



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2016
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi



Qualité du partenariat dans la formation professionnelle

Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national

du 2 novembre 2015

L'essentiel en bref

La particularité de la formation professionnelle en Suisse est qu'il s'agit d'une tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (partenaires sociaux, associations professionnelles). Compte tenu de l'importance de la formation professionnelle et de critiques au sujet du fonctionnement du partenariat dans la formation professionnelle, les Commissions de gestion ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation du pilotage de la formation professionnelle. En juillet 2014, la sous-commission DFF/DEFR de la Commission de gestion du Conseil national a décidé que l'évaluation devait se focaliser sur la qualité du fonctionnement du partenariat dans le pilotage stratégique et opérationnel. L'accent a été mis premièrement sur la répartition des compétences entre les acteurs, deuxièmement sur la capacité des partenaires à définir un cadre stratégique et à piloter les actions définies et, troisièmement, sur le fonctionnement du partenariat dans la conduite d'activités ou de projets dans lesquels la Confédération joue un rôle clé.

Le CPA a analysé la documentation relative aux bases légales, aux organes chargés du pilotage de la formation professionnelle ainsi qu'aux différents projets. Il a aussi conduit des entretiens approfondis avec 30 personnes. Compte tenu du champ très large couvert par la formation professionnelle et du nombre très élevé d'acteurs, le CPA a procédé à une enquête en ligne auprès de l'ensemble des associations professionnelles actives à l'échelon national et a mené des entretiens téléphoniques avec les 26 responsables cantonaux des offices en charge de la formation professionnelle.

Apprécié par ses acteurs, le partenariat dans la formation professionnelle fonctionne relativement bien. Il se fonde sur des compétences complémentaires, sur des organes où la collaboration peut s'opérer et sur un dialogue entre les partenaires tant au niveau stratégique qu'opérationnel. La mise en œuvre montre cependant que certaines tâches essentielles, peu définies dans les bases légales, souffrent de quelques lacunes. En effet, le partenariat montre ses limites dans le pilotage de la formation professionnelle: les partenaires sont prêts à définir des objectifs communs mais cette collaboration ne va pas jusqu'à se répartir clairement les tâches et à en suivre l'exécution.

Une forte délégation de compétences avec peu de moyens de surveillance

Le législateur a souhaité que la loi sur la formation professionnelle soit une loi qui fixe des buts, avec une forte délégation de compétences. Selon cette conception, la loi est cohérente. La forte marge de manœuvre laissée aux différents partenaires vise à coller aux besoins du marché du travail et à saisir au mieux les évolutions futures. Cependant, en l'absence d'instruments de pilotage et de surveillance bien définis, l'exécution de la loi de n'est que partiellement assurée.

Des organes avec un potentiel d'optimisation

Le partenariat dans la formation professionnelle s'est développé dans le cadre d'organes regroupant des acteurs de la Confédération, des cantons et des organisations

du monde du travail. Ces organes offrent des espaces d'échange et de discussion et contribuent au développement de la formation professionnelle ainsi qu'à la qualité du partenariat. Des critiques sont cependant émises au sujet de l'adéquation de la composition de certains de ces organes, de la transparence de leurs activités ou de la clarté de leur rôle.

Un partenariat partiellement adéquat pour un pilotage stratégique complet

Le partenariat en matière de formation professionnelle est partiellement adéquat dans le cadre du pilotage stratégique. Les partenaires de la formation professionnelle arrivent à déterminer ensemble des priorités et des objectifs stratégiques à court ou moyen terme. Cependant, les responsabilités ne sont pas spécifiées; de plus, une vision et une stratégie à plus long terme font actuellement défaut. Par ailleurs, il n'existe pas de volonté d'effectuer un pilotage complet en suivant la mise en œuvre des actions définies.

Un partenariat complexe dans la mise en œuvre de projets

Dans la mise en œuvre de projets, le partenariat est complexe et coûteux en temps comme en ressources. Il n'empêche que, dans ce cadre, la collaboration fonctionne globalement bien. Les possibilités de pilotage de la Confédération sont limitées. Elle en use, la plupart du temps, avec retenue et en impliquant tous les partenaires. Elle pratique par conséquent un pilotage modéré, qui correspond sur le fond au principe du partenariat. Un certain manque de disposition au compromis tend cependant à bloquer des projets dans lesquels deux partenaires aux intérêts divergents s'affrontent et la Confédération n'assure pas un rôle de meneur.

Une place à occuper pleinement par la Confédération

La Confédération reste relativement discrète tant dans le pilotage et la stratégie, que dans la communication auprès des acteurs. Situé entre un trop grand interventionnisme auprès des acteurs que nul ne souhaite et un rôle d'observateur réagissant parfois tardivement, le degré de pilotage adéquat reste à trouver.

Table des matières

| | |
|---|-------------|
| L'essentiel en bref | 6652 |
| 1 Introduction | 6656 |
| 1.1 Motif et questions d'évaluation | 6656 |
| 1.2 Méthode | 6657 |
| 1.3 Structure | 6658 |
| 2 La formation professionnelle | 6658 |
| 2.1 Voies de formation professionnelle | 6658 |
| 2.2 Bases légales | 6660 |
| 2.3 Acteurs et organes du partenariat | 6660 |
| 2.3.1 Les partenaires | 6661 |
| 2.3.2 Organes du partenariat | 6663 |
| 3 Adéquation de la répartition des compétences | 6665 |
| 3.1 Bases légales cohérentes mais peu précises en matière de surveillance | 6665 |
| 3.2 Fonctions et communication des organes du partenariat à optimiser | 6667 |
| 3.2.1 Commission fédérale de la formation professionnelle | 6668 |
| 3.2.2 Sommet national de la formation professionnelle | 6670 |
| 3.2.3 Journées des partenaires de la formation professionnelle | 6671 |
| 4 Qualité du partenariat dans le pilotage stratégique | 6672 |
| 4.1 Définition limitée des axes stratégiques | 6672 |
| 4.1.1 Actions prioritaires | 6672 |
| 4.1.2 Vision et stratégie à long terme | 6674 |
| 4.2 Pilotage des axes stratégiques lacunaire | 6676 |
| 4.2.1 Pilotage et suivi des actions prioritaires | 6676 |
| 4.2.2 Mise en œuvre variable par les partenaires | 6678 |
| 5 Qualité du partenariat dans la mise en œuvre de projets | 6679 |
| 5.1 Pilotage modéré lors de la réforme des professions | 6680 |
| 5.2 Collaboration de qualité dans le <i>case management</i> «formation professionnelle» | 6682 |
| 5.3 Autres projets | 6684 |
| 5.3.1 Blocage dans le cadre de la simplification des procédures de qualification | 6685 |
| 5.3.2 Marge de pilotage peu exploitée dans la promotion de projets | 6686 |
| 6 Conclusion | 6688 |
| 6.1 Une forte délégation de compétences avec peu de moyens de surveillance | 6688 |
| 6.2 Des organes avec un potentiel d'optimisation | 6689 |

| | | |
|-----|---|-------------|
| 6.3 | Un partenariat partiellement adéquat pour un pilotage stratégique complet | 6690 |
| 6.4 | Un partenariat complexe dans la mise en œuvre de projets | 6691 |
| 6.5 | Une place à occuper pleinement par la Confédération | 6691 |
| | Abréviations | 6693 |
| | Liste des interlocuteurs | 6695 |
| | Annexe: Système de la formation en Suisse | 6699 |
| | Impressum | 6700 |

Rapport

Ce rapport présente les principaux résultats de l'évaluation. La description détaillée des analyses et des critères sur lesquelles se fondent les appréciations figure dans l'annexe au rapport¹.

1 Introduction

1.1 Motif et questions d'évaluation

Aux termes de la Constitution² et de la loi sur la formation professionnelle (LFPr)³, la formation professionnelle est la tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (OrTra). Au-delà de ses succès reconnus en Suisse comme à l'étranger⁴, la formation professionnelle fait aussi l'objet de critiques qui concernent principalement la qualité du partenariat entre les acteurs et le manque de suivi apporté aux actions entreprises par l'administration fédérale⁵.

Dans ce contexte, les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont chargé, le 31 janvier 2014, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation du pilotage de la formation professionnelle. Se fondant sur une esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFF/DEFR de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé, le 1^{er} juillet 2014, que l'évaluation devait se concentrer sur le partenariat entre les différents acteurs de la formation professionnelle et en particulier sur le rôle de la Confédération.

En effet, compte tenu des travaux en cours de la Délégation des finances faisant suite à un audit⁶ du Contrôle fédéral des finances (CDF), la sous-commission a décidé d'exclure de l'évaluation la question du pilotage des subventions versées par la Confédération. En outre, comme une évaluation d'envergure concernant la re-

¹ Qualité du partenariat dans la formation professionnelle, Annexe au rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 2 novembre 2015. L'annexe au rapport (chapitres en français et en allemand) est publiée sur Internet sous: www.parlement.ch > Organes > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration > Publications;

² Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101)

³ Loi fédérale du 13.12.2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10)

⁴ OCDE, 2009: Learning for Jobs, Review on Vocational Education and Training in Switzerland, Paris

⁵ Sources: entretiens exploratoires menés par le CPA; Union suisse des arts et métiers: Rapport usam 2010 sur la formation professionnelle, Berne, octobre 2010; Rapport du Conseil fédéral sur le soutien à la formation professionnelle duale (en réponse au postulat Favre 08.3778), Nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle. Bilan après six ans d'application, Berne, septembre 2010

⁶ CDF: Evaluation de la surveillance dans le domaine des subventions destinées à la formation professionnelle, Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation. Rapport d'examen, 15.8.2013 (non publié). CDF: Rapport annuel 2013, Berne, avril 2014

cherche en matière de formation professionnelle⁷ était planifiée par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), le pilotage de ce domaine et notamment le rôle de l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) ont également été exclus du champ de la présente évaluation.

L'évaluation doit permettre d'apporter des réponses aux questions suivantes:

- Comment juger de la répartition des compétences entre les différents acteurs de la formation professionnelle?
- Comment juger de la qualité du partenariat dans le cadre du pilotage stratégique?
- Comment juger de la qualité du partenariat dans le cadre de la mise en œuvre d'activités ou de projets dans lesquels la Confédération a un rôle clé?

1.2 Méthode

Sur la base d'entretiens exploratoires et de ses propres analyses, le CPA a choisi de concentrer son étude, d'une part, sur les organes de pilotage de la formation professionnelle et, d'autre part, sur des études de cas dans le domaine de la formation professionnelle initiale étant donné les nombreux changements en cours dans le domaine de la formation professionnelle supérieure⁸. Les cas devaient en outre être des projets significatifs pour le partenariat et impliquer la Confédération avec un partenaire principal différent. La première étude de cas porte sur la réforme des professions, processus au cours duquel la Confédération et les OrTra ont collaboré activement. La seconde porte sur le projet *case management* «formation professionnelle», où la Confédération et les cantons sont les principaux partenaires. Enfin, deux autres thèmes analysés sont brièvement exposés car ils ont été mentionnés très fréquemment par les personnes interrogées dans le cadre des entretiens et des enquêtes pour décrire le fonctionnement du partenariat et le qualifier: les procédures de qualification et le soutien de projets par la Confédération.

Le CPA s'est fondé sur différentes sources de données. Il a analysé de nombreux documents tels que lois, ordonnances, instructions, manuels, rapports d'activité, documents relatifs à la préparation et aux résultats de séances/conférences/rencontres, procès-verbaux de commission, documents relatifs à des projets. Le CPA a aussi conduit des entretiens approfondis avec 30 spécialistes: responsables de la formation professionnelle au sein du SEFRI, représentants des cantons et des OrTra, membres de la Commission fédérale de la formation professionnelle (CFFP), experts.

⁷ Depuis lors, l'évaluation a été terminée. Evaluation Berufsbildungsforschung SBFI. Arbeitsgemeinschaft econcept AG und Prof. Dr. Philipp Gonon, Lehrstuhl für Berufsbildung, Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Zürich, 2015 (un résumé est disponible en français).

⁸ Conseil fédéral, Rapport sur les résultats de la procédure de consultation, Procédure de consultation relative à la modification de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr): renforcement de la formation professionnelle supérieure, Berne, 24.6.2015

Compte tenu du nombre très élevé d'acteurs et de la nécessité de disposer de résultats basés sur des données aussi représentatives que possible, le CPA a procédé à une enquête en ligne⁹ auprès de l'ensemble des associations professionnelles actives à l'échelon national dans la formation professionnelle initiale. 59 % des 169 associations contactées ont répondu à l'enquête en ligne. Le CPA a aussi mené 26 entretiens téléphoniques sur la base d'un questionnaire auprès de tous les responsables cantonaux des offices en charge de la formation professionnelle.

Le CPA a commencé à rassembler des données en novembre 2014 et a terminé leur analyse en septembre 2015. Suivant les thématiques, la période couverte par l'évaluation a varié mais s'est terminée en décembre 2014.

1.3 Structure

Le chap. 2 décrit succinctement l'objet de l'évaluation. Les chap. 3 à 5 présentent les résultats de l'évaluation en fonction des trois questions principales. Le chap. 3 porte sur l'adéquation de la répartition des compétences. Les chap. 4 et 5 se concentrent respectivement sur le fonctionnement du partenariat dans le pilotage stratégique et sur celui du partenariat dans la conduite de projets. La conclusion (chap. 6) présente une appréciation générale du fonctionnement du partenariat et met l'accent sur certaines de ses faiblesses.

2 La formation professionnelle

Le présent chapitre donne un aperçu de l'objet de l'évaluation en décrivant successivement la diversité des voies de formation professionnelle, les bases légales ainsi que les principaux acteurs.

2.1 Voies de formation professionnelle

Avec 230 000 personnes suivant une formation professionnelle initiale et des coûts annuels pour les pouvoirs publics de l'ordre de 3,6 milliards de francs suisses, dont un quart à charge de la Confédération, la formation professionnelle est au cœur du système de formation suisse.

La formation professionnelle regroupe la formation professionnelle initiale (apprentissage), la formation professionnelle supérieure et la formation continue à des fins professionnelles (voir Annexe). Elle repose sur des formations et des procédures de qualification nationales (que l'on appelait autrefois examens de fin d'apprentissage notamment) et se caractérise par une perméabilité élevée: il est en effet possible de suivre ultérieurement des offres de formation plus exigeantes, de passer de la formation professionnelle à des études dans une haute école ou de changer d'activité

⁹ L'entreprise know.ch à St-Gall a été chargée de la mise en œuvre technique de l'enquête. Les données récoltées ont été anonymisées.

durant sa vie professionnelle grâce à la prise en compte des acquis. La formation professionnelle présente en outre une large palette de formations ainsi qu'une offre de formation continue à des fins professionnelles diversifiée¹⁰.

Le système de la formation professionnelle se caractérise par l'alternance entre théorie et pratique. La formation en entreprise et à l'école professionnelle est le type de formation professionnelle initiale le plus répandu.

Avec près de deux tiers de jeunes suivant une formation professionnelle initiale, celle-ci constitue le domaine le plus important de la formation post-obligatoire au degré secondaire II¹¹. Près de 66 000 diplômes sont décernés chaque année dans le cadre d'une offre de l'ordre de 230 formations. La *formation professionnelle initiale de deux ans avec attestation fédérale de formation professionnelle* (AFP) donne accès au marché du travail. Cette formation permet aux jeunes ayant des aptitudes essentiellement pratiques d'obtenir un premier titre professionnel. La *formation initiale de trois ou quatre ans avec certificat fédéral de capacité* (CFC) sert à acquérir les qualifications requises à l'exercice d'une profession spécifique. Elle donne accès à la formation professionnelle supérieure. La *maturité professionnelle* offre une formation élargie en culture générale et permet aux titulaires d'un CFC de poursuivre leur formation dans les hautes écoles spécialisées, sans examen d'admission. Moyennant des qualifications complémentaires, elle ouvre les portes des hautes écoles universitaires et des écoles polytechniques fédérales. Les *diplômes professionnels pour adultes* permettent à ces derniers d'obtenir un titre de formation professionnelle initiale en suivant diverses voies (de la procédure réglementée à la procédure de reconnaissance individuelle).

Au degré tertiaire, ce sont près de 27 000 diplômes qui ont été décernés dans la formation professionnelle supérieure en 2013, dans le cadre d'une offre d'environ 400 examens professionnels et examens professionnels supérieurs ainsi que des quelques 450 filières de formation proposées par les écoles supérieures. La formation professionnelle supérieure permet aux titulaires d'un CFC ou d'un diplôme équivalent de se spécialiser et d'approfondir leurs connaissances, mais aussi d'acquérir des qualifications dans le domaine de la gestion d'entreprise¹². Selon le Conseil fédéral¹³ la formation professionnelle supérieure est un instrument qui permet de répondre aux besoins du marché du travail en formant des spécialistes ou des cadres d'entreprise. Elle apporte une contribution au relèvement du niveau de qualification de la main-d'œuvre sans alourdir le système académique comme c'est habituellement le cas dans d'autres pays.

¹⁰ SEFRI, 2015: La formation professionnelle en Suisse en 2015, Faits et données chiffrées. Berne

¹¹ Message FRI 2013–2016: Message du 12.2.2012 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013 à 2016 (FF 2012 2857)

¹² SEFRI, 2015

¹³ Message FRI 2013–2016 (FF 2012 2857)

2.2 Bases légales

Conformément à l'art. 63 Cst.¹⁴, la Confédération légifère sur la formation professionnelle et encourage la diversité et la perméabilité de l'offre dans ce domaine. Elle possède donc à cet égard une compétence législative exclusive¹⁵. L'art. 61a Cst.¹⁶ dispose en outre que la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation.

La loi révisée sur la formation professionnelle (LFPr)¹⁷ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. La loi doit permettre à la formation professionnelle de s'adapter aux nouvelles exigences et conditions générales résultant de l'évolution des techniques et de la société. Elle concerne tous les secteurs professionnels autres que ceux des hautes écoles, comme la formation professionnelle initiale, la formation professionnelle supérieure, la formation continue à des fins professionnelles ou la participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle¹⁸. La LFPr vise à encourager et à développer un système de formation professionnelle qui permette aux individus de s'épanouir sur les plans professionnel et personnel et de s'intégrer dans le monde du travail, qui favorise l'égalité des chances de formation sur le plan social et à l'échelle régionale, qui soit perméable et transparent et qui serve la compétitivité des entreprises¹⁹.

Les dispositions de la LFPr sont développées dans l'ordonnance sur la formation professionnelle²⁰ et dans plusieurs autres ordonnances touchant à différents domaines de la formation professionnelle (l'ordonnance sur la maturité professionnelle²¹, par ex.). Il convient également de citer les ordonnances sur la formation professionnelle initiale (orfo) élaborées spécifiquement pour chaque métier.

2.3 Acteurs et organes du partenariat

Ce chapitre commence par présenter les acteurs centraux du partenariat (la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail [OrTra]) et leurs responsabilités. Il examine ensuite trois organes clés du partenariat.

¹⁴ RS 101

¹⁵ Kiener, Regina, 2001: Bildung, Forschung, Kultur, in: Thürer, Daniel / Aubert, Jean-François / Müller, Jörg Paul (éd.): Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse. Zurich, p. 907

¹⁶ Accepté en votation populaire du 21.5.2006, en vigueur depuis le 21.5.2006 (FF 2006 6391)

¹⁷ RS 412.10

¹⁸ Art. 2, al. 1, LFPr

¹⁹ Art. 3 LFPr

²⁰ Ordonnance du 19.11.2003 sur la formation professionnelle (OFPr; RS 412.101)

²¹ Ordonnance du 24.6.2009 sur la maturité professionnelle fédérale (OMPr; RS 412.103.1)

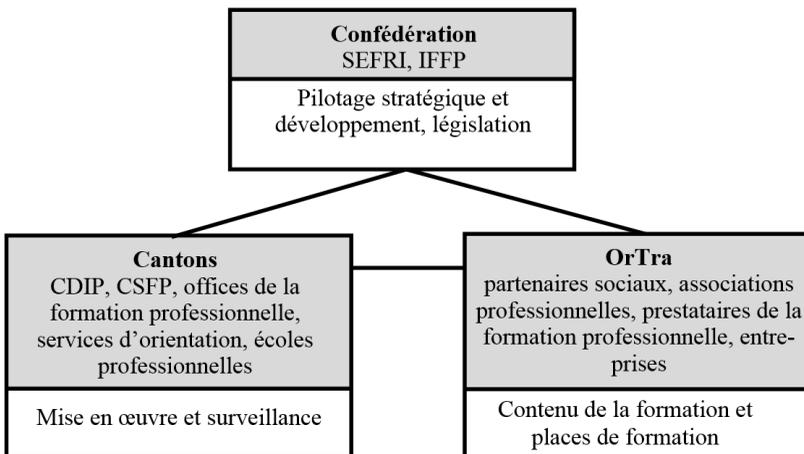
2.3.1 Les partenaires

La LFPr précise d'emblée que la formation professionnelle est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des OrTra (qui comprennent notamment les partenaires sociaux, les associations professionnelles, d'autres organisations compétentes et d'autres prestataires de la formation professionnelle). Elle ajoute, concernant la collaboration de ces trois partenaires, que 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 OrTra. La Confédération se voit attribuer ici un rôle subsidiaire. La loi précise en outre que, pour atteindre ses buts, non seulement les trois partenaires doivent collaborer, mais les cantons doivent aussi collaborer entre eux et les OrTra, entre elles²². Cette disposition accorde aux cantons et aux OrTra une certaine autonomie.

L'illustration 1 représente le partenariat entre la Confédération, les cantons et les OrTra dans le domaine de la formation professionnelle. Elle montre que chaque partenaire réunit plusieurs acteurs. Elle indique aussi les compétences principales des partenaires: stratégie pour la Confédération, mise en œuvre pour les cantons et contenus pour les OrTra. Les paragraphes qui suivent examinent plus en détail chacun des partenaires.

Illustration 1

Les acteurs du partenariat au niveau national et leurs compétences respectives



Source: SEFRI, 2015: La formation professionnelle en Suisse, Faits et chiffres 2015. Berne.

Remarque: les acteurs sont indiqués dans les cases grises, leurs compétences clés, dans les cases blanches.

Compétences de la Confédération

Indépendamment de ses tâches dans le domaine de la législation, la Confédération a un rôle subsidiaire et essentiellement stratégique. Elle est responsable de l'assurance de la qualité et du développement continu de l'ensemble du système²³, de même que de la cohérence et de la transparence des offres à l'échelle nationale. Elle prend en charge près d'un quart des dépenses publiques liées à la formation professionnelle. Elle exerce par ailleurs la surveillance de l'exécution de la LFPr par les cantons²⁴ ainsi que la surveillance des examens professionnels fédéraux et des examens professionnels fédéraux supérieurs²⁵.

Le SEFRI est compétent pour la réglementation et le cofinancement de la formation professionnelle. Ses compétences essentielles sont les suivantes²⁶:

- édicter les ordonnances sur la formation professionnelle initiale (orfo);
- reconnaître les règlements d'examens et les plans d'études cadres de la formation professionnelle supérieure;
- promouvoir l'innovation et soutenir des prestations particulières d'intérêt public²⁷;
- reconnaître des filières de formation destinées aux responsables de la formation professionnelle et aux conseillers d'orientation professionnelle, universitaire et de carrière;
- reconnaître les diplômes étrangers.

La Confédération dirige par ailleurs l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP), qui forme des responsables de la formation professionnelle et des experts aux examens. L'IFFP développe la recherche dans ce domaine, mène des études et des projets pilotes et exécute des mandats pour des tiers²⁸. Ses tâches sont réglées dans une ordonnance²⁹.

Compétences des cantons

L'exécution de la LFPr incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas du ressort de la Confédération³⁰. Dans le message relatif à la LFPr, il est précisé à ce sujet que l'organisation de la formation professionnelle sur le terrain est la tâche des cantons, à qui il incombe de mettre en œuvre les tâches de l'Etat: politique régionale de la formation, administration des écoles et surveillance. L'art. 24 LFPr indique quels éléments font l'objet de la surveillance des cantons en matière de formation professionnelle initiale et les sanctions possibles (rétrocession de montants ou annulation d'un contrat d'apprentissage, par ex.). Selon l'article correspondant de

²³ Art. 4 et 8, al. 2, LFPr

²⁴ Art. 65, al. 4, LFPr

²⁵ Art 42, al. 2, LFPr

²⁶ SEFRI, 2015: La formation professionnelle en Suisse en 2015, Faits et données chiffrées. Berne, p. 8.

²⁷ Art. 52 à 56 LFPr

²⁸ Art. 48 et 48a LFPr

²⁹ Ordonnance du 14.9.2005 sur l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (ordonnance sur l'IFFP; RS **412.106.1**)

³⁰ Art. 66 LFPr

l'OFPr³¹, l'autorité cantonale a même la possibilité, dans certains cas, de retirer une autorisation de former ou de refuser d'en délivrer une. Les cantons exercent en outre la surveillance des écoles supérieures lorsqu'elles offrent des filières de formation reconnues par la Confédération³².

Sur le plan politique, les membres des gouvernements cantonaux responsables de la formation professionnelle sont réunis au sein de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Les organes d'exécution au niveau cantonal sont les 26 offices cantonaux responsables de la formation professionnelle, qui coordonnent leurs activités dans le cadre de la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP). Les cantons disposent par ailleurs de services d'orientation professionnelle, universitaire et de carrière. Les écoles professionnelles cantonales sont chargées de la formation scolaire dans le cadre de la formation professionnelle initiale et de l'enseignement menant à la maturité professionnelle³³.

Compétences des OrTra

Concernant les OrTra, il est précisé dans le message relatif à la LFPr que l'économie et le monde du travail sont une poutre maîtresse du système suisse de la formation professionnelle parce qu'ils proposent la plus grande partie des places d'apprentissage. Leur participation au système est toutefois volontaire. La loi se cantonne à énoncer des prescriptions sur la qualité de la formation professionnelle et sur la protection des personnes en formation³⁴.

Les associations professionnelles définissent les contenus de la formation professionnelle initiale et les filières de formation dans les écoles supérieures ainsi que les procédures de qualification nationales (anciennement examens), les examens professionnels et les examens professionnels supérieurs. Elles organisent en outre la formation professionnelle initiale et proposent des possibilités de formation professionnelle supérieure. Les partenaires sociaux participent, de concert avec les associations professionnelles, au développement continu de la formation professionnelle. Les entreprises aménagent des places adéquates pour la partie pratique de la formation professionnelle³⁵.

2.3.2 Organes du partenariat

Selon le SEFRI et la CFFP³⁶, le partenariat pour la formation professionnelle requiert un minimum de structures institutionnelles. Sur le plan national³⁷, il s'appuie

³¹ Art. 11 OFPr

³² Art. 29, al. 5, LFPr

³³ Art. 21 et 22 LFPr

³⁴ Message relatif à la LFPr, FF 2000 5256, ici 5303

³⁵ Art. 20 LFPr

³⁶ SEFRI, 2014: Charte du partenariat pour la formation professionnelle. Version remaniée suite à la séance de la CFFP du 25.9.2014

³⁷ Il existe de très nombreuses structures aux niveaux des cantons et des métiers (par exemple: diverses commissions au sein de la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP), commissions paritaires, commissions suisses pour le développement professionnel et la qualité (CSDP&Q)).

sur les organes communs suivants: le Sommet national de la formation professionnelle, les Journées des partenaires de la formation professionnelle, la CFFP³⁸. Le tableau 1 présente la composition de ces organes qui seront analysés dans le chap. 3.2.

Tableau 1

Organes de la formation professionnelle au niveau national

| Éléments descriptif | CFFP | Sommet | Journées |
|---------------------|--|--|---|
| Rôle | Conseil des autorités fédérales (SEFRI) | Fixation d'actions prioritaires | Plateforme d'échange et de communication |
| Fréquence | 4 à 6 fois l'an | Annuelle | Annuelle |
| Composition | 15 membres au maximum, nommés pour 4 ans par le Conseil fédéral | 7–10 membres, invités par le chef du DEFR | 120 à 150 participants, invités par le SEFRI |
| Confédération | Directeur suppléant du SEFRI, responsable de la formation professionnelle, avec rôle de président de la CFFP Secrétariat assuré par le SEFRI | Chef du DEFR Directeur suppléant du SEFRI | Environ 40 représentants de la Confédération Directeur suppléant du SEFRI |
| Cantons | 4 représentants des cantons | Président et secrétaire général de la CDIP | Environ 40 représentants cantonaux dont tous les chefs des offices responsables de la formation professionnelle |
| OrTra | 4 représentants des partenaires sociaux 4 représentants d'associations professionnelles 1 membre issu de la formation continue 1 membre du monde scientifique | 4 présidents des partenaires sociaux | Environ 40 représentants des partenaires sociaux, des associations professionnelles et des autres types d'OrTra |
| Divers | Prévue par les art. 69 et 70 LFPr | Créé en 2005 ¹ | Créées en 2006 |

Sources: SEFRI 2014; Composition et liens d'intérêts des membres et composition des commissions extraparlamentaires: www.admin.ch > Chancellerie fédérale > Droit fédéral > Commission extraparlamentaires > CFFP

¹ A l'origine, ce Sommet portait le nom de Conférences sur les places d'apprentissage et a été créé à l'initiative du chef du Département fédéral de l'économie (actuellement DEFR).

Des groupes de travail ou de projet sont créés par un ou plusieurs partenaires de la formation professionnelle pour traiter des questions spécifiques ou thématiques liées à la formation professionnelle et proposer des solutions qui entreront ensuite dans le processus de décision politique. Ces groupes de travail n'ont pas été analysés systé-

³⁸ Trois autres commissions extraparlamentaires traitent de thèmes spécifiques. Il s'agit de la Commission fédérale de la maturité professionnelle (CSMP), de la Commission fédérale des écoles supérieures (CFES) et de la Commission fédérale pour les responsables de la formation professionnelle (CFRFP).

matiquement. C'est au travers de l'analyse du partenariat dans le cadre de la mise en œuvre des projets qu'ils ont été abordés (chap. 5).

3 Adéquation de la répartition des compétences

Résumé: le législateur a fortement délégué les compétences en fonction des spécificités des trois partenaires, à savoir les contenus de la formation pour les organisations du monde du travail, la mise en œuvre pour les cantons et le développement stratégique pour la Confédération. Les compétences en matière de surveillance et de pilotage sont quant à elles peu précises. Dans la pratique, les partenaires ont développé leur collaboration notamment dans le cadre d'organes qui leur ont offert des espaces de discussion. Des critiques sont cependant émises au sujet de la cohérence de ces organes, s'agissant de leur rôle, de leur composition ou de leur communication.

Ce chapitre répond à la première question de l'évaluation, qui porte sur l'adéquation de la répartition des compétences entre les différents acteurs de la formation professionnelle. Il convient d'apprécier tout d'abord cette répartition selon les bases légales (3.1), puis au niveau des organes du partenariat (3.2).

3.1 Bases légales cohérentes mais peu précises en matière de surveillance

Le législateur a conçu la LFPr comme une loi qui fixe des buts et délègue fortement les compétences. Selon cette conception, la loi est cohérente. La forte marge de manœuvre laissée aux différents partenaires vise à coller aux besoins du marché du travail et à saisir aux mieux les évolutions futures. Elle leur accorde des compétences en fonction de leurs spécificités: contenus de la formation pour les organisations du monde du travail, mise en œuvre pour les cantons, développement stratégique pour la Confédération.

Pour une grande majorité des personnes interrogées, actives dans le domaine de la formation professionnelle, la répartition des compétences prévues par les bases légales est clairement définie et complète. Le principe d'une large marge de manœuvre est apprécié de manière positive. Les éventuels problèmes découleraient davantage du réel usage, par les partenaires, des compétences qui leur sont attribuées, plutôt que des bases légales.

D'un point de vue externe³⁹, et notamment de celui du CPA, ces bases légales présentent quelques faiblesses dues à leur manque de clarté et au caractère incomplet de certaines dispositions:

- La notion d'OrTra⁴⁰ regroupe des acteurs très hétérogènes dont les rôles sont insuffisamment différenciés dans la loi. Dans la pratique, on observe que les OrTra couvrent aussi bien les partenaires sociaux, qui sont davantage actifs

³⁹ Notamment, experts de l'Office fédéral de la justice interrogés par le CPA.

⁴⁰ Art. 1, al. 1, LFPr

sur les questions stratégiques, et les associations professionnelles nationales, qui sont responsables des contenus de la formation, que d'autres prestataires dont les compétences sont peu spécifiées. Le choix des quelques représentants des OrTra au sein de la CFFP pose des difficultés du fait de leur grande hétérogénéité.

- Les limites des vastes normes de délégation de compétences ne sont parfois pas claires, notamment en matière de surveillance et de pilotage. La loi confie, en partie aux cantons et en partie à la Confédération, la surveillance des différents domaines de la formation professionnelle. La Confédération est de plus chargée de la surveillance de l'exécution de la loi par les cantons⁴¹. Cependant, les instruments et l'étendue de cette surveillance sont peu définis. Le législateur n'a pas souhaité mettre en place un pilotage fort et centralisé et a donné, dans ce domaine également, une grande marge de manœuvre aux organes d'exécution.
- Les compétences fédérales en matière de sanctions sont peu étendues. La Confédération a la possibilité de réduire le montant des subventions⁴² ou de refuser d'en allouer de nouvelles si le bénéficiaire néglige gravement de s'acquitter des tâches qui lui incombent⁴³. Lorsque certaines associations professionnelles remplissent mal leurs tâches, la Confédération ne dispose pas d'autres moyens formels que celui d'abroger un règlement ou celui d'édicter de son propre chef une ordonnance sur la formation professionnelle initiale. En revanche, de nouvelles compétences attribuées à la Confédération en matière de sanctions cadreraient mal avec le concept actuel de la loi.
- Les dispositions relatives à l'IFFP constituent un autre exemple de bases légales peu précises et insuffisantes. La plupart du temps, ce type d'unité décentralisée dispose de sa propre personnalité juridique, avec des compétences claires et des règles en matière de pilotage et de surveillance fondées sur une loi au sens formel. Dans le cas de l'IFFP, qui ne dispose pas d'une loi spécifique, il n'existe que deux articles dans la LFPr⁴⁴. Tout le reste est réglé dans le cadre d'une ordonnance.
- Ce manque de clarté et de précision des bases légales peut aussi aboutir à des interprétations différentes sur le rôle de la Confédération. Ainsi, selon l'art. 8, al. 3, LFPr, la Confédération encourage le développement de la qualité, établit des normes de qualité et en surveille le respect. L'art. 3 OFPr précise que le SEFRI dresse une liste des méthodes de développement de la qualité pour chacun des domaines de formation professionnelle et que les prestataires peuvent choisir librement les méthodes qui leur conviennent parmi celles proposées. Dans la pratique, la Confédération encourage la qualité par la mise à disposition de modèles et d'explications au sujet des or-

⁴¹ Art. 65, al. 4, LFPr

⁴² Il s'agit des forfaits versés aux cantons (art. 53 LFPr), et des subventions en faveur de projets de développement de la formation professionnelle et de développement de la qualité (art. 54), de subventions en faveur de prestations particulières d'intérêt public (art. 55) et de subventions en faveur des examens professionnels fédéraux (art. 56).

⁴³ Art. 58 LFPr

⁴⁴ Art. 48 et 48a LFPr

donnances sur la formation professionnelles qui doivent être établies par les OrTra (chap. 5.1) et elle part du principe que les cantons ont eux-mêmes un intérêt à assurer la qualité, étant donné qu'ils assument trois quarts des coûts de la formation. Par ailleurs, les autorités fédérales estiment que ce n'est pas leur rôle de prescrire des normes concernant des activités menées par les cantons depuis de nombreuses années. Cette activité discrète ne correspond pas aux tâches prévues par la loi mais elle en respecte l'esprit.

- L'art. 55 LFPr relatif aux subventions en faveur de prestations particulières d'intérêt public illustre aussi le manque de précision, mais surtout de prévisibilité des bases légales. Ainsi, l'al. 1 dresse une liste très longue mais non exhaustive de prestations qui peuvent être subventionnées. En outre, l'al. 3 donne au Conseil fédéral la possibilité de prévoir d'autres prestations d'intérêt public pour lesquelles des subventions pourront être versées. La formulation de cet article laisse la porte ouverte à toutes les attentes des dépositaires de projets et donc, en cas de refus, à leur insatisfaction ou incompréhension.

3.2 Fonctions et communication des organes du partenariat à optimiser

Ce chapitre analyse le fonctionnement du partenariat dans les différents organes de la formation professionnelle: Commission fédérale de la formation professionnelle, Sommet national de la formation professionnelle et Journées des partenaires de la formation professionnelle.

Avant de procéder à cette analyse, il convient de présenter un résultat synthétique des entretiens téléphoniques menés avec les chefs des offices cantonaux responsables de la formation professionnelle ainsi que de l'enquête en ligne auprès des associations professionnelles. Ces deux groupes d'acteurs jugent la possibilité de s'impliquer dans le partenariat de manière assez similaire (Tableau 2). Il leur apparaît plus difficile de s'impliquer dans le développement de la formation professionnelle par l'intermédiaire du Sommet et de la CFFP que par l'intermédiaire des Journées, du SEFRI ou de leurs structures spécifiques, à savoir les associations faitières pour les uns et la Conférence suisse des offices de la formation professionnelles (CSFP) pour les autres. Ce résultat n'est pas étonnant en soi. Il faut cependant relever que les appréciations plus négatives de ces acteurs à l'adresse du Sommet et de la CFFP ne semblent pas tant dues au fait qu'ils ne font pas partie de ces institutions ou qu'ils n'y sont pas représentés, qu'au manque d'information sur les résultats des réunions mais aussi au peu de consultation en amont.

Tableau 2

Possibilité de participer par l'intermédiaire des organes

| Partenaire | Sommet | CFFP | Journées | SEFRI | CSFP |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|--------------|--------------|------------------------|
| Cantons | plutôt mauvaise | plutôt mauvaise | bonne | bonne | très bonne |
| Partenaire | Sommet | CFFP | Journées | SEFRI | Associations faitières |
| Associations professionnelles | plutôt mauvaise | plutôt mauvaise | plutôt bonne | plutôt bonne | bonne |

Source: enquête en ligne auprès des associations professionnelles et entretiens téléphoniques auprès des chefs des offices cantonaux responsables de la formation professionnelle

Remarque: l'échelle d'appréciation est la suivante: très mauvaise, mauvaise, plutôt mauvaise, plutôt bonne, bonne, très bonne. La médiane a été prise en considération. 63 à 89 associations professionnelles ainsi que 25 à 26 représentants cantonaux ont répondu à ces différentes questions.

3.2.1 Commission fédérale de la formation professionnelle

La CFFP conseille les autorités fédérales sur les questions générales relevant de la politique en matière de formation professionnelle et sur les questions de développement, de coordination et d'harmonisation de celle-ci avec la politique générale en matière de formation⁴⁵.

La CFFP contribue à faire vivre le partenariat, à révéler certaines de ses défaillances et à assurer un échange d'informations régulier, au moins avec les partenaires stratégiques. Elle permet aussi au SEFRI de prendre l'avis des partenaires sur les projets qu'il entend mener. La CFFP est l'organe le plus formalisé (prévu par la loi) du partenariat.

La CFFP a offert un premier espace de dialogue et de collaboration entre les partenaires. Peu après l'entrée en vigueur de la LFPr, elle a posé les premières bases du partenariat, notamment par l'élaboration des lignes directrices de Macolin⁴⁶. A l'initiative du SEFRI, ces lignes ont récemment été mises à jour par la CFFP dans le cadre d'une charte⁴⁷ et un règlement d'organisation⁴⁸ a également été élaboré. Après s'être avant tout préoccupée de la mise sur pied du partenariat et la problématique du manque de places d'apprentissage, la commission a abordé des thématiques de plus en plus diversifiées aux cours des années, celles-ci évoluant généralement de concert avec celles fixées par le Sommet national de la formation professionnelle (chap. 3.2.2).

⁴⁵ Art. 69 et 70 LFPr

⁴⁶ Partenariat entre les différents acteurs de la formation professionnelle, Les lignes directrices de Macolin, Confédération, cantons et OrTra, 22.5.2007

⁴⁷ SEFRI, 2014

⁴⁸ Commission fédérale de la formation professionnelle. Règlement d'organisation, 1.1.2015

Le choix des OrTra siégeant au sein de la commission ainsi que l'absence de communication externe de la CFFP engendrent un traitement différencié des partenaires, et notamment des associations professionnelles, quant à leur information sur les travaux en cours. La concrétisation du rôle de la commission par le SEFRI devrait faciliter le choix de sa composition. Le SEFRI y travaille mais ne semble pas encore avoir trouvé une adéquation pleinement satisfaisante entre rôle et composition.

- A côté des partenaires sociaux, la question se pose de savoir quels autres groupes d'intérêts ou associations professionnelles sont à intégrer. A ce titre, des critiques sur le manque de légitimité de certains membres sont régulièrement formulées. Pour certaines personnes interrogées issues des partenaires sociaux, la présence d'associations professionnelles⁴⁹ au sein de la CFFP n'est pas adéquate: la commission doit intégrer des acteurs plus politiques qu'opératifs, des acteurs disposant d'une vue d'ensemble plutôt que des acteurs représentant des intérêts particuliers (un métier par exemple).
- A l'exception de son rapport d'activité annuel, la CFFP ne communique pas avec les autres partenaires. Le respect des compétences des partenaires de niveau national (associations faitières, conférences cantonales) apparaît disproportionné par rapport à une communication adéquate à l'intention des autres acteurs (associations professionnelles, cantons). En effet, seuls les membres de la commission ont connaissance de ses travaux et il dépend uniquement d'eux de transmettre l'information en aval. Le SEFRI s'est interdit jusqu'à présent de communiquer de manière plus large et d'entrer dans le champ des autres partenaires. Toutefois, ayant récemment constaté que de nombreuses associations professionnelles ne faisaient pas partie d'associations faitières, le SEFRI a commencé à prendre des contacts directs avec elles.

Le positionnement de la CFFP dans le système de formation professionnelle ne doit pas être surestimé quant à ses «résultats concrets». La CFFP est un organe de conseil sans compétences décisionnelles. Les membres sont informés avant tout par le SEFRI sur les sujets actuels. Le SEFRI y occupe donc un rôle prépondérant (il assume notamment la présidence et le secrétariat de la commission). Même si la commission se voit davantage impliquée dans le pilotage de certains projets stratégiques, il appartient avant tout au SEFRI de définir comment les résultats de la commission sont utilisés. Il convient de mentionner que, selon plusieurs membres de la commission, celle-ci est davantage impliquée et écoutée depuis la création du SEFRI.

⁴⁹ A l'origine, il s'agissait d'intégrer dans la commission des représentants d'associations professionnelles dont les métiers ont été, en 2004, nouvellement couverts par la législation fédérale (par exemple les domaines de la santé et de l'agriculture).

3.2.2 Sommet national de la formation professionnelle

Le Sommet national de la formation professionnelle se situe au niveau politico-stratégique. Réunis sous la présidence du chef du DEFR, les représentants du plus haut niveau de la formation professionnelle conviennent à cette occasion des priorités et des objectifs stratégiques⁵⁰.

Cet organe n'est pas prévu par les bases légales, mais sa création et l'adaptation de sa fonction au cours du temps sont des mesures adéquates pour assurer le développement de la formation professionnelle. En effet, lors de sa création en 2005, l'objet de la Conférence nationale sur les places d'apprentissage était de trouver des solutions au manque de places d'apprentissage. Comme cette problématique n'est plus actuelle et que cette conférence traite de divers sujets, elle a été renommée en 2014 «Sommet national de la formation professionnelle».

Le Sommet apparaît comme le moment symbolique où les partenaires s'engagent et communiquent les buts qu'ils veulent atteindre ensemble. Ce consensus au niveau des partenaires stratégiques facilite à la fois le traitement politique du sujet (le cas échéant) et l'acceptation des options choisies. Certaines personnes interrogées au sein des OrTra estiment que le cercle des participants au Sommet devrait être élargi à quelques grandes associations professionnelles afin d'augmenter la représentativité de cet organe. Toutefois, étant donné sa fonction, le CPA estime que la composition actuelle est adéquate car elle englobe essentiellement les principaux partenaires du niveau stratégique.

Le but du Sommet est clair. Son résultat est communiqué de manière transparente. Les communiqués de presse et la documentation résultant des sommets⁵¹ permettent d'informer le public. Il reste toutefois à mentionner que cette information est difficilement accessible sur le site internet du SEFRI⁵².

Cet organe est un élément déterminant pour un fonctionnement adéquat du partenariat. Si, à ce niveau stratégique, le partenariat ne fonctionne pas, il y a peu de chances que la formation professionnelle puisse évoluer, répondre aux enjeux futurs et assurer une collaboration efficace à un niveau plus opérationnel.

⁵⁰ SEFRI, 2014

⁵¹ Politique de la formation professionnelle: les partenaires de la formation définissent des champs d'action prioritaires, communiqué de presse du DEFR du 31.3.2014. Sommet 2014 de la formation professionnelle, Déclaration commune des partenaires de la formation professionnelle, Actions prioritaires en matière de politique de la formation professionnelle, 31.3.2014, DEFR

⁵² La documentation relative aux Conférences sur les places d'apprentissage ne se trouve pas à la même place que celle des Sommets. Les informations relatives aux Conférences se trouvent dans les pages internet sur la formation professionnelle initiale alors que celles relatives aux Sommets se situent dans des rubriques relatives au développement de la qualité et aux Journées de la formation professionnelle.

3.2.3 Journées des partenaires de la formation professionnelle

A l'instar du Sommet national de la formation professionnelle, les Journées des partenaires de la formation professionnelle sont un organe au sein duquel le partenariat vit, s'exprime et peut se développer. Ces journées sont organisées annuellement par le SEFRI et rassemblent 120 à 150 représentants de tous les partenaires de la formation professionnelle. Alors que le Sommet réunit les partenaires stratégiques, les journées permettent d'élargir le cercle à des partenaires plus opérationnels. Elles sont dédiées à l'échange et à l'élaboration de solutions à des problèmes actuels.

Très peu de critiques ont été adressées à ces journées dans le cadre des enquêtes menées par le CPA. Les quelques reproches formulés sont que les mêmes personnes s'y expriment très régulièrement et que le principal apport de ces journées réside dans le réseautage, ce qui ne justifie pas toujours une participation, selon certaines personnes interrogées.

Dans le cadre de la préparation de ces rencontres, l'implication récente, par le SEFRI, de la CFFP dans la définition des thèmes de discussion est un point positif sous l'angle du partenariat et de la prise en compte des besoins des participants. Toutefois, la sélection des associations professionnelles invitées n'est pas entièrement satisfaisante en termes de transparence et de représentativité, et ce, bien que le SEFRI ait récemment modifié le mode d'invitation⁵³.

Pour le SEFRI, ces journées sont importantes car elles permettent de concrétiser les actions prioritaires définies dans le cadre du Sommet national de la formation professionnelle et conséquemment d'élargir le consensus au sein des différents partenaires. Cependant, ce lien avec les actions prioritaires n'est pas systématique. De plus, comme le cercle des invités est restreint, l'élargissement du consensus l'est également.

En outre, des questions se posent en matière de pilotage, d'efficacité et d'utilité des résultats de ces journées étant donné que les rôles sont compris différemment selon les partenaires. En effet, pour le SEFRI, chaque participant est responsable des suites à donner; il n'est pas de son devoir d'encourager la mise en œuvre, d'en diffuser plus largement les résultats ou encore de les suivre systématiquement. Pour de nombreuses personnes interrogées issues des autres partenaires, des attentes sont pourtant clairement exprimées à l'égard du SEFRI quant au suivi à apporter à ces journées. Il convient tout de même de noter que certains résultats sont parfois repris par le SEFRI, la CFFP ou un groupe de travail.

⁵³ En ce qui concerne le choix des participants, les grandes organisations faitières ont d'abord joui d'une autonomie relativement grande, puisqu'elles recevaient un contingent d'invitations à distribuer à leur guise parmi leurs membres. Dans le double souci de rendre plus visible son rôle d'organisateur des Journées et de renforcer la représentativité des OrTra à ces occasions, le SEFRI a modifié cette pratique en 2014: il ne confie plus que deux ou trois invitations aux grandes organisations faitières et distribue lui-même directement les autres à des OrTra considérées comme importantes selon des critères précis (nombre de contrats d'apprentissage au sein des associations professionnelles, par ex.).

4 **Qualité du partenariat dans le pilotage stratégique**

Résumé: le partenariat en matière de formation professionnelle est partiellement adéquat dans le cadre du pilotage stratégique. Les partenaires de la formation professionnelle arrivent à déterminer ensemble des priorités et des objectifs stratégiques à court ou moyen terme. Cependant, les responsabilités ne sont pas spécifiées; de plus, une vision et une stratégie à plus long terme font actuellement défaut. Par ailleurs, il n'existe pas de volonté d'effectuer un pilotage complet en suivant la mise en œuvre des actions définies.

Ce chapitre répond à la deuxième question de l'évaluation, à savoir comment juger de la qualité du partenariat dans le pilotage stratégique. Celui-ci a été considéré comme la capacité des partenaires à fixer des axes de développement stratégiques (chap. 4.1), d'une part, et à suivre la mise en œuvre (chap. 4.2), d'autre part.

4.1 **Définition limitée des axes stratégiques**

Ce chapitre vise à apprécier la capacité du partenariat à définir des axes stratégiques adéquats. Dans un premier temps, il convient d'apprécier les actions prioritaires fixées par les partenaires de la formation professionnelle (4.1.1), puis de leur inscription dans une vision et une stratégie à plus long terme (4.1.2).

4.1.1 **Actions prioritaires**

La définition d'axes stratégiques pour la formation professionnelle est réalisée par les partenaires dans le cadre du Sommet national de la formation professionnelle. Le fait que les partenaires soient capables de définir ensemble des axes et des champs d'actions prioritaires est un signe positif quant au fonctionnement du partenariat dans le pilotage stratégique. Toutefois, le rôle et les responsabilités des différents acteurs ne sont pas précisés, ce qui pose des problèmes au niveau de la mise en œuvre (chap. 4.2.1).

En 2014, quatre actions prioritaires ont été fixées:

- formation professionnelle supérieure;
- maturité professionnelle et admission aux hautes écoles spécialisées (HES);
- diplôme professionnel pour adultes;
- orientation professionnelle, universitaire et de carrière.

Dans le cadre de la définition de ces actions prioritaires, le SEFRI a davantage impliqué les partenaires participants au Sommet, ce qui s'avère bénéfique pour le partenariat et renforce les chances de succès de la mise en œuvre. En effet, précédemment, dans le cadre des Conférences sur les places d'apprentissage, il était d'usage que la Confédération et en particulier le chef du DEFR décident des thèmes qui seraient communiqués par les partenaires. En prévision du Sommet 2014, le SEFRI a tout d'abord questionné les partenaires au sujet des thèmes qui seraient

selon eux prioritaires puis, sur cette base, il a proposé les quatre actions prioritaires évoquées ci-dessus. L'analyse de ce processus a indiqué que la prise en compte des propositions était opérée de manière systématique par le SEFRI. Toutefois, ce dernier n'a pas communiqué les raisons des choix opérés à ses partenaires. Plusieurs personnes interrogées ont regretté ce manque de transparence du processus, étant donné que les organisations auxquelles elles appartenaient s'étaient fortement investies dans l'élaboration de propositions en interrogeant par exemple l'ensemble de leur base.

Le chef du DEFR et le SEFRI se montrent à l'écoute des partenaires et mobilisent le Sommet national de la formation professionnelle de manière flexible. Il n'est par contre pas possible de déterminer si la meilleure implication des partenaires est ancrée durablement. En effet, il a été décidé de ne pas reconduire la procédure suivie pour le Sommet 2014 pour celui de 2015, car les actions fixées précédemment étaient non seulement encore d'actualité, mais certains cantons et OrTra avaient fait part de la charge de travail trop importante et d'une mise en œuvre partielle (par faute de temps et de moyens) si de nouvelles actions étaient fixées chaque année.

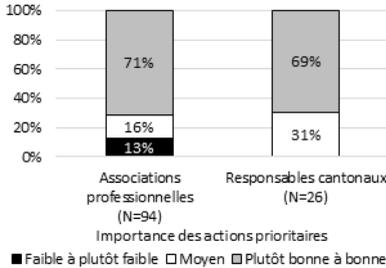
Si les actions prioritaires apparaissent comme adéquates pour les personnes interrogées et prennent en considération les préoccupations actuelles des acteurs de la formation professionnelle de niveau stratégique, il convient de noter que ces différents champs d'actions sont appréciés de manière différenciée par les acteurs les plus proches de la mise en œuvre (illustration 2). En effet, si 69 % des chefs des offices cantonaux responsables de la formation professionnelle interrogés par téléphone et 71 % des associations professionnelles ayant participé à l'enquête en ligne qualifient de haute à très haute l'importance du champ de la formation professionnelle supérieure, ces proportions sont, à une exception près⁵⁴, plus faibles pour les autres actions prioritaires. Les associations professionnelles sont en outre plus critiques que les cantons: deux des quatre actions prioritaires sont jugées de faible importance par respectivement 30 % et 34 % des associations. Huit des 26 chefs des offices cantonaux responsables de la formation professionnelle estiment que les quatre champs d'actions prioritaires couvrent l'ensemble des thèmes importants, mais plusieurs responsables cantonaux indiquent que d'autres thématiques devraient aussi être inscrites dans les priorités: il s'agit notamment de la réduction de la complexité du système, de la clarification des rôles des acteurs et d'une meilleure intégration des personnes les plus faibles.

⁵⁴ 73 % des personnes interrogées dans les cantons jugent haute à très haute l'importance de l'action relative à la maturité professionnelle et à l'admission aux HES.

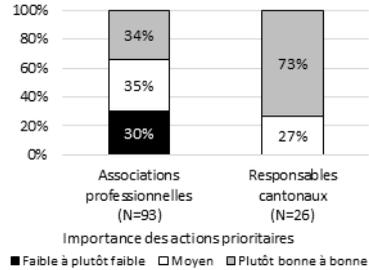
Illustration 2

Importance des actions prioritaires pour les associations professionnelles et les cantons

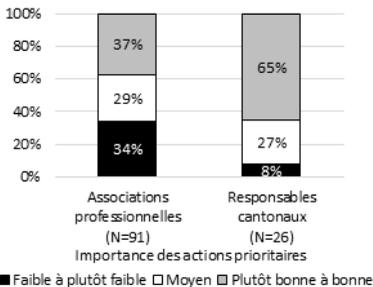
Formation professionnelle supérieure



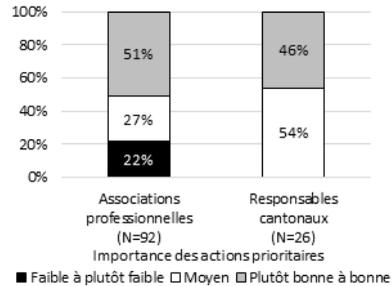
Maturité professionnelle et admission aux HES



Diplôme professionnel pour adultes



Orientation professionnelle, universitaire et de carrière



Source: enquête en ligne auprès des associations professionnelles et entretiens téléphoniques auprès des chefs des offices cantonaux responsables de la formation professionnelle

4.1.2 Vision et stratégie à long terme

Les actions prioritaires fixées dans le cadre du Sommet national de la formation professionnelle s'inscrivent dans une perspective à court terme. Elles ne constituent ni une vision commune des partenaires de l'évolution future de la formation professionnelle, ni une stratégie. Celles-ci font actuellement défaut pour de nombreux interlocuteurs qui estiment que des initiatives sont lancées çà et là, sans horizon ou cohérence d'ensemble. Le Conseil fédéral et le SEFRI pourraient, selon le CPA, assumer un rôle de meneur ou d'initiateur d'une vision, respectivement d'une stratégie, mais ils ne sont pas seuls responsables de ce manque. En effet, il apparaît plus facile pour les partenaires de se mettre d'accord sur l'une ou l'autre action prioritaire que de façonner ensemble une représentation de ce que la formation professionnelle

sera ou devrait être dans les prochaines décennies. La tendance actuelle de certains acteurs à ne pas chercher activement de consensus dans le cadre du partenariat et à recourir très rapidement à des interventions politiques lors de désaccords rendrait cet exercice très difficile à mener en partenariat.

Pour certaines personnes interrogées, c'est clairement au SEFRI d'assurer ce rôle en matière stratégique et de s'assurer notamment que les connaissances issues de la recherche⁵⁵ ainsi que du monitoring de l'éducation (rapport sur l'éducation en Suisse⁵⁶) soient correctement traitées dans les organes de la formation professionnelle et soient intégrées dans une vision cohérente de cette dernière. Il convient de relever qu'une récente évaluation de la recherche sur la formation professionnelle⁵⁷ mandatée par le SEFRI a notamment recommandé une meilleure utilisation des résultats de la recherche pour le développement et le pilotage de la formation professionnelle. Pour l'heure, le SEFRI pilote de manière essentiellement opérative (en fonction du nombre d'ordonnances sur la formation professionnelle initiale) et insuffisamment stratégique (manque d'objectifs de développement à moyen ou long terme). Dans ce contexte, le rôle subsidiaire mais essentiellement stratégique attribué à Confédération⁵⁸ est joué de manière trop discrète.

Les actions prioritaires fixées par les partenaires de la formation professionnelle ainsi que le processus y relatif n'ont pas de lien transparent ou systématique avec les objectifs politiques communs⁵⁹ concernant l'espace suisse de formation⁶⁰, qui sont fixés par le DEFR et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), donc sans les OrTra. Ces objectifs politiques communs à la Confédération et aux cantons, fixés depuis 2011 et en principe revus tous les quatre ans, ont l'avantage de couvrir l'ensemble de la formation et de donner déjà une vision à moyen terme. Cependant, il n'est pas établi dans quelle mesure ces objectifs poli-

- ⁵⁵ Ce constat est à mettre en perspective avec la récente *Evaluation de la recherche sur la formation professionnelle encouragée par le SEFRI* qui a notamment abouti à une recommandation proposant que la gouvernance soit renforcée à l'aide d'une répartition claire des tâches et des rôles des organes concernés et que les partenaires de la formation professionnelle soient mieux impliqués dans le programme d'encouragement. Ainsi, selon ce rapport, pour une implication forte des partenaires de la formation professionnelle, il faut qu'un organe – au sein duquel siègent les partenaires de la formation professionnelle (par ex. la CFFP) – participe à la sélection des thèmes prioritaires de recherche. (*Source*: *Evaluation de la recherche sur la formation professionnelle encouragée par le SEFRI*. Communauté de travail econcept AG et Professeur Philipp Gonon, Chaire de formation professionnelle, Institut des sciences de l'éducation, Université de Zurich. 24.4.2015)
- ⁵⁶ Le premier rapport pilote a été publié en 2006, et les suivants en 2010 et 2014. Le rapport sur l'éducation est élaboré par le Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE) sur mandat du SEFRI et de la CDIP. Il compile les connaissances récentes sur le système éducatif suisse. Constitué à partir de données issues de la recherche, de la statistique et de l'administration, il inclut tous les niveaux d'enseignement, de la scolarité obligatoire à la formation continue. Exemple: Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE) (éd.), 2014: *L'éducation en Suisse – rapport 2014*. Aarau.
- ⁵⁷ *Evaluation de la recherche sur la formation professionnelle encouragée par le SEFRI*. Communauté de travail econcept AG et Professeur Philipp Gonon, Chaire de formation professionnelle, Institut des sciences de l'éducation, Université de Zurich. 24.4.2015
- ⁵⁸ Message relatif à la LFPr, FF 2000 5256, 5269 et 5299 et art. 4 LFPr
- ⁵⁹ Valorisation optimale des chances. Déclaration 2015 sur les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de la formation. DEFR et CDIP, 18.5.2015.
- ⁶⁰ Art. 61a, al. 1, Cst.

tiques, et notamment ceux concernant la formation professionnelle, sont discutés avec l'ensemble des partenaires (c'est-à-dire aussi avec les OrTra) ou s'ils sont repris par ces derniers dans le cadre du Sommet national de la formation professionnelle et de la CFFP.

Une vision de la formation professionnelle ne fait sens que si elle est liée, voire unie à celle du domaine de la formation académique. Cependant, malgré la présence d'objectifs politiques communs, ces domaines sont encore souvent en concurrence pour la captation du financement et ce au sein-même du SEFRI. Plusieurs collaborateurs ou collaboratrices du SEFRI interrogés ont indiqué que, dans le cadre de l'élaboration du message FRI 2017–2020, il s'agissait davantage de négocier à l'interne et de se répartir les ressources à disposition, plutôt que de discuter de priorités ou d'objectifs communs. Sur cet aspect, les fruits de la fusion des domaines de la formation professionnelle et de la formation académique au sein du SEFRI ne sont donc pas observables à ce jour.

4.2 Pilotage des axes stratégiques lacunaire

Dans un premier temps, il convient d'apprécier comment les actions prioritaires fixées par les partenaires de la formation professionnelle sont suivies et pilotées (4.2.1). La seconde partie (4.2.2) s'intéresse à la mise en œuvre des actions par les partenaires.

4.2.1 Pilotage et suivi des actions prioritaires

Les partenaires de la formation professionnelle n'exercent pas de suivi ni de pilotage des actions prioritaires, qui sont pourtant fixées en commun. Les entretiens menés par le CPA ainsi que les analyses de documents ont montré qu'il n'existait pas de vision d'ensemble des mesures engagées par les différents partenaires de la formation professionnelle, ni de suivi commun. Seuls quelques projets stratégiques dans lesquels la Confédération joue un rôle clé sont pilotés par les partenaires, notamment par la CFFP qui est davantage impliquée dans ce cadre. En principe, les mesures prises par les cantons et les OrTra ne sont pas connues.

Le seul instrument actuellement à disposition est un bilan annuel des mesures engagées⁶¹, dressé par le SEFRI dans le cadre de la préparation du Sommet national de la formation professionnelle. Toutefois, ce bilan ne semble pas être utilisé et s'avère trop lacunaire pour permettre un pilotage adéquat. Bien qu'il donne quelques informations sur les mesures prises (objectifs, état d'avancement, étapes ultérieures), les rôles et les responsabilités des partenaires ne sont pas spécifiés, ce qui rend difficile un quelconque suivi. En outre, au cours des années, des mesures disparaissent sans que l'on sache si elles sont terminées, suspendues ou abandonnées. Ce bilan n'est

⁶¹ Sommet 2014 de la formation professionnelle. Bilan des mesures engagées. Document interne, SEFRI

pas connu des membres de la CFFP ni de plusieurs collaborateurs ou collaboratrices interrogés au SEFRI. Il n'est pas rendu public.

Il existe d'autres publications donnant des informations sur la mise en œuvre de telle ou telle mesure. Par exemple, les rapports sur l'éducation donnent un bilan de la réalisation des objectifs fixés par la Confédération et les cantons. Rappelons toutefois que ces objectifs sont fixés pour l'ensemble du domaine de la formation et que seule une partie concerne la formation professionnelle⁶². Des évaluations spécifiques à des mesures comme le *case management* «formation professionnelle»⁶³ apportent aussi, pour certaines d'entre elles, des informations sur la mise en œuvre. Mais elles ne permettent pas un pilotage des actions stratégiques fixées par les partenaires.

Dans le système de la formation professionnelle, qui délègue fortement la mise en œuvre et qui est censé fonctionner selon une approche ascendante (*bottom up*), force est de constater que le retour d'information n'est pas assuré. Cela s'explique essentiellement par le fait qu'il n'y a pas d'obligation d'agir, ni de responsabilités fixées clairement dans le cadre des actions prioritaires, ni de volonté de piloter davantage. Plusieurs personnes interrogées représentant différents partenaires estiment que des projets importants menés par des cantons ou des OrTra, et souvent financés par la Confédération, ne sont pas suffisamment valorisés. Rien n'est tiré de ces projets, à l'exception parfois d'un article dans les publications relatives à la formation⁶⁴. Les récents travaux de la CFFP au sujet d'une charte du partenariat sont révélateurs de cette absence de volonté de pilotage. En effet, des principes de collaboration⁶⁵ sont classés selon les catégories «planifier, décider, agir» sans reprendre le quatrième élément composant tout cycle de pilotage, à savoir le contrôle.

Le partenariat atteint ses limites en raison de la difficulté à concilier le respect de l'indépendance des acteurs et la recherche d'une meilleure cohérence des mesures prises par un renforcement du pilotage. Tout en respectant les compétences et les responsabilités des différents partenaires, un pilotage adéquat de la mise en œuvre est concevable pour autant qu'il existe une volonté politique, que les principaux partenaires le veuillent⁶⁶, que les tâches des différents acteurs dans la mise en œuvre des actions stratégiques soient clairement réparties et que les compétences de pilotage et de suivi soient plus clairement définies par le législateur. Cependant, la Confédération mobilise très discrètement ses possibilités actuelles de pilotage. A ce titre, il convient de mentionner les travaux actuels de la Délégation des finances, basés sur un audit du CDF, qui indiquent que, même là où ses compétences de

⁶² Notamment les rapports sur l'éducation. Exemple: Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE) (éd.), 2014: L'éducation en Suisse – rapport 2014. Aarau

⁶³ La liste complète des évaluations et études est disponible sur le site www.sefri.admin.ch.

⁶⁴ Par exemple, Newsletter QUALITÉ (publication trimestrielle), News SEFRI (publication mensuelle) ou Revue PANORAMA (paraît six fois par année).

⁶⁵ Procès-verbal de la séance de la CFFP du 25.9.2014. Ces principes ont été distribués aux participants aux Journées des partenaires de la formation professionnelle 2015.

⁶⁶ Dans le cadre des entretiens téléphoniques auprès des chefs des offices cantonaux responsables de la formation professionnelle, 17 ont exprimé le souhait que le SEFRI utilise davantage ses compétences en matière de pilotage stratégique ainsi que dans le développement des professions et quatre ont estimé le pilotage actuel du SEFRI comme insuffisant.

pilotage sont relativement claires (en matière financière), la Confédération ne les exerce pas pleinement⁶⁷.

4.2.2 Mise en œuvre variable par les partenaires

La mise en œuvre des champs d'actions prioritaires définis par les partenaires dans le cadre du Sommet national de la formation professionnelle est variable et l'on retrouve les limites du partenariat évoquées dans le chapitre précédent.

Chaque acteur est libre d'agir dans son champ de compétences, ce qui permet d'adapter les mesures aux réalités du terrain mais qui, corollairement, n'assure pas une mise en œuvre systématique des actions. Les résultats des entretiens téléphoniques avec les chefs des offices cantonaux et de l'enquête en ligne conduite auprès des associations professionnelles montrent, d'une part, que plus une action prioritaire est jugée importante par les acteurs, plus ces derniers déclarent avoir pris des mesures concrètes et, d'autre part, que les cantons sont généralement plus actifs que les associations professionnelles.

Du côté des cantons, la CSFP reprend les thèmes fixés par le Sommet dans ses objectifs annuels, ce qui permet d'améliorer la mise en œuvre et la coordination des mesures. 69 à 88 % des cantons déclarent avoir pris des mesures en fonction des quatre actions prioritaires déterminées en 2014. Au niveau des OrTra, la mise en œuvre est très hétérogène. Certaines d'entre elles lancent des projets en lien direct avec les champs d'actions prioritaires alors que de nombreuses autres restent inactives. D'après l'enquête en ligne menée par le CPA, la proportion des associations professionnelles actives est de 20 à 71 % selon les actions prioritaires. La proportion la plus forte concerne l'action relative à la formation professionnelle supérieure. Elle est inférieure à 33 % pour les autres actions prioritaires, tandis que 13 % des associations professionnelles déclarent n'avoir pris aucune mesure dans les champs d'actions prioritaires⁶⁸. Certains projets en lien avec les champs d'actions prioritaires sont aussi portés par des associations faitières, qui analysent quant à elles l'opportunité de lancer des mesures dans l'ensemble des champs d'actions.

La politisation de la thématique joue un rôle important dans la mise en œuvre des différentes mesures. Par exemple, la votation du 9 février 2014 sur l'immigration de masse a donné un coup d'accélérateur à tous les projets relatifs à la formation professionnelle des personnes indigènes, à l'instar des diplômes professionnels pour adultes. La formation professionnelle supérieure a aussi été abordée durant de nombreuses années sans grand développement, jusqu'au moment où cette thématique a été davantage politisée.

⁶⁷ CDF: Evaluation de la surveillance dans le domaine des subventions destinées à la formation professionnelle, Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation. Rapport d'examen, 15.8.2013 (non publié)

⁶⁸ Il convient de noter que les associations professionnelles ayant répondu à l'enquête en ligne sont probablement celles qui sont déjà potentiellement le plus actives dans le cadre du partenariat. Il est donc probable que la part des OrTra ayant engagé des mesures soit réellement plus faible.

Les partenaires estiment chacun que les autres partenaires devraient s'impliquer davantage dans les actions à mener. Pour le SEFRI, les cantons et les OrTra attendent trop de la Confédération qu'elle mène les actions prioritaires fixées par les partenaires, alors que ces derniers devraient se sentir responsables d'agir eux-mêmes. Plusieurs personnes interrogées représentant des cantons et des OrTra estiment que la Confédération devrait leur faciliter la mise en œuvre. Les actions prioritaires devraient être notamment discutées aux Journées de la formation professionnelle afin de les communiquer et de les concrétiser. Mais, cette discussion n'est pas systématique. Par ailleurs, même si cette discussion a lieu, il manque un processus ou un organe chargé de la suite des travaux, de leur pilotage et de leur communication.

Actuellement, mis à part l'information ciblée, mais non systématique, sur les possibilités de soutien financier, par la Confédération, de projets déposés par les cantons et les OrTra, il n'existe pas d'instrument ou de mesure permettant de favoriser une meilleure orientation stratégique des projets. Dans ce contexte, des discussions sont menées depuis plusieurs années au SEFRI et à la CFFP afin que les projets financés sur la base des art. 54 et 55 LFPr soient davantage en lien avec les champs d'actions prioritaires fixés lors des Sommets. Pour l'heure, le SEFRI a communiqué à quelques reprises de manière active la possibilité de lancer des projets (*match prof*, *case management* «formation professionnelle», ou diplômes professionnels pour adultes).

Le SEFRI reste passif à l'égard des structures qui ont davantage de peine à s'investir dans la mise en œuvre (dépôt de projets, présence aux commissions et aux manifestations) et à se faire entendre. Comme c'est le marché du travail qui détermine l'importance des métiers et donc des associations professionnelles, le SEFRI estime qu'il n'est pas de son devoir d'en faire davantage pour les petites structures ou les structures moins professionnelles. S'il est clair que les OrTra disposant de structures professionnelles présentent de nombreux avantages, notamment dans le développement des professions, la professionnalisation du système engendre aussi le risque de s'éloigner trop de la pratique, à savoir de la réalité des associations professionnelles régionales et des entreprises. De plus, les intérêts de la branche et les propres intérêts économiques de l'association (par exemple dans l'organisation de cours) seraient parfois difficiles à concilier.

5 **Qualité du partenariat dans la mise en œuvre de projets**

Résumé: Dans la mise en œuvre de projets, le partenariat est complexe et coûteux en temps comme en ressources. Il n'empêche que, dans ce cadre, la collaboration fonctionne globalement bien. Les possibilités de pilotage de la Confédération sont limitées. Elle en use, la plupart du temps, avec retenue et en impliquant tous les partenaires. Elle pratique par conséquent un pilotage modéré, qui correspond sur le fond au principe du partenariat. Les cantons et les OrTra ont à l'égard de la Confédération des attentes contradictoires: d'une part, ils lui demandent d'intervenir davantage, surtout en cas de difficultés, de l'autre, ils lui reprochent de trop en faire quand elle intervient, voire de faire preuve de partialité vis-à-vis de l'un ou l'autre

partenaire. Un certain manque de disposition au compromis tend cependant à bloquer des projets dans lesquels deux partenaires aux intérêts divergents s'affrontent et la Confédération n'assure pas un rôle de meneur.

Le présent chapitre répond à la troisième question de l'évaluation, qui porte sur la qualité du partenariat dans la mise en œuvre de projets dans lesquels la Confédération joue un rôle clé. Cette question a été examinée avant tout au moyen de deux études de cas: tout d'abord une analyse de la réforme des professions, où le CPA s'est penché essentiellement sur la collaboration entre la Confédération et les OrTra (chap. 5.1), sans pour autant négliger les cantons du fait de leur tâche d'exécution, puis une analyse du projet *case management* «formation professionnelle», qui visait à examiner la collaboration entre la Confédération et les cantons (chap. 5.2). Enfin, deux autres thèmes analysés sont brièvement exposés car ils ont été mentionnés très fréquemment par les personnes interrogées dans le cadre des entretiens et des enquêtes pour décrire le fonctionnement du partenariat et le qualifier: les procédures de qualification et le soutien de projets par la Confédération (chap. 5.3). L'annexe au rapport fournit des renseignements détaillés sur ces projets⁶⁹.

5.1 Pilotage modéré lors de la réforme des professions

L'entrée en vigueur de la LFPr en 2004 a nécessité l'adaptation ou le remplacement de la réglementation relative à la formation professionnelle. Dans le cadre de cette réforme, il a fallu élaborer pour chaque profession une ordonnance sur la formation professionnelle initiale (orfo) et un plan de formation⁷⁰. Cette réforme des professions avait notamment pour but d'adapter les formations professionnelles initiales aux exigences futures⁷¹. Cela correspond d'ailleurs à une tâche permanente des partenaires qui doivent examiner ces formations continuellement, mais au moins tous les cinq ans⁷².

Chacun des trois partenaires (Confédération, cantons et OrTra) est impliqué dans la réforme des formations professionnelles initiales. Une association professionnelle nationale est responsable pour chacune des formations professionnelles reconnues au niveau fédéral. C'est elle qui détermine les contenus de la formation, qui assure la direction opérationnelle du projet en cas de réforme et qui demande au SEFRI d'édicter une orfo. Outre édicter les orfo, le SEFRI assure la direction stratégique des projets de réforme en y apportant sa connaissance du système. Les cantons, qui sont responsables de l'exécution des orfo, accompagnent eux aussi le processus de réforme. Une commission de réforme est par ailleurs créée pour piloter la réforme

⁶⁹ Annexe au rapport, chap. 7 à 10

⁷⁰ Les orfo et les règlements antérieurs fixent les principes d'une profession, par ex. les objectifs, les exigences et la procédure de qualification de la formation correspondante. Le plan de formation définit les contenus de la formation.
Site Internet de la Formation professionnelle suisse: www.bch-fps.ch [état le 9.9.2015]

⁷¹ Message relatif à la LFPr, FF 2000 5256, ici 5326

⁷² SEFRI, 2012: Texte de référence pour les ordonnances du SEFRI sur la formation professionnelle initiale. Berne, état le 1.1.2014

d'une formation professionnelle initiale⁷³. Elle se compose de représentants de l'association professionnelle compétente, du SEFRI, des cantons, des enseignants et, parfois, de l'accompagnement pédagogique (IFFP ou autres prestataires).

La Confédération a sous-estimé au départ l'ampleur et la complexité de la réforme des professions, laquelle a pris deux fois plus de temps que prévu tandis que les instruments nécessaires étaient élaborés en cours de route. Lorsqu'il est devenu évident que, en raison des ressources limitées des partenaires, la réforme des plus de 200 formations professionnelles initiales ne pourrait pas être menée à bien dans les cinq ans⁷⁴ fixés par la LFPr, les partenaires ont élaboré le *masterplan* «Formation professionnelle initiale»⁷⁵. En vertu de ce document, le début d'une réforme ne pouvait pas être décidé par un seul partenaire, mais devait être négocié entre tous les partenaires en tenant compte des ressources disponibles. Parmi les autres instruments clés élaborés par le SEFRI figurent le *Manuel relatif aux ordonnances* de 2007⁷⁶ et le *Texte de référence* de 2012. Le manuel expose les étapes de l'élaboration d'une nouvelle orfo en renvoyant à des documents et à des aides supplémentaires. Le texte de référence vise, lui, à uniformiser la présentation des orfo et à renforcer la sécurité juridique par le fait que, désormais, toutes les dispositions fixant le droit n'apparaissent plus que dans l'orfo.

Ces trois instruments ont permis de piloter les nombreuses réformes à l'ordre du jour et de les structurer individuellement. Ils ont en outre défini clairement les compétences des partenaires et garanti l'implication appropriée de chacun d'entre eux dans le processus de réforme. L'élaboration de ces instruments en cours de réforme, dans un contexte changeant, est toutefois devenue source d'inquiétudes et d'agacement pour les partenaires. Ces instruments sont aujourd'hui appréciés de la majorité des représentants des associations professionnelles et des cantons interrogés. Cependant, la réforme d'une formation professionnelle initiale est une entreprise complexe et ambitieuse, particulièrement difficile pour les associations professionnelles de petite taille qui ne sont pas dotées d'une organisation professionnelle.

Dans le cadre de la réforme des professions, la Confédération a pratiqué dans l'ensemble un pilotage modéré, conditionné par le système et conforme à l'esprit du partenariat. La marge de pilotage du SEFRI se limite pour l'essentiel à l'édiction d'ordonnances, les textes de référence et les manuels, par exemple, n'ayant qu'un caractère de recommandation. A ce jour, toutes les ordonnances édictées l'ont été à la demande d'une association professionnelle; le SEFRI n'a jamais usé de son habilitation à édicter des orfo de son propre chef⁷⁷. Il a certes formulé des instructions générales concernant les réformes dans le manuel, le texte de référence et d'autres documents, mais en impliquant toujours les deux autres partenaires dans leur élaboration, afin de s'assurer une acceptation maximale. Cette façon de procéder tient peut-être à une certaine méfiance des OrTra à l'égard du pilotage de la Confédéra-

⁷³ Le contrôle périodique ultérieur de la profession est ensuite confié à une commission pour le développement professionnel et la qualité, qui succède à la commission de réforme.

⁷⁴ Art. 73, al. 1, LFPr

⁷⁵ OFFT, 2008: Masterplan «Formation professionnelle», rapport intermédiaire, Berne, octobre 2008

⁷⁶ OFFT, 2007: Manuel relatif aux ordonnances, Les étapes de l'élaboration d'une ordonnance sur la formation professionnelle initiale. Berne, 4^e édition remaniée

⁷⁷ Art. 19, al. 1, LFPr

tion, qui s'est particulièrement fait jour dans le cadre de l'élaboration des instruments. Cette méfiance participe d'une attitude ambivalente des partenaires vis-à-vis de la Confédération, ce que les entretiens ont clairement révélé: d'une part, ils lui demandent d'intervenir davantage, surtout en cas de difficultés, de l'autre, ils lui reprochent de trop en faire quand elle intervient. Or, il semble que, face à l'opposition, la Confédération ait tendance à battre en retraite. Elle risque par conséquent de négliger ses tâches systémiques au profit d'un partenariat pacifique.

Lors des entretiens et des enquêtes menés par le CPA, les partenaires ont jugé globalement bonne leur collaboration dans le cadre de la réforme des professions. A titre d'exemple, plus des quatre cinquièmes des associations professionnelles ayant participé à l'enquête en ligne considèrent que le SEFRI s'est impliqué dans le processus de réforme de manière appropriée, en tenant compte de leurs requêtes.

Bien que l'implication de tous les partenaires rende le processus lourd et complexe, il ressort des entretiens et de l'enquête en ligne auprès des associations professionnelles que la réforme est globalement une réussite. Elle garantit non seulement la qualité de la formation professionnelle initiale, mais veille aussi à ce que celle-ci s'adapte continuellement aux nouvelles exigences, grâce à une remise en question de tous les instants. Cette adaptation reste cependant un défi de taille en raison du délai qui sépare le lancement d'une réforme de la délivrance des premiers diplômes sanctionnant la formation initiale réformée⁷⁸ et d'un certain manque d'anticipation dans ce domaine. De plus, les partenaires ont constaté ces dernières années une complexité croissante des orfo. Bien qu'il soit difficile de savoir si elle découle des actions du SEFRI ou des associations professionnelles nationales, cette complexité a créé un déséquilibre entre les exigences applicables à toutes les orfo et la flexibilité relative souhaitée par rapport à certaines particularités régionales ou spécifiques à une profession.

5.2 Collaboration de qualité dans le *case management* «formation professionnelle»

Le *case management* «formation professionnelle» (CMFP) a été lancé en 2006 lors de la conférence sur les places d'apprentissage⁷⁹, afin de porter à 95 % d'ici à 2015 le taux de réussite des adolescents et des jeunes adultes de 25 ans ou moins. Alors que le CMFP a été lancé à l'échelle nationale, sa mise en œuvre a été confiée aux cantons. La Confédération les a soutenus dans cette tâche à la fois financièrement et administrativement, par l'élaboration de conditions cadres et d'instruments adéquats. Selon le cadre défini par la Confédération, le CMFP s'adresse aux jeunes présentant des difficultés multiples, dont l'entrée dans le monde du travail paraît sérieusement compromise. Le CMFP vise à définir des mesures appropriées pour ces jeunes et à coordonner les acteurs impliqués dans le choix d'une profession et dans la formation

⁷⁸ Ce processus dure une dizaine d'années, dont quatre environ pour la réforme proprement dite et le reste pour la phase de transition et la mise en œuvre de la formation réformée, jusqu'à la délivrance des premiers diplômes.

⁷⁹ La conférence sur les places d'apprentissage a pris en 2014 le nom de sommet de la formation professionnelle.

professionnelle initiale, en s'appuyant si possible sur les mesures et les instruments existant au niveau du canton⁸⁰.

L'élaboration du cadre national du CMFP a pris environ deux ans. Une première version a été élaborée par la Confédération, dans laquelle elle réglait notamment son soutien financier aux cantons, puis a été précisée à la demande des cantons et en concertation avec eux. Y étaient définis les exigences minimales (non contraignantes) en matière de mise en œuvre du CMFP, l'organisation nationale du projet et sept projets de soutien nationaux pour l'élaboration et le développement du CMFP dans les cantons⁸¹. Concernant son soutien financier aux cantons, la Confédération avait prévu une enveloppe de 20 millions de francs pour la période 2008–2011. Pour bénéficier d'un financement partiel de la part de la Confédération, les cantons devaient remettre à l'OFFT un concept de réalisation et remplir quatre conditions⁸².

L'élaboration et le développement du CMFP dans les cantons a pris plus de temps que prévu. Du point de vue du CPA, il était donc adéquat que la Confédération prolonge son soutien aux cantons pendant une phase de consolidation, dans la perspective d'une pérennisation du système. Les premiers bilans relatifs au CMFP, publiés en 2010 et en 2011⁸³, sont d'une part très contrastés quant à sa compréhension et à sa mise en œuvre dans les cantons. Ils révèlent d'autre part que sa pérennisation ne va pas de soi, car certains cantons ont investi trop peu de fonds propres dans la phase d'élaboration et ne sont pas certains de pouvoir assumer seuls le financement du CMFP après l'arrêt des subventions fédérales. Dans le dessein de pérenniser le CMFP dans les cantons, l'OFFT a annoncé dès 2010 une phase de consolidation pour la période 2012-2015, pour laquelle la Confédération a décidé d'allouer une aide financière supplémentaire de 15,5 millions de francs. Cette aide, dégressive, était elle aussi assortie de conditions. La Confédération n'a pas prévu de soutenir financièrement le CMFP au-delà de 2015⁸⁴.

La Confédération a réussi, dans l'ensemble, à maintenir l'équilibre entre pilotage et autonomie cantonale pendant l'élaboration et le développement du CMFP. Les instruments qu'elle a élaborés, en partie en collaboration avec les cantons, se sont révélés efficaces et appropriés. Selon les personnes interrogées, l'échange d'expériences national entre les responsables cantonaux du CMFP s'est révélé un instrument de pilotage particulièrement important. Il n'y a que pour la mise en place d'un logiciel de *case management* national, dont la survie est actuellement remise en question, que la Confédération et les cantons ont manqué leur cible.

⁸⁰ OFFT, 2007: *Le case management* «formation professionnelle». Principes et mise en œuvre dans les cantons

⁸¹ CSFP / OFFT, 2008: *Projet de soutien CSFP / OFFT case management Formation professionnelle*

⁸² OFFT, 2007: *Case Management* «Formation professionnelle»: Aide de la Confédération aux cantons dans l'élaboration et le développement du système. *Courrier de l'OFFT aux cantons* du 20.12.2007

⁸³ OFFT, 2010: *Case Management* «Formation professionnelle». *Rapport de monitoring 2010: état du projet*. Berne

Landert, Charles, 2011: *Projet national Case management* «Formation professionnelle». *Rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre*. Berne, Landert Partner, juin 2011

⁸⁴ *Avis du Conseil fédéral du 14.8.2013 à l'interpellation Fetz du 19.6.2013 (13.3481 «Case Management formation professionnelle. Futur rôle de la Confédération et financement par cette dernière»)*

Considérant le groupe cible très spécifique (les jeunes présentant des difficultés multiples) et la gravité plus ou moins haute du problème selon les cantons, plusieurs cantons ont apprécié la souplesse qui leur a été accordée dans la mise en œuvre du CMFP. Du point de vue du CPA, le cadre relativement souple du CMFP a permis de tenir compte des différences de situation entre les cantons, mais il a aussi entraîné une multiplication des systèmes de CMFP.

La collaboration entre la Confédération et les cantons dans le cadre du CMFP a bien fonctionné dans l'ensemble. Alors que l'organisation du projet prévoyait une coordination régulière entre la CSFP et le SEFRI, il n'y en a eu pratiquement aucune par moments. En fait, le SEFRI était plutôt en contact direct avec les cantons pendant la mise en œuvre. Ce manque de coordination n'a pas nui au projet, mais a généré quelque incertitude quant aux compétences de chacun. Une certaine inquiétude a par ailleurs entraîné dans quelques cantons l'impression d'une légère modification des exigences auxquelles devait satisfaire le CMFP au fil de l'établissement des conditions cadres nationales.

Le CMFP jouit globalement d'un soutien élevé parmi les représentants des cantons et de la Confédération interrogés. Il a réussi à s'imposer dans la mesure où tous les cantons l'ont mis en œuvre et où près de la moitié l'ont pérennisé. A l'heure actuelle, 24 cantons se trouvent dans la phase de consolidation et un, dans une phase pilote. Un canton a supprimé le CMFP, depuis 2014, par mesure d'économie. Selon les éléments révélés par le sondage des cantons, douze d'entre eux ont inscrit le CMFP dans leur réglementation, six autres sont confiants quant à la poursuite du système au-delà de 2015 et cinq n'ont pas encore tranché la question.

La pérennisation du CMFP représente un défi pour certains cantons. Plusieurs représentants des cantons interrogés estiment aussi qu'il sera difficile de poursuivre la coordination nationale du CMFP au même niveau sans l'aide de la Confédération. Ces plaintes ne sont pas partagées par plusieurs personnes interrogées, avant tout de la Confédération, mais aussi de cantons: il était clair dès le départ que la participation financière de l'Etat serait limitée dans le temps et que les cantons avaient eu l'occasion de transposer le système dans leurs propres structures. L'abandon de projets CMFP cantonaux ne peut pas être imputé à la Confédération.

5.3 Autres projets

Le présent sous-chapitre présente deux autres domaines de la collaboration opérationnelle entre les partenaires: la simplification des procédures de qualification et le soutien à des projets au sens des art. 54 et 55 LFPr. Il n'est pas question ici d'études de cas approfondies mais d'appréciations générales relatives au fonctionnement du partenariat dans ces domaines.

5.3.1 Blocage dans le cadre de la simplification des procédures de qualification

Les procédures de qualification (PQ, anciennement examens) sont définies pour chaque profession dans les orfo. Elles consistent à vérifier l'existence de qualifications professionnelles. Conformément à la LFPr, le Conseil fédéral fixe les conditions relatives aux PQ et en assure la qualité et la comparabilité⁸⁵. L'association professionnelle responsable de la profession détermine l'organisation de la PQ dans le cadre de ses compétences concernant le contenu des formations. Les cantons veillent à ce que les PQ aient lieu⁸⁶ et en assurent la surveillance⁸⁷.

La multiplicité et la complexité des PQ ont augmenté ces dernières années, ce qui complique considérablement leur organisation et leur financement pour les cantons. C'est la raison pour laquelle les cantons ont été les premiers, selon certains sondés, à demander une simplification des PQ. Les associations professionnelles les ont assurés de leur soutien à ce sujet, quoique avec un enthousiasme modéré.

Alors que le problème de la complexité croissante des PQ et, partant, de la charge qu'elles représentent est connu depuis longtemps, et que tous les partenaires reconnaissent la nécessité d'y remédier, l'entreprise se révèle difficile. La collaboration des partenaires sur ce point a montré qu'il ne suffisait pas de faire preuve de compréhension à l'égard de la situation des uns et des autres, mais qu'une disposition au compromis était indispensable. A défaut, les projets portés par le partenariat risquent d'être bloqués.

Les entretiens menés par le CPA ont ainsi révélé des points de vue et des intérêts divergents entre les associations professionnelles et les cantons: les cantons ont l'impression que les PQ sont déterminées unilatéralement par les OrTra alors qu'eux-mêmes doivent en assumer le coût, et les associations professionnelles, quoique manifestant une certaine compréhension à l'égard des cantons, soulignent que les différences de mise en œuvre des PQ entre cantons contribuent à leur complexité. Certaines associations professionnelles craignent en outre que les efforts visant à simplifier les PQ ne conduisent à des modèles théoriques coupés de la pratique et à des consignes pédagogiques. Un grand nombre d'entre elles sont contre des consignes contraignantes et exigent des cantons la plus grande transparence sur le coût réel des PQ.

En matière de pilotage, la Confédération a lancé des projets et a pris en charge leur direction stratégique. Après avoir commandé une évaluation des PQ⁸⁸, elle a lancé un premier projet de simplification des PQ impliquant l'ensemble des partenaires. Ce projet a produit des premiers résultats avec l'élaboration de plusieurs instruments secondaires (par ex. un modèle de référence pour les dispositions d'exécution relatives à la PQ). Concernant son but premier, la simplification des PQ, il a permis de développer une approche conjointement avec l'IFFP, laquelle nécessite cependant d'être examinée dans le cadre d'un nouveau projet impliquant l'ensemble des parte-

⁸⁵ Art. 34, al. 1, LFPr

⁸⁶ Art. 40, al. 1, LFPr

⁸⁷ Art. 24, al. 3, let. c, LFPr

⁸⁸ B,S,S, 2010: Evaluation des procédures de qualification dans la formation professionnelle initiale, Rapport final. Bâle, 14.4.2010

naires. Ce nouveau projet doit en principe s'achever au milieu de l'année 2016, mais son issue est actuellement incertaine. La CFFP accompagne ce projet pour la première fois en qualité de groupe de pilotage.

Dans le cadre des projets de simplification des PQ, le SEFRI a sous-estimé, selon plusieurs personnes interrogées issues des cantons et des OrTra, le besoin de clarification interne de ses partenaires en donnant des instructions ambitieuses concernant les instruments à élaborer et l'échéancier du projet. Ajoutons que les difficultés des projets de PQ ne tiennent pas uniquement aux différences de points de vue entre les associations professionnelles et les cantons, mais aussi à celles qui opposent les associations professionnelles entre elles et les cantons entre eux.

5.3.2 **Marge de pilotage peu exploitée dans la promotion de projets**

Conformément aux art. 54 et 55 LFPr, la Confédération subventionne des projets de développement de la formation et des prestations particulières d'intérêt public. Elle y consacre 10 % de sa participation totale au financement public de la formation professionnelle⁸⁹.

Avec la *Directive relative à l'octroi de subventions fédérales* pour les projets visés aux art. 54 et 55 LFPr, le SEFRI impose un cadre uniforme pour la promotion de projets. Il semble néanmoins que les critères d'octroi manquent de clarté pour certains demandeurs, qui se sentent insuffisamment informés des éventuelles modifications. Selon les représentants des OrTra et des cantons interrogés, il est devenu plus difficile ces dernières années d'obtenir de l'argent pour des projets: le SEFRI se serait mis à traiter les dossiers sous un angle très technique, d'où la nécessité de les préparer très minutieusement, avec à la clé un surcroît de travail important. Le SEFRI affirme quant à lui s'en tenir aux directives en matière d'octroi de subventions et faire part des modifications, lesquelles, souligne-t-il, visent à élargir continuellement les critères d'octroi dans un esprit de bienveillance.

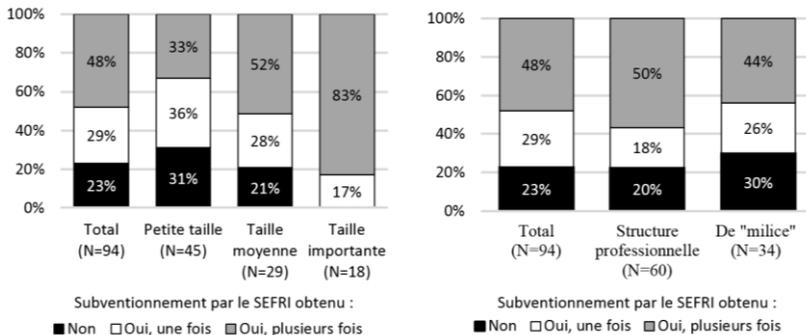
Le CPA a en outre constaté que tant les petites associations professionnelles que les petits cantons avaient parfois du mal à profiter du subventionnement de projets. D'après l'enquête en ligne, près de la moitié des associations professionnelles ont indiqué avoir bénéficié plusieurs fois d'une subvention du SEFRI et un bon quart à une reprise. Près d'un quart des associations professionnelles interrogées ont indiqué n'en avoir jamais bénéficié, mais aucune d'elles n'avait déposé, auprès du SEFRI, une demande de subventionnement. D'après l'enquête en ligne, les associations professionnelles qui disposent d'une structure professionnelle ou celles de grande taille ont, dans l'ensemble, plus souvent eu recours au subventionnement de projets (illustration 3). Dans les cantons aussi, les données relatives aux demandes acceptées révèlent des écarts importants⁹⁰.

⁸⁹ Art. 59, al. 2, LFPr

⁹⁰ Annexe au rapport, annexe 3, tableaux A4

Illustration 3

Projets subventionnés par la Confédération selon la taille et la structure de l'association professionnelle



Projets subventionnés selon la taille de l'association professionnelle

Projets subventionnés selon la structure de l'association professionnelle

Source: enquête en ligne auprès des associations professionnelles

Remarque: la taille de l'association professionnelle se mesure au nombre de nouveaux apprentissages enregistré par an selon les résultats de l'enquête en ligne. Le CPA en a déduit les catégories suivantes: petite association professionnelle: de 1 à 249 nouveaux apprentissages par an, association professionnelle moyenne: de 250 à 999, grande association professionnelle: 1000 et plus. Aucune association professionnelle, ayant indiqué n'avoir jamais reçu de subventionnement pour un projet, n'avait déposé, auprès du SEFRI, une demande de subventionnement.

On constate par ailleurs ces dernières années une diminution du nombre de projets subventionnés. Lors des entretiens organisés par le CPA, ce phénomène a été justifié par le fait que les réformes des formations professionnelles initiales, qui représentaient une part importante des projets subventionnés, se sont achevées les unes après les autres, et aussi par le fait que les demandeurs ont tendance à achever les projets en cours avant d'en lancer de nouveaux.

Le recul du nombre de projets tient peut-être aussi à ce que la charge financière qui pèse sur les demandeurs est perçue comme étant relativement élevée par les personnes interrogées issues des cantons et des OrTra. C'est particulièrement le cas lorsqu'on prend en compte l'institutionnalisation du système après l'arrêt des subventions. Les personnes interrogées reprochent par ailleurs à la promotion de projets d'être fortement axée sur l'innovation, au détriment de l'institutionnalisation et de la promotion des éléments qui ont fait leurs preuves.

En outre, le pilotage de la promotion de projets par la Confédération est peu développé (chap. 4.2.2). Plusieurs des cantons et des OrTra interrogés déplorent l'absence d'orientation stratégique de la promotion de projets. Quant aux représentants de la Confédération, ils considèrent la marge de pilotage correspondante comme limitée. Ils signalent cependant que des initiatives telles que *Match-Prof* constituent des tentatives visant à encourager, de manière ciblée, le dépôt de demandes dans certains domaines.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LFPr, le crédit alloué à la promotion de projets n'a, à une exception, jamais été entièrement exploité. En revanche, il a servi à subventionner les examens fédéraux professionnels et professionnels supérieurs⁹¹ sans base légale explicite. Il convient donc de se féliciter de la modification de la loi qui est prévue à cet égard⁹².

6 Conclusion

Le partenariat dans la formation professionnelle fonctionne relativement bien. Il se fonde sur une répartition de compétences complémentaires entre les différents partenaires, sur des organes où la collaboration peut s'opérer et sur un dialogue entre les différents acteurs tant au niveau stratégique qu'opérationnel. La mise en œuvre montre cependant que certaines tâches essentielles, peu définies dans les bases légales, souffrent de quelques lacunes.

Le pilotage de la formation professionnelle n'est pas aisé en raison de la complexité du système (nombre de formations, diversité des acteurs), mais surtout de l'absence de volonté ou de capacité à le piloter ensemble. Les acteurs sont prêts à définir des objectifs communs, mais cette collaboration ne va pas jusqu'à contrôler et ajuster la mise en œuvre, à l'exception de certaines tâches dans lesquelles la Confédération doit jouer un rôle clé.

6.1 Une forte délégation de compétences avec peu de moyens de surveillance

Le législateur a souhaité que la LFPr soit une loi qui fixe des buts et délègue fortement les compétences. Selon cette conception, la loi est cohérente. La forte marge de manœuvre laissée aux différents partenaires vise à coller aux besoins du marché du travail et à saisir aux mieux les évolutions futures.

Les bases légales sont cependant peu claires et parfois incomplètes. La notion d'organisations du monde du travail (OrTra) introduite dans la loi regroupe une multitude d'acteurs hétérogènes, traités de manière non différenciée. Le rôle des

⁹¹ Art. 56 LFPr

⁹² Remarque: dans le projet de révision de la LFPr, l'art. 59, al. 2, prévoit une participation de la Confédération aux prestations visées aux art. 54 et 55 de 10 % au plus du montant des dépenses affectées par les pouvoirs publics à la formation professionnelle. Cette participation de 10 % ne sera donc plus un objectif à atteindre, mais un plafond à ne pas dépasser.

partenaires sociaux dans les questions stratégiques, la responsabilité des associations professionnelles nationales dans les contenus de la formation, mais aussi les compétences des autres OrTra ne sont pas suffisamment spécifiés. La pratique montre que cela entraîne quelques difficultés. Les tâches de la Confédération en matière de promotion de la qualité et de soutien de projet sont également définies de manière relativement vague. Cela conduit à des interprétations différentes du rôle de la Confédération et parfois à des insatisfactions lors du refus d'un soutien financier à un projet, par exemple.

Le législateur a ainsi donné les moyens d'agir au travers de vastes normes de délégation de compétences. Cependant, en l'absence d'instruments de pilotage et de surveillance bien définis, l'exécution de la loi de n'est que partiellement assurée.

6.2 Des organes avec un potentiel d'optimisation

Le partenariat dans la formation professionnelle s'est développé notamment dans le cadre d'organes regroupant des acteurs de la Confédération, des cantons et des OrTra. Ces organes, dont les fonctions sont plus ou moins stratégiques, offrent des espaces d'échange et de discussion et contribuent au développement de la formation professionnelle ainsi qu'à la qualité du partenariat. Des critiques sont cependant émises au sujet de l'adéquation de la composition de certains de ces organes, de la transparence de leurs activités et de la clarté de leur rôle.

La Commission fédérale de la formation professionnelle (CFFP) conseille les autorités fédérales sur les questions relevant de la politique dans ce domaine. Elle contribue à faire vivre le partenariat, à révéler certaines de ses défaillances et à assurer un échange d'informations régulier, au moins avec les partenaires stratégiques. Le choix des OrTra au sein de la commission ainsi que l'absence de communication externe de la CFFP engendrent un traitement différencié des partenaires. Le SEFRI a entamé des réflexions sur le rôle et la composition de la commission mais ne semble pas encore avoir trouvé une adéquation pleinement satisfaisante. Le positionnement de la CFFP dans le système de formation professionnelle ne doit pas être surestimé quant à ses résultats concrets. Même si la commission se voit davantage impliquée dans le pilotage de certains projets stratégiques, il appartient avant tout au SEFRI de définir comment les résultats sont utilisés.

Le Sommet national de la formation professionnelle apparaît comme le moment symbolique où les partenaires s'engagent et communiquent les buts qu'ils veulent atteindre ensemble. Ce consensus fixé au niveau des partenaires de niveau stratégique facilite à la fois le traitement politique du sujet (le cas échéant) et l'acceptation des options choisies. Cet organe n'est pas prévu par les bases légales, mais sa création et l'adaptation de sa fonction au cours du temps sont des mesures adéquates pour assurer le développement de la formation professionnelle.

Les Journées des partenaires de la formation professionnelle constituent un «organe» dans lequel le partenariat vit, s'exprime et peut se développer. Ces journées sont dédiées à l'échange mutuel et à l'élaboration de solutions à des problèmes actuels. L'implication récente des partenaires dans la préparation de ces journées est un point positif du point de vue du partenariat et de la prise en compte des besoins des parti-

cipants. Toutefois, la sélection des associations professionnelles invitées n'est pas entièrement satisfaisante du point de vue de sa transparence et de la représentativité. Au-delà des contacts interpersonnels, les apports de ces journées ne sont pas évènements. En effet, le lien entre ces journées et les actions prioritaires fixées par le Sommet national de la formation professionnelle n'est pas systématique. En outre, la question du pilotage et de l'utilité des résultats de ces journées se pose aussi, étant donné que chacun est renvoyé à ses responsabilités.

6.3 Un partenariat partiellement adéquat pour un pilotage stratégique complet

Le partenariat dans la formation professionnelle est partiellement adéquat pour le pilotage stratégique.

Le fait que les partenaires définissent ensemble des actions prioritaires dans le cadre du Sommet national de la formation professionnelle est un signe positif quant au fonctionnement du partenariat dans le pilotage stratégique. Dans cette perspective, les champs d'actions apparaissent comme adéquats et prennent en considération les préoccupations actuelles des acteurs de la formation professionnelle. Ces actions ne constituent cependant pas une vision commune des partenaires quant à l'évolution future de la formation professionnelle. Elles ne sont pas intégrées non plus dans une stratégie et à une vision à long terme. Le Conseil fédéral et le SEFRI n'assument pas un rôle de meneur dans le développement d'une vision et d'une stratégie à long terme, mais ils ne sont pas seuls responsables de ces carences. En effet, il est plus facile pour les partenaires de se mettre d'accord sur l'une ou l'autre actions prioritaires que de façonner ensemble une représentation de ce que la formation professionnelle sera ou devrait être dans les prochaines décennies.

Les partenaires de la formation professionnelle ne disposent pas d'informations complètes concernant les mesures prises dans le cadre des objectifs qu'ils ont pourtant fixés en commun. Ils ne savent pas quelles mesures les différents partenaires ont décidé individuellement de poursuivre ou de lancer. Seules certaines mesures de la Confédération sont suivies et sont visibles. Les instruments actuellement à disposition des partenaires se limitent à des bilans qui apportent, pour certains, des informations spécifiques, mais qui ne permettent pas le pilotage des actions stratégiques. Les responsabilités des différents partenaires dans le cadre des actions prioritaires ne sont pas déterminées, ce qui ne facilite pas le suivi de la mise en œuvre.

La mise en œuvre des champs d'actions prioritaires est donc variable. Chaque acteur est libre d'agir dans son champ de compétences, ce qui permet d'adapter les mesures aux réalités du terrain mais qui, corollairement, n'assure pas une mise en œuvre systématique des actions.

Actuellement, il n'y a pas de volonté de piloter la mise en œuvre. Le partenariat atteint ainsi ses limites en raison de la difficulté de concilier l'indépendance des acteurs et la cohérence des mesures prises dans le cadre des objectifs fixés en commun. Il existe cependant une forte marge de manœuvre entre une information très lacunaire concernant l'exécution et un contrôle excessif de la mise en œuvre. Tout en respectant les compétences et les responsabilités des différents partenaires, il est

concevable d'arriver à mieux piloter la mise œuvre, pour autant que les principaux partenaires le veuillent et que les responsabilités dans la mise en œuvre soient clairement réparties.

6.4 Un partenariat complexe dans la mise en œuvre de projets

Dans la mise en œuvre de projets, le partenariat est complexe et coûteux en temps comme en ressources. Il n'empêche que, dans ce cadre, la collaboration fonctionne globalement bien. La Confédération ne dispose que d'une marge de manœuvre limitée en matière de pilotage. Elle en use généralement avec retenue, en concertation avec tous les partenaires. Elle pratique par conséquent un pilotage modéré, qui correspond sur le fond au principe du partenariat. Les cantons et les OrTra ont à l'égard de la Confédération des attentes contradictoires: d'une part, ils lui demandent d'intervenir davantage, surtout en cas de difficultés, de l'autre, ils lui reprochent de trop en faire quand elle intervient, voire de faire preuve de partialité vis-à-vis de l'un ou l'autre partenaire. Un certain manque de disposition au compromis tend cependant à bloquer des projets dans lesquels deux partenaires aux intérêts divergents s'affrontent et la Confédération n'assume pas un rôle de meneur.

La collaboration entre la Confédération et ses partenaires est jugée favorablement dans l'ensemble concernant la mise en œuvre tant de la réforme des professions que du *case management* «formation professionnelle». La transposition dans des orfo de tous les règlements existants devrait s'achever fin 2015. La Confédération a cependant sous-estimé au départ l'ampleur et la complexité de cette réforme des professions, laquelle a pris deux fois plus de temps que prévu tandis que les instruments nécessaires étaient élaborés en cours de route. Le SEFRI a assuré un pilotage modéré en raison de la structure du système. Dans le cadre du CMFP, la Confédération a soutenu les cantons à la fois financièrement et administrativement, par l'élaboration de conditions cadres et d'instruments adéquats. Ce faisant, elle a réussi, dans l'ensemble, à maintenir l'équilibre entre pilotage et autonomie cantonale. La pérennisation du CMFP est difficile pour certains cantons, mais l'abandon de projets CMFP cantonaux ne peut pas être imputé à la Confédération.

6.5 Une place à occuper pleinement par la Confédération

La Confédération reste relativement discrète en matière de pilotage et de stratégie. Le strict respect des champs de compétences des autres partenaires ne lui interdit cependant pas de communiquer. Les contacts avec les associations professionnelles sont limités, à l'exception des questions purement opérationnelles (dans le cadre de l'élaboration des ordonnances sur la formation professionnelle initiale). Actuellement, les contacts directs entre le SEFRI et les cantons reposent avant tout sur des relations personnelles, non institutionnalisées. En outre, comme le SEFRI est régulièrement confronté à des avis divergents de la part des associations professionnelles, des partenaires sociaux et des cantons, les personnes interrogées estiment que

la transparence des processus et des décisions ainsi que la communication de ces dernières sont très importantes, mais qu'elles sont souvent insuffisantes.

Les OrTra sont très hétérogènes, notamment les associations professionnelles qui sont au cœur du système de la formation professionnelle. Certaines participent activement, d'autres pas. Les exigences en matière de formation professionnelle ainsi que les organes du partenariat paraissent davantage formatés pour les grands acteurs de la formation professionnelle. Les petits cantons et les petites associations professionnelles ont beaucoup plus de difficultés à s'impliquer et à participer. Le système repose en outre sur le fonctionnement des branches économiques et du marché de l'apprentissage. Les branches peu dynamiques forment peu et s'investissent peu aussi. Au contraire, les branches à fort développement (santé, informatique), essaient d'attirer davantage de personnes pour les former. La Confédération observe ces mouvements. Toutefois, ce rôle passif, le cas échéant réactif, reste risqué en l'absence de communication avec l'ensemble des associations professionnelles et de vision à long terme. En effet, la perte de certains savoir-faire pourrait avoir des conséquences à long terme, même si actuellement ces métiers sont moins attractifs. Situé entre un trop grand interventionnisme auprès des acteurs que nul ne souhaite et un rôle d'observateur réagissant parfois tardivement, le degré de pilotage adéquat reste à trouver.

Abréviations

| | |
|--------|--|
| AFP | Attestation fédérale de formation professionnelle |
| al. | Alinéa |
| art. | Article |
| CDF | Contrôle fédéral des finances |
| CdG | Commissions de gestion des Chambres fédérales |
| CdG-N | Commission de gestion du Conseil national |
| CDIP | Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique |
| CFC | Certificat fédéral de capacité |
| CFES | Commission fédérale des écoles supérieures |
| CFFP | Commission fédérale de la formation professionnelle |
| CFMP | Commission fédérale de la maturité professionnelle |
| CFRFP | Commission fédérale pour les responsables de la formation professionnelle |
| CMFP | <i>case management</i> «formation professionnelle» |
| CPA | Contrôle parlementaire de l'administration |
| CSDP&Q | Commission suisse pour le développement professionnel et la qualité |
| CSFP | Conférence suisse des offices de la formation professionnelle |
| CSRE | Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation |
| Cst. | Constitution (RS 101) |
| DEFR | Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (jusqu'à fin 2012: Département fédéral de l'économie; DFE) |
| DFP | Département fédéral des finances |
| FF | Feuille fédérale |
| FRI | Formation, recherche, innovation |
| HES | Haute école spécialisée |
| IFFP | Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle |
| ill. | Illustration |
| let. | Lettre |
| LFPr | Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10) |
| LParl | Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10) |

| | |
|-------|--|
| OFFT | Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (depuis le 1.1.2013: Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation, SEFRI) |
| OFPr | Ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr, RS 412.101) |
| OMPr | Ordonnance du 24 juin 2009 sur la maturité professionnelle fédérale (ordonnance sur la maturité professionnelle; RS 412.103.1) |
| orfo | Ordonnance sur la formation professionnelle initiale |
| OrTra | Organisations du monde du travail |
| PQ | Procédure(s) de qualification |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral |
| SEFRI | Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation |
| UPS | Union patronale suisse |
| USAM | Union suisse des arts et métiers |
| USS | Union syndicale suisse |

Liste des interlocuteurs

Entretiens

| | |
|---------------------------|---|
| Backes-Gellner, Uschi | Professeur, Institut de gestion, Université de Zurich, membre de la CFFP |
| Bichsel, Bettina | Directrice adjointe de l'unité Questions de fond et politique, cheffe de projet, SEFRI |
| Davatz-Höchner, Christine | Vice-directrice, Politique de formation / Recherche / Questions féminines, USAM |
| Eicher, Christian | Chef de projet Subventions et financement de projets, SEFRI |
| Evéquoz, Grégoire | Directeur général, Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue OFPC, Genève, membre de la CFFP |
| Fehr Thom, Karin | Secrétaire générale de SAVOIRSOCIAL, membre de la CFFP |
| Fraoua, Ridha | Chef de l'unité Législation I, Office fédéral de la justice |
| Frei, Katrin | Directrice adjointe de la division Bases du système de formation, cheffe de l'unité Questions de fond et politique, SEFRI |
| Gasche, Mark | Secrétaire général de la CSFP, membre de la CFFP, conseil de surveillance du CSFO |
| Hübschi, Rémy | Membre de la direction, chef de la division Formation professionnelle supérieure, SEFRI |
| Juillerat, Didier | Directeur du Centre interrégional de perfectionnement, vice-président de la Fédération suisse pour la formation continue, membre de la CFFP |
| Lüthi, Jean-Pascal | Membre de la direction, chef de la division Formation professionnelle initiale et maturités, SEFRI |
| Meier, Claude | Membre de la direction de la SEC Suisse, responsable de la formation SEC Suisse, membre de la CFFP |
| Messner, Toni | Chef de l'unité Formation professionnelle initiale, SEFRI |
| Montalbetti, Marimée | Membre de la direction, cheffe de la division Bases du système de formation, SEFRI |
| Oertle, Cornelia | Directrice de l'IFFP |
| Perret Ducommun, Laura | Cheffe de l'unité Services, SEFRI |

| | |
|---------------------------|---|
| Polito Schmidt, Véronique | Secrétaire centrale responsable de la formation, USS, membre de la CFFP |
| Rüfenacht, Karin | Secrétariat de la CSFP, Commission Développement des professions (CDP) |
| Sahlfeld, Konrad | Juriste, unité Législation I, Office fédéral de la justice |
| Schläppi, Susann | Secrétariat de la CSFP, Commission Formation professionnelle initiale (CFPI) |
| Sidler, Lisbeth | Cheffe adjointe de l'unité Législation I, Office fédéral de la justice |
| Sieber, Urs | Secrétaire général d'OdASanté, membre de la CFFP |
| Stamm, Margrit | Professeur, directrice de l'institut de recherche SwissEducation, Berne |
| Theiler, Philipp | Chef d'unité adjoint Subventions et financement de projets, SEFRI |
| Weber-Gobet, Bruno | Responsable politique de formation, Travail Suisse |
| Widmer, Josef | Directeur suppléant du SEFRI |
| Wiesendanger, Rita | Directrice de l'Office de la formation professionnelle, canton des Grisons, membre de la CFFP |
| Wittwer-Bernhard, Petra | Secrétaire générale adjointe d'OdASanté |
| Zellweger, Jürg | Membre de la direction, responsable du secteur Education et formation, UPS |

Entretiens téléphoniques

| | |
|------------------|---|
| Bez, Séverin | Directeur général, Direction générale de l'enseignement postobligatoire, canton de Vaud |
| Bleisch, Peter | Directeur, Office de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré, de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle, canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures |
| Bolli, Manfred | Directeur, Office de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré et de la formation professionnelle, canton de Schaffhouse |
| Burch, Urs | Directeur, Office de la formation professionnelle, canton d'Obwald |
| Colombo, Paolo | Directeur, Office de la formation professionnelle, canton du Tessin |
| Evéquo, Grégoire | Directeur général, Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue, canton de Genève |

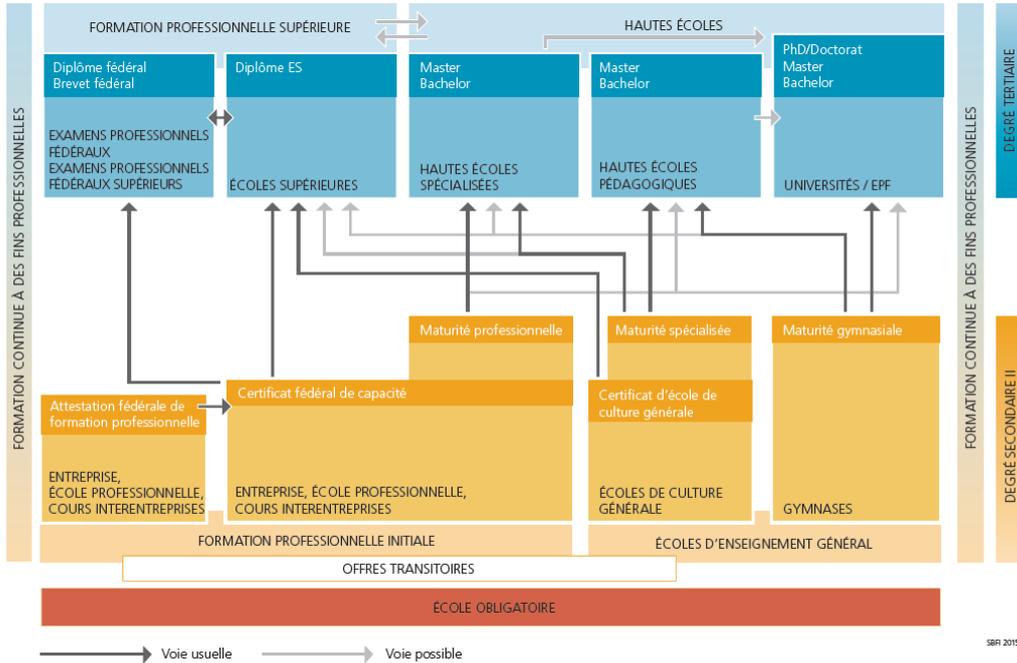
| | |
|-----------------------|---|
| Felder, Pius | Directeur, Office de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré et de la formation professionnelle, canton de Nidwald |
| Feuz, Laurent | Chef de service, Service des formations postobligatoires, canton de Neuchâtel |
| Geissmann, Patrick | Directeur, Office de la formation professionnelle, canton de Glaris |
| Giezendanner, Ruedi | Directeur, Office de la formation professionnelle, canton de Saint-Gall |
| Hauenstein, Hanspeter | Directeur, Office de la formation et de l'orientation professionnelles, canton de Bâle-Campagne |
| Hugener, Werner | Directeur, Office de la formation et de l'orientation professionnelles, canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures |
| Hunziker, Kathrin | Directrice, Service de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré et de la formation professionnelle, Département de la formation, de la culture et du sport, canton d'Argovie |
| Kummer, Marc | Directeur, Office de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré et de la formation professionnelle, canton de Zurich |
| Maier, Ulrich | Directeur, Office de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré et de la formation professionnelle, canton de Bâle-Ville |
| Ninck, Theo | Directeur, Office de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré et de la formation professionnelle, canton de Berne |
| Nydegger, Christophe | Chef de service, Service de la formation professionnelle, canton de Fribourg |
| Pottier, Claude | Chef de service, Service de la formation professionnelle, canton du Valais |
| Ruchti, Stefan | Directeur, Office de la formation professionnelle, des écoles moyennes et des hautes écoles, canton de Soleure |
| Schuler, Beat | Directeur, Office de la formation professionnelle, canton de Zoug |
| Seger, Oscar | Directeur, Office de la formation professionnelle, canton de Schwyz |
| Slongo, Yvonne | Directrice, Office de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré et de la formation professionnelle, canton d'Uri |

| | |
|--------------------|---|
| Spöring, Christof | Directeur, Office de la formation professionnelle et de la formation continue, canton de Lucerne |
| Studerus, Markus | Directeur adjoint, Office de la formation et de l'orientation professionnelles, canton de Thurgovie |
| Tschopp, Olivier | Chef de service, Service de la formation des niveaux secondaire II et tertiaire, canton du Jura |
| Wiesendanger, Rita | Directrice, Office de la formation professionnelle, canton des Grisons |

Note concernant l'enquête auprès des associations professionnelles

La liste des 96 associations professionnelles (sur les 169 associations sollicitées), actives à l'échelon national dans la formation professionnelle initiale et qui ont répondu à l'enquête en ligne, n'est pas publiée.

Système de la formation en Suisse



Source: SEFRI, 2015

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr. ès sc. éco. Nicolas Grosjean, CPA (direction de projet)

Ursula Walther, CPA (collaboration scientifique)

Andreas Tobler, CPA (collaboration scientifique)

Dr. admin. publ. Pascal Hurni, CPA (collaboration scientifique)

Dr. phil. Christian Hirschi, CPA (collaboration scientifique)

Remerciements

Le CPA remercie le SEFRI pour la mise à disposition des documents et des données et pour sa collaboration dans le cadre de cette évaluation. Il remercie également l'ensemble des interlocuteurs de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail pour leur disponibilité et les informations transmises. Le CPA adresse sa reconnaissance à l'égard de tous les chefs des offices cantonaux responsables de la formation professionnelle pour leur participation aux entretiens téléphoniques ainsi qu'aux très nombreuses associations professionnelles ayant répondu à l'enquête en ligne.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

tél. +41 58 322 97 99 fax +41 58 322 96 63

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

Langues originales du rapport: français et allemand