cantonales ou fonds cantonaux (*Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels* pour le canton de Neuchâtel), ce qui aurait pour conséquence de freiner l'encouragement à la formation professionnelle supérieure pour une partie des candidat-e-s et d'avoir impact négatif sur les qualifications de la main d'œuvre dont le canton de Neuchâtel a besoin. Les conséquences sur les finances publiques ne sont pas non plus à négliger.

Rôle des organismes qui soutiennent les individus – Système des bourses

Le concept est vu de sorte que – personne en formation mise à part – les partenaires du financement ne se désengagent pas financièrement. Nous comprenons ce principe mais ne pouvons occulter le fait qu'un organisme qui alloue des moyens financiers à une personne pour qu'elle effectue une formation pour compenser un manque de moyens risque fort de se désengager sans que le bénéficiaire constate pour autant une dégradation de l'aide qui lui est attribuée.

Remarques articles par articles

Art. 66 c

Il arrive que deux examens professionnels fédéraux soient consécutifs, le premier examen professionnel fédéral étant une condition pour l'examen professionnel supérieur fédéral. Cette combinaison de cours préparatoires n'est pas réglée dans l'ordonnance avec suffisamment de précision. Il conviendrait de bien préciser – par exemple dans cet article – que le subventionnement ne porte que sur les cours préparatoires se rapportant directement à l'examen professionnel fédéral ou à l'examen professionnel supérieur fédéral.

Proposition : Clarifier ce cas.

Art. 66 b, let. c

Nous comprenons parfaitement que la subvention puisse être versée quel que soit le résultat du requérant aux examens finaux. Nous ne pouvons toutefois nous empêcher de penser que le risque existe qu'un requérant s'inscrive à un examen non pas dans le but de le réussir, mais de pouvoir bénéficier d'une subvention. Cette manière de procéder – certes malhonnête, mais peu vérifiable au demeurant – permettrait de contourner la volonté louable qui veut *que la subvention soutienne bien la formation professionnelle supérieure (examens fédéraux), et non la formation continue à des fins professionnelles (cours préparatoires avec certificat de cours ou de branche à la clé).*

Art. 66 c, let. a

L'article fait dépendre l'octroi des subventions au fait d'être domicilié en Suisse au moment de la notification de la décision concernant la réussite ou l'échec à l'examen. Cette notion paraît trop vague. Pour éviter un tourisme de la formation et de ce fait une augmentation des subventionnements à la personne des cours préparatoires et par ricochet une baisse des forfaits fédéraux au canton, il serait judicieux de mieux préciser la notion de domicile ainsi que sa vérification.

Proposition : Préciser que c'est le « domicile déterminant » qui donne le droit à une allocation de formation ou s'inspirer de l'art. 5 de l'AES.

Art. 66 c, let. b

Un autre critère permettant d'obtenir des subventions est la présence du cours préparatoire dans la liste des cours donnant droit aux subventions durant l'année où il a été suivi (cf. art. 66 g et art. 66 i). Il est difficile de comprendre les conséquences sur le droit aux subventions si un cours de plus d'une année ne figure plus sur la liste en question au moment où le requérant a terminé sa formation. Est-ce que la subvention sera proportionnelle au temps où le cours était répertorié ?

Proposition : Clarifier ce cas

Par ailleurs, une formation en école supérieure (ES) peut donner accès à un examen professionnel fédéral ou à un examen professionnel supérieur fédéral. Il faut dès lors prêter attention à ne pas financer deux fois la voie de formation choisie : une fois par le canton dans le cadre de l'AES et une autre fois par la Confédération en tant que cours préparatoire. Il est important que les offres de formations donnant droit aux subventions fédérales et répertoriées dans la liste des offres ne soient pas reconnues comme voies de formation ES. Un monitoring attentif doit absolument permettre d'éviter tout double financement, en particulier dans les cas où des candidats utilisent une voie ES comme cours préparatoire.

Proposition : Assurer que les offres donnant droit à des subventions et inscrites dans la liste des offres ne soient pas déjà financées dans le cadre de l'AES.

Art. 66 e, al. 1, let. f

Le critère choisi pour justifier une demande de subventions partielles avant l'examen professionnel fédéral ou l'examen professionnel supérieur fédéral est certes simple mais il est très exigeant. Nous relevons ici le danger d'une pénalisation du mariage (Heiratsstrafe). Un des membres du couple, même avec un revenu limité, ne pourrait pas être au bénéfice de cette subvention si le couple est soumis à l'impôt fédéral direct. Toute la révision repose sur l'individu. Il n'est pas cohérent d'introduire soudainement une nouvelle notion, soit celle du couple.

Proposition : Adapter le critère pour ne pas pénaliser les couples soumis à l'impôt fédéral direct et en majorité les femmes à faible revenu qui deviennent dépendantes de la volonté de leur mari de financer ou non leur formation.

Art. 66 f, al. 1

Il est fait mention à des frais de cours. Il s'agit de s'assurer que cette notion prend en compte tous les types d'enseignement actuels ou à venir, soit en plus de cours frontaux, les *massive open online course* (MOOC) et les formations par validation des acquis (VAE).

Proposition : Clarifier ce point pour permettre à cette ordonnance d'être en phase avec l'évolution des manières d'enseigner.

Art. 66 f, al. 3

L'article fixe le taux de subventionnement à 50% des frais de cours. Toutefois ces frais de cours ne sont pas définis. En particulier, il n'est pas possible de savoir si les moyens d'enseignement, dont le coût peut être très important, font partie de ces frais de cours. En général, les supports de cours et le matériel individuel sont à charge du candidat.

Proposition : Préciser que les supports de cours et le matériel individuel ne sont pas pris en considération.

Art. 66 g

Dans différents domaines, tels que les domaines de la santé ou de la sécurité, les cantons et/ou la Confédération financent aujourd'hui des cours préparatoires (par ex. pour la police, la surveillance des frontières ou l'exécution des peines). Si nous comprenons que la Confédération table sur le fait que ces cours financés aujourd'hui par les cantons et/ou par la Confédération sur la base d'autres mandats politiques continueront de l'être à l'avenir à la hauteur des moyens prévus à cet effet, les employeurs doivent pouvoir se baser sur des informations claires pour éviter tout désengagement et support de leur part.

Proposition : Rédiger un alinéa spécifique à ce sujet et enlever de la liste des prestataires ceux qui répondent à un autre besoin public dont le financement est actuellement assuré.

Art. 66 g, al. 4

Le canton de Neuchâtel suggère que le prestataire proposant un cours donnant droit aux subventions justifie d'un système qualité reconnu.

Proposition : Ajout d'une let. c à l'art. 66 g, al. 4 : « le prestataire dispose d'un système de qualité reconnu (au minimum eduQua) ».

Art. 66 i

Si les obligations du prestataire sont bien définies, il s'agit de mettre à disposition les outils permettant à ces mêmes prestataires de répondre aux exigences sans augmenter de manière inconsidérée les charges administratives.

Art. 78 a, al 2

Afin d'éviter un double financement pendant la période transitoire (fin progressive du financement par l'AESS) il faut compléter les dispositions transitoires et préciser que les subventions ne sont accordées que pour des cours ne recevant pas d'autres aides publiques découlant de l'AESS.

Proposition : L'al. 2 peut être complété comme suit : « ... et quand les cours ne bénéficient d'aucune contribution découlant de l'AESS ».

Remarques sur le rapport explicatif

La figure 1 « Financement actuel axé sur l'offre et le nouveau financement axé sur la personne (changement de système) » devrait être complétée. Dans la description du nouveau système, il est souhaitable d'avoir une flèche supplémentaire entre les cantons et les personnes ayant suivi ou suivant des cours préparatoires. En effet, le financement supplémentaire en fonction des besoins que les cantons peuvent assumer doit pouvoir se faire aussi bien en faveur des prestataires que des personnes.

Proposition : Ajouter une flèche entre les cantons et les personnes ayant suivi ou suivant des cours préparatoires.