

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de rentabilité de la formation à la pédagogie professionnelle

Institut fédéral des hautes études en formation
professionnelle

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.18089.919.00397
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	15
1.3 Etendue de l'audit et principe	15
1.4 Documentation et entretiens	15
1.5 Discussion finale	16
2 L'IFFP est le principal acteur en Suisse	17
2.1 Des coûts plus élevés en Suisse alémanique	17
2.2 Une qualité de la formation reconnue, mais diversement appréciée selon la région	20
2.3 La proximité de l'institution est primordiale pour les étudiants.....	23
3 La collaboration entre institutions profite à tous	26
4 Les régions de l'IFFP ont une grande autonomie	28
4.1 La gestion administrative doit être améliorée	28
4.2 Une infrastructure régionale à reconsidérer	29
Annexe 1: Bases légales	31
Annexe 2: Abréviations	32
Annexe 3: Glossaire	33
Annexe 4: Interlocuteurs et personnes interrogées	34

Audit de rentabilité de la formation à la pédagogie professionnelle

Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle

L'essentiel en bref

Pour enseigner, le corps enseignant des écoles professionnelles doit suivre une formation pédagogique spécifique. En Suisse, l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) est l'organisation experte pour cette formation. Propriété de la Confédération, son siège est à Zollikofen tout en déployant son activité dans les trois régions linguistiques. En 2017, l'IFFP employait plus de 170 personnes équivalents plein temps. Son budget annuel est d'environ 46,5 millions de francs, dont 40 millions couverts par une contribution fédérale.

Certaines filières proposées par l'IFFP le sont aussi par des hautes écoles pédagogiques (HEP) en Suisse alémanique. Les HEP ne bénéficient pas de financement de la Confédération pour l'activité de formation. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si l'offre de l'IFFP pour la filière amenant au diplôme d'enseignant des branches professionnelles à titre principal est compétitive par rapport à celle des HEP. Les formations des différents prestataires sont toutes jugées de bonne qualité. Par rapport à l'IFFP, le coût par étudiant pour la région suisse alémanique est entre 15 % et 40 % plus bas dans les HEP. Les coûts présentés par les différentes institutions ne sont cependant pas entièrement comparables et les causes des écarts n'ont pas pu être chiffrées.

Être attentif à l'efficacité des moyens utilisés et aux variations de la satisfaction des étudiants

Il existe des écarts de coûts significatifs entre les trois régions de l'IFFP. Des mesures devront être prises par l'IFFP pour garantir une utilisation économique des fonds publics. Parallèlement, la Confédération doit mettre en place des mesures incitatives plus fortes.

En outre, le besoin en infrastructures mérite examen. Les locaux actuels de l'IFFP sont sous-utilisés, difficilement atteignables en transport public ou peu adaptés à l'enseignement. Le CDF estime que pour limiter les frais et bénéficier d'infrastructures modernes et bien situées, il serait judicieux de louer des salles déjà existantes – dans les hautes écoles, les universités ou d'autres institutions – plutôt que de conserver des infrastructures en propre.

La Confédération mesure la qualité de la formation de l'IFFP sur la base du niveau de satisfaction des élèves. Le résultat des questionnaires de satisfaction montre des différences marquées entre régions linguistiques. En 2017/18, ce niveau pour la Suisse alémanique et la Suisse italienne était jugé « satisfaisant » à « bon ». Pour la Suisse romande en revanche, l'appréciation était plus proche de « à peine suffisant ». L'IFFP doit analyser les causes de ces variations entre régions et prendre des mesures. Charge à la Confédération de vérifier que le niveau de qualité exigé est atteint dans l'ensemble des régions linguistiques.

Les objectifs fixés par la Confédération incitent à une situation de concurrence avec les cantons

La Confédération a fixé à l'IFFP l'objectif d'avoir la plus grande part de marché en Suisse pour le diplôme d'enseignant de la formation professionnelle. Compte tenu des autres acteurs proposant cette formation en Suisse alémanique, ainsi que de la tendance des étudiants à privilégier une institution de proximité, l'IFFP exploite trois sites dans cette région pour avoir un maximum d'étudiants. Cette situation donne lieu à une concurrence. Le Conseil fédéral avait estimé lors de l'élaboration de la loi sur la formation professionnelle qu'en cas d'offres régionales valables l'IFFP devait chercher la collaboration ou se retirer. Cela ne se reflète pas dans la loi que le législateur a finalement promulguée, ce qui en principe n'exclut pas des situations de concurrence permanentes et inefficaces. La Confédération a signé des déclarations d'intention pour renforcer la collaboration avec les cantons de Lucerne et Saint-Gall. En revanche, les négociations avec le canton de Zurich n'ont pas encore abouti.

L'IFFP a conclu plusieurs accords de collaboration avec des institutions de formation pour la mise en place d'un certificat complémentaire de pédagogie professionnelle. Les conditions financières fixées dans ses accords ne sont pas identiques, ce qui amène à une inégalité de traitement entre les différents partenaires.

Wirtschaftlichkeitsprüfung der berufspädagogischen Ausbildung

Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung

Das Wesentliche in Kürze

Um unterrichten zu können, müssen die Lehrkräfte der Berufsschulen eine spezifische pädagogische Ausbildung absolvieren. Diese Ausbildung wird in der Schweiz von der Facheinrichtung Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB) angeboten. Das EHB gehört dem Bund, hat seinen Sitz in Zollikofen und ist in allen drei Sprachregionen tätig. 2017 umfasste das Personal des EHB über 170 Vollzeitstellen. Sein jährliches Budget beträgt rund 46,5 Millionen Franken, wovon 40 Millionen durch einen Bundesbeitrag gedeckt sind.

Bestimmte Bildungsgänge werden nicht nur vom EHB, sondern auch von den Pädagogischen Hochschulen (PH) in der Deutschschweiz angeboten. Die PH erhalten jedoch keine finanzielle Unterstützung vom Bund für diese Ausbildungstätigkeit. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat geprüft, ob das Angebot des EHB für den mit dem Lehrdiplom für hauptamtlichen Berufskundeunterricht abgeschlossenen Lehrgang gegenüber dem Angebot der PH konkurrenzfähig ist. Alle Ausbildungsgänge der einzelnen Anbieter erhielten das Prädikat «gut». Die Kosten pro Student/In in den PH der Deutschschweiz liegt 15 bis 40 Prozent tiefer als im EHB. Die von den verschiedenen Institutionen ausgewiesenen Kosten sind allerdings nicht durchwegs vergleichbar, die Gründe für diese Abweichungen konnten nicht bestimmt werden.

Fokus auf die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel und die Zufriedenheitsskala der Studierenden

Zwischen den drei Sprachregionen, in denen das EHB tätig ist, gibt es grosse Kostenunterschiede. Das EHB wird Massnahmen ergreifen müssen, um einen sparsamen Einsatz der öffentlichen Gelder zu gewährleisten. Parallel dazu muss der Bund stärkere Anreize schaffen.

Auch der Infrastrukturbedarf muss einer Prüfung unterzogen werden. Die aktuellen Räumlichkeiten des EHB sind unzureichend genutzt, mit dem öffentlichen Verkehr schwer erreichbar oder für den Unterricht wenig geeignet. Um Kosten zu sparen und von modernen und gut gelegenen Infrastrukturen zu profitieren, ist die EFK der Auffassung, dass es sinnvoll wäre, das bestehende Raumangebot – in den Fachhochschulen, Universitäten oder anderen Institutionen – anzumieten, statt eigene Einrichtungen zu unterhalten.

Der Bund misst die Ausbildungsqualität am EHB mit einer Umfrage zum Grad der Zufriedenheit der Studierenden. Die Ergebnisse der Zufriedenheitsumfrage zeigen markante Unterschiede zwischen den Sprachregionen auf. 2017/18 wurde der Grad in der deutsch- und italienischsprachigen Schweiz als «zufriedenstellend» bis «gut» bezeichnet. In der französischsprachigen Schweiz hingegen überwog die Beurteilung «knapp genügend». Das EHB muss die Gründe für diese regionalen Unterschiede analysieren und Massnahmen ergreifen. Es obliegt dem Bund zu prüfen, dass die verlangte Qualität in allen Sprachgebieten erreicht wird.

Die Zielsetzungen des Bundes befeuern den Wettbewerb unter den Kantonen

Der Bund hat dem EHB als Ziel vorgegeben, für das Berufsschullehrerdiplom schweizerischer Marktleader zu sein. Um möglichst viele Studierende zu gewinnen, betreibt das EHB in der Deutschschweiz drei Standorte, da die Studierenden dazu neigen, eine Institution in ihrer Nähe zu bevorzugen und es in der Region andere Anbieter gibt, die die gleiche Ausbildung anbieten. Deswegen herrscht zwischen den verschiedenen Ausbildungsstätten ein starker Konkurrenzkampf. Bei der Ausarbeitung des Berufsbildungsgesetzes vertrat der Bundesrat deshalb die Auffassung, dass das EHB sich im Falle gültiger regionaler Angebote um eine Kooperation bemühen müsse oder sich zurückziehen solle. In den Gesetzeserlass, der schliesslich verabschiedet wurde, ist dieses Anliegen nicht eingeflossen, was im Prinzip ständige und ineffiziente Konkurrenzsituationen nicht ausschliesst. Der Bund hat Absichtserklärungen unterzeichnet, in denen eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Kantonen Luzern und St. Gallen vereinbart wird. Die Verhandlungen mit dem Kanton Zürich sind hingegen noch nicht abgeschlossen.

Das EHB hat mit mehreren Bildungsinstitutionen Vereinbarungen abgeschlossen, welche die Schaffung eines Zusatzdiploms in Berufspädagogik vorsehen. Die vereinbarten finanziellen Bedingungen fallen jedoch unterschiedlich aus, was zu einer Ungleichbehandlung zwischen den einzelnen Partnern führt.

Originaltext auf Französisch

Verifica della redditività della formazione pedagogico-professionale

Istituto universitario federale per la formazione professionale

L'essenziale in breve

Per poter insegnare, il corpo docente delle scuole professionali deve assolvere una formazione pedagogica specifica. In Svizzera, l'Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP) è il centro di competenze per questa formazione. Proprietà della Confederazione, ha la sua sede principale a Zollikofen e opera nelle tre regioni linguistiche. Nel 2017, l'IUFFP contava più di 170 posti in equivalenti a tempo pieno. Il suo budget annuale ammonta a circa 46,5 milioni di franchi; la Confederazione vi partecipa con un contributo finanziario di 40 milioni.

Nella Svizzera tedesca, alcuni cicli di studio proposti dall'IUFFP sono offerti anche da alcune alte scuole pedagogiche (ASP), che per la loro attività di formazione non beneficiano di alcun contributo finanziario della Confederazione. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se l'offerta dell'IUFFP per il ciclo di studio che conferisce il diploma di insegnante di scuola professionale a titolo principale è competitivo rispetto a quello offerto dalle ASP. Ne è emerso che tutti i cicli di studio dei diversi fornitori di servizi sono di buona qualità. Nelle ASP il costo per studente nella Svizzera tedesca è del 15-40 per cento più basso rispetto a quello dell'IUFFP. Tuttavia, i costi esposti dai vari istituti mal si prestano a un'analisi comparativa e non è stato possibile individuare i motivi di queste differenze.

Più attenzione all'efficienza dei mezzi impiegati e al livello di soddisfazione oscillante degli studenti

Nei tre istituti regionali dell'IUFFP vi sono delle differenze significative a livello di costi. L'IUFFP dovrà adottare delle misure per garantire un impiego parsimonioso dei fondi pubblici. Al contempo, la Confederazione deve adottare misure di incentivazione più efficaci.

Inoltre, il fabbisogno infrastrutturale richiede un'analisi ad hoc. Le attuali sedi dell'IUFFP sono sottoutilizzate, difficilmente raggiungibili con i trasporti pubblici e poco idonee all'insegnamento. Il CDF ritiene che, per limitare gli oneri e beneficiare di infrastrutture moderne e ubicate in posti strategici, sarebbe opportuno prendere in locazione delle aule presso scuole universitarie, università o altri istituti anziché mantenere sedi proprie.

La Confederazione misura la qualità della formazione dell'IUFFP sulla base del livello di soddisfazione degli studenti. Il risultato dei questionari evidenzia differenze marcate fra le diverse regioni linguistiche. Nel biennio 2017/2018, il livello di soddisfazione nella Svizzera tedesca e nella Svizzera italiana si situava fra «soddisfacente» e «buono». Per contro, nella Svizzera romanda tale livello è risultato «appena sufficiente». L'IUFFP deve analizzare le cause di queste differenze regionali e adottare opportune misure. Alla Confederazione compete poi verificare che lo standard di qualità richiesto sia raggiunto in tutta la Svizzera.

Gli obiettivi fissati dalla Confederazione generano una situazione di concorrenza con i Cantoni

La Confederazione ha stabilito per l'IUFFP l'obiettivo di detenere la più grande quota di mercato in Svizzera per il diploma di insegnante di scuola professionale. Per massimizzare il numero di studenti, l'IUFFP gestisce tre sedi nella Svizzera tedesca, considerando le offerte formative degli altri attori nella regione e la propensione degli studenti a scegliere un istituto nelle vicinanze. Questo genera una situazione di concorrenza. Nel messaggio relativo alla legge sulla formazione professionale, il Consiglio federale aveva ritenuto che, se fossero esistite offerte regionali valide, l'IUFFP avrebbe dovuto collaborare con gli organismi responsabili o ritirarsi. Tale approccio non si riflette nella legge approvata dal legislatore, il che non esclude il verificarsi di situazioni di concorrenza permanenti e inefficaci. La Confederazione ha firmato delle dichiarazioni d'intenti per consolidare la collaborazione con i Cantoni di Lucerna e San Gallo. Per contro, le trattative con il Cantone di Zurigo sono tuttora in corso.

L'IUFFP ha concluso diversi accordi di collaborazione con istituti di formazione per istituire un certificato complementare nel campo della pedagogia per la formazione professionale. Le condizioni finanziarie stabilite in questi accordi non sono uguali e ciò determina una disparità di trattamento tra i partner.

Testo originale in francese

Performance audit of teacher training for vocational training schools

Swiss Federal Institute for Vocational Education and Training

Key facts

In order to teach, the teaching staff of vocational training schools must undergo specific teacher training. In Switzerland, the Swiss Federal Institute for Vocational Education and Training (SFIVET) is the expert organisation for this training. It is owned by the Confederation and has its headquarters in Zollikofen, with activities in all three language regions. In 2017, the SFIVET employed more than 170 full-time equivalent staff. Its annual budget is approximately CHF 46.5 million, of which CHF 40 million is covered by a federal contribution.

Some of the courses offered by the SFIVET are also offered by universities of teacher education (UTES) in German-speaking Switzerland. UTEs do not receive funding from the Confederation for training activities. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined whether the SFIVET's offer for the study programme which leads to the diploma for teaching vocational subjects is competitive with that of the UTEs. The training courses of the various providers are all judged to be of good quality. Compared to the SFIVET, the cost per student for the German-speaking region of Switzerland is between 15% and 40% lower in the UTEs. However, the costs presented by the different institutions are not fully comparable and the causes of the discrepancies could not be quantified.

Being attentive to the efficiency of the resources used and to variations in student satisfaction

There are significant cost differences between the three SFIVET regions. Measures will have to be taken by the SFIVET to ensure the economical use of public funds. At the same time, the Confederation must put in place stronger incentives.

In addition, the need for infrastructure needs to be examined. The current SFIVET premises are underused, difficult to reach by public transport or not very suitable for teaching. The SFAO believes that in order to limit costs and benefit from modern and well-located infrastructure, it would be advisable to rent existing rooms, in universities or other institutions, rather than to retain infrastructure of its own.

The Confederation measures the quality of the SFIVET's training based on the level of student satisfaction. The results of the satisfaction questionnaires show significant differences between language regions. In 2017/18, this level for German and Italian-speaking Switzerland was rated from "satisfactory" to "good". For French-speaking Switzerland, on the other hand, the assessment was closer to "barely sufficient". The SFIVET must analyse the causes of these regional variations and take action. The Confederation is responsible for ensuring that the required quality level is achieved in all language regions.

Objectives set by the Confederation encourage competition with the cantons

The Confederation has set the SFIVET the objective of having the largest market share in Switzerland for the diploma in vocational teaching. Considering the other actors offering this training in German-speaking Switzerland, as well as the tendency of students to favour a local institution, the SFIVET operates three sites in this region to have a maximum number of students. This situation gives rise to competition. During the drafting of the Federal Act on Vocational and Professional Education and Training, the Federal Council had expressed the view that in the event of valid regional offers, the SFIVET should seek collaboration or withdraw. This is not reflected in the law that the legislator finally enacted, which in principle does not exclude permanent and inefficient competitive situations. The Confederation signed declarations of intent to strengthen cooperation with the cantons of Lucerne and St Gallen. In contrast, negotiations with the canton of Zurich have not yet been concluded.

The SFIVET has concluded several collaboration agreements with training institutions for the implementation of a supplementary certificate in vocational teaching. The financial conditions set out in its agreements are not identical, which leads to unequal treatment between the different partners.

Original text in French

Prise de position générale des audits

L'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) prend note des travaux entrepris par le contrôle fédéral des finances sur l'analyse de la rentabilité de la pédagogie à la formation professionnelle. Certains résultats confirment ou permettent d'apporter des précisions aux projets initiés par le Conseil et la direction nationale de l'IFFP.

Die Hinweise der EFK dienen dem EHB für die Weiterentwicklung im Rahmen des nationalen Projekts zur Optimierung von Qualität, Prozessen und Führungsinstrumenten im Bereich der Grundausbildung.

Beim von der EFK erstellten Vergleich zwischen den pädagogischen Hochschulen der Deutschschweiz und dem EHB sind folgende grundsätzlichen Punkte zu berücksichtigen:

1. Beim Kostenvergleich zwischen den Ausbildungsinstitutionen ist grundsätzlich grosse Vorsicht geboten. So weist die EFK im vorliegenden Bericht auf die eingeschränkte Vergleichbarkeit hin: « Les coûts présentés par les différentes institutions ne sont cependant pas entièrement comparables et les causes des écarts n'ont pas pu être chiffrés (S.4). » Wir weisen darauf hin, dass auch die Kommission Administration und Finanzen der Kammer PH von swissuniversities trotz intensiver Bemühungen bisher noch keinen aussagekräftigen Benchmark hat erarbeiten können. Die eingeschränkte Vergleichbarkeit wird ebenfalls in Tabelle 4 dieses Berichts ersichtlich, wo ohne weitere Erläuterung die grössten Unterschiede bei den direkten Kosten zwischen PH 1 und PH 2 bestehen. Auch bei den indirekten Kosten bestehen zwischen allen Pädagogischen Hochschulen markante Unterschiede, die nicht genau identifiziert werden können. Aus diesen Gründen stellt das EHB die Aussagefähigkeit des Kostenvergleichs in Frage.

2. Das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung hat gemäss Berufsbildungsgesetz einen schweizweiten Auftrag zur Ausbildung von Berufsbildungsverantwortlichen und weist dabei einen Marktanteil von rund 50 Prozent auf. Als föderales Ausbildungsinstitut erfüllt es diesen ganzheitlichen Bildungsauftrag in der Deutschschweiz, der Romandie und dem Tessin. Dabei integriert das EHB verschiedene regional-kulturelle Praktiken und Unterschiede und bringt diese auf einen gemeinsamen Nenner. Dies schafft inhaltlich aus Bundesoptik einen Mehrwert für die Berufsbildung. Es führt aber gegenüber den kantonal agierenden PHs auch zu stark divergierenden Rahmenbedingungen, denen in diesem Vergleich nur wenig Rechnung getragen wird.

Les coopérations avec les institutions cantonales de l'enseignement visent à renforcer les passerelles entre la formation professionnelle et la formation générale. L'IFFP ne peut que soutenir la transparence et de pouvoir disposer de conventions de collaboration équivalentes en termes de prestations et de financement.

Le contrôle fédéral des finances accorde une importance particulière à l'analyse des infrastructures de l'IFFP. Sur le fond, l'IFFP soutient la recommandation du contrôle fédéral des finances tout en précisant qu'il y a lieu de prendre en compte les besoins spécifiques des régions linguistiques et du marché immobilier.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

L'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) est l'organisation experte pour la formation professionnelle. Il profite d'une longue expérience dans la formation des responsables de la formation professionnelle au niveau national¹. Il a son siège à Zollikofen et est constitué de trois entités régionales sises à Zollikofen pour la Suisse allemande, à Renens pour la Suisse romande et à Lugano pour la Suisse italienne. En 2017, l'IFFP employait 217 collaborateurs et collaboratrices pour un total de 170,2 équivalents plein temps (EPT).

L'IFFP est un établissement de droit public appartenant à la Confédération. Il est rattaché au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Le Conseil fédéral fixe les objectifs stratégiques de l'IFFP pour une période de quatre ans². La convention d'objectifs actuelle couvre la période 2017 à 2020. Les contributions annuelles de la Confédération s'élèvent à 40 millions de francs. Cette contribution couvre 86 % des charges de l'IFFP. Le solde est couvert à part quasiment égale par les émoluments de formation et les revenus des projets et prestations.

L'IFFP offre plusieurs types de prestations, à savoir : la formation et la formation continue des responsables de la formation professionnelle en collaboration avec les parties prenantes au niveau national et régional ; la recherche dans la formation professionnelle ; le développement des métiers ; le soutien à la coopération internationale dans la formation professionnelle. En 2017, l'IFFP a fourni les prestations suivantes :

- 1812 étudiants ont été formés ;
- 5836 personnes ont suivi un cours de formation continue sanctionnés par une attestation et 7934 personnes ont participé aux cours pour experts aux examens ;
- 126 publications ont été faites sur la base des projets de recherche de l'IFFP ;
- 206 projets ont été réalisés pour les professions et les organisations du monde du travail.

Le secteur de la formation de l'IFFP utilise une grande partie de la contribution fédérale, soit 17 millions de francs en 2017. Ce secteur est dédié à la formation des enseignantes et enseignants à titre principal et accessoire dans les écoles professionnelles et spécialisées, ainsi que d'autres responsables de la formation professionnelle.

Les différentes filières de l'IFFP dans le secteur de la formation sont présentées dans la figure 1.

¹ Jusqu'à fin 2006 sous le nom d'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (ISPPF).

² Conformément à l'art. 25 de l'ordonnance sur l'IFFP (RS 412.106.1).

Figure 1 : Filières de formation d'enseignant de l'IFFP

Filières avec diplôme	Filières avec certificat	Filière d'études supérieures
<ul style="list-style-type: none"> • Enseignant des branches professionnelles à titre principal • Enseignant en école supérieure à titre principal • Enseignant de culture générale • Enseignant en maturité professionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Enseignant des branches professionnelles à titre accessoire • Enseignant en école supérieure à titre accessoire • Enseignant en information, communication et administration à titre accessoire • Enseignant du gymnase souhaitant enseigner la maturité professionnelle • Certificat de formateur en activité accessoire • Certificat de formateur en activité principale 	<ul style="list-style-type: none"> • Master of Science en formation professionnelle • Bachelor of Science en formation professionnelle (dès septembre 2019)

Source : IFFP

En plus de l'IFFP, des hautes écoles pédagogiques (HEP) cantonales sont actives dans le domaine de la formation et de la formation continue pour les responsables de la formation professionnelle en Suisse alémanique. C'est particulièrement le cas pour les HEP de Zurich, Lucerne et Saint-Gall. Pour la Suisse romande et le Tessin, seul l'IFFP est actif. Les HEP n'obtiennent pas de contribution de la Confédération pour la formation.

Actuellement, les tâches de l'IFFP sont définies par une ordonnance³. Le Conseil fédéral a décidé que l'IFFP doit faire l'objet d'une nouvelle base légale pour satisfaire au principe constitutionnel de la légalité et aux règles du gouvernement d'entreprise de la Confédération. Il a lancé la procédure de consultation sur l'avant-projet de loi le 7 décembre 2018. Celui-ci contient les dispositions fondamentales relatives aux tâches, à la collaboration, aux diplômes et autres titres, à l'organisation, au droit du personnel, au financement, à la surveillance de la part de la Confédération, aux sanctions et à la gestion des données personnelles. L'actuel « Institut des hautes études » doit en outre être renommé en « Haute école » conformément à son positionnement en tant que haute école pédagogique. La fin de la procédure de consultation a été fixée au 29 mars 2019.

³ Ordonnance sur l'IFFP du 14 septembre 2005 (RS 412.106.1).

1.2 Objectif et questions d'audit

Compte tenu de l'existence d'offres concurrentes de trois cantons sur le marché suisse alémanique, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la rentabilité de la formation à la pédagogie professionnelle de la Confédération. Pour répondre à cet objectif d'audit, les questions suivantes ont été traitées :

1. Les coûts de la formation de l'IFFP sont-ils compétitifs ?
2. Les collaborations de l'IFFP avec les établissements cantonaux dans le domaine de la formation sont-elles pertinentes d'un point de vue économique ?
3. Les mesures d'organisation régionale de l'IFFP sont-elles efficaces ?

Pour la première question d'audit, le CDF s'est concentré sur la filière de formation pour les enseignants des branches professionnelles à titre principal. Il s'agit de la filière principale de l'IFFP avec 368 étudiants en 2017 pour un coût total supérieur à 8 millions de francs. Cette filière est la seule également proposée par les HEP de Lucerne, Saint-Gall et Zurich.

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 17 septembre 2018 au 22 janvier 2019 par Daniel Aeby (responsable de révision), Melissa Rickli et Cynthia Frei. Il a été conduit sous la responsabilité d'Eveline Hügli, responsable de mandat. La discussion des résultats a eu lieu le 5 mars 2019 avec les représentants de l'IFFP et le 7 mars 2019 avec les représentants du Secrétariat général du DEFR. Le présent rapport ne prend pas en compte le développement ultérieur à ces discussions.

Pour réaliser cet audit, le CDF a appliqué plusieurs méthodes. Celles-ci comprennent :

- Des analyses documentaires ;
- Une comparaison des coûts pour la filière d'enseignant des branches professionnelles en école professionnelle entre l'IFFP et les hautes écoles pédagogiques des cantons de Lucerne, Saint-Gall et Zurich ;
- Un sondage auprès des écoles professionnelles sises en Suisse alémanique ;
- Des entretiens avec les parties prenantes à cet audit (la liste des personnes sollicitées figure en annexe 4).

L'audit a été réalisé conformément aux lignes directrices du CDF sur l'audit de rentabilité, qui sont fondées sur les principes fondamentaux de l'audit de la performance des normes internationales établies par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (International Standards of Supreme Audit Institutions).

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les personnes de contact de l'IFFP, ainsi que par les interlocuteurs des diverses parties prenantes. Les documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

La disponibilité et la bonne collaboration de nos différents interlocuteurs dans le cadre de cet audit a grandement facilité sa réalisation et le CDF les en remercie.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 30 avril 2019. L'IFFP était représenté par le président et un membre du conseil, le directeur ad intérim, le responsable des services et le responsable national de la formation. Le Secrétariat général du DEFR était représenté par le rapporteur de la formation. Le CDF était représenté par la responsable de mandat et le responsable de l'audit.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient à la direction de l'institution, respectivement au secrétariat général, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

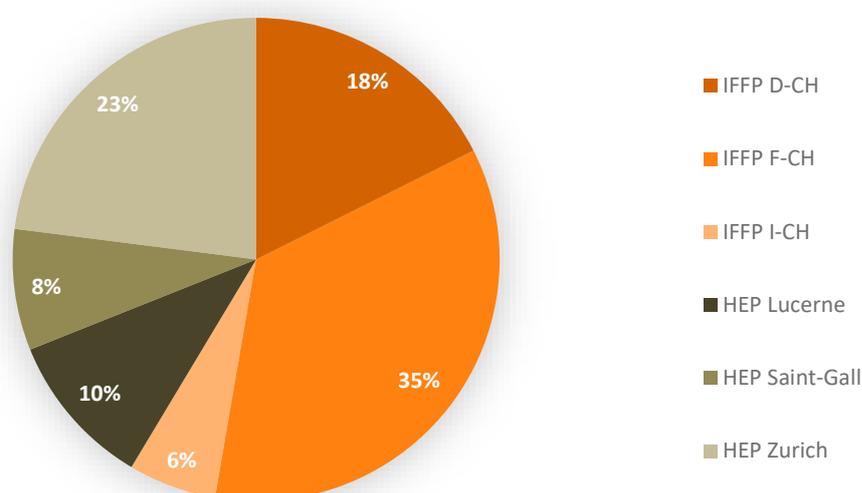
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 L'IFFP est le principal acteur en Suisse

L'IFFP organise plusieurs filières d'études destinées aux responsables de la formation professionnelle (voir figure 1). Il jouit d'un statut de monopole dans les cantons de Suisse romande et au Tessin, ce qui n'est pas le cas en Suisse alémanique. Parmi les filières proposées par l'IFFP, celle destinée aux enseignants des branches professionnelles en école professionnelle à titre principal⁴ a la particularité d'être également offerte par trois autres institutions, à savoir les HEP des cantons de Lucerne, Saint-Gall et Zurich.

Les étudiants de cette filière suivent des cours en emploi sur deux à trois ans pour un total de 1800 heures (60 crédits de formation ECTS⁵). Pour l'année académique 2016/17, 222 diplômes ont été délivrés. La répartition des diplômés entre l'IFFP région suisse alémanique (D-CH), l'IFFP région suisse romande (F-CH), l'IFFP région suisse italienne (I-CH), la HEP Lucerne, la HEP Saint-Gall et la HEP Zurich est présentée dans la figure 2.

Figure 2 : Répartition des diplômés pour l'année 2016/17



Source : SEFRI, présentation CDF

Grâce à son activité étendue aux trois régions linguistiques, l'IFFP est le principal acteur en Suisse avec plus de 60 % des étudiants inscrits en 2017. Il ne détient en revanche qu'une minorité du marché suisse alémanique, l'acteur le plus important étant la HEP Zurich.

2.1 Des coûts plus élevés en Suisse alémanique

Le Conseil fédéral a fixé des objectifs financiers à l'IFFP pour la période 2017 à 2020. Parmi ces objectifs, l'IFFP doit proposer des formations à des coûts équivalant à ceux pratiqués par les autres prestataires en Suisse. Concrètement, l'IFFP ne doit pas dépasser de plus de 10 % la moyenne nationale du coût de la formation du personnel enseignant par EPT d'un

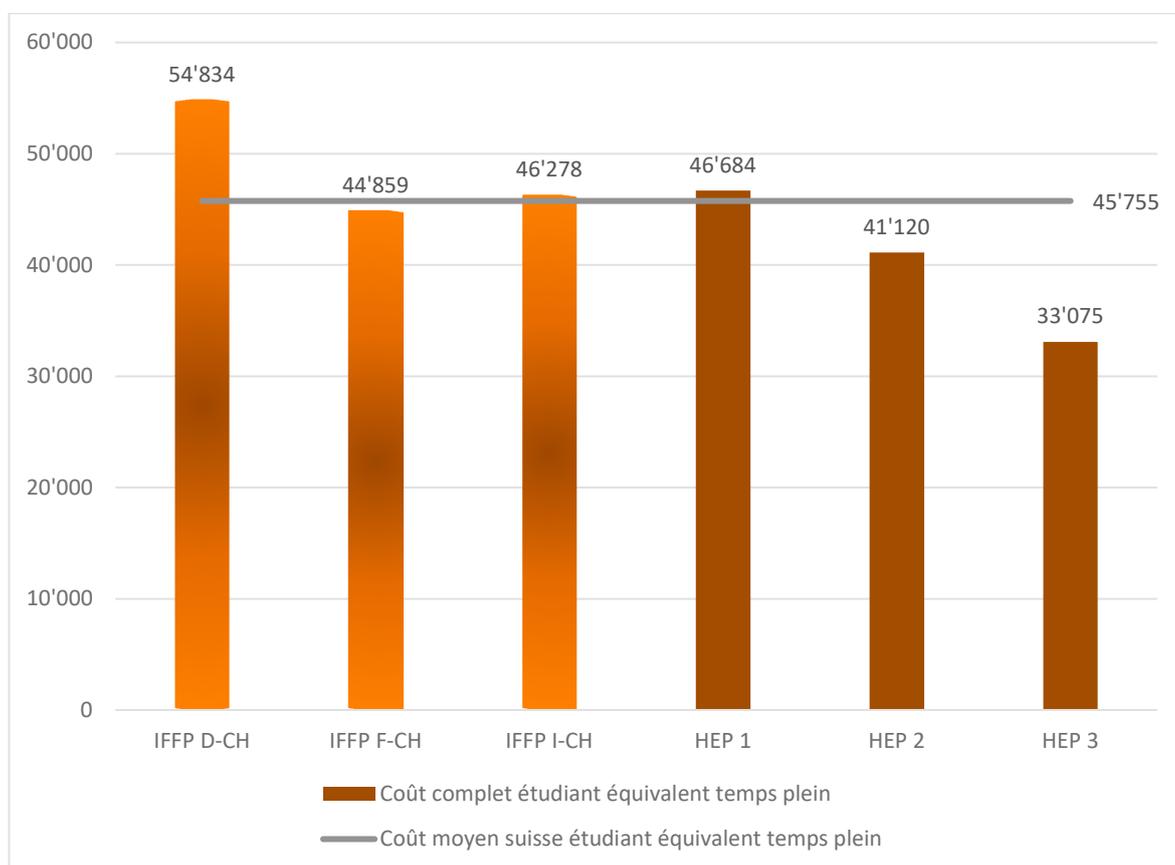
⁴ Selon l'article 46, alinéa 2, lettre b.1 de l'ordonnance sur la formation professionnelle (RS 412.101). Sont considérés comme enseignant à titre principal les personnes enseignant à 50 % et plus dans une école professionnelle.

⁵ European Credit Transfer System (ECTS).

étudiant de l'année précédente, en ce qui concerne les filières sanctionnées par un diplôme⁶. Cet indicateur n'a toutefois qu'une utilité limitée. En effet, les filières de l'IFFP et celles de la majorité des HEP ne sont pas identiques. De plus, les statistiques publiées par l'Office fédéral de la statistique (OFS), du moins jusqu'en 2018, ne tiennent pas compte des coûts complets⁷ et ne comprennent pas la HEP de Saint-Gall.

Sur la base des statistiques financières⁸ établies par les HEP Lucerne, Saint-Gall et Zurich, ainsi que par l'IFFP pour chacune des régions, le CDF présente ci-dessous le coût complet moyen d'un étudiant équivalent plein temps de la filière d'enseignants des branches professionnelles en école professionnelle à titre principal calculé pour la période 2015 à 2017. Les coûts fournis par les diverses institutions ressortent de leur comptabilité analytique. Ces coûts n'ont pas pu faire l'objet d'un contrôle spécifique de conformité par le CDF et n'ont dès lors qu'une valeur informative. Sur demande des trois HEP cantonales, leurs données sont présentées de manière anonyme.

Figure 3 : Coût complet étudiant équivalent plein temps, moyenne 2015-2017



Sources : IFFP, HEP LU, HEP SG et HEP ZH

⁶ Objectif stratégique no 21, indicateur no 15.

⁷ Seuls les coûts d'exploitation sont présentés. Le coût des infrastructures n'est pas pris en compte.

⁸ Les statistiques financières sont établies sur la base de la comptabilité analytique des hautes écoles pédagogiques (selon standard swissuniversities). Elles sont remises chaque année par les HEP à l'OFS.

Le coût moyen d'un étudiant équivalent temps plein en Suisse pour les années 2015 à 2017 est de 45 755 francs. Les coûts complets pour les HEP actives en Suisse alémanique sont de 15 % à 40 % moins élevés que celui de l'IFFP pour la même région. Les écarts se trouvent tant dans les coûts directs du personnel que dans les coûts indirects (frais généraux), comme présenté dans la figure 4 ci-après.

Figure 4 : Détail coût complet étudiant équivalent plein temps, moyenne 2015-2017

	IFFP D-CH	IFFP F-CH	IFFP I-CH	HEP 1	HEP 2	HEP 3
Coûts directs de personnel (enseignants et autres)	21 599	21 666	16 203	30 554	14 898	18 667
Coûts de matériel et autres coûts directs	269	240	215	1 533	222	1 299
<i>Total coûts directs</i>	<i>21 868</i>	<i>21 906</i>	<i>16 418</i>	<i>32 087</i>	<i>15 120</i>	<i>19 966</i>
Coûts généraux indirects (informatique, services centraux, administration, etc.)	27 133	19 556	25 382	8 916	21 180	8 944
Coûts d'infrastructures, loyers	5 833	3 397	4 478	5 681	4 820	4 165
<i>Total coûts indirects</i>	<i>32 966</i>	<i>22 953</i>	<i>29 860</i>	<i>14 597</i>	<i>26 000</i>	<i>13 109</i>
<i>Total coûts par étudiant EPT</i>	<i>54 834</i>	<i>44 859</i>	<i>46 278</i>	<i>46 684</i>	<i>41 120</i>	<i>33 075</i>

Sources : IFFP, HEP LU, HEP SG et HEP ZH

Appréciation

Les pratiques de comptabilisation des charges entre les coûts directs et indirects ne sont pas similaires entre les institutions. En outre, le CDF n'a pas pu acquérir la certitude que tous les coûts indirects sont pris en compte dans les HEP (par exemple les prestations réalisées par un autre service de l'Etat).

Les écarts constatés entre les diverses institutions de formation sont la résultante de multiples causes qui ne peuvent pas être précisément chiffrées.

Une cause de variation de coûts est le nombre d'étudiants inscrits dans la filière. Une institution qui donne la formation à peu d'étudiants devra assumer des coûts plus importants par étudiant.

Les HEP cantonales sont actives dans beaucoup de filières et ont un plus grand volume d'étudiants que l'IFFP. Cela leur permet de répartir leurs coûts indirects sur un plus grand nombre d'étudiants. En outre, elles ont davantage de possibilités de synergies entre les différentes filières pour employer les enseignants.

Si les salaires du personnel de l'IFFP pour les trois régions d'activités se basent sur l'échelle de salaire de la Confédération, il n'en est pas de même pour les HEP qui appliquent les classes de salaires spécifiques à leurs cantons.

En Suisse alémanique, l'IFFP prend en charge les temps de déplacement de son personnel actif sur les sites de Zurich et Olten.

L'emploi d'experts externes, plutôt que de personnel enseignant fixe, a des répercussions sur les coûts indirects, ceux-ci étant en général moins élevés (moins de coûts non-productifs). Cette pratique est très ancrée par exemple dans la région suisse romande de l'IFFP.

L'investissement en temps et en argent consacré par chaque institution pour suivre les étudiants dans leur pratique professionnelle pendant la formation est variable selon l'approche suivie (accompagnement par un enseignant de l'institution, coaching par un autre enseignant de l'école professionnelle, autre).

L'IFFP a des frais liés à son rôle d'institution fédérale, présente dans les trois régions linguistiques, que les HEP cantonales n'ont pas. Il faut relever à ce titre une structure hiérarchique dédoublée (par exemple un responsable de la formation au niveau national et un responsable de la formation dans chaque région), ainsi que des coûts de traduction du matériel didactique dans les trois langues nationales.

Les coûts d'infrastructures de l'IFFP pour la région suisse alémanique concernent des locations pour des salles de cours à Olten et à Zurich, ainsi que le loyer calculé par l'Office fédéral de la construction et de la logistique (OFCL) pour le bâtiment de Zollikofen. Dans ce dernier, les salles de classe sont sous-utilisées (voir chapitre 4.2).

La formation de l'IFFP est financée par les taxes d'inscription et le budget global alloué par la Confédération. Ce dernier n'est pas dépendant du nombre d'étudiants formés. La formation des HEP est financée par les taxes d'inscription, les contributions forfaitaires par étudiant prévues par l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées⁹ et la contribution de base du canton. Les HEP sont incitées par les cantons à avoir le coût le plus faible possible et le maximum d'étudiants afin de limiter la contribution de base.

Les écarts constatés entre la région suisse alémanique et les autres régions, spécialement pour les coûts indirects, nécessitent une analyse approfondie de la part de l'IFFP. Des mesures doivent être prises pour améliorer la rentabilité de la formation en s'inspirant des bonnes pratiques (voir recommandation 1, chapitre 2.2). Le Secrétariat général du DEFR devrait s'assurer, dans le cadre du suivi des objectifs stratégiques, que les coûts des trois régions répondent aux principes de l'utilisation économique des fonds publics (voir recommandation 2, chapitre 2.2).

2.2 Une qualité de la formation reconnue, mais diversement appréciée selon la région

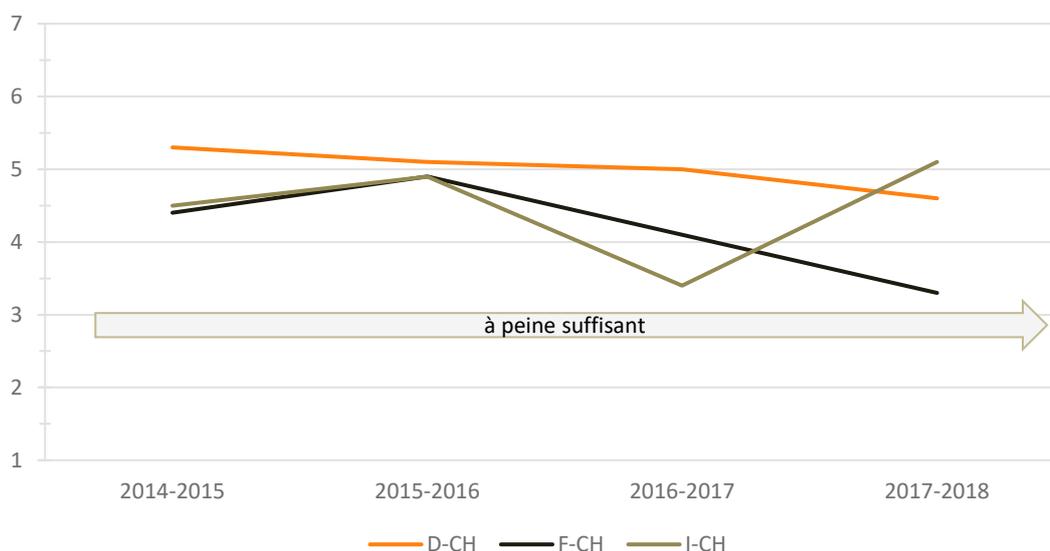
Au-delà de l'aspect des coûts, la question de la qualité de la formation se pose. Elle doit être reconnue par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et répondre aux besoins des étudiants.

Toutes les institutions proposant la filière de formation pour les enseignants en école professionnelle à titre principal sont reconnues par le SEFRI et délivrent un diplôme valable sur l'ensemble du territoire suisse. Pour l'IFFP, cette filière a été évaluée pour la dernière fois en 2015 par la Commission fédérale des responsables de la formation professionnelle. Le SEFRI a renouvelé la reconnaissance en juin 2017.

⁹ Pour l'année académique 2018-2019, l'accord intercantonal prévoit une contribution de 24 000 francs par étudiant et par année.

Parmi les indicateurs définis pour mesurer l'atteinte des objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral à l'IFFP, figure le taux de satisfaction des étudiants¹⁰. L'IFFP effectue un sondage chaque année dans les trois régions linguistiques pour cette filière. Le résultat du niveau de satisfaction sur une échelle de 1 à 7¹¹ et l'évolution sur les quatre dernières années académiques montrent des disparités importantes, comme présenté dans la figure 5¹².

Figure 5 : Evolution du niveau de satisfaction des étudiants



Source : IFFP, présentation CDF

Le niveau atteint pour la Suisse alémanique et la Suisse italienne en 2017-2018 est satisfaisant à bon. Pour la Suisse romande, avec une note moyenne de 3,3 l'appréciation est proche de « à peine suffisant ». Il y a également une tendance à la baisse significative depuis l'année académique 2015-2016. Le taux d'étudiants ayant une appréciation au minimum satisfaisante est de 55 %, soit largement inférieur au taux de 80 % fixé dans les objectifs stratégiques du Conseil fédéral.

Afin d'obtenir des informations complémentaires, permettant une meilleure appréciation de la qualité de l'enseignement de cette filière à l'IFFP par rapport aux autres institutions, le CDF a effectué un sondage auprès des écoles professionnelles de Suisse alémanique. De manière générale, les écoles professionnelles qui ont pris part au sondage¹³ estiment que la qualité de la formation des HEP cantonales et de l'IFFP pour la filière d'enseignant des branches professionnelles à titre principal est bonne. Il n'y a pas de différence significative entre l'appréciation faite pour l'IFFP et celle des autres instituts.

¹⁰ Indicateur n° 3 : => 80 % der befragten Absolventinnen und Absolventen und Kundinnen und Kunden erachten die Leistungen des EHB als den Bedürfnissen und Herausforderungen des Arbeitsmarktes und der Berufsbildungspraxis angepasst.

¹¹ 1: fait partie des plus mauvais que j'ai suivi, 2: présente de sérieuses lacunes, 3: à peine suffisant, 4: satisfaisant, 5: bon, 6: très bon, 7: fait partie des meilleurs que j'ai suivi.

¹² L'évolution en dent de scie pour la Suisse italienne peut être due au faible nombre de réponses (entre 4 et 20 personnes par année). Pour les deux autres régions, le nombre de réponses est plus important et stable (entre 20 et 37 personnes).

¹³ 48 écoles professionnelles sur les 89 qui ont été contactées ont répondu au questionnaire.

Appréciation

La qualité de la formation de l'IFFP pour la région suisse alémanique est comparable à celle des HEP cantonales. Le diplôme délivré est d'égale valeur (reconnaissance par le SEFRI). Cet élément ne permet pas de justifier une différence de coût par rapport aux HEP cantonales.

La différence de niveau de satisfaction des étudiants entre la Suisse romande et les autres régions est problématique.

Selon l'IFFP, les écarts importants de niveau de satisfaction entre les trois régions linguistiques peuvent provenir des causes principales suivantes :

- L'obligation ou non de suivre le cours, c'est-à-dire l'aspect de motivation de l'étudiant ;
- Le financement de la formation par l'étudiant ou par l'employeur ;
- Les différences culturelles entre les régions linguistiques.

Le CDF n'a pas vraiment pu valider ces hypothèses sur la base des interviews réalisés. Les écarts entre les régions demeurent difficiles à expliquer. L'IFFP devrait par conséquent s'inquiéter de cette situation, rechercher les causes d'insatisfaction en Suisse romande et prendre les mesures nécessaires pour y remédier. Le Secrétariat général du DEFR devrait pour sa part s'assurer qu'en matière de réalisation des objectifs stratégiques le niveau de satisfaction soit conforme aux attentes dans l'ensemble des régions.

Recommandation 1 (Priorité 1) pour l'IFFP

Le CDF recommande à l'IFFP d'analyser les causes des écarts entre les régions pour les coûts et la satisfaction des étudiants. Il doit prendre des mesures pour améliorer la rentabilité de la formation, en particulier dans la région suisse alémanique, ainsi que le niveau de satisfaction des étudiants en particulier dans la région suisse romande.

Prise de position de l'IFFP

Im Hinblick auf den Kostenunterschied zwischen den drei Regionen wird im Rahmen des nationalen Projekts zur Optimierung von Prozessen und Führungsinstrumenten im Bereich der Grundausbildung eine Analyse durchgeführt.

Wie im Bericht der EFK ausführlich erwähnt, gibt es leider (noch) keine verlässlichen Zahlen, die einen aussagekräftigen Vergleich der Vollkosten der Kurse pro Student zwischen den Institutionen ermöglichen (Benchmark). Von der EFK wird erwähnt, dass die Unterschiede auf mehrere Ursachen zwischen den Ausbildungsinstituten zurückzuführen seien, jedoch die Ursachen nicht genau identifiziert werden könnten.

In der Tabelle 4 (Détail coût complet étudiant équivalent plein temps, moyenne 2015-2017) werden die gesamten Kosten der Diplomstudiengänge für hauptamtliche Lehrpersonen für den berufskundlichen Unterricht verglichen. Bei der Interpretation der Resultate werden durch die EFK lediglich die Vollkosten pro Studierenden betrachtet. Es erfolgte keine Aussage zu den direkten Kosten, welche auch in der Tabelle 4 ausgewiesen werden. Der Vergleich der direkten Kosten wäre aus Sicht des EHB sinnvoll und etwas aussagekräftiger als nur der Vergleich der Vollkosten, da bei einem Vergleich der direkten Kosten die Unterschiede (z.B. bei den Kostenumlagen) zwischen den verschiedenen Ausbildungsinstituten weniger ausgeprägt sind.

Bezüglich Zufriedenheit der Studierenden weist das EHB grundsätzlich darauf hin, dass die Qualität insgesamt auf gutem Niveau und grösstenteils deutlich über der verankerten Untergrenze liegt. Gleichwohl ist der Handlungsbedarf erkannt, der sich in der sinkenden Zufriedenheit manifestiert. Zwei Massnahmen wurden bereits eingeleitet und werden auch umgesetzt:

1. Das Evaluationskonzept wird auf Basis des neuen Ausbildungskonzepts, das mit Beginn des Studienjahrs 2019/2020 in Kraft tritt, angepasst.
2. Mit einer national einheitlichen Evaluation wird eine Steigerung der Qualität (Erhöhung der Studierendenzufriedenheit) auf Ebene Module und Studiengänge in den Sprachregionen und an den einzelnen EHB-Standorten angestrebt.

Die Wirkung der eingeleiteten Massnahmen wird sich mit der Studiengangsabschlussbefragung der ersten Kohorte zeigen, die nach dem neuen Konzept ausgebildet wird (Herbst 2021).

Recommandation 2 (Priorité 1) pour le Secrétariat général du DEFR

Le CDF recommande au Secrétariat général du DEFR de compléter son dispositif de surveillance des objectifs stratégiques. Il doit s'assurer, pour les trois régions de l'IFFP, que les coûts de la formation répondent à une utilisation économique des fonds publics et que le niveau de satisfaction des étudiants soit adéquat.

Prise de position du Secrétariat général du DEFR

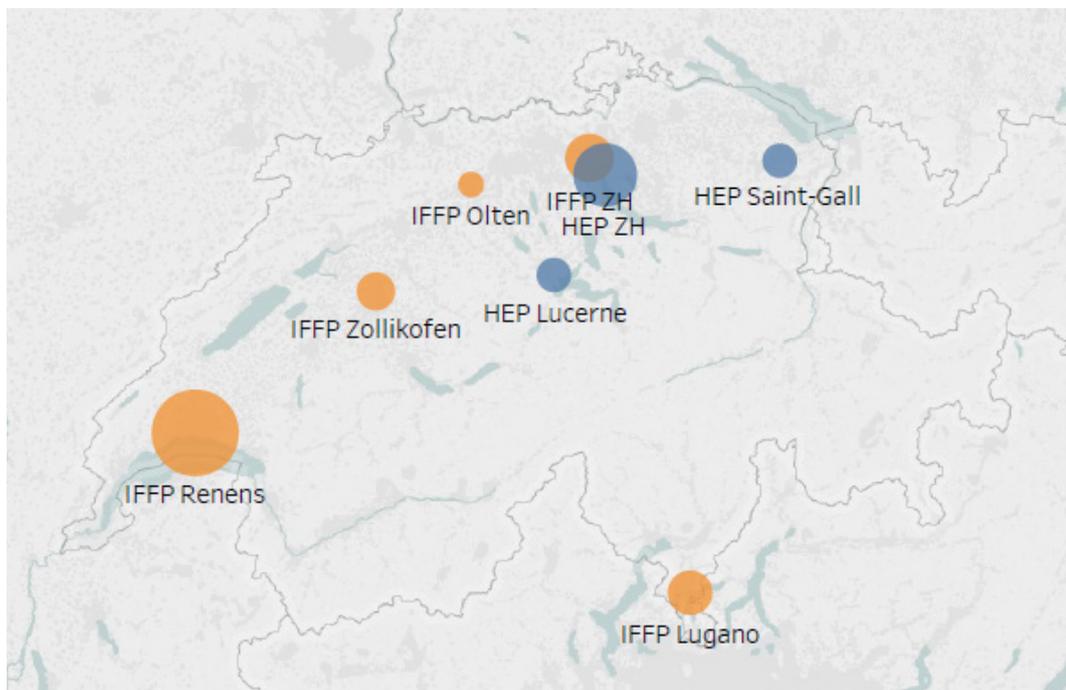
Das GS-WBF begrüsst die Empfehlung. Zurzeit werden die strategischen Ziele für den EHB-Rat vorbereitet, die der Bundesrat im Herbst 2020 für die Jahre 2021-2024 beschliessen wird. Das GS-WBF legt dabei Wert auf greifbare und differenzierte Ziele sowie Indikatoren zur Messung von Effizienz (Ausbildungskosten) und Qualität (Zufriedenheit der Studierenden) der EHB-Leistungen. Geprüft wird namentlich, ob und wie die bisherigen, gesamtschweizerischen Messwerte durch geeignete Indikatoren für die Leistungen in den einzelnen Sprachregionen beziehungsweise den verschiedenen Standorten des EHB ergänzt werden können. Die Zielerreichung wird vom WBF regelmässig (in der Regel zweimal jährlich) an den Eigengesprächen mit der EHB-Führung besprochen und in der jährlichen Corporate-Governance-Berichterstattung an den Bundesrat und die parlamentarischen Kommissionen analysiert.

2.3 La proximité de l'institution est primordiale pour les étudiants

Pour la Suisse romande et pour la Suisse italienne, l'IFFP organise les cours pour les enseignants de l'école professionnelle à titre principal de manière centralisée, respectivement à Renens et à Lugano. Pour la Suisse alémanique, l'IFFP propose ces cours sur plusieurs sites, soit à Zollikofen (près de Berne), Olten et Zurich.

Les étudiants de Suisse alémanique ont ainsi la possibilité de choisir un des trois sites proposés par l'IFFP, ou alors une des trois HEP cantonales actives dans cette formation (Lucerne, Saint-Gall et Zurich). La figure ci-après présente la répartition géographique des étudiants. La grandeur des points montre l'importance du site en fonction du nombre d'étudiants équivalent plein temps en 2017. Les sites de l'IFFP sont indiqués en orange et les HEP cantonales en bleu.

Figure 6 : Répartition des étudiants entre les différents sites



Sources : IFFP, HEP LU, HEP SG et HEP ZH. Présentation CDF

Le CDF a procédé à un sondage auprès des écoles professionnelles de Suisse alémanique pour connaître quelle institution (site) leurs enseignants ont choisi et quelle en est la raison principale. La raison principale du choix de l'institution et du site est la proximité géographique. Les aspects de réputation ou du plan d'étude de l'institution viennent ensuite. Le mode de financement des études (par l'étudiant, par l'employeur ou mixte) ne montre pas de tendance concernant le choix de l'institution.

Au-delà des avantages liés à une offre de formation proche et diversifiée, la majorité des écoles professionnelles souligne que cette concurrence entre institutions est bénéfique pour la qualité de l'enseignement donné (tous les acteurs s'assurent que leur offre de formation réponde au besoin et soit de bonne qualité).

L'article 48 de la loi sur la formation professionnelle institue l'IFFP pour assurer la formation des enseignants. Cet article prévoit que l'IFFP collabore avec des établissements de formation appropriés. Le législateur n'a pas choisi une solution avec une responsabilité unique de la Confédération pour la formation des enseignants de la formation professionnelle. Dans le message du 6 septembre 2000 relatif à cette loi, le Conseil fédéral indiquait que « si des offres régionales valables existent, le futur institut (IFFP) devra, pour des raisons de masse critique, collaborer avec les organes responsables ou se retirer »¹⁴.

¹⁴ Chapitre 3.3, Nouvelle péréquation financière.

Appréciation

La concurrence entre l'IFFP et les institutions cantonales ne sont pas exclues par les bases légales. A priori, l'activité des HEP cantonales dans la formation des enseignants de la formation professionnelle ne va pas de soi, car elles ne bénéficient pas de soutien financier de la Confédération. Pour les cantons qui n'offrent pas de formation à la pédagogie professionnelle, la prise en charge par la Confédération les soulagent de cette responsabilité et des coûts y relatifs.

Les HEP cantonales actives dans ce domaine le sont car la législation cantonale le prévoit, afin d'assurer une offre de proximité aux étudiants ou pour des questions d'image (offrir toute la palette des formations d'enseignant). Elles doivent aussi pouvoir compter sur un nombre d'étudiants suffisant pour pérenniser leur formation. Si d'autres cantons voulaient être actifs dans ce domaine, ils devraient acquérir les compétences nécessaires et pouvoir les financer. De fait, il n'y a pas un potentiel d'étudiants suffisant pour que chaque canton organise cette formation. Si la responsabilité d'organiser ces cours revenait aux cantons, ceux-ci devraient certainement le faire sous forme de concordat ou laisser cette initiative à quelques cantons.

Dans une situation où les offres concurrentes sont proches tant au niveau du montant de la taxe d'inscription pour l'étudiant que de la qualité de l'enseignement, l'argument de la proximité joue un rôle primordial. Dans ce contexte, l'IFFP a choisi de se rapprocher de ses clients potentiels en étant actif sur trois sites en Suisse alémanique (Olten, Zollikofen et Zurich). Une telle stratégie n'a pas été nécessaire en Suisse romande et en Suisse italienne compte tenu de sa situation de monopole. Le CDF comprend la logique de proximité appliquée en Suisse alémanique par l'IFFP. En revanche, il constate que les étudiants des filières avec diplôme des autres régions, plus particulièrement ceux de Suisse romande, n'ont pas bénéficié d'un tel souci de proximité lors des trois dernières années académiques.

Les objectifs stratégiques 2017-2020 fixés par le Conseil fédéral précisent que l'IFFP doit avoir la plus grande part de marché en Suisse pour le diplôme d'enseignant de la formation professionnelle¹⁵. Pour remplir cet objectif, l'IFFP peut difficilement renoncer à être actif dans la région zurichoise où se trouve le plus grand potentiel d'étudiants pour la Suisse alémanique, alors même qu'une formation à la HEP Zurich existe. En revanche, en matière de coûts pour la Confédération, il serait plus avantageux que l'IFFP ne soit pas actif à Zurich¹⁶. C'est donc plutôt un choix d'ordre stratégique.

Dans les situations de concurrence, le Conseil fédéral avait prévu que l'IFFP devait chercher la collaboration ou bien, si la collaboration ne se réalise pas, se retirer. Cela ne se reflète pas dans la loi que le législateur a finalement promulguée, ce qui en principe n'exclut pas des situations de concurrence permanentes et inefficaces. Le Chef du DEFR a signé en mai 2018 une déclaration d'intention avec les représentants des cantons de Lucerne et de Saint-Gall, prévoyant une collaboration renforcée entre l'IFFP et les HEP de ces cantons. Ces accords de principe n'ont pas encore déployé tous leurs effets. Les négociations avec le canton de Zurich n'ont pour le moment pas abouti (état mars 2019).

¹⁵ Indicateur n° 1 lié à l'objectif n° 4.

¹⁶ Pour cette filière, l'IFFP pourrait économiser environ 1,6 million de francs par année sur la base des coûts 2017 (61 étudiants à Zurich pour un coût de 27 409 francs par étudiant).

3 La collaboration entre institutions profite à tous

L'IFFP a conclu plusieurs accords de collaboration avec des institutions de formation¹⁷ pour la mise en place d'un certificat complémentaire de pédagogie professionnelle.

Il existe deux types de collaborations : soit l'IFFP met sur pied et gère l'intégralité du programme de formation (deux modules correspondant à 10 crédits de formation ECTS), soit la gestion du programme est menée conjointement avec les institutions partenaires. La répartition des prestations à fournir entre l'IFFP et l'institution partenaire peut varier d'une convention à l'autre.

Pour la majorité des partenariats, les aspects financiers fixés dans les conventions peuvent être résumés comme suit :

- Les locaux sont mis à disposition par les institutions partenaires.
- La rémunération du personnel enseignant est à la charge de l'IFFP pour les modules conduits par l'IFFP. En cas de programme conjoint, chaque institut prend à sa charge les frais d'enseignant correspondant.
- Les recettes provenant des finances d'inscription (300 francs par formation) sont réparties entre l'IFFP et l'institution partenaire en fonction des prestations fournies par chaque partie (gestion des inscriptions, gestion du recueil des évaluations certificatives et édition des certificats, évaluation des enseignants, etc.).

Une comparaison des coûts par étudiant pour l'IFFP en 2017 pour trois des conventions conclues est présentée dans la figure 7.

Figure 7 : Comparaison des coûts par étudiant pour les conventions de collaboration

	HEP Bern	%	HEP Thurgovie	%	UNI Fribourg	%
Coûts directs	623	51.7	741	52.4	767	50.6
Coûts indirects	582	48.3	674	47.6	749	49.4
<i>Coûts bruts</i>	<i>1 205</i>	<i>100.0</i>	<i>1 415</i>	<i>100.0</i>	<i>1 516</i>	<i>100.0</i>
Produits	-306	25.4	-150	10.6	-56	3.7
<i>Coûts nets</i>	<i>899</i>	<i>74.6</i>	<i>1 265</i>	<i>89.4</i>	<i>1 460</i>	<i>96.3</i>
Nombre d'étudiants	522		46		48	

Source : IFFP, présentation CDF

La participation des institutions partenaires aux coûts de la formation est très variable. Par exemple, la HEP Berne couvre 25 % des coûts, alors que l'Université de Fribourg couvre moins de 4 % des coûts. Cela provient des principes de rétribution de l'IFFP fixés dans les contrats de collaboration. Des partenaires versent un forfait par cours de formation, alors que d'autres versent un forfait par étudiant.

¹⁷ HEP Bern, HEP Thurgovie, UNI Fribourg, HEP BEJUNE, HEP Vaud, HEP Valais, CAHR (Conseil académique des hautes écoles romandes en charge de la formation des enseignant-e-s).

Appréciation

Les accords de collaboration conclus profitent à toutes les parties et favorisent le bon usage des fonds publics. Pour les étudiants, cela leur permet d'intégrer le module pour la maturité professionnelle dans leur cursus normal de formation d'enseignant, sans devoir faire un supplément de 10 ECTS. Pour l'institution partenaire, cela renforce son attractivité de la formation chez les étudiants sans supporter l'entier des coûts. Pour l'IFFP, cela permet de former plus d'étudiants à des coûts plus bas que s'il devait organiser le cours seul.

Partant du principe que l'IFFP a l'obligation légale de mettre sur pied ce type de formation, les coopérations avec les institutions partenaires sont pertinentes d'un point de vue économique. L'IFFP peut disposer gratuitement des locaux et transférer une partie des tâches administratives aux institutions partenaires, tout en bénéficiant d'une part des revenus.

La comparaison des diverses conventions soulève toutefois des questions liées à la stratégie de l'IFFP en la matière et à l'égalité de traitement. En effet, la participation des institutions partenaires aux coûts de la formation de l'IFFP est très variable, sans raison fondée. L'IFFP devrait définir une stratégie et proposer un produit avec des conditions standards.

Recommandation 3 (Priorité 2) pour l'IFFP

Le CDF recommande à l'IFFP d'établir une stratégie afin de promouvoir les collaborations avec les institutions d'enseignement cantonales, tout en assurant une transparence et une égalité de traitement au niveau financier.

Prise de position de l'IFFP

Das EHB begrüsst diese Empfehlung. Es ist sich der Situation bei den Kooperationen in der Deutschschweiz bewusst. Die einzelnen Kooperationsverträge werden überprüft mit dem Ziel, dass gleiche Leistungen mit gleichen Preisen abgegolten werden und dabei auch eine Transparenz zwischen den einzelnen Leistungserbringern hergestellt wird.

Au niveau de la Suisse latine, au début du mois de juin, l'IFFP a pu signer une convention de collaboration avec les principales institutions cantonales. Cette nouvelle convention prend pleinement en compte la recommandation du Contrôle fédéral des finances.

4 Les régions de l'IFFP ont une grande autonomie

4.1 La gestion administrative doit être améliorée

En matière d'organisation, les fonctions administratives et de conduite principales (direction, état-major, secrétariat, controlling, marketing, ressources humaines, finances, informatique, appui juridique) se trouvent au siège de l'IFFP à Zollikofen.

Chaque région dispose d'un secteur formation avec son propre personnel administratif et de conduite. En pratique, il y a un responsable du secteur formation par région, un responsable par filière, ainsi que du personnel affecté à l'organisation et à la gestion administrative des cours. Le personnel dispose d'un cahier des charges basé sur les descriptions de fonction standards.

Le domaine de la formation de l'IFFP a fait l'objet d'une analyse en 2017-2018 par un mandataire externe. Ce dernier a relevé divers problèmes d'inefficience et de cohérence concernant l'organisation régionale. En matière de gestion administrative, les points les plus importants sont :

- Le non-respect des directives pour le personnel externe d'enseignement. Certains tarifs d'honoraires utilisés ne sont pas conformes et des différences d'application existent entre les régions.
- L'outil informatique utilisé pour la gestion administrative des cours ne fonctionne pas à satisfaction des utilisateurs (saisie des notes, planification des ressources, annonces de cours, etc.).
- La gestion des contrats d'honoraires occasionne des saisies manuelles d'informations multiples et redondantes dans plusieurs outils informatiques¹⁸.

Ces constats ont amené l'IFFP à mettre sur pied un projet d'adaptation et d'optimisation du domaine de la formation. Ce projet a débuté en juin 2018 et devrait se terminer en octobre 2019 par la mise en œuvre des mesures d'amélioration prévues.

Appréciation

Historiquement, les sites régionaux de l'IFFP ont toujours bénéficié d'une certaine liberté d'organisation. Les interprétations des directives nationales, voire leur non-application par les régions sont la conséquence des faiblesses du système de contrôle interne. Ce point devra faire l'objet d'une attention particulière de la part du siège de Zollikofen à l'avenir.

Certains processus administratifs (par exemple, la gestion des contrats) doivent être simplifiés et formalisés. Un développement de l'outil informatique de gestion des filières est également souhaité pour répondre aux besoins du personnel opérationnel.

Les faiblesses constatées dans les processus de travail et les outils informatiques font l'objet du projet d'amélioration qui devrait s'achever en automne 2019. Ce projet devrait aussi améliorer l'unité de doctrine entre régions (comme le processus d'inscription aux cours).

Le CDF prend note des objectifs fixés par l'IFFP et l'encourage à réaliser le projet d'optimisation du secteur de la formation dans l'envergure et le délai prévus.

¹⁸ IM, Honorartool, Excel et Abacus.

4.2 Une infrastructure régionale à reconsidérer

Pour la région suisse alémanique, l'IFFP dispose d'un immeuble à Zollikofen mis à disposition par la Confédération. De plus, il loue des salles de classe à Zurich et à Olten. Il peut aussi utiliser à titre gracieux des infrastructures dans les écoles professionnelles¹⁹ pour la formation amenant au certificat d'enseignant des branches professionnelles.

Pour la Suisse romande et la Suisse italienne, l'IFFP loue des locaux respectivement à Renens et à Lugano.

Lors de ses visites dans les régions, le CDF a fait différents constats concernant les infrastructures mises à disposition des régions :

- Les salles de cours sont sous-occupées certains jours de la semaine à Zollikofen²⁰ et à Renens.
- Les sites de Zollikofen et de Renens sont mal situés pour les personnes utilisant les transports publics.
- Des salles de cours à Lugano ne sont pas bien adaptées à la formation.
- Chaque enseignant dispose d'une place de travail dans les locaux de l'IFFP, alors qu'ils ne sont présents que très partiellement.

Appréciation

Les locaux utilisés par l'IFFP dans les régions sont en partie sous-occupés, mal situés ou pas adaptés. Le CDF estime que pour limiter les frais fixes, il serait plus judicieux de louer des salles déjà existantes (auprès des hautes écoles, universités ou autres organismes d'enseignement) plutôt que d'avoir ses propres infrastructures. Cela permettrait également de bénéficier d'infrastructures modernes et bien situées.

Une réflexion sur la stratégie d'occupation des bâtiments de l'IFFP est nécessaire. Dans ce cadre, l'IFFP devrait intégrer la volonté de proximité relevé au chapitre 2.3, les avantages de la collaboration relevés dans le chapitre 3. Il s'agira de prendre en compte les développements dans le monde de la formation avec la digitalisation des cours (E-learning, Blended learning), ainsi que les formes modernes de travail (par exemple télétravail). L'objectif est d'avoir une organisation agile pouvant répondre rapidement aux nouveaux besoins des étudiants, des enseignants et des parties prenantes à la formation professionnelle.

Recommandation 4 (Priorité 2) pour l'IFFP

Le CDF recommande à l'IFFP, en collaboration avec le Secrétariat général du DEFR, d'étudier un changement de stratégie concernant ses infrastructures centrales et régionales. L'objectif est d'éviter la sous-occupation des locaux et d'offrir aux étudiants des infrastructures adaptées avec une bonne accessibilité, tout en restant économe et efficient dans l'allocation des ressources.

Prise de position de l'IFFP

Das EHB ist sich seiner ungünstigen geografischen Lage für die Erreichbarkeit der Studierenden in Zollikofen bewusst. Es ist daran, insbesondere den Hauptstandort Zollikofen in

¹⁹ À Bâle, Coire, Dietikon, Lucerne, Rapperswil, St-Gall, Thoune et Visp.

²⁰ Selon les données de l'IFFP, les salles de Zollikofen avaient un taux moyen d'occupation de 46 % en 2018.

Zusammenarbeit mit dem BBL zu überprüfen und zu optimieren. Bei der aktuellen Suche nach einem neuen Standort für die Deutschschweiz sollen zusätzlich auch Mietobjekte in Betracht gezogen werden, sofern sich keine geeigneten Bundesliegenschaften für EHB-Zwecke erschliessen lassen.

Annexe 1: Bases légales

Textes législatifs

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Section 3 «Formation, recherche et culture» (RS 101)

Loi fédérale sur la formation professionnelle du 13 décembre 2002 (LFPr, RS 412.10)

Ordonnance sur la formation professionnelle du 19 novembre 2003 (OFPr, RS 412.101)

Ordonnance sur l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle du 14 septembre 2005 (Ordonnance sur l'IFFP, RS 412.106.1)

Règlement du Conseil de l'IFFP concernant les offres de formation et les diplômes à l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle du 22 juin 2010 (Règlement des études de l'IFFP, RS 412.106.12)

Ordonnance du Conseil de l'IFFP sur les émoluments de l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle du 17 février 2011 (Ordonnance sur les émoluments de l'IFFP, RS 412.106.16)

Ordonnance du Conseil de l'IFFP sur le personnel de l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle du 10 novembre 2015 (Ordonnance sur le personnel de l'IFFP, RS 412.106.141)

Loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles du 30 septembre 2011 (LEHE, RS 414.20)

Objectifs stratégiques 2017 du Conseil fédéral pour le Conseil de l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle pendant les années 2017 à 2020 du 9 novembre 2016

Avant-projet de loi sur l'IFFP mis en consultation le 7 décembre 2018

Annexe 2: Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
D-CH	Suisse alémanique
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
ECTS	European Credit Transfer System
EPT	Equivalent plein temps
F-CH	Suisse romande
HEP	Haute école pédagogique
I-CH	Suisse italienne
IFFP	Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle
LU	Lucerne
OFCL	Office fédéral de la construction et de la logistique
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SG	Saint-Gall
ZH	Zurich

Annexe 3: Glossaire

Blended learning	Programme de formation hybride mêlant des séquences de E-learning avec des séquences de présence en salle de classe.
Crédit de formation ECTS	Destinés à faciliter la reconnaissance des formations effectuées à travers l'ensemble de l'Europe, les crédits ECTS (European Credit Transfer System) représentent une unité de mesure liée à la durée et au temps d'étude nécessaire pour accomplir une formation. Un crédit ECTS représente entre 25 et 30 heures de travail pour le participant.
E-learning	Proposition d'autoapprentissage soutenue par des moyens numériques le plus souvent en ligne, ce qui permet d'avoir accès à des ressources sans contraintes de temps ni de lieux. Le parcours de l'étudiant est guidé par un scénario pédagogique et le savoir acquis est évalué à intervalles réguliers.
Etudiant équivalent plein temps	L'équivalent plein temps (EPT) par étudiant est une unité permettant d'effectuer une mesure comparable des études, malgré les disparités en termes de nombre d'heures d'étude par semaine. L'EPT est obtenu en comparant le nombre d'heures consacrées aux études par un individu au nombre moyen d'heures effectuées par un étudiant à temps plein.

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 4: Interlocuteurs et personnes interrogées

Aksözen Mehmet, Collaborateur scientifique, Office fédéral de la statistique

Albornoz Ana, Responsable secteur formation région suisse romande, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle

Annen Martin, Prorektor Ausbildung Sekundarstufe I und II, Pädagogische Hochschule St. Gallen

Arpagaus Jürg, Prorektor Weiterbildung, Pädagogische Hochschule Luzern

Balzer Lars, Leiter Fachstelle Evaluation, Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung

Bergius Artison Susanne, Collaboratrice scientifique, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle

Biedermann Horst, Rektor, Pädagogische Hochschule St. Gallen

Burri Daniel, Leiter Ausbildung Regional Zollikofen, Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung

Campi Stephan, Nationaler Spartenleiter Ausbildung, Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung

Clément Arnaud, Stagiaire Hautes écoles, Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation

Devecchi-Bergamini Prisca, Coordinatrice région suisse italienne, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle

Eyer Marc, Institutsleiter Sekundarstufe II, Pädagogische Hochschule Bern

Flück Gabriel, Leiter Services, Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung

Franzetti Marion, Leiterin Controlling, Generalsekretariat, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Frei Katrin, Leiterin Ressort Berufsbildungspolitik, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

Fülleemann Thomas, Leiter Finanzen und Controlling, Pädagogische Hochschule St. Gallen

Herrmann Vera, Abteilung Bevölkerung und Bildung, Bundesamt für Statistik

Hübschi Rémy, Leiter Abteilung Berufs- und Weiterbildung, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

Kasteler Patrick, Metallbaufachlehrervereinigung

Koch Maximilian, Studiengangsleiter ABU, Pädagogische Hochschule St. Gallen

Kugler Marcel, Controller, Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung

Künzle Rolf, Schweizerische Vereinigung der Berufsschullehrer für Automobiltechnik

Lopez Angela, Représentante du Syndicat vaudois des maîtres de l'enseignement professionnel

Lüthi Gerda, Projektverantwortliche Ressort Berufsbildungspolitik, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

Merlini Fabio, Directeur et responsable de la formation région suisse italienne, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle

Mottini Anne, Studienberaterin Studiengang LDM, Universität Freiburg

Müller Peter, Studiengangsleiter BKU, Pädagogische Hochschule St. Gallen

Nydegger Christophe, Président de la Conférence suisse des offices de formation professionnelle

Oertle Cornelia, Directrice jusqu'au 31.12.2019, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle

Perdrizat Jean-Pierre, Directeur suppléant, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle

Pillonel Roland, Directeur opérationnel du Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement secondaire, Université de Fribourg

Portner Ingrid, Responsable de projet, Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation

Rebord Nicolas, Responsable de filière d'étude région suisse romande, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle

Rhyn Heinz, Rektor, Pädagogische Hochschule Zürich

Schärer Hans-Rudolf, Rektor, Pädagogische Hochschule Luzern

Seitz Markus, Verwaltungsdirektor, Pädagogische Hochschule St. Gallen

Städeli Christoph, Leiter Abteilung Sekundarstufe II/Berufsbildung, Pädagogische Hochschule Zürich

Stohler Lorenz, Präsident der Kommission Administration, Finanzen und Personal der Kammer PH, swissuniversities

Voit Krähenbühl Janine, Responsable de filière d'étude région suisse romande, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle

Waber Beat, Referent Bildung, Generalsekretariat, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Wepf Lorenz, Direktor Zentrum für Lehrerinnen- und Lehrerbildung, Universität Freiburg

Widmer Graf Andrea, Prorektorin Ausbildung a. i., Pädagogische Hochschule Zürich
