

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 128-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2015.RRGR.403

Déposée le: 15.04.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Hirschi (Moutier, PSA) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée: Non

N° d'ACE: 1410/2015 du 25 novembre 2015
Direction: Direction de l'instruction publique
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption sous forme de postulat**

Formatted: French (Switzerland)

Formatted: French (Switzerland)

Formatted: French (Switzerland)

Formatted: French (Switzerland)

**Création d'un fonds pour la formation professionnelle**

Le Conseil-exécutif est chargé de créer un fonds de la formation professionnelle, idéalement cantonal, à défaut régional (Jura bernois-Bienne-Seeland), destiné à soutenir les entreprises formatrices. Ce fonds est alimenté solidairement par les entreprises et sociétés, privées ou publiques, qui versent une cotisation dont le montant est proportionnel à leur importance (masse salariale, chiffre d'affaires ou autres critères appliqués dans les cantons ayant créé un tel fonds). Les branches qui ont déjà mis en place des fonds sectoriels sont exemptées de la cotisation au fonds cantonal ou régional.

Développement

En réponse à une interpellation (Zuber, I 200-2005) déposée en 2005, qui proposait déjà la création d'un tel fonds, le Conseil-exécutif estimait à 16 millions le montant annuel que les entreprises bernoises pourraient verser en application des modèles mis en œuvre dans les cantons du Jura ou de Neuchâtel. Le gouvernement se disait alors défavorable à la création d'un fonds pour le soutien aux entreprises formatrices, en admettant toutefois que la question pourrait être revue en 2010, lorsque serait connue la liste, par branches, des fonds créés par les organisa-

tions du monde du travail. Depuis lors, tous les cantons romands ainsi que les cantons alémaniques de Zurich, Soleure et Argovie ont mis en place un tel fonds.

Tout récemment, le Conseil du Jura bernois (CJB) et le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF) ont repris cette idée et se sont adressés à la Direction de l'instruction publique, à laquelle ils demandent de mettre en place un fonds pour la formation professionnelle, cantonal ou régional. Cette proposition fait suite à des démarches lancées par le CAF et le CJB auprès des chambres d'économie du Jura bernois (CEP) et de Bienne – Seeland (CEBS), lesquelles se sont exprimées en faveur d'une telle mesure de soutien à la formation professionnelle duale.

Selon le CJB et le CAF, « le moment est propice de se pencher sur cette question primordiale pour la formation de la relève dans les milieux économiques. En effet, la formation professionnelle peut apporter un élément de réponse important dans la lutte des entreprises contre la cherté du franc suisse en améliorant la qualité de la formation, la productivité des employés et donc la compétitivité de l'économie ».

Le fonds de la formation devrait permettre d'alléger la charge des entreprises qui forment des apprentis, qui encouragent les formations professionnelles initiales et supérieures, qui donnent l'occasion à leur personnel de suivre des cours de formation continue. Il couvrirait en partie les frais généraux inhérents à la formation : organisation des cours interentreprises, matériel pour les examens d'apprentissage, organisation de stages et de formations en réseau, frais de préparation aux examens de brevets et maîtrises, organisation de cours de formation continue ainsi que diverses autres mesures incitatives. Alimenté à raison d'une cotisation annuelle, dont le montant est à définir, versée par les entreprises et sociétés, privées ou publiques, disposant de salariés, ce fonds serait destiné en priorité à enrayer la baisse des places d'apprentissage, à promouvoir, élargir et cofinancer les initiatives prises en matière de formation continue et de perfectionnement professionnel et réservé exclusivement aux entreprises et aux initiatives entourant la formation professionnelle ; ce fonds ne retient pas l'idée de soutiens individualisés.

Les entreprises qui accueillent des apprentis devraient ainsi être soulagées dans leurs charges inscrites sous la rubrique « apprentissage » et qui concernent par exemple leurs contributions aux cours dits d'introduction ou aux frais d'examens. Le solde du fonds serait engagé dans des participations à l'organisation de cours, d'actions promotionnelles et aux autres initiatives inscrites à l'enseignement de la formation. L'administration de ce fonds pourrait se voir confiée à un comité formé de représentants du patronat, des syndicats et de l'Etat.

Le Conseil-exécutif et la Direction de l'instruction publique considèrent comme prioritaires le soutien aux entreprises formatrices et l'engagement de l'Etat dans le maintien et la création de places d'apprentissage. Compte tenu de cette volonté, les exemples des cantons romands et de ceux de Zurich, Soleure et Argovie doivent être suivis par le canton de Berne.

Réponse du Conseil-exécutif

L'auteur de la motion exige la création d'un fonds cantonal de la formation professionnelle destiné à soutenir les entreprises formatrices et la formation professionnelle en général. A défaut, elle demande la création d'un fonds régional pour le Jura bernois, Bienne et le Seeland. Elle indique par ailleurs que les cantons romands et le canton de Zurich peuvent servir d'exemples en

ce qui concerne la conception de ce fonds. Cette revendication politique est soutenue par le Conseil du Jura bernois (CJB) et par le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF), qui ont adressé une requête similaire à la Direction de l'instruction publique avec le soutien des chambres d'économie du Jura bernois et de Bienne-Seeland. La création d'un fonds cantonal ou régional nécessite une adaptation de la loi sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (LFOP ; RSB 435.11).

Le renforcement du soutien financier apporté à la formation professionnelle et continue en général, et concrètement aux entreprises formatrices des différentes branches, a déjà été abordé à plusieurs reprises. En témoignent par exemple deux interventions parlementaires de 2015¹, mais aussi des demandes adressées par Swissmechanic à la Direction de l'économie publique². Pour l'heure, il n'existe cependant pas de consensus politique quant à la question de savoir si et comment des moyens financiers supplémentaires devraient être générés, en particulier afin de décharger les entreprises formatrices.

Participation des entreprises à la formation

En Suisse, la participation des entreprises à la formation est quasi constante depuis 1998. En 2008, 19,3 pour cent des entreprises suisses alémaniques et 16,6 pour cent des entreprises de Suisse romande formaient des apprentis et apprenties³. Dans le canton de Berne, l'activité de formation diffère en fonction de la région linguistique. Dans la partie germanophone, la formation professionnelle jouit ainsi d'un grand attrait. Même à l'époque de la crise des places d'apprentissage, un nombre suffisant de places a pu y être créé. La majorité des entreprises formatrices considèrent que la formation d'apprentis et d'apprenties constitue un investissement profitable puisque, dans 75 pour cent des cas, le rapport coût-bénéfice est positif. En revanche, la situation est différente dans la partie francophone du canton, où la formation professionnelle à plein temps jouit d'une plus longue tradition que le système dual, comme c'est aussi le cas dans les cantons romands. De ce fait, le nombre d'entreprises formatrices y est moins élevé et l'offre en places d'apprentissage tend à être inférieure à la moyenne.

Comme nous avons pu le constater ces dernières années, la motivation des entreprises à former des jeunes résiste assez bien à la conjoncture, mais elle dépend plus fortement de l'évolution démographique. Lorsque des entreprises n'arrivent pas à trouver suffisamment d'apprentis et d'apprenties, leur motivation à former risque de baisser. En ce qui concerne le Jura bernois, des entreprises actives dans l'industrie mécanique en particulier indiquent avoir de plus en plus de mal à pourvoir leurs places d'apprentissage. A cela s'ajoute le fait que bon nombre d'entreprises ne forment pas d'apprentis et apprenties et que les entreprises formatrices débauchent les jeunes fraîchement diplômés. Une baisse de la motivation des entreprises à former aurait vraisemblablement un impact négatif sur la capacité économique de la région.

Situation actuelle s'agissant des fonds de formation professionnelle en Suisse

Les fonds de formation professionnelle sont destinés à soutenir et à promouvoir la formation professionnelle et continue au moyen d'une répartition solidaire des frais inhérents à la formation professionnelle entre les branches et les entreprises. Les subventions prélevées sur les fonds sont financées par des cotisations versées par les entreprises et/ou par une part en pour-mille de

¹ Motion Schnegg (M 082/2015), interpellation Graber (I 077/2015)

² Rencontre du 30 mars 2015 entre la délégation de la section bernoise/biennoise de Swissmechanic et le conseiller d'Etat Andreas Rickenbacher

³ Müller B. & Schweri J., *Die Betriebe in der dualen Berufsbildung: Entwicklungen 1985 bis 2008*, IFFP, 2012, www.ehb-schweiz.ch/Documents/Betriebe_20duale_20Berufsbildung_20Entwicklungen_201985_20bis_202008.pdf

la masse salariale. Les fonds de branche et les fonds cantonaux de formation professionnelle sont tous deux répandus.

Les fonds de branche s'étendent à l'ensemble du pays et sont financés par les entreprises des branches concernées. La participation à ces fonds peut être facultative (seuls les membres paient des cotisations) ou déclarée obligatoire par le Conseil fédéral (toutes les entreprises doivent verser des cotisations et participent solidairement aux coûts). Cette dernière possibilité a été introduite avec l'entrée en vigueur de l'article 60 de la loi fédérale sur la formation professionnelle en 2004 (LFPr ; RS 412.10). Depuis l'introduction de la LFPr, environ 30 fonds de ce type ont été créés⁴, par exemple dans les branches de l'automobile, du jardinage, de la décoration d'intérieur, de la peinture en bâtiment, de la métallurgie, du bâtiment, de l'agriculture, de la sylviculture et du social. Il n'existe pour l'instant aucun fonds de branche dans les professions de l'industrie des machines, de l'électricité, de la construction métallique ou de la santé.

Les fonds cantonaux de formation professionnelle existent depuis longtemps avant tout en Suisse romande. Dans le cadre de l'introduction de la LFPr, les autorités fédérales et les associations patronales ont exhorté les cantons à ne pas créer de fonds cantonaux de formation professionnelle afin de favoriser les fonds de branche. Les cantons romands n'ont toutefois pas tenu compte de cette demande : tous disposent à l'heure actuelle d'un fonds cantonal de formation professionnelle, de même que le canton du Tessin. En Suisse alémanique, seul le canton de Zurich possède un tel fonds. En effet, avec la loi portant introduction de la LFPr, le parlement zurichois est allé à l'encontre de la volonté des partis bourgeois et de l'Union des arts et métiers en approuvant en 2008 la création d'un fonds cantonal de formation professionnelle. Les autorités ayant lancé un référendum, le peuple zurichois a pu se prononcer sur la question et a adopté le projet avec 58 pour cent des voix. Le fonds zurichois est alimenté par un pour-mille de la masse salariale soumise à l'AVS. Toutes les entreprises qui forment des apprentis et apprenties ou du moins des stagiaires (au minimum une année) sont exonérées des cotisations, à l'instar de celles qui cotisent déjà à un fonds de branche ou qui ont une masse salariale inférieure à 250 000 francs. Environ 18 millions de francs par an sont ainsi générés dans le fonds cantonal, dont 40 pour cent sont utilisés pour réduire les coûts engendrés par les cours interentreprises (CIE) (multiplication par deux de la contribution cantonale). Des subventions pour les procédures de qualification et les cours destinés aux formateurs et formatrices sont également accordées. Enfin, le fonds sert aussi à soutenir des projets d'innovation et des salons. Il est administré par une commission paritaire professionnelle. Les frais y afférents s'élevaient, en 2014, à 2,9 pour cent des dépenses totales⁵.

En Suisse romande, les fonds cantonaux de formation professionnelle sont alimentés par des cotisations fixes versées par les entreprises ou par une part en pourcentage de la masse salariale. Ils servent principalement à réduire les coûts inhérents aux CIE et aux procédures de qualification. Une comparaison de la situation dans les cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel montre que, dans le canton de Berne, les entreprises ne reçoivent qu'une contribution cantonale de 20 pour cent des coûts pour les CIE conformément aux prescriptions fédérales, alors que le fonds de formation professionnelle du canton du Jura verse aux entreprises une subvention supplémentaire de 100 francs par année de formation et de 40 francs par jour de cours et que le fonds de Neuchâtel paie au maximum 80 pour cent des coûts restants après déduction de la contribution cantonale. Dans le canton de Berne, les entreprises formatrices ne reçoivent rien pour les coûts liés au matériel, aux outils et à la location de locaux pour la procédure de qualification. En revanche, le fonds de formation professionnelle du canton du Jura prend en charge la totalité de ces coûts et le fonds neuchâtelois la moitié. L'étroite collaboration que le Jura bernois entretient avec les cantons du Jura et de Neuchâtel lui donne ainsi l'impression d'être lésé par rapport à ses voisins. En outre, des entreprises implantées à la fois dans le Jura bernois et dans

⁴ www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01421/01423/index.html?lang=fr

⁵ Rapport annuel 2014 du fonds de formation professionnelle zurichois

le canton de Neuchâtel et/ou du Jura décident souvent de ne former des apprentis et apprenties que dans le canton francophone voisin.

Situation actuelle s'agissant des fonds de formation professionnelle dans le canton de Berne

Dans le cadre de la révision de la loi sur la formation professionnelle en 1998 dans le canton de Berne, le législateur a aboli le fonds de formation professionnelle qui existait autrefois. Un tel fonds n'a pas non plus été inclus dans la LFOP, introduite en 2005. Au lieu de cela, la loi prévoit des possibilités pour encourager les projets d'innovation dans la formation professionnelle et promouvoir les places d'apprentissage ; le canton a déjà pris et financé des mesures correspondantes. Par ce biais et grâce à la solidarité des milieux économiques, la crise des places d'apprentissage qui est survenue en 2005 et 2006 a pu être surmontée. Ces dernières années, le Conseil-exécutif et le Grand Conseil ont par ailleurs rejeté plusieurs interventions politiques relatives à la création d'un fonds de formation professionnelle⁶ au motif que les fonds de branche ne devaient pas être concurrencés.

Suite à de nouvelles demandes de création d'un fonds de formation professionnelle formulées en 2015, la Direction de l'instruction publique a réalisé plusieurs études. Le sujet a ainsi été abordé au sein du Conseil pour la formation professionnelle. De plus, une table ronde regroupant des représentants et représentantes des deux conseils régionaux, des deux chambres économiques (Jura bernois et Bienne-Seeland) et des partenaires sociaux du canton a été organisée en août 2015, lors de laquelle les avantages et les inconvénients d'un fonds de formation professionnelle ont été relevés. Pour les employés et employées ainsi que pour les représentants et représentantes francophones, un fonds permettrait avant tout de soutenir financièrement les entreprises formatrices et de promouvoir la formation continue et le perfectionnement professionnels. Les employeurs désapprouvent par contre les dépenses supplémentaires et la réglementation liées à un tel fonds, à une époque où la réglementation très dense de l'économie est déjà cause d'inquiétudes. Ils doutent en outre que des contributions financières supplémentaires aient à elles seules une incidence positive sur la motivation des entreprises à former des jeunes. Cependant, toutes les personnes ayant participé à cette table ronde estiment qu'il est nécessaire de trouver une solution adéquate pour la partie francophone du canton.

Conclusion

Le Conseil-exécutif est d'avis que les fonds de formation professionnelle peuvent constituer une mesure efficace et durable pour inciter les entreprises à former des apprentis et apprenties et pour répartir les charges entre les branches et les entreprises. Les fonds de branche et les fonds cantonaux ont tous deux leurs avantages et leurs inconvénients. Les fonds cantonaux comptent sur une participation solidaire aux coûts de la part des milieux économiques. Les parasites peuvent être éliminés, ce qui permet de renforcer la motivation des entreprises formatrices. Les fonds cantonaux pourraient aussi s'avérer utiles dans la perspective que, ces prochaines années, de nouvelles professions et de nouvelles entreprises formatrices sans longue tradition de formation et sans degré élevé d'organisation verront le jour. Pour leur part, les fonds de branche présentent l'avantage que les moyens financiers peuvent être attribués de manière ciblée en fonction des besoins des branches et des secteurs professionnels concernés. La vue d'ensemble dont disposent les branches pourrait aussi être bénéfique pour vérifier l'efficacité des mesures de soutien. Enfin, les fonds de branche n'imposent pas une charge financière supplémentaire à l'ensemble des milieux économiques.

⁶ Interpellation Zuber (I 200/2005), pétition de la Jeunesse socialiste d'avril 2006, motion Masshard (M 204/2006) et motion Schärer (M 211/2006)

Le Conseil-exécutif reconnaît l'urgence de la demande du Jura bernois et du district bilingue de Bienne. Dans cette région, les entreprises sont moins motivées à former des jeunes et les places d'apprentissage sont plus rares que dans le reste du canton. De plus, le soutien financier plus élevé dont disposent les cantons francophones voisins dans le domaine de la formation professionnelle est tangible, et ce en particulier parce qu'il n'existe aucun fonds de branche pour les professions de l'industrie des machines, de l'électricité et de la construction métallique, qui sont importantes pour la région.

Pour l'instant, le Conseil-exécutif rejette la présente motion, mais il est prêt à l'adopter sous forme de postulat, ce qui permettra d'étudier de manière approfondie les avantages et les inconvénients des fonds de formation professionnelle (fonds cantonal / fonds de branche) avec le concours d'experts et d'expertes et des partenaires sociaux. Suite à cet examen poussé, le Conseil-exécutif proposera peut-être au Grand Conseil de modifier la législation afin de créer un fonds obligatoire pour l'ensemble des entreprises ou un fonds spécifique à la partie francophone du canton, où la situation en matière de formation et de places d'apprentissage est plus tendue que dans le reste du canton. En revanche, si les arguments techniques et politiques penchent plutôt en faveur des fonds de branche, les milieux économiques et leurs représentants seront tenus d'en créer davantage.

Destinataires

- Grand Conseil