

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



Audit transversal des mesures contre la pénurie de personnel qualifié pour une sélection de professions

Secrétariat d'État à l'économie – Secrétariat d'État
à la formation, à la recherche et à l'innovation –
Secrétariat d'État aux migrations

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	704.23467
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
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	16
1.1 Contexte	16
1.2 Objectif et questions d'audit	17
1.3 Etendue de l'audit et principe	18
1.4 Documentation et entretiens	18
1.5 Discussion finale	18
2 Identification de la pénurie de personnel qualifié	19
2.1 Les signes de pénurie sont connus depuis de nombreuses années	19
2.2 Les organisations du monde du travail analysent les causes de la pénurie	21
2.3 Les stratégies existent, mais avec peu d'objectifs mesurables	22
3 Mesures initiées par les organisations et les autorités compétentes	25
3.1 Les organisations du monde du travail s'engagent en fonction de leurs moyens	25
3.2 Certaines mesures de la Confédération sont peu connues et ont une portée symbolique	26
3.3 Le financement ne devrait pas être un obstacle à la formation.....	29
3.4 Les cantons ont un rôle essentiel dans la mise en œuvre et la valorisation de la formation professionnelle reste un défi.....	32
4 La coordination des mesures entre les acteurs / actrices	35
4.1 Les groupes de travail ont fonctionné de manière satisfaisante.....	35
4.2 Les différentes parties prenantes sont intégrées.....	35
Annexe 2 : Bases légales	39
Annexe 3 : Abréviations	40
Annexe 4 : Glossaire	41

Audit transversal des mesures contre la pénurie de personnel qualifié pour une sélection de professions

Secrétariat d'État à l'économie – Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation – Secrétariat d'État aux migrations

L'essentiel en bref

A l'instar de plusieurs pays voisins, la Suisse connaît une pénurie de personnel qualifié dans plusieurs domaines. Depuis 2011, la Confédération a initié deux programmes distincts dédiés à la lutte contre la pénurie de personnel qualifié et au renforcement du potentiel de main-d'œuvre indigène. Des budgets de plusieurs centaines de millions de francs ont été mis à disposition pour les mesures incluses dans ces programmes.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a décidé d'analyser si les organisations et autorités compétentes ont identifié en temps utile la pénurie et ont pris des mesures coordonnées et ciblées. Pour effectuer son analyse, il s'est focalisé sur les professions dans trois branches du domaine des MINT (mathématique, informatique, sciences naturelles et technique), à savoir la branche de l'industrie des machines, de l'électricité et de l'informatique. Le CDF a en outre pris en compte les mesures gérées par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) ainsi que par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM).

Tant la Confédération que les Organisations du monde du travail (OrTra) sont attentives aux signes de pénurie de personnel qualifié depuis de nombreuses années. Les OrTra prennent des mesures ciblées en fonction de leurs ressources, alors que la Confédération soutient l'économie par des mesures subsidiaires en collaboration avec les cantons. Or, force est de constater que les mesures prises par les différent(e)s acteurs et actrices ne permettent pas de résorber la pénurie de personnel qualifié dans les branches analysées. Les entreprises et les OrTra ne parviennent par exemple pas à créer suffisamment de places d'apprentissage ou à rendre leurs professions plus attractives. Quant aux autorités (Confédération et cantons), leurs actions n'ont pas eu une influence significative. Le CDF estime que des actions supplémentaires sont nécessaires pour promouvoir la formation professionnelle dans le système de formation suisse.

Des causes de pénurie différentes en fonction de la branche et des conséquences pas analysées par la Confédération

Les acteurs et actrices économiques jouent un rôle clé dans la lutte contre la pénurie de personnel qualifié. La Confédération n'a pas d'obligation légale de prendre des mesures y relatives. Cependant, elle doit veiller à ce que les conditions cadres dans les domaines du travail, de la formation et de l'immigration, entre autres, soient adaptées aux besoins de l'économie.

Les OrTra sont conscientes de la pénurie de personnel qualifié et en analysent les causes pour tenter d'y remédier. Ces causes peuvent être diverses en fonction de la branche. Il peut s'agir par exemple d'un manque de places d'apprentissage offertes dans le domaine informatique, d'une appréciation négative des conditions de travail ou de la réputation

pour les autres branches examinées. Les OrTra arrivent à évaluer la situation actuelle, mais ne sont pas toujours à même de déterminer son évolution. Le SECO a publié en 2016, puis en 2023 un indice de pénurie par profession. Cette publication est utile aux OrTra et aux cantons pour connaître le niveau de pénurie structurelle. Elle n'est toutefois pas publiée de manière régulière et ne donne pas de perspective d'évolution. Dans une réponse à une intervention parlementaire de 2023, le Conseil fédéral prévoit de rédiger un rapport sur les causes et les conséquences de la pénurie pour l'économie suisse. Ce rapport pourra servir d'aide à la décision politique.

Les effets des mesures sont limités

Les entreprises ne prennent pas toutes des mesures et les mesures ciblées prises par les OrTra pour chaque branche sont limitées par les ressources et moyens dont elles disposent. Force est de constater que les moyens mis en œuvre par les acteurs et actrices des branches analysées n'ont pas permis de résoudre intégralement la pénurie.

De son côté, la Confédération a initié deux programmes de mesures, le premier en 2011 intitulé « Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié » et le second en 2019 destiné à renforcer l'encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène. Faut-il d'objectifs mesurables, la pertinence et l'efficacité de ces programmes ne peuvent pas être appréciées. Plusieurs mesures ont potentiellement un impact dans le domaine MINT. Or, selon les OrTra et les entreprises des branches analysées, certaines mesures sont peu connues. Les mesures fédérales n'ont pas un effet significatif dans la résolution de leur problème de pénurie, malgré les montants conséquents investis.

Chaque office a géré ses mesures de manière indépendante et un office a été désigné pour la coordination de chacun des programmes fédéraux. Dans l'ensemble, la collaboration et la coordination entre les offices fédéraux ainsi qu'avec les autres parties prenantes (partenaires sociaux, cantons, OrTra) ont fonctionné pour les mesures fédérales. Les parties prenantes ont été intégrées aux groupes de travail et aux décisions. Compte tenu du nombre d'acteurs et actrices impliqué(e)s, la recherche de consensus peut cependant être un défi et prendre du temps.

Des défis à relever pour l'image de la formation professionnelle

La Confédération n'est pas en mesure de résoudre les problèmes spécifiques de chaque branche (réputation, conditions de travail). Elle doit en revanche s'assurer dans le cadre d'une évaluation que le financement de la formation n'est pas un frein pour les personnes souhaitant faire une formation professionnelle supérieure.

Une partie significative des politiques publiques et des mesures fédérales sont mises en œuvre au niveau opérationnel par les cantons. Dans le domaine de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière, les cantons ont adopté une stratégie nationale en 2021. Un des objectifs est de contribuer à la meilleure participation possible de la population au marché du travail. Le CDF relève que la formation professionnelle souffre d'un déficit d'image par rapport à la formation universitaire. La Confédération devrait déterminer en collaboration avec les différentes parties prenantes si des actions complémentaires permettraient d'y remédier.

Querschnittsprüfung der Massnahmen gegen Fachkräftemangel in ausgewählten Berufen

Staatssekretariat für Wirtschaft – Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation – Staatssekretariat für Migration

Das Wesentliche in Kürze

Wie viele ihrer europäischen Nachbarn sieht sich auch die Schweiz in mehreren Branchen mit einem Fachkräftemangel konfrontiert. Seit 2011 hat der Bund zwei verschiedene Programme zur Bekämpfung des Fachkräftemangels und zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials lanciert. Für die darin enthaltenen Massnahmen wurden Budgets über mehrere Hundert Millionen Franken zur Verfügung gestellt.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat entschieden zu prüfen, ob die zuständigen Organisationen und Behörden den Fachkräftemangel rechtzeitig erkannt sowie koordinierte und gezielte Massnahmen ergriffen haben. Bei ihrer Analyse hat die EFK den Fokus auf Berufe in drei Branchen des MINT-Bereichs (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) gelegt, namentlich der Maschinenindustrie-, der Elektro- und der IT-Branche. Ausserdem hat die EFK die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und vom Staatssekretariat für Migration (SEM) verwalteten Massnahmen in ihre Untersuchung mit einbezogen.

Sowohl der Bund als auch die Organisationen der Arbeitswelt (OdA) achten seit vielen Jahren auf die Anzeichen für einen Fachkräftemangel. Während die OdA gezielte Massnahmen im Rahmen ihrer Ressourcen ergreifen, unterstützt der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Wirtschaft mit subsidiären Massnahmen. Es ist jedoch festzustellen, dass die Massnahmen der verschiedenen Akteurinnen und Akteure den Fachkräftemangel in den untersuchten Branchen nicht zu beheben vermögen. Den Unternehmen und den OdA gelingt es beispielsweise nicht, ausreichend Lehrstellen zu schaffen oder ihre Berufe attraktiver zu machen. Was die Massnahmen der Behörden (Bund und Kantone) betrifft, so hatten diese keine nennenswerten Auswirkungen. Nach Ansicht der EFK sind zusätzliche Massnahmen nötig, um die Berufsbildung innerhalb des Schweizer Bildungssystems zu fördern.

Unterschiedliche Ursachen für den Fachkräftemangel je nach Branche und Auswirkungen vom Bund nicht untersucht

Die Wirtschaftsakteurinnen und -akteure nehmen bei der Bekämpfung des Fachkräftemangels eine Schlüsselrolle ein. Der Bund hat keine gesetzliche Verpflichtung, diesbezüglich Massnahmen zu ergreifen. Er hat aber dafür zu sorgen, dass die Rahmenbedingungen in Bereichen wie Arbeit, Bildung und Zuwanderung den Bedürfnissen der Wirtschaft angepasst werden.

Die OdA sind sich des Fachkräftemangels bewusst und untersuchen dessen Ursachen in dem Versuch, ihn zu beheben. Je nach Branche können diese Ursachen unterschiedlich sein. Dies können beispielsweise die fehlenden Lehrstellen in der IT-Branche oder auch die schlechte Beurteilung der Arbeitsbedingungen oder des Ansehens in den anderen untersuchten Branchen sein. Die OdA können zwar die aktuelle Situation beurteilen, sind aber

nicht immer imstande, ihre Entwicklung vorauszusehen. Das SECO hat 2016 und dann 2023 einen Index für den Fachkräftemangel in den einzelnen Berufen veröffentlicht. Diese Publikation liefert den OdA und den Kantonen nützliche Informationen, um den Grad des strukturellen Fachkräftemangels zu ermitteln. Sie erscheint jedoch nicht regelmässig und gibt keine Entwicklungsprognose ab. In seiner Antwort auf einen parlamentarischen Vorstoss von 2023 plant der Bundesrat, einen Bericht über die Ursachen des Fachkräftemangels und dessen Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft zu verfassen. Dieser Bericht könnte als politische Entscheidungshilfe dienen.

Wirkungen der Massnahmen begrenzt

Nicht alle Unternehmen ergreifen Massnahmen, und die gezielten Massnahmen, welche die OdA für die einzelnen Branchen ergreifen, sind durch die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen und Mittel begrenzt. Es ist festzustellen, dass der Fachkräftemangel durch die von den Akteurinnen und Akteuren der untersuchten Branchen eingesetzten Mittel nicht vollständig behoben werden konnte.

Der Bund hat seinerseits zwei Massnahmenprogramme lanciert, das erste 2011 unter dem Titel «Fachkräfteinitiative» und das zweite 2019 mit dem Ziel, die Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials zu verstärken. Da diese Programme keine messbaren Ziele enthalten, lassen sich deren Bedeutung und Wirksamkeit nicht beurteilen. Mehrere Massnahmen dürften Auswirkungen auf den MINT-Bereich haben. Gemäss den OdA und den Unternehmen der untersuchten Branchen sind einige Massnahmen jedoch kaum bekannt. Die Massnahmen des Bundes haben trotz erheblicher Investitionen keine nennenswerten Auswirkungen auf die Lösung ihres Fachkräfteproblems.

Jedes Amt verwaltete seine Massnahmen eigenständig, und es wurde ein Amt für die Koordination der einzelnen Bundesprogramme ernannt. Insgesamt hat die Zusammenarbeit und die Koordination zwischen den Bundesämtern sowie mit den anderen Anspruchsgruppen (Sozialpartner, Kantone, OdA) im Zusammenhang mit den Bundesmassnahmen gut funktioniert. Die Anspruchsgruppen wurden in die Arbeitsgruppen und die Entscheidungen einbezogen. Angesichts der Anzahl der beteiligten Akteurinnen und Akteure kann die Suche nach einem Konsens jedoch eine Herausforderung darstellen und Zeit in Anspruch nehmen.

Herausforderungen für das Image der Berufsbildung

Der Bund ist nicht in der Lage, die spezifischen Probleme der einzelnen Branchen (Ansehen, Arbeitsbedingungen) zu lösen. Er hat jedoch im Rahmen einer Beurteilung sicherzustellen, dass die Finanzierung der Ausbildung für die Personen, die eine höhere Berufsbildung anstreben, kein Hindernis darstellt.

Ein wesentlicher Teil der Staatspolitik und der Bundesmassnahmen wird operativ auf kantonaler Ebene umgesetzt. Im Bereich der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung haben die Kantone 2021 eine nationale Strategie verabschiedet. Eines der Ziele ist, zur bestmöglichen Beteiligung der Bevölkerung am Arbeitsmarkt beizutragen. Die EFK stellt fest, dass der Berufsbildung im Vergleich zur Hochschulausbildung ein schlechteres Image anhaftet. Der Bund sollte in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Anspruchsgruppen bestimmen, ob zusätzliche Massnahmen daran etwas ändern könnten.

Originaltext auf Französisch

Verifica trasversale concernente le misure per contrastare la carenza di personale qualificato in determinate professioni

Segreteria di Stato dell'economia – Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione – Segreteria di Stato della migrazione

L'essenziale in breve

Al pari di diversi Paesi vicini, anche la Svizzera registra una carenza di personale qualificato in più di un settore. Nel 2011 la Confederazione ha avviato due programmi di misure volti a contrastare questa carenza e a potenziare la manodopera nazionale. Per attuare le misure contemplate in tali programmi sono stati previsti budget dell'ordine di centinaia di milioni di franchi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha deciso di verificare se le organizzazioni e le autorità competenti hanno rilevato per tempo la carenza di personale qualificato e se hanno adottato misure coordinate e mirate al riguardo. Ai fini della verifica, il CDF si è concentrato sulle professioni di tre rami del settore MINT (matematica, informatica, scienze naturali e tecnologia), vale a dire il ramo dell'industria meccanica, dell'elettricità e dell'informatica. Il CDF ha inoltre esaminato le misure predisposte dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), dalla Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) e dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

Da molti anni, sia la Confederazione che le organizzazioni del mondo del lavoro (oml) sono attente ai segnali di carenza di personale qualificato. Le oml adottano misure mirate sulla base delle risorse a disposizione, mentre la Confederazione fornisce sostegno all'economia tramite misure sussidiarie attuate in collaborazione con i Cantoni. Tuttavia, è evidente che le misure intraprese dai vari attori non permettono di rimediare alla carenza di personale qualificato nei rami esaminati. Le imprese e le oml non riescono, ad esempio, a creare un numero sufficiente di posti di apprendistato o ad accrescere l'attrattiva delle rispettive professioni. Neppure l'intervento delle autorità (Confederazione e Cantoni) ha prodotto effetti significativi. Secondo il CDF, occorre prevedere misure supplementari al fine di promuovere la formazione professionale nel sistema formativo svizzero.

Le cause sono diverse a seconda del ramo e in alcuni casi le conseguenze devono ancora essere analizzate da parte della Confederazione

Gli attori dell'economia rivestono un ruolo centrale per contrastare la carenza di personale qualificato. La Confederazione, anche se non ha alcun obbligo legale di prendere misure al riguardo, è comunque tenuta a garantire che le condizioni quadro nei settori del lavoro, della formazione, della migrazione e dell'immigrazione rispondano, tra le altre cose, alle esigenze dell'economia.

Le oml conoscono bene questa problematica e cercano di individuarne le cause per porvi rimedio. Le cause sono diverse a seconda del ramo. Può trattarsi, ad esempio, di un numero

insufficiente di posti di apprendistato nel settore dell'informatica mentre, negli altri rami esaminati, di una valutazione negativa delle condizioni di lavoro o di una scarsa considerazione. Le oml sono in grado di valutare la situazione attuale, ma non sempre di prospettare lo sviluppo. La SECO ha pubblicato, la prima volta nel 2016 e successivamente nel 2023, un indice di valutazione della situazione del personale qualificato che consente alle oml e ai Cantoni di identificare il livello di carenza strutturale. Tuttavia, questa analisi non viene pubblicata regolarmente, né fornisce un quadro sullo sviluppo della situazione. In una risposta a un intervento parlamentare depositato nel 2023, il Consiglio federale ha previsto di fare elaborare un rapporto sulle cause e sulle conseguenze della carenza di personale qualificato per l'economia svizzera. Tale rapporto potrà fungere da base per le decisioni sul piano politico.

Gli effetti delle misure sono limitati

Non tutte le imprese prendono misure per contrastare la carenza di personale qualificato e le oml, pur attuandone alcune specifiche per i singoli rami, devono fare i conti con la scarsità di risorse e di strumenti a disposizione. Dalla verifica emerge chiaramente che gli strumenti impiegati dagli attori dei rami esaminati non hanno risolto il problema alla radice.

La Confederazione ha adottato due programmi di misure: il primo, denominato «Iniziativa sul personale qualificato», è stato avviato nel 2011; il secondo ha avuto inizio nel 2019 e intende promuovere il potenziale della manodopera nazionale. Poiché questi programmi non perseguono obiettivi misurabili, non è possibile valutarne la pertinenza e l'efficacia. Diverse misure potrebbero avere un impatto sul settore MINT, ma le oml e le imprese dei rami esaminati ritengono che determinate misure siano poco note. Malgrado la portata degli investimenti, le misure della Confederazione non forniscono alcun contributo sostanziale alla risoluzione del problema.

Ogni ufficio ha gestito autonomamente le misure ed è stato designato un ufficio preposto al coordinamento di ciascun programma federale. Nel complesso, la collaborazione e il coordinamento sia tra gli uffici federali che tra le altre parti interessate (Cantoni, partner sociali e oml) sono stati proficui per l'attuazione delle misure della Confederazione. Le parti interessate hanno partecipato ai gruppi di lavoro e alle decisioni. Considerato il numero di attori coinvolti, la ricerca del consenso può rivelarsi però lunga e complessa.

Tenere in maggiore considerazione la formazione professionale

La Confederazione non può risolvere i problemi specifici di ogni ramo (reputazione, condizioni di lavoro ecc.). Ciononostante è tenuta a garantire, nel quadro di una valutazione, che il finanziamento a carico dei partecipanti a una formazione professionale superiore non rappresenti per loro un ostacolo.

I Cantoni hanno concretizzato un numero considerevole di politiche pubbliche e di misure federali. Nel 2021, essi hanno adottato una strategia nazionale concernente l'orientamento professionale, universitario e di carriera. Uno degli obiettivi della strategia è raggiungere la maggiore partecipazione possibile al mercato del lavoro da parte della popolazione attiva. Il CDF ha constatato che la formazione professionale non è considerata alla stessa stregua della formazione universitaria. La Confederazione dovrebbe stabilire, in collaborazione con le diverse parti interessate, eventuali misure complementari che permettano di ovviare a questa situazione impari.

Testo originale in francese

Cross-sectional audit of measures to combat skills shortages in selected professions

State Secretariat for Economic Affairs – State Secretariat for Education, Research and Innovation – State Secretariat for Migration

Key facts

As in several neighbouring countries, Switzerland is experiencing a shortage of qualified employees in a number of sectors. Since 2011, the Confederation has launched two separate programmes to combat the shortage of skilled workers and boost the potential of the Swiss workforce. Budgets totalling several hundred million Swiss francs have been made available for the measures included in these programmes.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) decided to analyse whether the competent organisations and authorities had identified the shortages in good time, and whether they had taken coordinated and targeted measures. In carrying out its analysis, the SFAO focused on professions in three areas of the MINT sector (mathematics, information technology, natural sciences and engineering), namely the machine, electrical and IT sectors. The SFAO also looked at the measures managed by the State Secretariat for Economic Affairs (SECO), the State Secretariat for Education, Research and Innovation (SERI) and the State Secretariat for Migration (SEM).

Both the Confederation and professional organisations have been aware of the signs of a shortage of qualified employees for many years. The professional organisations adopt targeted measures in line with their available resources, while the Confederation supports the economy through subsidiary measures in collaboration with the cantons. However, it is clear that the measures taken by the various players are not helping to reduce the shortage of qualified employees in the sectors analysed. For example, companies and professional organisations are not succeeding in creating enough apprenticeships or making their professions more attractive. As for the authorities (Confederation and cantons), their actions have not had any significant impact. The SFAO believes that further action is needed to promote vocational training in the Swiss education system.

Causes of shortages differ depending on the sector, and the consequences are not analysed by the Confederation

Economic actors play a key role in combating the shortage of skilled workers. The Confederation is not legally obliged to adopt any measures in this area. However, it must ensure that the framework conditions in the areas of employment, training and immigration, among others, are adapted to the needs of the economy.

The professional organisations are aware of the shortage of qualified employees and are analysing the causes in an attempt to remedy the situation. The causes can vary depending on the sector. For example, there may be a lack of apprenticeship places available in the IT sector, or a negative assessment of working conditions or reputation in the other sectors examined. The professional organisations are able to assess the current situation, but are

not always in a position to determine how it is developing. The SECO published a shortage index for each profession in 2016, and again in 2023. This publication is useful for the professional organisations and the cantons in order to determine the level of structural shortages. However, it is not published on a regular basis and does not provide any outlook on future developments. In response to a parliamentary procedural request in 2023, the Federal Council plans to produce a report on the causes and consequences of the shortage for the Swiss economy. This report could assist political decision-making.

The measures are having only a limited impact

Not all companies have taken action, and the targeted measures taken by the professional organisations for each sector are limited by the resources and means at their disposal. It is clear that the resources deployed by the players in the sectors analysed have not been sufficient to fully resolve the shortages.

For its part, the Confederation has launched two programmes of measures, the first in 2011 entitled "Qualified workers initiative" (FKI) and the second in 2019 designed to strengthen the promotion of Swiss workforce potential. In the absence of measurable objectives, the relevance and effectiveness of these programmes cannot be assessed. Several measures are likely to have an impact on the MINT sector. However, according to the professional organisations and companies in the sectors analysed, certain measures are not widely known about. The federal measures have not had any significant effect on solving their shortage problem, despite the substantial sums invested.

Each office managed its measures independently and one office was designated to coordinate each of the federal programmes. On the whole, collaboration and coordination between the federal offices and with the other stakeholders (social partners, cantons, professional organisations) worked well for the federal measures. The stakeholders were involved in the working groups and in the decision-making process. However, given the number of players involved, consensus-building could be challenging and time-consuming.

Challenges for vocational training's image

The Confederation is not in a position to resolve the specific problems facing each sector (reputation, working conditions). On the other hand, it must ensure, as part of an evaluation, that the financing of training does not hinder people wishing to pursue higher vocational training.

A significant proportion of federal public policies and measures are implemented at operational level by the cantons. The cantons adopted a national strategy for vocational, academic and career guidance in 2021. One of the objectives is to enable as many people as possible to participate in the labour market. The SFAO observed that the image of vocational training suffers in comparison with that of university education. The Confederation should determine, in collaboration with the various stakeholders, whether additional measures could be taken to remedy this situation.

Original text in French

Prise de position générale du Secrétariat d'État à l'économie

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur le présent rapport, et pour les entretiens constructifs menés avec les représentantes et représentants du CDF. L'examen fournit un aperçu des différentes mesures prises par la Confédération ces dernières années pour encourager et mieux exploiter le potentiel de main-d'œuvre qualifiée indigène. Pour trois branches, le rapport fournit en outre des informations sur la manière dont ces mesures ont été accueillies et dans quelle mesure les personnes interrogées estiment qu'elles ont contribué à atténuer la pénurie de personnel qualifié. Pour la classification des résultats du CDF, nous souhaitons souligner les points suivants :

La Suisse se caractérise par un régime économique libéral et concurrentiel et un marché du travail flexible. Dans le cadre de ses compétences, la Confédération pose des bases importantes pour le bon fonctionnement du marché du travail en créant des conditions appropriées. Toutefois, les cantons et les partenaires sociaux ont également des rôles importants à jouer dans leurs domaines de compétence respectifs. Ces différents éléments et leur interaction sont en grande partie la raison des bons résultats obtenus sur le marché du travail en Suisse. Un taux d'activité élevé, un faible taux de chômage, de courtes périodes sans emploi, un niveau de salaire élevé pour une inégalité salariale modérée en sont le garant.

Les mesures examinées par le CDF complètent les instruments existants qui ont fait leurs preuves et doivent être considérées dans ce contexte. Quant aux mesures fédérales analysées, elles visaient à exploiter encore davantage qu'auparavant l'offre de main-d'œuvre nationale, en formant un complément aux structures ordinaires, qui s'adaptent en permanence aux nouveaux besoins du marché du travail. Les mesures supplémentaires prises n'étaient sciemment pas destinées à remédier à des situations de pénurie spécifiques à la branche. Ces situations revêtent des tâches des entreprises. Ces dernières étant en concurrence avec d'autres entreprises et d'autres secteurs sur le marché du travail. Le SECO estime qu'il faudrait davantage tenir compte, lors de la classification des résultats, du fait qu'il ne s'agissait pas de mesures spécifiques à la branche et que l'objectif n'était pas de remédier à une situation de pénurie spécifique à la branche.

En outre, le CDF remarque que les objectifs de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (FKI) auraient dû être définis plus précisément. Le SECO précise à ce sujet que les partenaires de la formation professionnelle (Confédération, cantons, partenaires sociaux) ont défini ensemble les quatre champs d'action de la FKI et qu'ils s'y sont conformés et ont fixé des objectifs dans leurs domaines de compétence et de responsabilité respectifs. Le SECO a joué un rôle de coordination dans le cadre de la FKI, en assurant l'échange d'informations entre les différents offices. Le pilotage, la mise en œuvre ou le financement des différentes mesures n'incombaient toutefois pas au SECO. La FKI a ainsi suivi l'approche de la structure réglementaire, avec pour objectif d'éviter autant que possible les doublons ou les interfaces supplémentaires. En outre, étant donné la longueur de la chaîne d'impacts entre les différentes mesures prises et le comportement des acteurs économiques, les nombreux autres facteurs influençant également les valeurs cibles, il n'a pas toujours été possible de fixer des objectifs quantitativement mesurables.

La demande élevée et croissante de personnel qualifié au fil du temps reste un défi, car elle peut potentiellement entraver la croissance de l'économie nationale. Les situations de pénurie ne peuvent toutefois pas être totalement évitées, les acteurs du marché du travail devant

s'adapter en permanence à de nouvelles conditions, parfois imprévisibles. La mise en place de conditions appropriées afin que les acteurs puissent s'adapter au mieux à ces évolutions est un point décisif. Du point de vue du SECO, ces conditions sont largement présentes en Suisse.

Texte original en allemand

Les prises de position ont été intégrées dans le rapport telles quelles et sans commentaires.

Prise de position générale du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation

Nous remercions le CDF de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur le rapport. Nous saluons l'audit et les échanges transparents et constructifs avec les représentants du CDF. Nous souhaitons souligner les points suivants :

La mission de la Confédération dans le domaine de la formation professionnelle et continue, et par conséquent la mission du SEFRI, est de garantir, au niveau stratégique, les conditions-cadres nécessaires au bon fonctionnement du système de formation professionnelle et continue. Le développement des professions est essentiel pour la mise à disposition de personnel qualifié. Il est garanti par l'existence de différentes voies de formation au degré secondaire II, au degré tertiaire, ainsi que dans la formation non formelle. Les organisations du monde du travail et d'autres acteurs peuvent ainsi développer en un minimum de temps des offres de formation appropriées de manière à répondre aux changements qui s'opèrent dans le monde du travail. De même, divers instruments existent pour mieux exploiter les potentiels : par exemple des offres permettant à des adultes d'acquérir des qualifications ou encore des mesures d'intégration pour les jeunes.

Bien que, dans le cadre de ses investigations, le CDF ne fasse guère état de problèmes systémiques dans la lutte contre la pénurie de personnel qualifié et dans les mesures correspondantes, l'impression qui se dégage du rapport est en partie négative, en raison d'informations manquantes ou d'une généralisation trop forte. Ainsi, selon le rapport, les fonds investis dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié et dans les mesures prises par le Conseil fédéral en mai 2019 n'auraient pas eu d'effet significatif.

Le partenariat entre la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail constitue le principe fondamental de la formation professionnelle. Les tâches des trois partenaires au niveau de la formation professionnelle sont clairement définies. En vertu de l'art. 1, al. 2, de la loi fédérale sur la formation professionnelle, les mesures de la Confédération visent à encourager autant que possible, par des subventions ou par d'autres moyens, les initiatives des cantons et des organisations du monde du travail. Une approche descendante (top-down) comme mentionné dans le rapport ne tiendrait pas suffisamment compte des spécificités de la formation professionnelle, organisée selon le principe du partenariat. D'une part, il s'agit de prendre en considération la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons selon la loi. D'autre part, la prise en compte des besoins de l'économie et, partant, l'adéquation des offres de formation avec le marché du travail sont essentielles au bon fonctionnement du système de formation professionnelle duale.

Nous aurions apprécié que le rapport aborde plus en profondeur les tenants et les aboutissants de la pénurie de personnel qualifié. Par exemple, outre la formation et la formation continue, d'autres facteurs influencent l'offre de main-d'œuvre qualifiée, notamment le salaire, les conditions de travail, l'image de la branche ou encore la possibilité de concilier vie familiale et professionnelle.

Texte original en allemand

Les prises de position ont été intégrées dans le rapport telles quelles et sans commentaires.

Prise de position générale du Secrétariat d'État aux migrations

Le SEM tient à souligner que les mesures destinées à renforcer l'encouragement du potentiel de la main-d'œuvre indigène, mentionnées dans le rapport et adoptées par le Conseil fédéral en mai 2019, n'ont pas été édictées dans le but de lutter contre la pénurie de personnel qualifié. Elles visaient bien plus à garantir la compétitivité des travailleurs en Suisse (migrants, entre autres), notamment pour ce qui est de leur formation, et à mieux protéger les chômeurs âgés. C'est tout au plus indirectement qu'elles permettent de lutter contre la pénurie en question. Un groupe de pilotage se penche régulièrement sur l'état de la mise en œuvre desdites mesures ; ses débats sont également ouverts aux cantons et aux partenaires sociaux.

Par ailleurs, le SEM juge utile de préciser que les branches professionnelles analysées dans le projet de rapport ne jouent généralement pas un rôle central en matière de mesures d'intégration, les groupes cibles (personnes admises à titre provisoire, réfugiés et bénéficiaires du regroupement familial) n'accédant que très rarement aux professions qui y sont rattachées. Il estime également important que l'approche axée sur les structures ordinaires soit rigoureusement maintenue et appliquée par les partenaires aux niveaux cantonal et communal. Selon cette approche, la promotion du potentiel de la main-d'œuvre s'effectue en premier lieu dans les structures ordinaires, notamment celles de la formation et du service public de l'emploi ; l'encouragement de l'intégration n'intervient qu'à titre accessoire, par des mesures garantissant l'accès des migrants à ces structures.

C'est pourquoi le SEM considère qu'il n'est pas concerné par les recommandations du CDF. Il constate également que le CDF n'émet aucune recommandation concernant l'admission de la main-d'œuvre étrangère dans le cadre des mesures visant à lutter contre la pénurie de personnel qualifié.

Texte original en allemand

Les prises de position ont été intégrées dans le rapport telles quelles et sans commentaires.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Le marché du travail suisse, à l'instar de celui d'autres pays, connaît une situation de pénurie de personnel qualifié dans de nombreuses professions. Cette situation n'est pas récente et s'est encore dégradée suite à la forte reprise économique post-pandémie COVID-19. La thématique de la pénurie de personnel qualifié occasionne un grand nombre d'interventions parlementaires et d'articles de presse depuis plusieurs années. Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), les entreprises ont annoncé 114 200 postes vacants au 3^{ème} trimestre 2023, ce qui représente 2 % de l'ensemble des postes de travail. Près de 41 % des entreprises connaissent des difficultés de recrutement.¹ Les projections démographiques (vieillesse de la population et départ à la retraite des baby-boomers) présagent une pénurie croissante en termes de main-d'œuvre.

La responsabilité première de disposer de personnel qualifié en suffisance échoit aux acteurs et actrices économiques. Ceux-ci doivent assurer que la formation du personnel soit adaptée aux besoins et que les conditions de travail soient suffisamment attractives.

Les bases légales fédérales ne fixent pas de responsabilité directe à la Confédération dans la lutte contre la pénurie de personnel qualifié. Dans ce contexte, la Confédération a donc un rôle subsidiaire. En l'occurrence, elle doit veiller à ce que les conditions cadres correspondent aux besoins. Elle peut agir au travers de diverses politiques publiques dans des domaines tels que la formation, le travail, l'immigration ou la fiscalité. La Confédération assure aussi une fonction de facilitateur entre les divers(es) acteurs et actrices (partenaires sociaux et cantons).

Les cantons sont quant à eux impliqués dans la mise en œuvre des différentes politiques publiques. Ils peuvent également prendre des mesures à leur niveau dans les limites des législations fédérales.

La Confédération, en concertation avec les partenaires sociaux et les cantons, a investi depuis 2011 plusieurs centaines de millions de francs au travers de deux programmes destinés à combattre la pénurie de personnel qualifié et à renforcer l'encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène.

L'illustration suivante présente les acteurs et actrices et leur rôle respectif.

¹ OFS, baromètre de l'emploi au 3^e trimestre 2023.

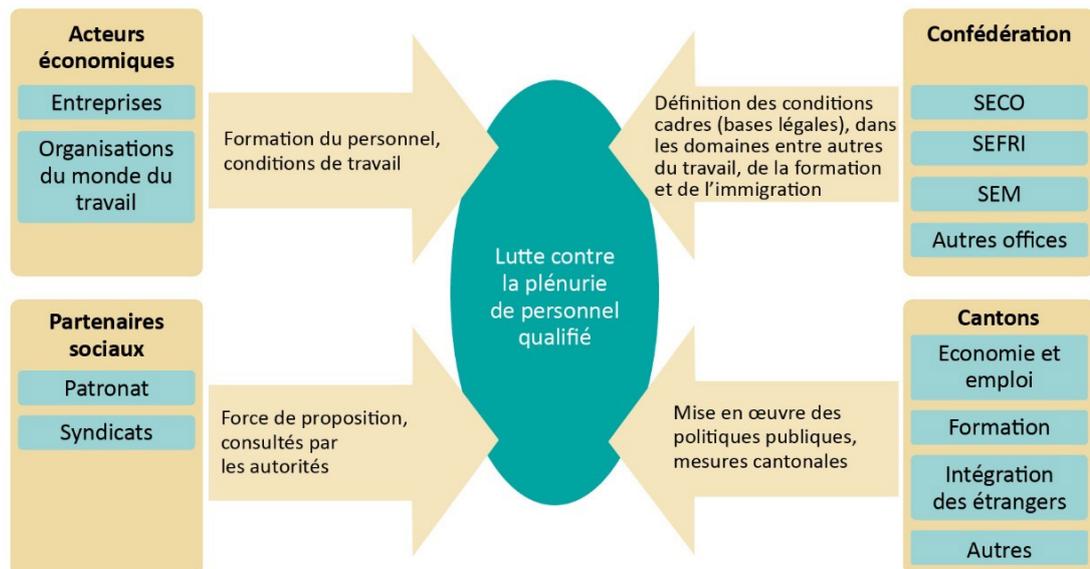


Illustration 1 : Schéma des acteurs/actrices et de leur rôle (présentation CDF).

1.2 Objectif et questions d'audit

Cet audit a pour objectif d'examiner si les organisations et autorités compétentes ont identifié en temps utile la pénurie de personnel qualifié dans des professions sélectionnées et ont pris des mesures coordonnées et ciblées. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) n'a pas évalué l'efficacité des mesures, mais s'est basé sur les études existantes.

Le CDF a choisi d'analyser des branches du domaine MINT (mathématique, informatique, sciences naturelles et technique) compte tenu de la pénurie constatée dans ce domaine depuis de nombreuses années. En l'occurrence, l'audit s'est focalisé sur les professions des branches de l'industrie des machines, de l'informatique et de l'électricité.

Au niveau des instances fédérales, le CDF a examiné les activités du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Ces trois offices sont les principaux répondants des politiques publiques fixant les conditions cadres pour la lutte contre la pénurie de personnel qualifié. Ils sont responsables de plusieurs mesures décidées par le Conseil fédéral (CF).

L'audit a traité les questions suivantes :

1. Les organisations et autorités compétentes ont-elles été proactives pour combattre la pénurie de personnel qualifié ?
2. Les organisations et autorités compétentes ont-elles pris les mesures nécessaires ?
3. Les mesures prises par la Confédération sont-elles coordonnées entre tous les acteurs / toutes les actrices ?

1.3 Etendue de l’audit et principe

Après une phase de préparation effectuée durant l’hiver 2023, l’audit s’est déroulé du 19 avril au 6 décembre 2023. Il a été réalisé par Daniel Aeby (responsable de révision), Roger Pfiffner, Bernhard Jehle et Beda Mathis, sous la supervision de Laurent Crémieux. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l’audit.

Les constats et appréciations du CDF se fondent sur des analyses documentaires, des analyses de données, des entretiens avec les parties prenantes et des experts, ainsi que sur un sondage en ligne réalisé en juin 2023 auprès des entreprises actives dans les branches analysées. Environ 400 entreprises ont pris part à ce sondage. Les réponses au sondage ne couvrent pas de manière homogène les trois branches sélectionnées et ne peuvent pas être considérées comme totalement représentatives. Elles permettent toutefois de donner des indications sur l’appréciation des entreprises.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les offices fédéraux, ainsi que par les quatre organisations du monde du travail (OrTra) concernées par l’audit, à savoir Swissmem et Swissmechanic pour la branche de l’industrie des machines, EIT.swiss pour la branche de l’électricité et ICT-Formation professionnelle pour la branche informatique.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 27 février 2024. Les participants étaient :

- Pour le SECO : le chef de la Direction du travail, le suppléant du chef de secteur Analyse du marché du travail et politique sociale, ainsi que la cheffe de groupe Questions fondamentales
- Pour le SEFRI : la cheffe suppléante de l’unité Politique de la formation professionnelle et une responsable de projet de l’unité Politique de la formation professionnelle
- Pour le SEM : le chef de la division Admission marché du travail, ainsi que le chef suppléant de la section Libre circulation des personnes
- Pour le CDF : la responsable de mandat, le superviseur de l’audit, le responsable d’audit et un membre de l’équipe d’audit.

Le CDF remercie l’attitude coopérative et rappelle qu’il appartient aux directions d’office, respectivement aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Identification de la pénurie de personnel qualifié

2.1 Les signes de pénurie sont connus depuis de nombreuses années

Pour pouvoir agir de manière proactive contre la pénurie de personnel qualifié, les différentes branches doivent pouvoir identifier le risque de pénurie de personnel qualifié suffisamment tôt.

En ce qui concerne les trois branches analysées par le CDF, la disponibilité de personnel qualifié est une thématique essentielle pour les quatre OrTra concernées. Elles s'inquiètent de la situation depuis dix ans ou plus. Chacune suit et analyse la situation dans sa branche grâce à des données statistiques ou aux informations récoltées auprès des entreprises. ICT-Formation professionnelle collabore en outre avec un institut privé pour faire des prévisions sur l'évolution du besoin en personnel qualifié dans le domaine informatique. Depuis le début de cette analyse en 2010, les prévisions se sont toutefois avérées inférieures au besoin réel, compte tenu de la forte croissance ininterrompue du champ professionnel des technologies de l'information.

En 2009, le SEFRI a fait développer un système d'indicateurs permettant d'évaluer la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Celui-ci a été actualisé et perfectionné sur mandat du SECO une première fois en 2014, puis une seconde fois en vue du sommet qui a réuni en septembre 2016 la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail autour du thème du « personnel qualifié en Suisse ». ² L'objectif était de permettre des modifications et extensions du système d'indicateurs, afin de donner une idée plus complète de la demande en personnel qualifié pour chaque profession. Le rapport publié par le SECO en 2016 mesure la pénurie dans les professions en fonction des six indicateurs, à savoir :

- Le taux de chômage ;
- Le taux de postes vacants ;
- Le taux d'immigration ;
- Les exigences relatives à la qualification ;
- La croissance de l'emploi ;
- Le besoin de remplacement démographique.

Afin d'obtenir une image complète de la situation, ces six indicateurs sont réunis dans un indice global pour chaque profession. Plus l'indice est élevé (échelle de 1 à 10), plus les signes d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée sont manifestes.

Le SECO a renouvelé l'exercice en 2023 avec des ajustements liés au changement de nomenclature des professions, ainsi qu'une échelle modifiée pour calculer l'indice (valeur 0 à 10 au lieu de 1 à 10). ³ Le CDF présente dans l'illustration 2 le résultat de l'indice 2016 et de l'indice 2023 pour les groupes de professions dans les trois branches analysées, tout en précisant que les modifications précitées dans la méthodologie ne permettent qu'une

² Pénurie de main-d'œuvre qualifiée en Suisse Système d'indicateurs pour évaluer la demande en personnel qualifié (admin.ch).

³ Disponibilité de la main-d'œuvre : un système d'indicateurs pour l'évaluer (admin.ch).

comparaison relative entre ces deux indices. Ainsi, l'indice moyen de 2023 (5,0) est plus bas que celui de 2016 (5,5) compte tenu du changement d'échelle :

Indicateur	Métiers qualifiés de la métallurgie et de la construction mécanique		Métiers de l'électricité et de l'électrotechnique		Spécialiste des technologies de l'information et de la communication	
	Nombre d'employés	113 000		49 000		133 000
Indice de pénurie Ø 2016 = 5,5 Ø 2023 = 5,0	2016	5,0	2016	5,7	2016	6,4
	2023	4,8	2023	4,8	2023	7,4

Illustration 2 : Comparaison de l'indice de pénurie de main-d'œuvre qualifiée 2016 et 2023 (source : SECO).

Le groupe de professions « spécialistes des technologies de l'information et de la communication », dont l'indice était déjà très élevé en 2016, figure à la 2^{ème} place des indices les plus élevés de l'économie en 2023 avec une moyenne de 7,4. Pour les métiers qualifiés de la métallurgie et de la construction mécanique, l'indice est légèrement inférieur à la moyenne et n'a pas évolué de manière significative entre 2016 et 2023. En ce qui concerne les métiers de l'électricité et de l'électronique, l'indice est un peu supérieur à la moyenne en 2016 et un peu inférieur en 2023. Il est important de préciser qu'un indice inférieur ou proche de la moyenne de l'économie ne signifie pas que ces groupes de professions ne souffrent pas de pénurie de personnel qualifié.

Le SECO ne se prononce pas sur les perspectives de développement de la situation. Il estime que ceci ressort de la responsabilité des entreprises et qu'une telle approche est trop incertaine, faute de données disponibles fiables.

Des tiers publient aussi des analyses sur le besoin en personnel en Suisse.⁴ Par rapport à ces dernières, l'analyse du SECO offre une analyse qui intègre plus d'indicateurs et qui à un niveau de détail supérieur par branche et professions.

Appréciation

Tant les OrTra que la Confédération sont attentives aux signes de pénurie de personnel qualifié depuis de nombreuses années. Les OrTra connaissent la situation actuelle, mais ne sont pas toujours à même d'apprécier son évolution de manière fiable. L'analyse du SECO amène des informations pertinentes pour les OrTra et les cantons. Elle leur permet, grâce à la combinaison des indicateurs et au niveau de détail, d'avoir une vue d'ensemble sur la situation de la pénurie structurelle par profession, utile à leurs propres analyses. Le SECO pourrait cependant mener plus fréquemment une telle analyse afin de pouvoir suivre l'évolution de manière plus rapprochée et fournir des informations régulières aux OrTra. Le CDF regrette que le SECO ne se prononce pas sur le développement de la situation (vue prospective), mais reconnaît les risques d'une telle approche en l'absence de données fiables.

⁴ L'institut x28 AG publie le Jobradar tous les trimestres. Adecco et l'Université de Zurich publient chaque année un « Fachkräftemangel-Index ».

2.2 Les organisations du monde du travail analysent les causes de la pénurie

Les OrTra analysent régulièrement les causes de pénurie de personnel qualifié dans leur branche. Elles se basent essentiellement sur les informations obtenues des entreprises de la branche. Les causes de la pénurie sont multiples et différentes d'une branche à l'autre. Les principales causes pour les trois branches analysées selon les OrTra sont les suivantes :

Branche de l'industrie des machines⁵

- La branche a des difficultés à trouver suffisamment de jeunes qui veulent faire un certificat fédéral de capacité (CFC). Elle souffre d'un problème d'image (travail en usine). Les formations sont exigeantes et les entreprises recherchent des jeunes avec un bon niveau scolaire. Or, les entreprises ont de la peine à recruter ce type de jeunes, surtout dans les cantons romands et les grandes villes, car les jeunes avec de bons résultats scolaires choisissent de préférence une maturité gymnasiale plutôt que la formation professionnelle.
- La difficulté d'attirer les jeunes pour former des apprentis a des répercussions sur le nombre de personnes qui continuent leur formation dans une haute école spécialisée ou une formation professionnelle supérieure.
- La proportion de jeunes femmes dans la branche est faible.

Branche de l'électricité

- La branche connaît une grosse fluctuation du personnel. A l'âge de 25 ans, 60 % des personnes formées ont pris une autre orientation. Les mauvaises conditions de travail en sont la cause principale (conditions d'hygiène et installations sanitaires sur les chantiers, stress dû à une mauvaise planification et gestion du personnel, entre autres).
- Les professions manuelles ont un problème d'image par rapport aux cursus académiques proposés par les hautes écoles.
- Les places d'apprentissage dans certaines professions (par exemple pour le CFC d'informaticien et informaticienne du bâtiment) ne sont pas suffisantes.
- Le taux d'échec dans les formations professionnelles supérieures (diplômes fédéraux) est trop élevé.

Branche de l'informatique

- La cause principale est la croissance exponentielle du besoin en main-d'œuvre qualifiée. L'augmentation du nombre de places d'apprentissage ne peut pas suivre le rythme de l'augmentation des besoins. De plus, les entreprises ne créent pas assez de places d'apprentissage.
- Le nombre de personnes formées est depuis de nombreuses années inférieur au besoin réel de l'économie. A l'horizon 2030, il devrait manquer quelques 38 700 spécialistes.
- L'évolution dans le domaine informatique est très rapide et nécessite une formation continue tout au long de la carrière. Il est difficile et coûteux de conserver son niveau de compétences.

⁵ Swissmem utilise le terme « Industrie Tech » pour définir sa branche d'activité.

La pénurie de main-d'œuvre qualifiée peut avoir des origines conjoncturelles (reprise économique) et/ou structurelle (par exemple les effets démographiques). Comme indiqué dans le chapitre précédent, le SECO a publié en 2016, puis en 2023 un indice par profession basé sur six indicateurs pour mesurer la pénurie de personnel qualifié dans les professions. Un niveau élevé de cet indice pour une profession indique en principe des signes de pénurie structurelle (par exemple le groupe de profession des spécialistes des sciences techniques présente des signes évidents de pénurie structurelle avec un indice de 7,2 sur 10). Le SECO fait une distinction entre une pénurie d'ordre conjoncturelle ou structurelle, car l'origine de la pénurie appelle des mesures différentes. En l'occurrence, il agira plutôt sur des problématiques d'ordre structurelle.

Dans un postulat déposé le 17 mars 2023, le Conseiller national Léo Muller s'inquiétait entre autres du manque d'analyse approfondie concernant la pénurie de main-d'œuvre.⁶ Dans sa réponse, le CF s'est déclaré prêt à mettre l'accent, dans un nouveau rapport, sur les causes de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et ses conséquences pour la place économique Suisse afin de les examiner plus en profondeur.

Appréciation

Les OrTra sont bien renseignées sur les problèmes rencontrés par les entreprises de leur branche pour acquérir et conserver du personnel qualifié.

Le rapport du SECO relatif à l'indice de pénurie de main-d'œuvre qualifiée est une source d'informations utile pour apprécier le niveau de pénurie structurelle général et par groupe de professions. Pour répondre au postulat Léo Muller, il devrait être complété par une analyse des causes possibles, ainsi qu'une analyse sur les conséquences pour la place économique. Ces analyses complémentaires permettraient de se baser sur des informations plus étayées pour développer des stratégies et prendre des mesures si nécessaire.

Le CDF salue cette orientation du Conseil fédéral et estime que ces informations seront utiles pour avoir de meilleures bases en vue de décisions politiques.

2.3 Les stratégies existent, mais avec peu d'objectifs mesurables

Les OrTra ont fixé des stratégies plus ou moins élaborées et formalisées (voir encadré). Toutes les stratégies prennent en compte la pénurie de personnel qualifié et traitent les causes relevées au chapitre précédent.

Les stratégies les plus élaborées

Parmi les stratégies communiquées par les OrTra au CDF, deux sont formalisées et particulièrement élaborées :

Swissmem dispose d'une stratégie à l'horizon 2030 qui s'appuie sur quatre domaines stratégiques :

- La formation ;
- Le soutien aux ressources humaines et responsables de la ligne ;
- L'image de la branche ;
- Le travail politique.

⁶ 23.3380 | Pénurie de main-d'œuvre. Que devons-nous faire ? | Objet | Le Parlement suisse (parlament.ch).

Des groupes cibles ont été déterminés, à savoir la relève et le personnel qualifié en général, les femmes et les travailleurs âgés. Cette stratégie se déploie dans 19 champs d'action (par exemple promotion des MINT dès l'école obligatoire ou promotion de la conciliation du travail et la famille au travers de la convention collective de travail).

ICT-Formation professionnelle dispose d'une stratégie à l'horizon 2026 avec trois objectifs supérieurs :

- Développer, en tant que centre de compétences ICT, des profils et des titres professionnels ICT de haute qualité et en phase avec le marché du travail, toutes branches confondues ;
- Intégrer rapidement les dernières évolutions dans la formation professionnelle ;
- Contribuer activement à la conception du système de formation professionnelle.

Cette stratégie se déploie dans huit objectifs (par exemple augmenter durablement le nombre de spécialistes ICT, et la part de femmes en particulier, notamment grâce au développement de modèles qui facilitent les changements de profession vers le champ professionnel ICT ou enregistrer une hausse significative du nombre de places de formation initiale ICT).

Contrairement à d'autres Etats, la Suisse n'a pas une politique interventionniste pour le marché de l'emploi. La Confédération soutient une approche libérale et évite en principe d'avantager un secteur économique au détriment d'autres secteurs. Elle n'a pas d'obligation légale d'avoir une stratégie dans la lutte contre la pénurie de personnel qualifié.

La Confédération a initié deux programmes en accord avec les partenaires sociaux et les cantons. Le premier programme vise à combattre la pénurie de personnel qualifié et le second à renforcer l'encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène :

Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié (FKI)⁷

Compte tenu des défis posés par l'évolution démographique de la population active en Suisse et du discours officiel et politique toujours plus controversés au sujet de l'immigration, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a lancé en 2011 la FKI.⁸ L'objectif était de déterminer les possibilités d'action permettant de couvrir le besoin de personnel qualifié en recourant à des personnes en Suisse. Trois objectifs supérieurs ont été définis :

- Les potentiels disponibles de la population active suisse sont mieux exploités de manière ciblée ;
- Les qualifications des personnes vivant en Suisse sont renforcées, afin qu'elles puissent mieux exploiter leurs capacités dans la vie professionnelle et se former continuellement ;
- Par cette initiative, le DEFR crée une compréhension commune du contexte et des défis et met en place des mesures coordonnées. L'augmentation du potentiel de personnel qualifié est une tâche commune de l'économie privée, de la société civile et des pouvoirs publics.

Les objectifs définis pour la FKI ne spécifient pas d'objectif qualitatif ou quantitatif à atteindre en matière de potentiel de personnel qualifié.

⁷ L'abréviation FKI, communément utilisée dans les textes de référence, provient du terme allemand « Fachkräfteinitiative ».

⁸ Grundlagenbericht zur EVD Fachkräfteinitiative « Fachkräfte für die Schweiz » (admin.ch).

Les divergences de vues entre les partenaires sociaux ont rendu l'exercice difficile. Plusieurs parties prenantes ont relevé que la FKI a servi à promouvoir des actions qui étaient d'ores et déjà décidées au niveau fédéral plutôt que de développer une stratégie spécifique.

La FKI s'est officiellement arrêtée en 2018 et les mesures non terminées ont été poursuivies par les différents offices concernés.

Mesures pour renforcer l'encouragement du potentiel de la main-d'œuvre indigène

Le CF a décidé en mai 2019 de renforcer l'encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène.⁹ Cette décision découle du constat que le besoin en travailleur qualifié allait augmenter sous l'effet de l'évolution démographique et de la concurrence au niveau international pour attirer les spécialistes. La libre circulation des personnes permet aux entreprises de recruter à l'étranger. Toutefois, dans un contexte de forte pression populaire contre l'immigration,¹⁰ le CF a souhaité faire en sorte que les entreprises recrutent le plus possible de travailleurs en Suisse. Il a donc pris des mesures dans ce but pour la période 2020–2024. Ces mesures ont pour objectifs de :

- Renforcer la compétitivité des travailleurs d'un certain âge ;
- Permettre aux demandeurs d'emploi difficiles à placer de réintégrer le marché du travail ;
- Mieux intégrer professionnellement les étrangers vivant en Suisse ;

Ce programme prévoit également le versement d'une prestation transitoire couvrant les besoins vitaux pour les chômeurs en fin de droit de plus de 60 ans qui ne parviennent pas à retrouver un emploi malgré leurs efforts.

A l'instar de la FKI, aucun objectif qualitatif ou quantitatif n'a été défini.

Appréciation

Les OrTra ont toutes développé une stratégie qui prend en compte les problèmes liés à la pénurie de personnel qualifié qu'elles ont identifiés. Les différentes stratégies prévoient des actions adaptées, mais toutes ne fixent pas des objectifs mesurables.

Nonobstant l'absence d'obligation légale, la Confédération a développé dès 2011 une vision dans la lutte contre la pénurie de personnel qualifié. Celle-ci consiste en premier lieu à utiliser au maximum le potentiel de main-d'œuvre indigène.

Le programme FKI a servi d'outil de communication et de sensibilisation sur les mesures des différents offices fédéraux. Ces mesures auraient en grande partie été réalisées sans ce programme. Le programme pour renforcer l'encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène est avant tout destiné à une population ciblée en Suisse. Son effet sur le potentiel de main-d'œuvre est indirect.

Le CDF regrette qu'aucun objectif mesurable n'a été défini pour les deux programmes fédéraux. Il n'est ainsi pas possible d'apprécier leur pertinence et leur efficacité (voir également chapitre 3.2). Dans l'éventualité d'un nouveau programme de la Confédération, le Conseil fédéral devrait définir une stratégie en collaboration avec les parties prenantes, comprenant des objectifs mesurables en matière d'effet sur le potentiel de main-d'œuvre.

⁹ Le Conseil fédéral renforce l'encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène (admin.ch).

¹⁰ Le peuple suisse a accepté le 9 février 2014 l'initiative contre l'immigration de masse.

3 Mesures initiées par les organisations et les autorités compétentes

3.1 Les organisations du monde du travail s'engagent en fonction de leurs moyens

Il existe un large consensus entre toutes les parties prenantes sur le fait que la responsabilité première dans la lutte contre la pénurie de personnel qualifié échoit aux entreprises et à leurs organisations professionnelles.

Les OrTra actives dans les trois branches analysées prennent des mesures en fonction de leurs possibilités financières et moyens d'action (voir encadré). Les mesures principales ont pour objectif de :

- Promouvoir la profession auprès des jeunes ;
- Adapter des plans de formation ou créer de nouvelles formations ;
- Sensibiliser les entreprises à la problématique de la pénurie de personnel qualifié.

Les différentes actions menées par les OrTra

ICT-Formation professionnelle est l'interlocutrice du monde du travail pour la formation des informaticiens. C'est une organisation créée en 2010, donc relativement jeune. Elle ne représente pas une branche homogène, les professionnels de l'informatique étant employés dans de multiples secteurs économiques. Elle ne dispose pas d'un financement d'entreprises membres lui permettant d'avoir une structure importante ou de financer de gros projets. Ses actions consistent principalement à adapter les formations à l'évolution, à sensibiliser les entreprises au besoin de créer des places d'apprentissage et à promouvoir la profession avec du matériel d'information ou lors de manifestations (par exemple ICT Award Night).

Swissmem est active dans la branche de l'industrie tech (industrie des machines). Elle a une longue histoire qui débute à la fin du 19^{ème} siècle. Elle bénéficie d'une organisation professionnelle bien dotée en ressources. Swissmem a développé de multiples mesures dans le cadre de sa stratégie (voir encadré du chapitre 2.3). Elle a par exemple mis en place un programme pour la formation des personnes qui souhaitent faire une reconversion professionnelle (MEM-Passerelle 4.0).

Swissmechanic est également active dans la branche de l'industrie des machines. Cette OrTra fondée en 1939, représente des petites et moyennes entreprises. Elle dispose d'une organisation plus restreinte que son homologue dans cette branche. Les mesures de Swissmechanic consistent principalement, en collaboration avec Swissmem, à adapter les plans de formation professionnelle aux besoins, ainsi qu'à promouvoir la profession auprès des jeunes dans le cadre de foires professionnelles.

EIT.swiss représente la branche électrique dans les techniques du bâtiment depuis le début du 20^{ème} siècle. Cette OrTra a pris plusieurs mesures, à savoir une campagne promotionnelle pour améliorer l'image de la profession, la participation à des foires professionnelles, la révision de l'ordonnance de la profession pour la formation professionnelle et la création d'un concept pour la formation professionnelle supérieure dans l'objectif de diminuer le taux d'échec à l'examen.

Les entreprises ayant pris part au sondage du CDF connaissent, pour la grande majorité, des difficultés de recrutement. Elles relèvent que la situation s'est détériorée ces trois dernières années. La plupart des entreprises ont pris des mesures à leur niveau. Les mesures les plus souvent citées sont le développement des compétences au sein de l'entreprise, la formation continue, l'augmentation des salaires, la flexibilisation du temps de travail, la possibilité du télétravail ou l'optimisation du processus de recrutement.

Appréciation

Il appartient en premier lieu aux entreprises, puis à leurs associations de branches de prendre des mesures. Elles sont responsables des questions d'image et d'attractivité liées à leur profession. Elles s'engagent dans des programmes de sensibilisation et d'amélioration des conditions de travail. Toutefois, les entreprises confrontées à une pénurie de personnel qualifié ne prennent pas toutes des mesures à leur niveau selon le sondage du CDF.

Les mesures prises par les OrTra ciblent les problématiques spécifiques à chaque branche (image de la profession, contenu et qualité des formations, reconversion), mais sont limitées par les moyens financiers et les ressources investis.

En tout état de cause, les mesures prises n'ont pas permis de résoudre le problème de pénurie de personnel qualifié dans les branches analysées.

3.2 Certaines mesures de la Confédération sont peu connues et ont une portée symbolique

Dans le cadre de la FKI, 44 mesures ont été déployées dans six thématiques :

- Se former de manière continue et relever le niveau de qualification pour répondre aux besoins du marché du travail ;
- Améliorer la compatibilité entre vie professionnelle et vie privée ;
- Créer de bonnes conditions pour l'emploi jusqu'à l'âge de la retraite et au-delà ;
- Encourager l'innovation pour combattre la pénurie de personnel qualifié en raison d'une augmentation de la productivité ;
- Augmenter l'insertion professionnelle des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire ;
- Autres mesures visant à accroître l'insertion professionnelle (par exemple évaluation de la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées).

Lors de sa mise en œuvre en 2015 seul un budget de 800 000 francs avait été prévu pour le programme FKI. Les mesures incluses dans la FKI ne nécessitaient pas de budget supplémentaire car elles faisaient déjà partie des actions en cours dans les différents offices ou concernaient une activité administrative (par exemple groupe de travail ou organisation de conférence). Le montant global des dépenses des mesures FKI n'a pas été chiffré et communiqué.

La FKI s'est terminée officiellement en 2018 et un rapport final a été délivré avec des conclusions positives. Les mesures non achevées à cette époque ont été poursuivies dans les activités courantes des offices chargés de leur mise en œuvre. Le groupe de travail dédié à la FKI a été dissout et les mesures n'ont plus fait l'objet d'un rapport de situation depuis lors.

En ce qui concerne les mesures destinées à renforcer l'encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène, sept mesures d'un coût total de 300 millions de francs ont été définies pour la période 2020–2024 :

- Renforcer le préapprentissage d'intégration et l'ouvrir aux personnes de l'Union européenne de l'Association européenne de libre-échange et d'États tiers en dehors du domaine de l'asile ;
- Assurer aux réfugiés et aux personnes admises à titre provisoire difficiles à placer un accès durable au premier marché du travail grâce à un soutien financier ;
- Analyse de la situation, évaluation du potentiel, orientation de carrière : offre gratuite pour les adultes de plus de 40 ans (viamia) ;
- Certification professionnelle pour adultes : prise en compte des acquis ;
- Mesures supplémentaires relatives à l'intégration au marché du travail pour les demandeurs d'emploi difficiles à placer (programme d'impulsion) ;
- Accès aux mesures de formation et d'emploi facilité pour les personnes en fin de droits âgées de plus de 60 ans ;
- Prestation transitoire pour chômeurs de plus de 60 ans en fin de droit.

Le CF a prévu d'approuver dans le courant de 2024 le rapport sur la situation d'ensemble de ce programme de mesures. Cette analyse doit présenter d'une part les objectifs et les orientations en matière de renforcement du potentiel de main-d'œuvre indigène pour la politique du marché de l'emploi, de la formation et de l'intégration. D'autre part, elle doit examiner dans quelle mesure ces objectifs peuvent être atteints et s'il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires. Le CF décidera à cette occasion de l'opportunité d'introduire d'autres mesures en tenant compte du contexte politique.

D'autres mesures fédérales en dehors des deux initiatives précitées contribuent également à l'objectif de lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, comme par exemple un soutien financier aux OrTra pour l'organisation de salons professionnels ou alors la simplification des mesures administratives pour l'engagement de travailleurs qualifiés provenant d'États tiers.

Parmi les plus de 50 mesures de la Confédération existantes, le CDF en a relevé 13 gérées par le SEFRI et le SEM qui ont un impact plus ou moins direct pour les branches MINT (voir détail en annexe 1). Si certaines de ces mesures ne nécessitent pas de budget spécifique, d'autres présentent un coût de plusieurs dizaines de millions de francs.

Les OrTra connaissent peu ces 13 mesures ou ne font pas toujours le lien avec l'objectif de lutte contre la pénurie de personnel qualifié ou le renforcement du potentiel de main-d'œuvre indigène. Elles trouvent ces mesures opportunes, particulièrement pour la population ciblée (réfugiés, chômeurs de plus de 60 ans, etc.), mais jugent qu'elles n'ont pas un effet significatif dans la résolution du problème dans leur branche en termes de volume de personnes et de compétences recherchées.

Dans les 13 mesures précitées, le CDF en a sélectionné sept qui pourraient être connues des entreprises actives dans les branches analysées car elles ou leur personnel peuvent en bénéficier directement ou indirectement. Aucune de ces sept mesures n'est connue par plus de la moitié des entreprises (voir illustration 3). Pour les entreprises qui les connaissent, seul un quart les estiment suffisantes. Une majorité des entreprises ayant pris part au

sondage du CDF attendent une plus grande implication de la Confédération. Elles citent par exemple la promotion de l'apprentissage par rapport au gymnase, un plus grand soutien financier pour les entreprises formatrices, des incitations pour augmenter le taux d'activité (fiscalité, garderie), une réduction de la charge administrative des entreprises, une flexibilisation du temps de travail ou le financement de la formation continue et des reconversions.

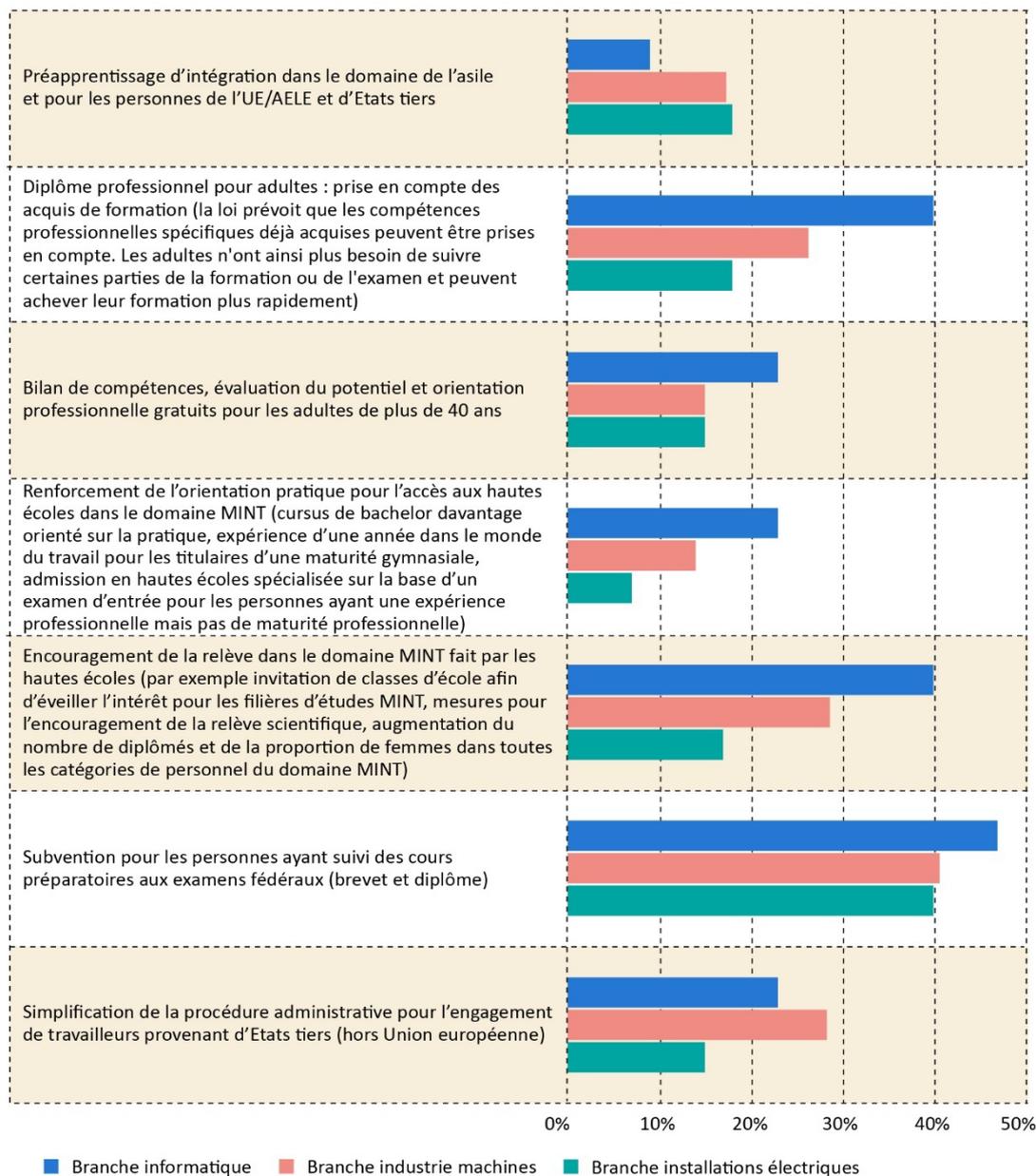


Illustration 3 : Pourcentage d'entreprises connaissant les mesures fédérales (source : sondage CDF).

Appréciation

Parmi les mesures prises par la Confédération, plusieurs sont spécialement destinées au domaine MINT ou peuvent avoir un impact pour les acteurs et actrices de ce domaine. Le résultat de l'appréciation de ces mesures par les entreprises et leurs organisations professionnelles est mitigé. Le CDF est conscient que beaucoup d'entreprises peuvent ne pas connaître l'ensemble des mesures car elles ne sont pas concernées directement. Il reconnaît également que la mesure la plus coûteuse, à savoir la subvention octroyée aux personnes ayant suivi des cours préparatoires aux examens fédéraux, est de loin la plus populaire. Toutefois, le peu de connaissances des OrTra et des entreprises sur l'existence de certaines mesures, ainsi que l'effet non-significatif sur les problèmes de pénurie dans leurs branches montrent que ces mesures ont une portée plutôt symbolique. Ce résultat est insuffisant compte tenu des montants significatifs investis par la Confédération et peut être en lien avec l'absence d'objectifs mesurables pour les programmes de la Confédération mentionnés au chapitre 2.3.

3.3 Le financement ne devrait pas être un obstacle à la formation

La situation et l'évolution de la formation professionnelle initiale, de la formation professionnelle supérieure et de la formation en hautes écoles est différente d'une branche à l'autre.

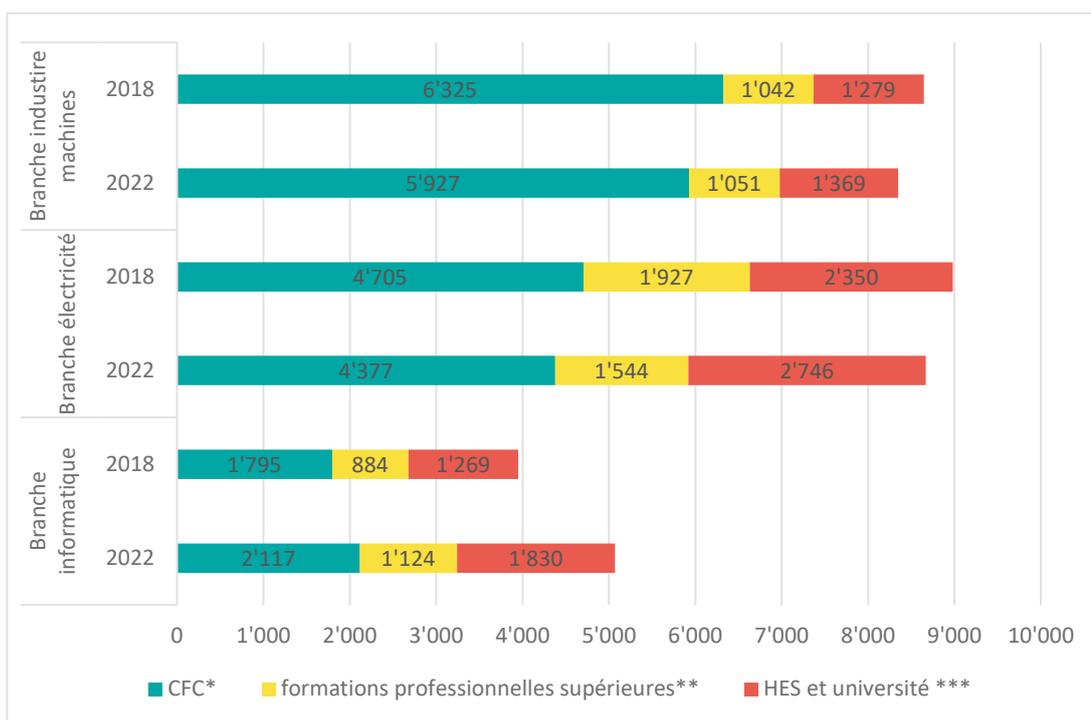
Pour la formation professionnelle initiale (CFC¹¹), les jeunes ont un intérêt moindre pour les places d'apprentissage dans les branches de l'industrie des machines et de l'électricité. Ces deux branches ont connu ces cinq dernières années une évolution négative du nombre de CFC délivrés. Pour la branche de l'électricité, le taux d'échec à l'examen final est en outre supérieur à la moyenne. Les jeunes s'intéressent beaucoup aux formations en informatique, mais la proportion de places d'apprentissage offerte par rapport à l'ensemble des emplois de cette branche est largement inférieur à la moyenne. Les trois branches souffrent d'une proportion très basse de jeunes femmes. La formation des apprentis dans certaines professions, comme par exemple les polymécaniciens et informaticiens, représente un coût net pour les entreprises, ce qui est plutôt une exception (voir détail dans l'illustration 4).

¹¹ Le CDF s'est focalisé sur la situation des certificats fédéraux de capacité. Pour certaines professions il existe la possibilité de faire une formation raccourcie pour obtenir une attestation de formation professionnelle.

Formation professionnelle initiale	Branche industrie des machines		Branche de l'électricité		Branche informatique		
	2018	6325	2018	4705	2018	1795	
Nombre de CFC délivrés	2022	5927	2022	4377	2022	2117	
	Ecart	-6,3 %	Ecart	-6,9 %	Ecart	+17,9 %	
	Taux de réussite CFC 2022 (Ø toutes les branches = 91 %)		Ø 91 %		Ø 86 %		Ø 94 %
Taux de places d'apprentissage 2020 (Ø toutes les branches = 4,5 %)		Ø 5,5 %		Ø 6,8 %		Ø 2,0 %	
Taux de femmes dans les contrats d'apprentissage 2022		Ø 8 %		Ø 4 %		Ø 9 %	
Coût/bénéfice net de la formation en apprentissage (quatre ans)		Coût net CHF 19 729 (polymécanicien)		Bénéfice net CHF 41 638 (installateur-électricien)		Coût net CHF 21 829 (informaticien)	
Popularité de la branche auprès des jeunes		moyenne à faible		moyenne à faible		Très grande	

Illustration 4 : Comparaison des données de la formation initiale pour les trois branches analysées (sources : Statistique de la formation professionnelle initiale (OFS), étude « Formation des apprenti-e-s : quel intérêt pour les entreprises ? » (HEFP), rapport « L'éducation en Suisse 2023 »).

En ajoutant la formation professionnelle supérieure et la formation en hautes écoles à l'analyse de l'évolution des personnes formées pour les trois branches, le CDF constate une baisse globale du nombre de diplômés entre 2018 et 2020 pour les branches de l'industrie des machines et de l'électricité. Seule la branche informatique connaît une augmentation dans toutes les catégories de formation (voir détails dans l'illustration 5). L'évolution du nombre de personnes formées ne permet en l'occurrence pas d'assumer une équivalence ou une augmentation du besoin de personnel qualifié pour au moins deux des trois branches analysées.



* sans les attestations fédérales de formation professionnelle (AFP)

** avec diplômes des formations professionnelles supérieures non réglementées au niveau fédéral

*** par domaine classification internationale type de l'éducation (CITE)

Illustration 5 : Evolution entre 2018 et 2022 du nombre de personnes diplômées dans la formation professionnelle de base, la formation professionnelle supérieure et la formation dans les hautes écoles (source : OFS).

Plusieurs acteurs et actrices interrogé(e)s ont relevé qu'en comparaison avec les taxes d'études payées par les étudiants et étudiantes des hautes écoles et universités, la charge financière pour une personne qui suit une formation professionnelle supérieure dans le but d'obtenir un brevet ou un diplôme fédéral est au final plus élevée. En effet, le coût à sa charge peut être de plus de 10 000 francs selon la profession. Certains employeurs, de même que des OrTra participent à ces coûts, mais il n'y a pas de systématique.

Jusqu'en 2017, les cantons versaient des contributions aux prestataires des cours préparatoires de la formations professionnelle supérieure ; contributions auxquelles participait la Confédération dans le cadre des forfaits annuels qu'elle versait aux cantons pour la formation professionnelle. Ce système a été remplacé en 2018 par une subvention axée sur la personne. Depuis lors, les personnes qui suivent les cours préparatoires aux examens professionnels fédéraux supérieurs et qui s'inscrivent à l'examen peuvent obtenir un soutien financier direct de la Confédération correspondant à 50 % du coût de la formation.¹² Si elles ne sont pas en mesure d'assurer le financement des frais de cours avant l'examen final, elles peuvent faire une demande de subvention partielle. Le SEFRI a prévu de faire une évaluation en 2024 de l'impact du financement axé sur la personne dans le domaine de la formation professionnelle supérieure. Parmi les hypothèses formulées pour cette évaluation, le SEFRI s'attend à ce que les personnes qui ne pouvaient que très difficilement suivre une formation professionnelle supérieure en raison d'un manque de ressources y ont désormais accès.

¹² Selon l'Office fédéral de la statistique 18 304 personnes ont obtenu un brevet ou un diplôme fédéral en 2022.

Appréciation

Les analyses de l'évolution de la formation professionnelle initiale, de la formation professionnelle supérieure et de la formation en hautes écoles montrent une corrélation avec les difficultés relevées par les OrTra en matière de relève pour le personnel qualifié (voir chapitre 2.2). La situation dans la branche informatique est particulière puisque, malgré une augmentation des personnes formées, la pénurie ne se résorbe pas.

Le CDF ne peut pas exclure que le coût de la formation à charge des personnes souhaitant faire une formation professionnelle supérieure soit un obstacle. La subvention axée sur la personne introduite en 2018 pour les participants aux cours préparatoires aux examens fédéraux est une avancée significative. Elle ne tient toutefois pas compte de la situation financière du requérant et n'est pas modulable. Le solde à financer par les bénéficiaires restent important, surtout par rapport aux taxes d'études perçues pour les personnes inscrites dans les hautes écoles et universités. Le résultat de l'évaluation de l'impact du financement axé sur la personne dans le domaine de la formation professionnelle supérieure prévue par le SEFRI permettra de donner des indications sur d'éventuels freins à l'accès à ces formations. Le cas échéant, le SEFRI devra analyser si son système de soutien financier doit être adapté.

3.4 Les cantons ont un rôle essentiel dans la mise en œuvre et la valorisation de la formation professionnelle reste un défi

La plupart des politiques publiques analysées dans le cadre de cet audit sont mises en œuvre par les cantons (écoles professionnelles, orientation professionnelle, intégration des réfugiés). Le CDF n'a pas procédé à un examen de l'efficacité des mesures fédérales auprès des cantons. La plupart de ces mesures ont fait ou feront encore l'objet d'une évaluation. Sur cette base, il est du ressort des offices fédéraux concernés de promouvoir les bonnes pratiques auprès des cantons.

En ce qui concerne le domaine MINT, les cantons peuvent être plus ou moins sensibilisés et actifs en fonction du contexte régional et des moyens qu'ils sont prêts à investir (voir encadré).

La promotion de la formation professionnelle initiale et des MINT par le Canton de Vaud

Confronté à une grande proportion de jeunes privilégiant une école de culture générale ou le gymnase par rapport à la formation professionnelle, le Canton de Vaud a décidé d'intervenir de manière forte dans la promotion de la formation professionnelle. Il a lancé en novembre 2022 son plan d'action « Valoriser la formation professionnelle ». Ce plan fixe cinq objectifs :

- augmenter la part des jeunes qui se dirigent directement vers la voie professionnelle après l'école obligatoire ;
- travailler sur l'image des métiers de la formation professionnelle disponibles dans le canton ;
- associer les milieux économiques dans la valorisation de la formation professionnelle ;
- augmenter le taux de réussite aux examens des branches en fort taux d'échec ;
- augmenter le taux de certification du secondaire II à l'âge de 25 ans.

A l'instar d'autres cantons, le Canton de Vaud est touché par une pénurie de personnel qualifié dans le domaine des MINT. Les jeunes s'intéressent peu à ce domaine, en particulier les jeunes filles. Fort de ce constat, il a décidé de collaborer avec les hautes écoles du canton pour créer le salon MINT Vaud 2024 afin de faire découvrir la richesse des domaines MINT aux élèves des écoles (de la 5^{ème} à la 8^{ème}) et aux familles.

Plusieurs acteurs et actrices, particulièrement les OrTra et les entreprises ayant répondu au sondage du CDF, relèvent que la formation professionnelle souffre d'un déficit d'image par rapport à la formation universitaire. L'orientation professionnelle est par exemple mise en cause, car elle ne valoriserait pas assez la formation professionnelle, surtout auprès des bons élèves. Selon le baromètre des transitions 2023,¹³ 46 % des jeunes débutent une formation professionnelle. 36 % de jeunes choisissent de faire une maturité gymnasiale ou une école de culture générale après leur scolarité obligatoire. Pour les cantons latins et chez les filles, c'est même la majorité. Le choix d'une maturité gymnasiale dirigera les jeunes assez naturellement sur le chemin des études universitaires. Ces jeunes manquent ainsi pour les formations professionnelles initiales exigeants un bon niveau scolaire et pour lesquelles une maturité professionnelle ou spécialisée est possible.

Le baromètre des transitions souligne que quelques 90 % des jeunes sont soutenus par leur parents pour prendre une décision concernant leur orientation. Ces derniers ont ainsi une influence prépondérante dans le choix de leurs enfants. Environ la moitié des jeunes font aussi appel aux enseignants ou à des amis pour prendre leur décision. Les jeunes consultent également un service d'orientation professionnelle, mais surtout à partir du moment où ils ne peuvent pas commencer la formation souhaitée.

Parmi les mesures adoptées dans le cadre de la FKI, figure l'objectif d'améliorer l'information et le conseil sur les professions, les études et les carrières ainsi que l'orientation professionnelle dans les écoles. Une mesure, débutée en 2016 et achevée en 2018, a servi à fixer les conditions permettant d'améliorer la préparation à un choix professionnel au niveau de l'école primaire et de mettre davantage l'accent sur le lien avec le marché du travail dans la formation des conseillers et conseillères d'orientation. Suite à cette mesure, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a approuvé le 22 octobre 2021 une stratégie nationale pour l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (OPUC).¹⁴ Cette stratégie lancée dans le cadre de l'initiative « formation professionnelle 2030 »¹⁵ comprend cinq orientations et se développera sur plusieurs années. Un de ses buts est d'accroître la contribution de l'OPUC à la meilleure participation possible de la population au marché du travail. Les services cantonaux de l'OPUC devront par exemple s'organiser de manière à pouvoir réagir rapidement et au plus près du marché aux évolutions dans le domaine de la formation et du monde du travail (objectif stratégique 4.1).

¹³ Baromètre des transitions (admin.ch).

¹⁴ Décisions — Accueil (edk.ch).

¹⁵ « Formation professionnelle 2030 » est une initiative commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail. Elle vise à anticiper les changements sur le marché du travail et dans la société et à préparer au mieux la formation professionnelle pour l'avenir.

Appréciation

La Suisse est fière de son système de formation professionnelle dual et lui attribue entre autres le faible taux de chômage des jeunes. Elle promeut également ce système à l'étranger. Cependant, la formation universitaire est en général mieux considérée qu'une formation professionnelle dans notre société, pour des raisons culturelles ou de prestige par exemple. En matière de choix d'orientation des jeunes, les cantons ont démontré leur intention de renforcer le rôle de l'OPUC avec la stratégie nationale adoptée par la CDIP. Le CDF salue cette démarche, mais craint que cette stratégie n'atteigne pas suffisamment les parents et la société en général pour influencer sur l'image de la formation professionnelle. Il estime que le SEFRI doit intensifier ses efforts. Il doit déterminer si des actions complémentaires sont réalisables, en collaboration avec les partenaires sociaux et les cantons.

Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande au SEFRI d'examiner, en collaboration avec les partenaires sociaux et les cantons, quelles actions complémentaires permettraient de promouvoir la formation professionnelle dans le système de formation suisse et d'améliorer son image dans la société.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SEFRI

Il est capital de maintenir l'attractivité de la formation professionnelle et la bonne image qui y est associée afin que les jeunes continuent de choisir cette voie à l'avenir. À cet effet, le SEFRI élaborera d'ici à fin 2024 un plan assorti de mesures destinées à renforcer encore l'attractivité de la formation professionnelle. Ces mesures seront discutées et consolidées à la Conférence tripartite sur la formation professionnelle. En outre, un examen des activités des partenaires de la formation professionnelle intégrant les acteurs du domaine est en cours dans le cadre du postulat Nantermod 22.4202 « Quelles formules pour garantir l'attractivité de la formation professionnelle en Suisse ? ». Le postulat demandait au Conseil fédéral d'étudier dans un rapport les mesures qui peuvent renforcer et garantir à moyen et long terme l'attractivité de la formation professionnelle pour les jeunes au sortir de l'école obligatoire. Le rapport sera soumis au Conseil fédéral d'ici à fin 2025.

Texte original en allemand

4 La coordination des mesures entre les acteurs / actrices

4.1 Les groupes de travail ont fonctionné de manière satisfaisante

Plusieurs offices fédéraux ont été impliqués dans les programmes « FKI » et « mesures destinées à renforcer l'encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène ». Chaque office est responsable de mettre en œuvre ses propres mesures de manière indépendante. Pour chacun des programmes, un office a été chargé de la coordination entre les parties prenantes (offices fédéraux, cantons et partenaires sociaux), ainsi que d'établir les rapports intermédiaires et finaux. Il s'agit en l'occurrence du SECO pour la FKI et du SEM pour les mesures destinées à renforcer l'encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène.

La coordination et la collaboration entre les offices fédéraux, ainsi qu'entre les offices fédéraux et les autres parties prenantes a fonctionné à la satisfaction des personnes qui ont participé à ces groupes de travail.

Appréciation

En laissant la gestion des mesures aux offices concernés et en désignant un office pour effectuer la coordination, le Conseil fédéral a renoncé à créer une structure organisationnelle spécifique pour piloter les deux programmes fédéraux. L'absence d'une telle organisation n'a pas eu de répercussion négative dans la conception et dans la mise en œuvre des mesures fédérales.

4.2 Les différentes parties prenantes sont intégrées

Les parties prenantes concernées par les mesures analysées par le CDF (partenaires sociaux, cantons, etc.) ont été impliquées dans le processus de décision par l'intermédiaire des groupes de travail ad hoc. Elles ont ainsi pu faire valoir leur point de vue dans la conception des différentes mesures fédérales. Le système fonctionne sur une base de recherche de consensus en prenant en compte de multiples exigences. Ce système est lourd et chronophage. Il est néanmoins indispensable de l'avis de l'ensemble des acteurs et actrices concerné(e)s afin d'assurer une mise en œuvre des mesures.

Dans le domaine de la formation professionnelle, une nouvelle structure de gouvernance est active depuis 2021 afin d'améliorer le pilotage au niveau stratégique. Celle-ci est constituée d'un Sommet national de la formation professionnelle (réunion annuelle des représentants de haut niveau de la Confédération, des cantons des partenaires sociaux et de l'économie) et de la Conférence tripartite de la formation professionnelle (CTFP). En plus de mettre en place des forums de dialogue et des groupes d'experts, la CTFP initie des projets au niveau opérationnel. Elle a ainsi approuvé les projets liés à la « formation professionnelle 2030 » visant à anticiper les changements sur le marché du travail et dans la société afin de préparer au mieux la formation professionnelle pour l'avenir. L'ensemble des acteurs et actrices de la formation professionnelle salue la mise en place de cette nouvelle gouvernance. Elle permet une meilleure coordination, ainsi qu'une définition claire des rôles et des processus de décision.

Au niveau opérationnel, la formation professionnelle initiale se base sur des ordonnances de professions édictées par le SEFRI et des plans de formation élaborés par les OrTra. Ces deux documents sont examinés au moins tous les cinq ans et, au besoin, révisés pour tenir compte des évolutions économiques, technologiques ou didactiques. Les cantons sont intégrés dans cette procédure. Nombre de parties prenantes relèvent les difficultés posées par les révisions des professions complexes et de grande ampleur, ainsi que celles voyant s'opposer des intérêts parfois fortement divergents. Ces divergences peuvent par exemple apparaître entre les OrTra qui fixent les objectifs d'apprentissage pour la théorie et les cantons qui doivent les mettre en œuvre (voir encadré), voire parfois entre les OrTra actives dans la même branche. La plupart des personnes interrogées ont mentionné que le processus est trop long et lourd compte tenu du nombre d'acteurs et actrices impliqué(e)s et du besoin de consensus. Le SEFRI a autorisé dès 2018 une procédure accélérée afin de pouvoir conduire en parallèle des étapes de la procédure (fast track), mais celle-ci n'a été utilisée que dans un nombre limité de cas jusqu'en 2023. Selon le SEFRI, la durée du processus de développement d'une formation est avant tout dictée par le rythme observé par les OrTra. Certaines disposent de fait de ressources limitées pour cette activité.

La CTFP a initié un projet dédié au processus de développement des professions. Dans le cadre de ce projet, de nombreuses mesures à analyser ou à mettre en œuvre ont été déterminées.¹⁶ Parmi ces mesures, certaines doivent permettre d'améliorer les difficultés relevées dans le processus par les différent(e)s acteurs et actrices, comme par exemple :

- la représentation des écoles professionnelles au sein des groupes de pilotage (commissions pour le développement de la profession et la qualité) ;
- la clarification et la définition de la procédure à suivre en cas de désaccord concernant le développement des professions ;
- un soutien financier plus important pour les OrTra dès 2024.

Exigences en matière théorique dans certains métiers manuels

Les exigences des plans de formation de certaines professions manuelles peuvent être un obstacle pour des jeunes avec de très bonnes compétences pratiques, mais des compétences moins marquées dans les matières théoriques. Un canton a pris pour exemple le CFC d'horticulteur et d'horticultrice. Son plan de formation prévoit que les candidats et candidates au CFC doivent pouvoir désigner les plantes par leur nom vernaculaire (usuel) et leur nom botanique (latin). Or, apprendre par cœur plusieurs centaines de noms de végétaux est un défi pour des jeunes avec moins de compétences théoriques.

Appréciation

Les différentes parties prenantes ont été correctement intégrées dans les décisions et mesures prises par la Confédération pour les mesures analysées. La création de la CTFP a contribué à intensifier les échanges, améliorer la coordination entre les partenaires et clarifier la stratégie dans le domaine de la formation professionnelle.

Le CDF partage la préoccupation des parties prenantes interrogées concernant les problèmes d'efficacité dans la procédure de révision des ordonnances et des plans de formation des professions pour la formation professionnelle initiale. Il n'y a cependant pas de solution simple compte tenu du grand nombre d'acteurs et actrices impliqué(e)s et de leurs

¹⁶ 2023-11-20_Schlussbericht_Optimierung_von_Prozessen_und_Anreizen_FR.pdf (formationprofessionnelle2030.ch).

exigences distinctes. Le projet réalisé par la CTFP dans le développement des professions répond aux principaux besoins exprimés par les parties prenantes, à savoir une meilleure prise en compte des écoles professionnelles, la résolution des litiges et un soutien financier plus élevé des OrTra pour cette activité. Ces modifications dans le développement des professions étant récentes, il est encore trop tôt pour apprécier leur efficacité.

Annexe 1 : Mesures fédérales impactant les MINT

Formation (SEFRI)	Budget en CHF
Stratégie Formation professionnelle supérieure (FKI 3)	108 millions en 2022
Mandat MINT du SEFRI aux Académies suisses des sciences période 2017–2020 (FKI 5), reconduit pour la période 2021–2024	10,6 millions pour 2021–2024
Paquet de mesures « Renforcement de l'orientation pratique pour l'accès aux hautes écoles dans le secteur MINT » (FKI 6)	Pas de budget alloué
Programme fédéral Egalité des chances dans les hautes écoles spécialisées 2013–2016 (FKI 10)	10 millions au total
Mesures de formation des branches (santé, bâtiment, hébergement, informatique et construction machines) (FKI 14)	Pas de budget alloué
Diplôme professionnel et changement de profession pour les adultes (FKI 4)	3,8 millions
Renforcement de l'encouragement de la relève dans les hautes écoles (FKI 9)	64 millions pour 2017–2024
Analyse de la situation, évaluation du potentiel, orientation de carrière : offre gratuite pour les adultes de plus de 40 ans (Mesures CF 2019, n° 3)	36,9 millions pour 2020–2024
Certification professionnelle pour adultes : prise en compte des acquis (Mesures CF 2019, n° 4)	3,2 millions
Mise en place d'un réseau national pour l'encouragement de la formation MINT – formation initiale et continue des enseignants, tous types de hautes écoles confondus (2017–2024 ; contributions liées à des projets selon la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles)	3 millions au total
Soutien financier aux OrTra par des prestations particulières, telles que l'organisation de salons professionnels régionaux ou des championnats des métiers (SwissSkills) Campagne formationprofessionnelleplus.ch	17,5 millions en 2022 11,4 millions pour 2015–2024
Immigration et réfugiés (SEM)	Budget en CHF
Simplification des mesures administratives pour l'engagement de travailleurs qualifiés provenant d'Etats tiers (Mesure du Département fédéral de justice et police du 01.02.2023)	Pas de budget alloué
Renforcer le préapprentissage d'intégration et l'ouvrir aux personnes de l'UE/AELE et des Etats tiers en dehors du domaine de l'asile (Mesures CF 2019, n° 1).	15 millions par an

Annexe 2 : Bases légales

Textes législatifs

Formation

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

Loi fédérale sur la formation continue du 20 juin 2014 (LFCo), RS 419.1

Ordonnance sur la formation continue du 24 février 2016 (OFCo), RS 419.11

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

Ordonnance relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles du 23 novembre 2016 (O-LEHE), RS 414.201

Immigration

Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (LEI), RS 142.20

Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative du 24 octobre 2007 (OASA), RS 142.201

Travail

Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 (LTr), RS 822.11

Ordonnance 1 relative à la loi sur le travail du 10 mai 2000 (OLT 1), RS 822.111

Annexe 3 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
CDIP	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique
CF	Conseil fédéral
CFC	Certificat fédéral de capacité
CTFP	Conférence tripartite de la formation professionnelle
FKI	Fachkräfteinitiative (Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié)
HES	Haute école spécialisée
MINT	Mathématiques, informatique, sciences de la nature et technique
OFS	Office fédéral de la statistique
OPUC	Orientation professionnelle, universitaire et de carrière
OrTra	Organisation du monde du travail
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations

Annexe 4 : Glossaire

Formation professionnelle initiale	La formation professionnelle initiale constitue le premier niveau de la formation professionnelle. Elle est rattachée au degré secondaire II du système éducatif et compte pas moins de 250 professions. Une formation professionnelle initiale de deux ans permet d'obtenir une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP). Une formation de trois ou quatre ans permet d'obtenir un certificat fédéral de capacité (CFC). Complété par une maturité professionnelle, le CFC donne accès à la formation professionnelle supérieure.
Formation professionnelle supérieure	La formation professionnelle supérieure recouvre le secteur du degré tertiaire non universitaire. Elle englobe les écoles supérieures (ES) et les examens fédéraux (examens pour l'obtention des brevets et diplômes fédéraux). Elle transmet les qualifications nécessaires à l'exercice d'une fonction de spécialiste ou de cadre.
Hautes écoles	Le domaine des hautes écoles en Suisse est composé des hautes écoles universitaires, y compris les écoles polytechniques fédérales (HEU), des hautes écoles spécialisées (HES), des hautes écoles pédagogiques (HEP) et de quelques autres institutions. Les études sont organisées en trois cycles. Tous les types de hautes écoles (HES, HEP, HEU) délivrent des bachelors et des masters. Seules les HEU délivrent des doctorats.
Maturité	Il existe en Suisse trois certificats de maturité différents : maturité professionnelle, spécialisée ou gymnasiale. Les maturités professionnelle et spécialisée permettent de poursuivre des études dans une haute école spécialisée (HES) ou une haute école pédagogique (HEP). La maturité gymnasiale permet d'accéder à l'ensemble des filières d'études des hautes écoles universitaires (HEU), ainsi qu'à certaines filières des hautes écoles pédagogiques (HEP).
MINT	Les MINT sont les disciplines et branches en lien avec les mathématiques, l'informatique, les sciences de la nature et la technique.
OrTra	Les organisations du monde du travail regroupent les partenaires sociaux, associations professionnelles, autres organisations compétentes et autres prestataires de la formation professionnelle. Elles sont les interlocutrices de la Confédération et des cantons pour toutes les questions opérationnelles et stratégiques concernant la formation professionnelle initiale ou les diplômes de la formation professionnelle supérieure dont elles sont responsables.

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).