

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Nicolas Rochat Fernandez et consorts –
Augmentation de la prime pour les frais professionnels des apprentis (16_POS_183)

Rappel du postulat

L'article 14, alinéa 2, de la loi vaudoise sur la formation professionnelle (LVLFPr) stipule que le montant de 960 francs destiné aux frais de formation professionnelle doit être révisé régulièrement.

Pour rappel, l'ensemble de la disposition est issu d'un compromis entre les député-e-s lors des débats sur l'adoption de la LVLFPr en 2009.

Destiné originellement au remboursement des primes d'assurance maladie, un consensus avait pu être trouvé en changeant l'affectation de ce montant en remboursement de frais professionnels. Ce consensus a permis d'éviter ainsi la suppression pure et simple de cette allocation.

Nonobstant le consensus trouvé, il faut rappeler que le montant fixé par les député-e-s pour les frais de formation (80 francs) est inférieur à celui octroyé pour le remboursement de la prime d'assurance maladie. En effet, considérant qu'environ deux tiers des apprentis ont 18 ans révolus et que la prime LAMal moyenne jeunes adultes était de 317 francs en 2009, les 80 francs octroyés sont bien en deçà du remboursement de la moitié de la prime d'assurance maladie.

Cependant, selon l'article 14, alinéa 2, de la LVFPr, ce montant doit être « révisé régulièrement ». Le législateur n'a cependant pas prévu de mécanisme d'indexation particulier. Toutefois, malgré une tentative par le biais d'une initiative en 2011, le montant n'a toujours pas été révisé après... six ans, ce qui laisse à penser que la révision de ce montant, prévue par la loi afférente, est un leurre.

La présente motion a donc pour but de réviser le montant actuel de 960 francs par an et de le porter entre 1020 et 1080 francs par an, soit une augmentation entre 5 et 10 francs par mois. L'initiative parlementaire précitée ayant échoué car le montant proposé (1080 francs par an, soit une augmentation de 10 francs par mois) ne pouvait formellement être modifié au stade de sa prise en considération. Dès lors, il s'agit, dans la présente motion, de proposer une fourchette de l'augmentation.

Malgré la bonne santé de l'économie vaudoise, les salaires d'apprentis — et donc leur pouvoir d'achat — n'ont en effet que très peu progressé, la plupart d'entre eux ayant carrément stagné depuis de nombreuses années, alors que, en parallèle, les entreprises formatrices ont reçu, dans le cadre des divers trains de mesures conjoncturelles du Conseil d'Etat, un soutien financier non négligeable pour la création ou le maintien de places de formation. De plus, le Conseil d'Etat a, au mois d'août dernier, décidé de revaloriser les salaires des apprentis engagés par l'Administration cantonale.

Dans ces conditions, une augmentation comprise entre 60 et 120 francs par an nous semble tant appropriée du point de vue du pouvoir d'achat des jeunes en formation que supportable, si ce n'est indolore, du point de vue des entreprises formatrices.

Pour le surplus, nous rappelons que cette mesure concernerait 17'000 apprentis de notre canton. À ces derniers s'ajoutent les apprentis des écoles des métiers ou ceux qui suivent une filière professionnelle au gymnase. Au total, ce sont donc plus de 20'000 jeunes qui sont concernés.

Au vu de ce qui précède, les soussigné-e-s considèrent qu'il y a lieu de mettre en œuvre la volonté du législateur de 2009 et donc de revaloriser ladite prime au sens de la présente motion.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Nicolat Rochat Fernandez
et 36 cosignataires*

En date du 14 juin 2016, le Grand Conseil a renvoyé cette motion au Conseil d'Etat sous forme de postulat, celle-ci ayant fait – d'entente avec son auteur – l'objet d'une transformation en un postulat lors de la séance du 18 février 2016 de la commission chargée de préavisier cet objet.

Rapport du Conseil d'Etat

1. Genèse de l'introduction du « remboursement des frais professionnels »

Comme le rappelle le texte du postulat, le versement de ce montant est le fruit d'un consensus obtenu en 2009, lors des débats – en commission parlementaire puis en plénum – relatifs au projet de loi (vaudoise) sur la formation professionnelle (LVFPr). Il s'agissait alors de modifier les lois en vigueur pour en faire une loi unique, qui réponde aux obligations de la nouvelle loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004. Fruit d'une longue procédure de consultation, l'ensemble du projet avait reçu un soutien quasi unanime de la part des partenaires concernés. Les points de cristallisation des débats au sein des associations, puis devant le Parlement, ont alors essentiellement porté sur la question de ce montant forfaitaire.

Avant 2009 et depuis 1965, les employeurs vaudois versaient à leurs apprentis une somme qui correspondait à une demi-prime d'assurance-maladie. Rappelons que l'affiliation à une assurance-maladie n'était alors pas encore obligatoire. Une fois introduite, cette demi-prime s'est rapidement mué en un acquis social d'une importance non-négligeable en proportion des salaires versés aux apprentis.

En 2009, la majorité de la Commission chargée d'examiner le projet de Loi sur la formation professionnelle a rapidement marqué sa volonté de séparer l'octroi de cette prime de l'évolution des primes individuelles d'assurance-maladie devenues, entre-temps, obligatoires et bien plus coûteuses. Ce point de vue n'était alors pas celui du Conseil d'Etat – suivi par la minorité de la Commission – dont le projet de loi de septembre 2008 maintenait le remboursement d'une demi-prime d'assurance-maladie correspondant à la prime cantonale de référence fixée par le Gouvernement. Dans le but de maintenir « une somme » au bénéfice des apprentis, le rapport de majorité de la Commission proposait un montant au titre d'un « remboursement des frais professionnels » fixé à 960 francs par an, destiné aux apprentis dont le salaire ne dépasserait pas 14'000 francs annuels, et qui viendrait ainsi se substituer au remboursement de la demi-prime jusqu'alors versée.

Enfin, lors du débat en plénum daté du 26 mai 2009, un compromis intervenait ; celui-ci a débouché sur l'adoption d'un amendement supprimant le plafonnement à un salaire de 14'000 francs tel qu'initialement envisagé par la majorité de la Commission, et à l'instauration d'une prime forfaitaire obligatoire renommée « remboursement des frais professionnels » dont le montant se doit d'être révisé régulièrement.

Il en est résulté la formulation consacrée par l'actuel article 14, alinéas 1^{er} et 2 de la LVLFP de juin 2009, à savoir :

Art. 14 Remboursement des frais professionnels

¹ *Les prestataires de la formation à la pratique professionnelle versent un montant forfaitaire annuel de remboursement des frais professionnels de 960 frs.*

² *Ce montant sera révisé régulièrement.*

2. État des lieux

Bien que le montant de 80 francs par mois de remboursement des frais professionnels soit mis en œuvre par une très large majorité des entreprises formatrices du Canton, les débats qui ont eu lieu en 2016, à l'origine du présent rapport, mettaient en lumière qu'un certain nombre d'entre elles ne s'acquittaient pas toujours du montant fixé, notamment en raison d'un déficit d'informations auprès des employeurs et des apprentis quant au caractère obligatoire de ce versement.

Suivant le sens des recommandations alors émises par les membres du législatif cantonal, plusieurs mesures ont été prises par le département en charge de la formation professionnelle pour améliorer ce constat.

On relèvera notamment :

- la mise sur pied en 2016 de modules de cours obligatoires, destinés aux commissaires professionnels, dans lesquels le versement de cette prime et la nécessité de s'assurer qu'il soit effectif sont abordés ;
- l'inscription sur les contrats d'apprentissage disponibles en ligne des 80 francs/mois pour les frais professionnels ;
- la mise en ligne, en 2017, de l'édition renouvelée du « Guide de l'apprentissage » qui fait très explicitement état du versement obligatoire de cette prime.

Les résultats de ces initiatives se sont traduits par un versement plus uniforme et régulier de cette prime de la part des employeurs, comme en témoigne un sondage effectué auprès de l'ensemble des commissaires professionnels, en septembre 2018.

Une autre considération d'importance ressort de la consultation des commissaires professionnels au sujet de la problématique liée au montant du montant forfaitaire annuel de remboursement des frais professionnels. Il ressort en effet que, si cette prime est bien versée, elle l'est parfois au détriment d'autres remboursements de frais dûment fixés par la loi. En effet, de nombreuses et nombreux commissaires professionnels affirment que certains employeurs peinent à s'acquitter des coûts accessoires liés à la participation des apprentis aux cours interentreprises, comme l'article 58 de la LVLFP^r les y enjoins pourtant. De la même façon, il s'avère que certains milieux professionnels ont réduit le salaire de leurs apprentis du montant servi au titre de l'article 14 LVLFP^r.

Ces différents éléments tendent à pointer l'existence d'un problème de dénomination du montant forfaitaire versé, qui semble le rendre peu compréhensible.

3. Perspectives évolutives envisagées concernant la prime pour les frais professionnels des apprentis

Bien qu'une analyse de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation entre 2009 et 2020 ne permette pas de fonder l'argument en faveur d'une augmentation de la prime pour les frais professionnels des apprentis, cet indice ayant évolué négativement de 0.9% durant cette période¹, le Conseil d'État se montre, sur le principe, favorable à une modification du mécanisme permettant de faciliter sa modification.

En conséquence, le Conseil d'État envisage d'introduire, dans le cadre de la révision globale de la loi vaudoise du 9 juin 2009 sur la formation professionnelle (LVLFP^r) qui est planifiée lors de la prochaine législature 2022-2027, un système s'inspirant de celui cadrant, par exemple, l'évolution du prix du tabac au niveau fédéral. Ainsi, plutôt que de s'entendre a priori sur un montant fixe et de le fixer en tant que tel dans la loi formelle, un système évoluant par paliers et compris dans une fourchette de prix prédéfinie dans la LVLFP^r serait consacré. En fixant un seuil initial, de 1'000 francs par exemple, le Conseil d'État pourrait, par voie réglementaire, décider de son augmentation en fonction des évolutions contextuelles constatées.

Enfin, le Conseil d'État tient à rappeler qu'une éventuelle reconsidération à la hausse du régime financier applicable aux apprentis demeurerait cependant cantonnée au registre de la motivation dite « extrinsèque ». À savoir une logique de motivation qui intervient dans les situations où le comportement adopté dépend plus de l'obtention d'un avantage ou de l'imposition d'une sanction que d'une conviction profonde quant aux choix opérés². Or, il est clairement établi que la motivation extrinsèque a des effets limités par rapport à la motivation intrinsèque des individus, volet sur lequel s'attèle depuis 2018 l'important travail de valorisation de la formation professionnelle. En effet, l'actuelle Programme de législature 2017-2022, via sa mesure 1.1 dévolue au renforcement de la formation professionnelle (duale et en école) et au soutien à la certification des acquis professionnels, a permis l'ouverture d'un travail de fond visant à modifier les représentations sociales sur cette voie de formation, d'une part et, d'autre part, à améliorer les conditions de formation des apprentis afin de diminuer les ruptures de contrat et augmenter les taux de réussite.

¹ OFS. (2021). *Prix à la consommation. Tableaux d'indexation*. Neuchâtel : OFS.

² Exemple : un étudiant se rend au cours du fait que l'enseignant-e y fait systématiquement l'appel et non pas parce que l'étudiant comprend en quoi sa présence au cours sert ses objectifs personnels d'apprentissage.

4. Conclusion

Le présent rapport confirme le souci partagé par le Conseil d'État avec le postulant quant aux actions pouvant être entreprises en vue de valoriser la formation professionnelle. De ce fait, il considère que la demande visant une augmentation de la prime pour les frais professionnels des apprentis et des apprenties peut constituer une mesure digne d'intérêt. Après consultation formelle des partenaires sociaux sur cette question, il est envisagé de codifier quelque peu différemment le mandat fixé par l'actuel article 14, alinéa 2 de la LVLFP, aux termes duquel le montant forfaitaire annuel de remboursement des frais professionnels se doit d'être révisé régulièrement, sans autre précision. À cette fin, il pourrait être proposé qu'un système de paliers, évoluant au sein d'une fourchette de prix prédéfinie, soit considéré. Ce système offrirait ainsi une plus grande latitude pour procéder, indépendamment d'un calendrier préétabli et en fonction des évolutions contextuelles, à l'adaptation de cette prime. En tout état de cause, le mécanisme envisagé méritera d'être débattu à l'occasion de la future révision globale de la Loi vaudoise sur la formation professionnelle (LVLFP).

A ce sujet, il est ici rappelé que la LVLFP est entrée en vigueur en 2009, après un long processus de maturation faisant suite à l'entrée en vigueur, en 2002, de la révision de la Loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10) dont la LVLFP est, en particulier, la loi cantonale d'application.

Les débats parlementaires de l'époque sur cet objet ont démontré que si cet objet suscite l'intérêt de l'ensemble des groupes politiques représentés au Grand Conseil, il peut parallèlement induire des visions parfois contrastées sur la façon de concrétiser le partenariat public-privé sur lequel la formation professionnelle repose, en particulier dans sa version duale.

Ainsi, au-delà de l'enjeu de révision de l'art. 14 LVLFP sur la prime pour les frais professionnels des apprentis, des changements touchant plus structurellement au système de la formation professionnelle doivent intervenir à la faveur d'une révision globale de cette base légale, douze ans après sa dernière révision. Sans préjuger de façon exhaustive des sujets qui devront être appréhendés dans ce cadre, il apparaît d'ores et déjà que les thèmes suivants mériteront d'être débattus :

- 1) Prise en compte des nouvelles formes de formation professionnelle induites par la grande réforme fédérale « Formation professionnelle 2030 » : vers plus de flexibilisation et de modularisation des offres de formation (formations mixtes, par exemple), ainsi que renforcement de la formation des adultes (CPA).
- 2) Création des dispositions légales formelles fondant la Certification professionnelle des adultes (CPA) dans le cadre de la LVLFP révisée.
- 3) Actualisation des missions et de la gouvernance de la Fondation pour la formation professionnelle (FONPRO).
- 4) Eventuelle création d'une base légale permettant l'institution de fonds de soutien aux apprentis dans chacune des écoles professionnelles.
- 5) Inscription de l'Ecole de la transition (EdT) et de l'Ecole de l'accueil (EdA) dans le giron de la formation professionnelle, et non plus de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS) qui devra, elle aussi, être révisée en parallèle.
- 6) Conformément aux exigences posées par la Motion Aurélien Clerc et consorts « *Valorisation et promotion de la formation duale* » (17_MOT_003), ajout d'une disposition légale codifiant l'introduction, au sein de tous les établissements du secondaire I, de séances d'information sur la formation professionnelle et le préapprentissage.
- 7) Simplifications administratives, notamment dans le domaine de la surveillance de l'apprentissage en lien avec le projet d'informatisation GIS-FP.

Ainsi, il apparaît clairement que seule une révision globale de la LVLFP peut constituer le processus à même d'embrasser toutes ces dimensions. Ce chantier sera initié dès le début de la prochaine Législature 2022-2027. L'établissement d'un avant-projet dès l'été 2022 pour mise en consultation courant 2023 paraît constituer un horizon raisonnable.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 février 2022.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

A. Buffat