

Combien coûte la réglementation dans la formation professionnelle initiale et à quoi sert-elle?

Les coûts bruts de la formation professionnelle initiale sont incontestablement élevés. La transmission des compétences et l'encadrement des apprentis demandent beaucoup de temps et d'argent aux entreprises formatrices. La réglementation, en elle-même, ne mobilise qu'une petite partie de ces efforts. Toutes tâches cumulées, elle finit toutefois par atteindre une somme qui oscille entre 131 et 473 millions de francs par an. Étant donné les coûts bruts élevés et ceux substantiels de la réglementation, les propositions d'amélioration revêtent une grande importance. Elles concernent en particulier l'exécution pratique des obligations légales.

Lorsqu'elle est parue en 2003, la première enquête de l'université de Berne sur le rapport coûts-bénéfices dans la formation professionnelle initiale a suscité un grand intérêt¹. Jusque-là, on n'avait jamais quantifié les coûts de l'apprentissage pour les entreprises et les bénéfices qu'elles en retirent. Selon la dernière enquête en date, parue en 2012, les coûts bruts d'un apprentissage de trois ans s'élèvent à environ 86 000 francs en moyenne². Toutefois, son bénéfice économique est légèrement supérieur, puisqu'il se chiffre à quelque 95 000 francs. Un résultat satisfaisant certes, mais qui ne s'applique pas à toutes les professions ni à toutes les entreprises. Un tiers des entreprises formatrices n'ont pas (encore) couvert leurs coûts lorsque la formation s'achève.

D'où cela provient-il? Est-ce la faute de la réglementation? Pourrait-on réduire les coûts de la formation en simplifiant les prescriptions légales? Les entreprises seraient-elles alors plus nombreuses à former des apprentis? Pour répondre à ces questions, il faut connaître la part exacte des coûts bruts qui sont effectivement imputables à la réglementation. C'est précisément ce qui a fait l'objet de l'étude exposée dans cet article³.

Les entreprises formatrices vont souvent au-delà de leurs obligations légales

Voilà d'emblée la réponse: l'encadrement, la conduite et la prise en charge des apprentis, ainsi que la transmission de compétences, coûtent cher aux entreprises formatrices. Cependant, seule une infime partie de ces dépenses résultent des réglementations. Le reste est inhérent aux objectifs mêmes de la formation professionnelle. D'ailleurs, les entreprises formatrices déploient souvent beaucoup plus d'efforts dans ce domaine que le minimum exigé par la loi. En outre, leurs activités ne sont pas entièrement couvertes par les prescriptions légales. Les firmes disposent, par exemple, d'une grande marge de manœuvre dans la manière dont elles transmettent les compétences.

Il existe, malgré tout, dans le domaine de la formation professionnelle des coûts inhérents à la réglementation. Ceux-ci se cumulent en raison notamment du nombre élevé d'apprentis (en 2011, environ 212 000

jeunes suivaient une formation professionnelle initiale de type dual): selon nos calculs, les coûts de la réglementation vont de 131 à 473 millions de francs par année. Comment est-on parvenu à ce résultat?

Cinq filières exemplaires

Comme les autres études sur les coûts de la réglementation, celle-ci se base sur la méthodologie «Check-up de la réglementation» développée par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco).

Étant donné le nombre élevé de formations professionnelles initiales (près de 250), il n'a pas été possible d'analyser les coûts de chacune d'entre elles. Il a donc fallu en sélectionner cinq parmi les plus importantes, en tenant compte d'autres critères, comme la durée de la formation:

- installateur-électricien CFC;
- employé de commerce CFC;
- ébéniste/menuisier;
- assistant du commerce de détail AFP;
- assistant en soins et santé communautaire CFC.

Les résultats obtenus pour ces cinq professions ont ensuite été étendus à l'ensemble de l'économie (autrement dit à toutes les filières de formation). En ce qui concerne certaines prescriptions légales, aucune différence n'est apparue entre les métiers; c'est en tout cas ce que montrent les calculs. Pour les obligations légales dont les coûts varient selon la filière, nous avons établi une fourchette, basée sur les valeurs minimale et maximale des formations sélectionnées, pour l'ensemble de l'économie.

À noter que l'étude se limite à la formation professionnelle initiale duale. Elle évalue les coûts que les réglementations font peser sur les entreprises (formatrices, en général). Nous n'avons pas quantifié les charges incombant aux organisations du monde du travail, ni celles en lien avec les experts aux examens.

Quelles obligations pour quels coûts?

Nous avons commencé par sélectionner les plus courantes et les plus coûteuses de toutes les tâches imposées par les bases lé-



Miriam Frey
Économiste, cheffe de projet, B.S.S. Volkswirtschaftliche Beratung, Bâle

Tableau 1

Coûts annuels de la réglementation dans la formation professionnelle initiale

En millions de francs	Installateur-électricien	Employé de commerce	Ébéniste/menuisier	Assistant du commerce de détail	Assistant en soins et santé communautaire	Ensemble de l'économie	
						Min.	Max.
1 Documentation et analyse du niveau de formation	1.6	15.3	1.1	0.4	7.5	35.6	178.0
2a Contributions aux FFP des branches (sans frais de personnel)		–	1.1	–	–	9.8	
2b Contributions aux FFP cantonaux						32.6	65.3
3 Prise en charge des coûts pour les cours interentreprises et les autres lieux de formation	2.9	6.1	2.5	0.7	3.5	38.1	104.6
4 Mise à disposition d'un poste de travail, d'équipements et de moyens auxiliaires	–	–	0.0	–	–	0.0	
5 Formation des apprentis en matière de sécurité au travail, protection de la santé et protection de l'environnement	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
6 Formation des formateurs						6.0	
7 Conclusion et transmission aux autorités cantonales du contrat de formation	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
8 Participation à la procédure de qualification	1.6	2.2	1.9	0.0	3.6	9.3	109.5
9 Information des autorités cantonales concernant la résiliation du contrat de formation	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Total						131.4	473.2

Remarques: «–» signifie que la tâche imposée par la réglementation n'entre pas en ligne de compte pour la formation concernée; les champs vides indiquent l'absence de données. Pour certaines obligations légales, les coûts ne peuvent pas s'appliquer à chaque profession – à moins de poser un postulat restrictif. Sources: estimations d'experts et de représentants des entreprises; données fournies par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (Sefri) ainsi que par certains cantons et organisations du monde du travail dans le cadre de l'étude sur les coûts de la réglementation de la formation professionnelle initiale; données de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Le nombre de cas diffère suivant la profession.

Source: B,S,S. et Rambøll, 2013 / La Vie économique

gales (voir encadré 1). Ensuite, nous avons calculé les coûts annuels qui en découlent en nous basant sur les estimations d'experts et d'entreprises. Le tableau 1 décrit les résultats par obligation légale et par formation.

Au premier coup d'œil, ce tableau fait apparaître un résultat étonnant: aucun montant n'est associé à des obligations comme la conclusion et la résiliation des contrats de formation, le poste en lui-même et la sécurité au travail. En fait, tous les coûts engendrés par ces activités existeraient aussi sans obligations légales. Un exemple: les entreprises garantiraient la sécurité au travail, protége-

raient la santé de leurs apprentis et préserveraient l'environnement même si la loi ne leur imposait pas explicitement de le faire. À cet égard, la réponse d'un entrepreneur interrogé est révélatrice: «Il existe une obligation légale d'assurer la sécurité au travail? Je ne le savais pas. Je veille, bien entendu, à ce que mes apprentis ne courent aucun danger sur le lieu de travail.»

La majeure partie des coûts annuels de la réglementation proviennent des tâches suivantes: documentation et analyse du niveau atteint par les personnes en formation, cours interentreprises, procédures de qualification et contributions aux fonds cantonaux en faveur de la formation professionnelle (FFP).

Encadré 1

La sélection des tâches imposées par les bases légales

Un sondage auprès d'experts a permis d'identifier les principales tâches imposées par les bases légales:

1. Documentation et analyse du niveau atteint par les personnes en formation.
2. Versement de contributions aux fonds en faveur de la formation professionnelle. Il s'agit en l'occurrence de distinguer a) les fonds de formation par branche (au niveau suisse) et b) les fonds cantonaux de formation professionnelles (couvrant plusieurs branches).
3. Prise en charge des coûts pour les cours interentreprises et les autres lieux de formation.
4. Mise à disposition d'un poste de travail, d'équipements et de moyens auxiliaires.
5. Formation des apprentis en matière de sécurité au travail, protection de la santé et protection de l'environnement.

6. Formation des formateurs.
7. Conclusion et transmission à l'autorité cantonale du contrat de formation.
8. Participation à la procédure de qualification.
9. Information des autorités cantonales concernant la résiliation du contrat de formation.

L'étude a également retenu une autre tâche qui concerne uniquement la formation des employés de commerce: la création par les entreprises formatrices d'unités de formation sur les processus de travail. Étant donné que cette tâche est facultative (ce sont les branches qui décident s'il faut mettre en place des unités de formation ou des contrôles de compétences pour les cours interentreprises), elle est mentionnée dans l'étude, mais n'a pas été incluse dans les estimations concernant les coûts de la réglementation.

Le coût de la réglementation est-il pertinent pour les entreprises?

Jusqu'ici, nous avons examiné les coûts de la réglementation pour l'ensemble de l'économie. Cependant, toutes les tâches imposées par les bases légales ne sont pas pertinentes pour chaque entreprise et dans chaque situation. Par exemple, les obligations liées à la procédure de qualification ne s'appliquent qu'aux entreprises formatrices employant des jeunes en dernière année d'apprentissage. En revanche, les contributions aux FFP concernent également les entreprises non formatrices.

Dès lors, il est intéressant de connaître le coût que représente la réglementation pour un cycle complet de formation. En d'autres

Encadré 2

Bibliographie

- B,S,S., *Schätzung der Kosten und Vereinfachung der Regulierungen im Bereich der beruflichen Grundbildung*, en coopération avec Rambøll Management Consulting, 2013; sur mandat du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI.
- Kuhn A., Kriesi I. et Schweri J., *Regulierungskosten in der beruflichen Grundbildung, Begleitbericht*, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, 2013; sur mandat du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI.
- Schweri J., Mühlemann S., Pescio Y., Walther B., Wolter S. et Zürcher L., «Kosten und Nutzen der Lehrlingsausbildung aus der Sicht Schweizer Betriebe», *Beiträge zur Bildungsökonomie*, vol. 2, 2003, Zurich/Coire, édition Rüegger.
- Strupler M. et Wolter S., «Die duale Lehre: eine Erfolgsgeschichte – auch für Betriebe. Ergebnisse der dritten Kosten-Nutzen-Erhebung der Lehrlingsausbildung aus der Sicht der Betriebe», *Beiträge zur Bildungsökonomie*, vol. 4, 2012, Zurich/Coire, édition Rüegger.

1 Voir Schweri et al. (2003).

2 Voir Strupler et Wolter (2012).

3 Voir B,S,S. (2013).

4 L'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) a effectué d'autres calculs en partant de ces données. Il a estimé les coûts de la réglementation engendrés par un cycle de formation dans l'ensemble de l'économie. Cette projection se base sur la quote-part moyenne des coûts de la réglementation dans les coûts totaux de la formation professionnelle initiale. Selon les estimations des auteurs, les coûts de la réglementation se montent à 153,4 millions de francs par an (voir Kuhn et al., 2013). Ce montant n'inclut pas les versements aux fonds en faveur de la formation professionnelle (par branches et cantonaux) ni les cours de formation des formateurs.

5 Le travail pratique individuel (TPI) constitue une partie du domaine de qualification «travail pratique» dans le cadre de la procédure de qualification. Dans les professions où celle-ci comporte un TPI, le cahier des charges individuel est établi pour chaque candidat(e) et l'examen se déroule dans l'entreprise formatrice. D'autres professions connaissent le travail pratique prescrit (TPP), un examen collectif.

termes, combien devra payer une entreprise qui décide de former un apprenti *supplémentaire*? Selon la profession, les coûts de la réglementation vont de 900 francs (assistant du commerce de détail) à presque 5000 francs (assistant en soins et santé communautaire)⁴. Notons que ces montants se réfèrent à toute la durée de la formation – laquelle diffère d'un métier à l'autre. En comparaison avec les coûts bruts annuels de 86 000 francs (pour une formation de trois ans), ils restent minimes.

Avec un montant total qui va de 131 à 473 millions de francs par an pour l'ensemble de l'économie, les coûts de la réglementation sont tout de même substantiels. Ceux dont il est question dans l'étude ne sont d'ailleurs pas les seules dépenses imposées par les bases légales:

- les nombreuses réformes professionnelles réalisées récemment ont occasionné des coûts uniques (par exemple l'adaptation à de nouvelles formes d'examens) qui n'ont pas été pris en compte dans l'étude;
- il n'existe pas seulement des lois à respecter dans la formation professionnelle initiale, mais également dans une multitude d'autres domaines. Cette situation a inspiré à un expert le commentaire suivant: «En soi, chaque réglementation est supportable, mais c'est leur cumul qui coûte cher.»

Comment simplifier les réglementations?

Tout d'abord, il faut souligner que les représentants des entreprises approuvent fortement le cahier des charges imposé par la législation sur la formation professionnelle initiale. Preuve est en l'engagement des entreprises formatrices qui, comme nous l'avons déjà mentionné, va bien au-delà de leurs obligations légales. Nombre d'entre elles analysent le niveau atteint par leurs apprentis à une fréquence plus rapprochée que celle (minimale) imposée par la loi. Cela n'est guère surprenant dans la mesure où cette tâche constitue un instrument pédagogique. Un formateur professionnel l'a résumé ainsi: «La documentation et l'analyse du niveau de formation engendrent des dépenses très élevées, mais leur utilité l'est également.»

Du point de vue des entreprises, ce ne sont pas vraiment les bases légales qui posent problème, mais l'exécution sur le terrain des tâches qu'elles imposent. En collaboration avec des experts et des entreprises, nous avons élaboré trois propositions qui permettraient de remédier à ces problèmes et de réduire les coûts de la réglementation.

1. *Simplification de la procédure de qualification pour la forme d'examen TPI⁵*. Un

«cadre» pour l'évaluation du TPI devrait être évalué à l'intention des entreprises formatrices (il existe déjà dans quelques branches). En outre, il faudrait réduire la durée de l'examen dans certaines professions. La mise en place ne pourrait se faire qu'à longue échéance. Ces deux mesures réduiraient les coûts induits par la procédure de qualification, sans avoir d'incidence sur le bénéfice de la réglementation.

2. *Prestations en ligne*. Tous les documents des cours pour formateurs et des cours interentreprises devraient être accessibles en ligne (c'est déjà le cas dans certaines professions). Les coûts relatifs à cette obligation légale pourraient ainsi diminuer. On peut également s'attendre à ce que les cours soient mieux acceptés dans les entreprises formatrices. Cette mesure n'a aucune incidence sur le bénéfice de la réglementation et ne coûte pas cher.
3. *Coordination avec les écoles professionnelles*. Il convient d'améliorer la coordination avec les écoles professionnelles. Celles-ci devraient mieux tenir compte des besoins des entreprises formatrices. On pourrait ainsi renforcer l'adhésion des entreprises formatrices au système et réduire les coûts de la réglementation. Cette mesure n'a aucune incidence sur le bénéfice de la réglementation. Selon les experts, il est toutefois difficile de la mettre en pratique (autonomie des écoles).

Quelles conclusions tirer des résultats de l'étude?

Revenons à la question initiale: la réglementation est-elle responsable des coûts bruts élevés de l'apprentissage? La réponse est non. Elle aboutit, cependant, à des montants substantiels. C'est pourquoi il faut que la charge administrative des entreprises continue de s'alléger, y compris dans le domaine de la formation professionnelle initiale. Des simplifications sont possibles en particulier dans l'exécution pratique des obligations légales. ■